

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

المرجع:.....

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم: القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

الضمانات القانونية للأفراد في مواجهة الجزاء الإداري العام

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

التخصص : قانون إداري

الشعبة : حقوق.

تحت إشراف الأستاذ:

من إعداد الطالب:

جلطي أمير

دمان إدريس

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذة : عيساني رفيقة رئيسا

الأستاذ : جلطي أمير مشرفا مقرا

الأستاذ : باسم شهاب مناقشا

السنة الجامعية: 2023/2022

نوقشت يوم:

2023/06/18

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

«يَرْفَعُ اللَّهُ الَّذِينَ آمَنُوا مِنْكُمْ وَالَّذِينَ أُوتُوا الْعِلْمَ دَرَجَاتٍ وَاللَّهُ بِمَا
تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ».....

(سورة المجادلة الآية-11-)

*** الشكر والتقدير ***

الحمد لله حمدا يليق بمقامه فهو هداني وأنار الطريق أمامي لإعداد هذا العمل، والصلاة والسلام على من لا نبي بعده.

على الأصل نمشي والأصل يدفعنا أن نرد الفضل لأصحابه ونسدي الشكر لمستحقه، أتقدم بالشكر الجزيل في المقام الأول إلى " الدكتور **جلطي** **أعمر** " الذي تكرم مشكورا بالإشراف على هذه المذكرة، ولم يبخل علي بنصائحه القيمة وتوجيهاته الهادفة، فلك مني أسمى عبارات الشكر والعرفان، فللنجاح أناس يقدرون معناه إليكم يا من كان لكم قدم السبق في ركب العلم والتعليم فأنتم أهلا للشكر والتقدير، وأسأل المولى عز وجل أن يوفقكم ويسدد خطاكم في خدمة العلم والمعرفة.

كما أتقدم بخالص عرفاني إلى أعضاء لجنة المناقشة الأجلاء الذين تفضلوا بالجهد في قراءة هذه المذكرة من أجل تقويمها والمساهمة في مناقشتها، لهم جميعا جزيل الشكر والعرفان جزاهم الله عني كل خير.

الطالب: دمان إدريس

*** الإهداء ***

إذا كان لابد للعلم أن يهدى فبعد الله جدير أن يكون

إلى روح الرجل الذي أمدني بكل ما يمكن أن يجعل مني رجلاً، والذي العزيز

رحمة الله عليه.

إلى والدتي التي تمننت دوماً أن نكون في أرقى المراتب، و عملت ما في

وسعها لتحقيق ذلك.

إلى شمس أشرقت يوماً في سماء حياتي " زوجتي الغالية ".

إلى أبنائي و قرّة عيني: " رامي، فادي و كنان ".

إلى كل إخوتي و أخواتي و أبنائهم الأعزاء.

إلى كل زملاء الدراسة بجامعة مستغانم، خاصة الأستاذ " سطي محمد "

إلى أستاذي المشرف " جلطي أعرم "

الطالب : دمان إدريس

*****قائمة المختصرات*****

1- باللغة العربية

| | |
|-------------------------------------|-----------|
| دون تاريخ. | - د.ت |
| دون بلد النشر. | - د.ب.ن |
| دون دار النشر | - د.د.ن |
| ديوان المطبوعات الجامعية. | - د.م.ط |
| دون طبع. | - د.ط |
| الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية | - ج.ر.ج.ج |
| الصفحة. | - ص |
| الطبعة. | - ط |

2- باللغة الفرنسية

| | |
|------|----------|
| - Ed | Edition. |
| - P | Page. |

إن أهداف الوظيفة الإدارية في المجتمع و الدولة، تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، عن طريق إشباع الحاجات العامة، بواسطة المؤسسات العامة الإدارية و المرافق الإدارية العمومية، لذا خول المشرع الجزائري للقاضي الإداري حق الرقابة على الأعمال الإدارية لضمان حد أدنى من الحقوق والحريات بالقدر الذي لا يهدد النظام العام، ويسمح بمجابهة الوضعيات الاستثنائية، فلا يعتبر أعمالها قرارات مشروعة إلا تلك التي يبررها النظام العام، أما القرارات التي تتضمن قدرا من اغتصاب الحقوق و الحريات وتجاوز الحد المطلوب للسيطرة على النظام العام، أو التي لا يتطلبها النظام العام، فتعتبر غير مشروعة تستوجب الإلغاء.

وبما أن القضاء هو الجهة المختصة بفرض العقوبة على المخالفين للقوانين والأنظمة والإجراءات، سواء كانوا مواطنين أم مقيمين، فإن المصلحة العامة للدولة أتاحت للإدارة العامة أن تفرض عقوبات أو (جزاءات) على المخالفين لقانونها أو أنظمتها أو إجراءاتها، من دون الرجوع إلى القضاء مع ضمان حق المخالف في تقديم شكوى للقضاء للتظلم من إجراءات الإدارة العامة.

وعليه يعتبر قاضي الإداري بحكم القانون، حاميا للحقوق والحريات العامة، والحارس الأمين لمبدأ المشروعية، وهو يتدخل كلما خرقت الإدارة القاعدة التوازن بين النظام العام والحرية، فيعدم القرار الإداري وقد يتجاوز ذلك إلى فرض التعويض المناسب لذلك الخرق إذا ما قامت مسؤولية الإدارة علما على نشاطها، وعلى ضوء ذلك يمكن القول بأنه كلما تحلى القانون على تحديد و تنظيم جانب أو عنصر من عناصر القرار الإداري، أتاح للإدارة من التخفي وراء غطاء السلطة التقديرية لتحقيق المصلحة العامة، وتندرع به لتطال حقوق وحريات الأفراد، فلا وجود لمصطلح الدولة القانون حسب الفقه و القضاء، إلا بإعلاء كلمة الحق، و سيادة مبدأ المشروعية، فلا قيمة له مالم يقترن بمبدأ واحترام أحكام القضاء و وجوب تنفيذها، ولا حماية إلا

بتمام تنفيذ أحكام الصادرة من السلطة القضائية، ولا قيمة للقانون بغير بتنفيذ مقتضاه، كل هذا يقتضي تشكيل أليات ووسائل تجعل الفرد يشارك ويتتبع مسار التنفيذ لأحكامه وتطبيقها على أرض الواقع¹.

لذا وجب على المشروع الجزائري أن يتخذ موقفا جريئا وصريحا، أمام الانتهاكات الصارخة من طرف رجال الإدارة لمبدأ وجوب احترام سلطة القضاء، من خلال تنفيذ أحكامه وقراراته هذا من جهة، ومن جهة أخرى ضرورة مواكبة أحداث التطورات التي عرفها القضاء الإداري المقارن، لذا حاول المشرع الجزائري من خلال النصوص الجدية لقانون الإجراءات المدنية و الإدارية، تقنين بعض الأحكام المساعدة على حل المشكلة تنفيذ الأحكام القضائية، فالقاضي الإداري حديثا لم يعد دوره يتوقف عند سلطة الحكم في الدعوى فحسب، وإنما تجاوزه إلى نطاق التنفيذ أيضا إذ ساهمت و بشكل كبير سلطة توجيه الأوامر و كذا السلطة فرض الغرامة التهديدية، من نقل عدالة القاضي من نطاقها النظري إلى آفات التطبيق الفعلي.

أصبح الجزاء الإداري (العقوبة الإدارية) الذي توقعه السلطة الإدارية المختصة على الأشخاص الطبيعية أو المعنوية بسبب مخالفة الالتزامات القانونية المقررة للمصلحة العامة، يمثل طريقا بديلا للدعوى القضائية بوجه عام، والدعوى الجزائية بوجه خاص، وأصبحت السلطات الإدارية تمارس صلاحيات هي في الأصل من مهام القضاء المختص دون أن يعد ذلك مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات، فقانون العقوبات الإداري حسب الفقيه " ريفيرو " يعبر عن فكرتين هي فكرة التخلي عن حتمية اللجوء إلى القضاء في المخالفات والجنح البسيطة، وفكرة الحد من احتكار القاضي الجزائي من توقيع العقاب².

¹ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2008، ص 193.

² RIVERO.J, DROIT ADMINISTRATIF, PARIS ,1985 ,p 212.

ففي الفقه العربي نجد أن : "الجزء الإداري هو الجزء الذي توقعه الإدارة، وهي تمارس مهامها المرصودة لضمان الامتثال للقواعد الخاصة بسير المرافق العامة، أو القواعد الخاصة بسير مختلف الأنشطة الخاضعة لرقابة الإدارة ونشاطها، والهدف منه الصالح العام، وإن الجزء الإداري التي توقعه الإدارة في غير مجال العقود والتأديب هو زجر إداري يقع على مرتكبه"³.

1- أهمية الموضوع:

تتجلى أهمية موضوع " الضمانات القانونية للأفراد في مواجهة الجزء الإداري" والتي تبرز الامتيازات والسلطات الممنوحة للإدارة من أجل حماية النظام العام ، من الناحيتين النظرية والعملية.

أ/ من الناحية النظرية:

تتمحور أهمية الموضوع نظريا ، في كون القضاء الإداري الجزائري حديث العهد ونظام المنازعات فيه لازال ناقصا ،مما يلزم تدخل المشرع بين الحين والآخر بإضفاء إصلاحات مستمرة تواكب تطورات المجتمع ،وكذلك ما يقدم من رجال القانون واجتهادات القضاة وأهل الفقه من جهود لتفعيله وتقوية مركزه لإرساء دولة القانون، وعليه تجسد دور المحاكم الإدارية في خلق الموازنة الفعلية بين أطراف النزاع في المنازعات الإدارية التي تنور ، وما مدى تحقيقها لمبدأ المساواة بينهما، سعيا لضمان حقوق الأفراد في مواجهة الجزاءات الإدارية.

ب/ من الناحية العملية:

أما من الناحية العملية، نجد أن أهمية الموضوع يتجسد في الإستجابة لتطلعات المتقاضين الذين هم أحوج إلى الإطلاع بمجمل قواعد المرتبطة بالخصومات الإدارية، ومدى تمتع الإدارة فيها بسلطة الإمتيازات العامة ،موزاة مع إتساع وتشعب أنشطة الدولة ، وتدخل الإدارة العامة في جميع الشؤون الحياتية للأفراد، مما ينتج عنه تصادم بين الأفراد والإدارة ، ولن يقدر ذلك

عن مجابهة الإدارة كطرف قوي، وانتزاع حقوقهم منه مالم يكونوا على دراية تامة بمعظم القواعد المكونة للمنازعات الإدارية.

كما تسلط هذه الدراسة على الدور الذي يلعبه القضاء الإداري في إنصاف الأفراد وحماية حقوقهم من تعدي الإدارة وتعسفها في إستعمال سلطتها ضدهم، وكذا الكشف عن وسائل الحماية المتاحة للقاضي إرسال الضمانات القانونية وحماية الحقوق من جهة ، ومن جهة أخرى إجبار الإدارة العامة الخضوع لأحكام القضائية في حالة إدانتها والحكم عليها بحكم حائز لقوة الشيء المقضي فيه.

2-أسباب اختيار الموضوع:

أ/ الأسباب الذاتية:

- بما أن هذا الموضوع هو من أهم المواضيع التي تقوم عليه المنازعات الإدارية ، تولدت الرغبة الملحة في معالجته، نظرا لما يشكله من جوانب علمية ومعرفية بخصوص الضمانات القانونية لحماية الأفراد من تعسف الإدارة في الشق المتعلق بالجزاءات.
- المنازعات الإدارية هي أهم إحدى الوسائل التي يستعين بها القضاء الإداري في ضمان حقوق وحرريات الأفراد في التقاضي.

ب/الأسباب الموضوعية:

- تعريف وتبيان حقيقة سلطة الادارة وامتيازاتها اتجاه الأفراد في توقيع الجزاءات الادارية عليهم.
- معرفة النظام القانوني الذي يحكم هذا النوع من المنازعات ، بما أن المشرع كان يهدف دائما الى حماية الادارة العامة تحقيقا للمصلحة العامة وحماية الأفراد ضمانا للحقوق والحرريات المكفولة دستوريا.

3- أهداف الموضوع:

- إن الهدف من هذه الدراسة هو الوصول إلى إبراز أهم السلطات التي اعترف بها المشرع الجزائري للإدارة العامة في مجال المنازعات الإدارية ، والضمانات القانونية للأفراد إتجاه تلك السلطة.
- معرفة الأساس القانوني والضوابط التي تحكم الإدارة أثناء توقيها للجزاءات الإدارية ، حتى يتمكن كل مواطن من الإطلاع والحصول على ثقافة قانونية ترفع مستواهم القانوني، وتكون كمرجع لهم وهذا بالتعرف على الامتيازات والصلاحيات التي تجعل الإدارة العامة في منزلة أسمى، وكذا خضوعها لرقابة تحمي الأفراد من التعسف في استعمال سلطتها وصلاحياتها.
- تمكين القارئ من معرفة أن القضاء الإداري عموما، يهدف إلى حماية مصالح الأطراف المتنازعة على حد سواء ، وأن كل إخلال يصدر من طرف الأفراد ينجر عليه جزاءً تصدره الإدارة في حقه وفق ما يمليه القانون عليها.

4- الإشكالية

ينشئ هذا الموضوع من الناحية العملية ،العديد من التساؤلات عن استخدام الإدارة لامتيازاتها في ممارسة سلطة العقاب أثناء قيامها بمختلف نشاطاتها، مع ضمان حماية حقوق من سلط في حقهم العقاب ، وبناءً عليه تثار في هذا المقام الإشكالية التالية:

" ما المقصود بالجزاء الإداري اتجاه نشاط الأفراد، وماهي أهم الضمانات القانونية اتجاههم؟ ومن خلال هذا الإشكال يُطرح سؤالين فرعيين على النحو التالي :

- 1/ ماهي الجزاءات الإدارية العامة ؟ و ما يميزها عن غيرها من الجزاءات ؟
- 2/ ماهي الضمانات الشكلية والإجرائية والموضوعية لمشروعية الجزاء الإداري العام؟

5- المنهج المتبع

ولدراسة الموضوع دراسة علمية تتماشى وطبيعة الموضوع ، يقتضي الاستعانة بالمنهج الوصفي و المنهج التحليلي بإعتبارهما الأنسب للدراسات القانونية، إذ يعتمدان أساسا في

الحصول على المعلومات من شتى المصادر القانونية المتعلقة بالمنازعات الإدارية، و الضمانات القانونية المكفولة للأفراد فيها ، كما يُمكن من تحليل مدى توفيق المشرع في ضبط تلك الجزاءات حفاظا على النظام العام ، والضمانات المقررة للأفراد للحد من سوء استعمال السلطة من طرف الإدارة.

وعليه تم تقسيم موضوع البحث إلى فصلين، يتضمنان مايلي:

1/الإطار المفاهيمي للجزاء الإداري العام (الفصل الأول).

2/ الضمانات القانونية لمشروعية الجزاء الإداري و الرقابة عليه (الفصل الثاني).

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للجزاء الإدارية العام

تمهيد

يعتبر الجزاء الإداري أحد الآليات التي تلجأ إليها الدولة من أجل تحقيق أهدافها في مجال الضبط الإداري ، لضرورة 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 الامتياز .

إن موضوع الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة التي تفرضها الإدارة على الأفراد ،قد أضحى من أهم موضوعات القانون الإداري الحديثة خاصة أنه يمس جميع الأفراد دون الحاجة إلى وجود علاقة قانونية بين الإدارة والأفراد، فالإدارة وهي بصدد القيام بأنشطتها ولما تتمتع به من امتيازات السلطة العام ،خولها المشرع اتخاذ ما تراه مناسبا من إجراءات تضمن بها صيانة النظام العام وتحقيق المصلحة العامة حتى ولو كان ينطوي على توقيع عقوبة إدارية على كل من مخالف النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها¹.

ومن خلال كل هذا ظهر نوع جديد من الجزاءات توقعها الإدارة على أشخاص لا تربطهم معها لا علاقة وظيفية ولا تعاقدية ، 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، حيث إن هذا النوع الجديد من الجزاءات لم يكن محل إتفاق وإنما أعترض عليه جانب من الفقه و استند في ذلك على حجتين أولهما تعارض مع مبدأ الفصل

¹نسيغة فيصل ، الرقابة على الجزاءات الادارية العامة في القانون الجزائري ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراة ، فرع قانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2011/2010، ص 5.

بين السلطات، وثانيهما تتمثل في أن تمتع الإدارة بهذه السلطة قد يكون فيه مساس بحقوق و حرية الأفراد¹.

و لقد وضع المشرع الجزائري قيود على الإدارة أثناء ممارسة سلطتها والتي هي في الحقيقة عبارة عن ضمانات إدارية لمشروعية الجزاءات الإدارية، والمتمثلة في الرقابة الذاتية على قراراتها، وبما أن الجزاء الإداري هو قرار إداري فهو غير محصن من الرقابة القضائية و التي تعتبر هي الضامن لإلغائه عن طريق دعوى الإلغاء في حالة وجود عيب من العيوب تشوبه².

وبناءً على ما سلف ذكره نتضح أهمية دراسة في محاولة تفصي المراحل التاريخية لتطور نظرية الجزاءات الإدارية في مجال العقود الإدارية، حيث باتت تمثل هذه السلطة اليوم آلية ووسيلة إدارية تسهر من خلالها الإدارة على حسن تقيد بالنظام العام بكل عناصره.

فإلى أي مدى تملك الإدارة سلطة توقيع الجزاءات الأفراد؟ وما هي أهم التطورات

التاريخية التي شاهدها هذه السلطة؟

من أجل الإجابة على هذه الإشكالية، تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين أساسيين، حيث تطرقنا في المبحث الأول إلى تطور التاريخي للجزاءات الادارية ومفهومها، وفي المبحث الثاني صور الجزاء الإداري وتميزه عن باقي الجزاءات المشابهة.

¹تاسة الهاشمي، ضمانات مشروعية العقوبات الادارية في الجزائر ، مذكرة تخرج لشهادة الماستر ، تخصص القانون الاداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، 2012/2013 ، ص 3.

²نغيسة فيصل ، المرجع السابق ، ص 89.

المبحث الأول

تطور التاريخي للجزاء الإداري العام ومفهومه

يعتبر الجزاء الإداري في بعض الدول بمثابة تشريعات مستقلة، تسمح للسلطات الإدارية بمنافسة السلطة القضائية في توقيع الجزاء بدون اعتبار هذا التنافس مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات، وهذا تجسيدا لفكرة التخلي تدريجيا عن فكرة اللجوء الى القضاء لفض بعض النزاعات.

وعليه سنتعرف في هذا المبحث على نشأة الجزاء الإداري و التطرق لأهم مراحل تطوره(المطلب الأول)، ثم إلى أهم التعاريف التي تطرق لها الفقه وخصائص هذا النوع من الجزاءات (المطلب الثاني).

المطلب الأول

التطور التاريخي للجزاء الإداري العام

كما هو معلوم، تعتبر الجزاءات الإدارية حديثة النشأة حيث تضاعفت وتتنوعت منذ النصف الثاني من القرن الماضي، وذلك من خلال تنظيم نوع جديد من الجزاء إضافة إلى الجزاء الجنائي ألا وهو الجزاء الإداري، ولعل المعنى الصحيح لهذه الجزاءات ما جاء في المؤتمر السادس عشر للجمعية الدولية لقانون العقوبات والمنعقدة في فيينا سنة 1989 أي بمعنى أنها تلك التدابير ذات الطابع الجزائي والصادرة عن سلطات إدارية.¹

و لقد مرت الجزاءات الإدارية بعدة مراحل لتطورها، ففي بداية الأمر كان اللجوء إليها يكون في أضيق الحدود واقتصر على الجزاءات المالية فقط، وظلت محل جدل قانوني، وحتى بداية الأربعينات، لم يكن الفقه يتقبل أن تتسع تلك الظاهرة، إلى حد الاعتراف بسلطة توقيع

¹ أعمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري الطبعة الثانية، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 125

جزاءات أخرى رادعة تشاطرها من خلالها القضاء اختصاصه الأصيل وهو ما قد يمثل انتهاكا لمبدأ الفصل بين السلطات، ولكن ما لبث أن عادت الجزاءات الإدارية إلى الظهور عقب انتهاء الحرب العالمية الثانية، و بعد التطور القانوني الملاحظ في تلك الفترة والذي كان بتطور نشاط الإدارة الذي إنتقل من مرحلة النشاط التقليدي في ظل الدولة الحارسة ،إلى النشاط الإداري في ظل الدولة المتدخلة ، فكان متجانسا مع تطور دور الدولة .¹

لذل سيتم التطرق في هذا المطلب إلى : الجزاء الإدارة كامتياز للإدارة التقليدية (الفرع الأول) ، الجزاء الإداري في الدولة المتدخلة (الفرع الثاني).

الفرع الأول : الجزاء الإداري العام الدولة الحارسة

قبل الحرب العالمية الثانية كان الفقه يركز على أن الجزاءات الإدارية بوجه عام تنحصر في الجزاءات التأديبية والتعاقدية ، معتمدا على خصوصية الرابطة بين الإدارة و الأفراد الخاضعين لها متخذا مبررا لقبولها، ومعتبرا في نفس الأمر أن أولئك الأفراد القابلين الدخول مع الإدارة في علاقة قانونية سواء كانت وظيفة أو عقد بينهما، أنه يمثل مبررا لمشروعيتها وشرطا لقيام تلك الجزاءات.²

وبما أن النظام الإداري سابقا وخاصة في فرنسا أشتهر بعدم وجود حدود فاصلة بين السلطات، خاصة في ظل مرحلة الإدارة القاضية، ولما جاءت الثورة الفرنسية حاولت القضاء على معالم النظام السابق ، حيث احتفظت الإدارة باختصاصاتها بفرض جزاءات خاصة في المجال التأديبي والتعاقدية، كما كانت الجزاءات الإدارية تفرض كذلك على الأشخاص المنتفعين بتراخيص لشغل المرافق العامة، حيث يتم سحبها في حالة تقصيرهم في أداء التزاماتهم، وكان هذا الجزاء الإداري يوقع من مبدأ أن الإدارة التي منحت الترخيص من حقها سحبها أو إيقافها إذا لم يحترم أصحاب الشأن الشروط الموضوعية لحظة تسليمها.³

¹ سليمان الطماوي ، القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، مصر، 1976، ص256.

² محمد بن أخضر و يعقوب بن ساحة ، مقاربة مفاهيمية لنظرية الجزاءات الإدارية في الجزائر،مجلة العلوم القانونية والسياسية ، من دون عدد الإصدار وتاريخه ، ص 4

³ Jean chevallier, Réflexions sur l'institution des autorités administratives, J.C.P, 1986,p256.

إلا أن الفقه في تلك الحقبة الزمنية لم يكن يريد إتساع نطاق الجزاءات الإدارية لتصبح بذلك الإدارة تزاحم القضاء في إختصاصه الأصيل ألا و هو فرض العقاب أو الجزاء ، و من مبررات هذا الموقف الفقهي هو أن اتساع دائرة الجزاءات الإدارية يعد خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات ، وكذلك الإزدواجية التي امتلكتها الإدارة بموجب هذا التوسع ، والذي يؤدي إلى انتهاك حرية و حقوق الأفراد من الإدارة في هذه الحالة حكماً و خصماً في نفس الوقت.¹

ما يلاحظ على هذه المرحلة أنه بالرغم من وجود العديد من الأمثلة عن الجزاءات الإدارية، إلا أن الفقه اعتبرها من بين امتيازات السلطة العامة الذي تخول لها هذا التصرف إضافة إلى ما كان يسمح أن تنتسح سلطة الإدارة إلى غاية إصدار العقوبات الإدارية كاختصاص أصيل لما في ذلك من اعتداء على اختصاص الهيئة القضائية على اعتبار أنه بشكل انتهاكا لمبدأ الفصل بين السلطات.

الفرع الثاني : الجزاء الإداري العام في ظل الدولة المتدخلة

بعد الحرب العالمية الثانية مباشرة ، ظهرت نظريات فقهية إجتماعية كانت تتادي بتدخل الدول بشكل إيجابي بعدما طغى نظام الرأسمالي المتعطش الذي أثر بشكل سلبي على الحقوق والحريات العامة ، وهذا نتيجة الآثار الناجمة التي خلفتها الحروب على الأصعدة الاجتماعية والاقتصادية، وبذلك صدرت عدة تشريعات إقتصادية كانت تعطي للإدارة الحق في توقيع الجزاءات الادارية على بعض المخالفات، غايتها تحقيق الأمن الإقتصادي، إلا أنه في الفترة الممتدة ما بين الستينات والسبعينات عرفت الجزاءات الإدارية تغيراً ملحوظاً ، حيث كانت إنطلاقته من فرنسا وذلك في التطور الجديد لتنظيم الدولة الذي أنشأ وأسس لظهور الأول للسلطات الإدارية المستقلة.²

¹ أمين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الادارية ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 1996 ، ص 82.

² أمين محمد مصطفى ، المرجع السابق ، ص 156.

هذه اللجان التي أنشأتها فرنسا لتنظيم بعض القطاعات تبناه المشرع الجزائري أيضا، حيث تضمنت العديد من تشريعاته جزاءات إدارية تلجأ الإدارة إلى استخدامها على كل من يخالف النصوص القانونية، إضافة إلى اعتماد فكرة الهيئات الإدارية المستقلة حيث أنشئت أول هيئة في 1990 في مجال الإعلام، وكيفها على أنها هيئة إدارية مستقلة، وفي مجال البورصة أنشأ لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بموجب المرسوم التشريعي 10/93 المؤرخ في 1993/05/23 المتعلق ببورصة القيم المنقولة¹.

ومن خلال تلك التشريعات ، نجد أن المشرع الجزائري قد أوكل لهذه الهيئات الإدارية المستقلة مجموعة من الصلاحيات القمعية وذات الطابع الرديعي، بهدف الحفاظ على التوازن الاقتصادي في السوق والسهر على احترام القواعد المنظمة له من طرف الأعوان الاقتصاديين، وعلى صعيد المؤتمرات الدولية أخذت الجزاءات الإدارية مساحة لا بأس بها، ف جاء المؤتمر الدولي الرابع عشر لقانون العقوبات المنعقد في فيينا، حيث أفرد أحد موضوعاته للمشكلات القانونية والعملية التي يفرضها التمييز بين القانون الجنائي من ناحية، وقانون العقوبات الإدارية من ناحية أخرى.

وعليه ، يُلاحظ أن الجزاءات الإدارية قد انتقلت من تلك النصوص المتناثرة في التشريعات المختلفة في ظل الإدارة التقليدية، إلى نظام قانوني متكامل للعقوبات الإدارية في ظل الدولة المتدخلة وأيضا من كونها امتيازات للسلطة العامة في الإدارة التقليدية إلى هيئات إدارية مستقلة في الدولة والإدارة الحديثة.

¹ Rachid Zouaimia , Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, édition Houma, Algérie, 2005, p 22.

المطلب الثاني

تعريف وخصائص الجزاء الإداري العام و موفق المشرع الجزائري منه.

بناءً على ما تمت الإشارة له سابقاً، فإن الإدارة تتمتع بصلاحيّة وسلطة 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 وهو ما جاء في العديد من النصوص القانونية، ويعتبر التزام الإدارة بمبدأ المشروعية في تصرفاتها وقراراتها وما يحمله خضوع قراراتها إلى الرقابة الإدارية إضافة من ضمانات شكلية وإجرائية أساسية لمشروعية الجزاءات الإدارية وحياد الإدارة¹.

لذا سيتم 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 وأن 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.²

وعليه سيتم في هذا المطلب تحديد كل من تعريف الجزاءات الإدارية (الفرع الأول) ، ثم تبيان خصائصها (الفرع الثاني)، وموقف المشرع الجزائري منها (الفرع الثالث).

الفرع الأول : تعريف الجزاء الإداري العام و خصائصه

في ظل غياب التدخل التشريعي لتحديد وتصنيف الجزاءات الإدارية، جعل من مشكل تعريفها غامضاً سواءً بالنسبة للقضاء أو للفقهاء، لذا نجد أن الفقه قد قدم تعريفات متباينة لهذا النوع من الجزاءات ومن بينها مايلي:

¹ عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 111.

² سليمان الطماوي ، المرجع السابق ، ص 86.

عرف الفقيه الفرنسي (مونش) الجزء الإداري على النحو التالي: " هو كل قرار صادر عن جهاز إداري من أجل زجر فعل منصوص عليه بالنص، أو تصرف عام يعتبر متعارضاً مع المصلحة العامة"، وفي نفس السياق عرفه الأستاذ (كوليار) على أنه: " قرار إداري ذو مضمون فردي، يستعمل من أجل هدف زجري"¹.

أما في الفقه العربي نجد، الأستاذ أمين مصطفى محمد الذي عرف الجزاءات الإدارية بأنها: " تلك الجزاءات ذات الخاصية العقابية التي توقعها سلطات إدارية مستقلة أو غير مستقلة، وهي بصددها ممارستها -بشكل عام - لسلطتها العامة تجاه الأفراد، بغض النظر عن هويتهم الوظيفية، وذلك كطريق أصلي لردع خرق بعض القوانين واللوائح"².

و يرى الأستاذ عبد العزيز عبد المنعم خليفة أن الجزء الإداري: " هو قرار إداري فردي و ذو طبيعة عقابية جازم مخالفة لإلتزامات قانونية و تنظيمية . أو تعتبر كذلك قرارات إدارية توقعها الإدارة كسلطة عامة بمناسبة مباشرتها لنشاطها في الشكل و الإجراءات المقررة قانوناً، و غايتها ضبط الأنشطة الفردية و هذا بما يحقق المصلحة العامة"³.

كما يعرفها كذلك الأستاذ محمد سعد فودة على أنها: " تلك العقوبة ذات الخاصية العقابية و التي توقعها سلطة إدارية عادية أو مستقلة (كالهيئات الإدارية المستقلة) بواسطة إجراءات إدارية معينة و هي بصددها ممارستها لسلطاتها العامة تجاه الأفراد بغض النظر عن هويتهم الوظيفية و هذا كله بهدف ردع بعض الأفعال المخالفة للقوانين اللوائح التنظيمية"⁴.

و من خلال ما سبق ذكره يتضح أن الجزء الإداري في مجال الضبط، هو قرار إداري ذو طابع عقابي و يصدر من جهة غير قضائية، وذلك بهدف الحد من مخالفة القوانين و اللوائح التنظيمية، وبالتالي يمكن القول أن هناك علاقة طردية بين الجزاءات الإدارية و الضبط

¹ جواد جميل ، جزاءات ادارية عامة وضمن مشروعيتها ، مجلة القانون الدستوري والعلوم الادارية ، العدد الثالث ، شهر أكتوبر، 2021، ص161.

² أمين مصطفى محمد ، المرجع السابق ، ص227.

³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضمانات مشروعية العقوبات الادارية العامة ، المركز القومي للاصدارات القانونية ، سنة 2008، ص12.

⁴ محمد سعد فودة ، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع ، مصر ، سنة 2006، ص67.

الإداري، حيث تعتبر هذه الأخيرة من النظام العام، التي يجب على الدولة حمايتها، وعليه فإن تدابير الضبط الإداري هو إجراء وقائي أو قبلي أي يكون قبل حدوث الخطأ، بينما في الجزاء الإداري فهو إجراء عقابي أو بعدي، أي بعد ارتكاب الخطأ. كما يمكن أن نعرفها بأنها تلك قرارات إدارية فردية ذات طبيعة عقابية جزاء مخالفة التزامات قانونية أو قرارات إدارية، توقعها الإدارة كسلطة عامة، بمناسبة مباشرتها بنشاطها في الشكل والإجراءات المقررة قانوناً، غايتها ضبط أداء الأنشطة الفردية بما يحقق المصلحة العامة.

- خصائص الجزاءات الإدارية .

تعتبر الجزاءات الإدارية وسيلة اعتيادية لضمان تنفيذ القانون، و مظهر من مظاهر السلطة الادارية، وهي ظاهرة فرضتها متطلبات التوازن في التعاملات الإدارية، و هذا بين واجب الإدارة في أداء دورها في تنفيذ القوانين، و كذلك حق الأفراد في التمتع بما يكفل لهم من حقوق، فالجزاء الإداري له معالم تحدده وأهداف تستوجبه وهي التي تحدد خصائصه وقيامه، هذه القوامة تتمثل في ضوء ثلاث خصائص رئيسية تتباين تبعاً للزاوية التي ينظر إليها منه، فهو من الناحية العضوية يعقد الاختصاص باتخاذها إلى جهة إدارية وهي الناحية الغائية يهدف إلى الردع، أما من جهة نطاق التطبيق يتصف بالعمومية فلا يتوقف اتخاذه على وجود رابطة تقوم بين الإدارة والأفراد المحاطين به¹.

وعليه يمكن استخلاص خصائص العقوبة الإدارية العامة من مفهومها العام و المتمثل في كونها جزاء ينعقد الاختصاص للإدارة بتوقيعه مع اتصاف تطبيقه بالعمومية على النحو التالي:

أولاً: الجزاء الإداري هو جزاء توقيعه السلطة الإدارية

تعتبر هذه الخاصية من أهم الخصائص التي يتمتع بها الجزاء الإداري، لأنها تميزه عن غيره من الجزاءات لاسيما الجزاء الجنائي، لأن هذا الأخير من أبرز خصائصه من الناحية العضوية هو إسناد اختصاص توقيعه إلى السلطة القضائية، و هو ما يعد من أدق مظاهر

¹محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، سنة 1977، ص 99.

التفرقة بين الجزاء الإداري و الجزاء الجنائي لأن الأول من اختصاص الإدارة و من أعمالها بينما الثاني من اختصاص القضاء¹.

أن اضطلاع جهة الإدارة بتوقيع عقوبة إدارية عامة، لا يعتبر تعديا على اختصاص الأصل للقضاء لما قد يثيره 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 ، كما أن القاضي يحكم في بعض المنازعات الإدارية ويحكم بإبطال غير المشروع من تصرفاتها، كما أنه يتعين دخول توقيع الجزاء في نطاق ما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة، وهي التي تعد مسألة جوهرية حرص على التأكيد عليها المجلس الدستوري الفرنسي وهو بصدد بحث مدى دستورية الجزاءات الإدارية، حيث قرر أنه يترتب على المشرع أن يعهد لأي جهة إدارية بسلطة الردع طالما كانت مقرررة في نطاق مالها من امتيازات السلطة العامة².

إن إقرار هذا الاختصاص العقابي للإدارة العامة، هو حل تقتضيه طبيعة عمل و إختصاص الإدارة لتتميزها بسرعة التدخل لحفظ المصالح العام لدولة و الأفراد و خاصة في مجال الضبط الإداري ، بالإضافة إلى المسؤوليات التي تقع على عاتق الإدارة ، من ناحية السهر على تطبيق و تنفيذ القوانين ، و هذا بصفتها صاحبة السلطة و المسؤولية في الدولة³.

ثانيا: عمومية الجزاء الإداري

بخلاف العقوبات التأديبية والتي تخص فئة الموظفين على وجه الخصوص، والتي تقتض صحة توقيعها وجود علاقة وظيفية تربط بين المعاقب والإدارة، فإن العقوبة الإدارية العامة لا تشترط قيام رابطة خاصة بين المعاقب والإدارة، أي أنه لا يقتصر على فئة معينة من المواطنين، وإنما تمتد سلطة الإدارة بتوقيعه على جميع الأفراد الذين يخالفون النص القانوني

¹محمود حلمي ، المرجع السابق ، ص95 .

²عبد العزيز خليفة ، المرجع السابق ، ص28.

³بن غولة الدين،الجزاءات الادارية في مجال الضبط الإداري ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر ، تخصص القانون الإداري ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة غرداية، 2015/2014، ص35.

والمتخاطبين به، أو القرار المتعلق بهم بحيث لا يتوقف توقيعه على رابطة خاصة أو علاقة معينة تربط الإدارة بالأفراد الخاضعين له ، وبالتالي 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 الأخرى.¹

ثالثا: الجزاء الإداري ذو طبيعة ردعية

خاصية الردع هي صفة مميزة يتشارك فيها كل من الجزاء الإداري مع الجزاء الجنائي ، والذي يوقع على كل سلوك آثم ينطوي على اعتداء لمصلحة يحميها القانون بغض النظر عن طبيعتها، وليس بالضرورة أن تكون المصلحة الواقع عليها الاعتداء إدارية ، لذا وقف المشرع على إلزامية حماية المصلحة العامة بغض النظر عن صاحب تلك المصلحة² .

وعليه فإن خاصية الردع في الجزاء الإداري تستهدف الحرص على تطبيق التزام الأفراد باحترام أحكامه، وهو ما يستلزم خضوع الجزاء الإداري لذات المبادئ العقابية التي يخضع لها الجزاء الجنائي عموما سواء ما تعلق منها بشرعيتها الموضوعية، لا سيما ضمان مشروعيته الإجرائية مثل مبدأ الشرعية وشخصية الجزاء والتناسب وغيرها³، وهذا ما أشار إليه المجلس الدستوري الفرنسي عندما أشار إلى ضرورة إخضاع الجزاء الإداري لتلك المبادئ بقوله : "أن هذه المبادئ لا تتعلق فحسب بالعقوبات التي يحكم بها القضاء الجنائي وإنما يستلزم توافرها بالنسبة لكل جزاء ذو طبيعة ردعية حتى لو عهد المشرع بسلطة اتخاذه إلى جهة غير قضائية"..⁴

فمثلا: سحب رخصة إستغلال لأحد مستغلي أسواق الجملة للخضر والفواكه بسبب ارتكابه عدة مخالفات قانونية (عدم احترام دفتر الشروط) في إطار عقد الايجار من طرف والي

¹ عبد العزيز خليفة ، المرجع السابق ، ص 26.

² نسيغة فيصل ، المرجع السابق ، ص 51.

³ عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 77 .

⁴ George Aubert – Hubrecht , Sanction administratives , J.C. A .D, 1993 p44.

ولاية قسنطينة، يمثل جزاء عن فعل هدد مرتكبه مصلحة جديرة بالاعتبار تتمثل في حق مستعملي تلك السوق، فالملاحظ هنا أن المصلحة الإدارية ليست محل اعتبار ورغم ذلك يبقى الجزاء إداريا.¹

ختاما ، يمكن القول أن للعقوبة الإدارية العامة صفة ردعية كأثر لمواجهة الوقوع الفعلي في المخالفة بهدف ردع مقترفها وزجر غيره أن يأتي مثلها، بهدف حماية النظام العام.

الفرع الثاني : موقف المشرع الجزائري من الجزاء الإداري العام

تبنى المشرع الجزائري فكرة الجزاءات الإدارية العامة غداة الاستقلال من النصوص الفرنسية الموروثة²، والتي لعبت دورا كبيرا 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 والأسعار والمرور، ولتجسيد هذا نوع من الجزاءات عمليا تم إنشاء السلطات الإدارية المستقلة وتخويلها دورا يتلاءم مع دور الدولة الجديد خاصة في مجال القطاع الاقتصادي ومراقبة السوق وتنظيمه والتحكم في مختلف المصالح الاقتصادية، ما حتم تخويل ومنح هذه الهيئات سلطات قمعية كانت من اختصاص القاضي الجنائي³.

ولقد أثير نقاش حول دستورية الجزاءات الإدارية لاسيما أن الدستور الجزائري يقضي باختصاص القضاء بإصدار الأحكام والجزاءات⁴، وعليه فبأي حق تمارس الإدارة هذه السلطة الردعية ؟

¹ القرار رقم : 10834 ، الصادر بتاريخ 2003/06/17 ، عن مجلس الدولة ، المتضمن طلب إلغاء القرار الصادر عن والي ولاية قسنطينة ، العدد 4.

² بموجب الأمر 62-157 المؤرخ في 1962/12/31 قرّر المشرع الجزائري تمديد العمل بالقوانين الفرنسية السائدة باستثناء ما يتعارض مع السيادة الوطنية أو يشمل قواعد التمييز العنصري، وبذلك تمّ الاستمرار في العمل بالمرسوم الفرنسي الصادر في 1958/12/31 الذي دخل حيز التطبيق في الجزائر بموجب المرسوم رقم 60-650 الصادر بتاريخ 1960/09/06.

³ فيصل نسيغة ، المرجع السابق ، ص 60.

⁴ أنظر الفصل الرابع من دستور 2020 المعدل والمتمم ، المتضمن القضاء من المادة 163 إلى المادة 168.

وبالرجوع إلى النصوص القانونية في التشريع الجزائري، يلاحظ أن المشرع منح 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

كما يشار 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 بعض من قراراته ، وعليه فيمكن القول بأن المشرع الجزائري قد تبنى 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 وإصدار جزاءات إدارية على الأفراد.²

وختاما لما سبق تم التوصل إلى أن الجزاء الإداري أو العقوبة الإدارية، هي عبارة عن قرارات إدارية منفردة تصدرها إدارة صاحبة السلطة المختصة على كل من يخالف القانون أو التنظيمات المعمول بها ، والتي جاءت لتحمي أهداف الضبط الإداري، وقد أثارت هذه الفكرة الكثير من علامات الاستفهام بحكم أنها تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن المجلس الدستوري الفرنسي أقر بدستوريتها وقد أخذ المشرع الجزائري بنفس النهج الذي إتخذه المشرع الفرنسي .

¹عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 143.

²جواد جميل ، المرجع السابق ، ص 163.

المبحث الثاني

صور الجزاء الإداري العام و تمييزه عن الجزاءات الأخرى

تمهيد

لم يذهب المشرع الجزائري إلى اعتبار الجزاءات الإدارية نظاما قانونيا مستقلا، كما هو الشأن في التشريعين الألماني و الإيطالي، حيث جعلنا من قانون العقوبات الإداري مصدرا مستقلا لكل أنواع الجزاءات الإدارية، و لعدم وجود مصدر واحد للجزاء الإداري في تشريعنا، فإن هذه الوضعية نتج عنها دراسة العديد من النصوص التي تحوي في طياتها جزاء إداريا من أجل استخلاص صور هذه الجزاءات، و إيجاد أهم المعايير التي يمكن اعتمادها لتحديد ما إذا كان هذا الجزاء إداريا أو لا، و كان أهم معيار تم الاعتماد عليه هو معيار السلطة العامة، فالإدارة تتمتع بصلاحيحة إصدار الجزاء الإداري حتى ضد الأفراد لا تربطها بهم علاقة تعاقدية أو وظيفية، و من ثم فقد صدر عن السلطة الإدارية العديد من النصوص و القرارات التي تكرر هذا النوع من الجزاءات¹، و نظرا للاستقلالية التي تمتعت بها إدارة في هذا المجال مع حجم هذه النصوص، تم التوصل إلى أن الإدارة تلجأ إلى الجزاء الإداري للحد من الخروقات الحاصلة على القوانين و التنظيمات، مستهدفة بذلك تحقيق الردع العام و الخاص².

وعليه تم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين وهما على التوالي: صور الجزاء الإداري (المطلب الأول)، و التمييز بين الجزاء الإداري و مختلف الجزاءات المشابهة (المطلب الثاني).

¹ أمين مصطفى، المرجع السابق، ص 201.

² جواد جميل، المرجع السابق، ص 52.

المطلب الأول

صور الجزاء الإداري العام

يتخذ الجزاء الإداري العام صور متنوعة ومتعددة، و من خلال النصوص القانونية الصادرة في هذا الباب، نخلص إلى أن هناك نوعان رئيسيان من الجزاءات الإدارية، هما الجزاءات الإدارية المالية (الفرع الأول)، و الجزاءات الإدارية غير المالية (الفرع الثاني). وتعتبر الجزاءات الإدارية المالية من أهم الصور التي تعتمدها و تلجأ إليها الإدارة للتصدي للأفعال التي تخرق القوانين والتنظيمات، مستهدفة بذلك تحقيق الردع العام والخاص، غير أن الصورة الثانية لهذه الجزاءات أي الجزاءات الإدارية غير المالية (الشخصية أو المانعة للحقوق) لا تقل أهمية أيضا في تحقيق الهدف الأسمى للجزاء الإداري بصفة عامة.

الفرع الأول : الجزاء الإداري المالي.

الجزاءات الإدارية المالية هي في الأساس تلك الجزاءات التي تمس مباشرة بالذمة المالية للمخالف، و لا تتعداها إلى شخصه، و تعتبر من أبرز أنواع الجزاء الذي تعتمده الإدارة ضد الخروقات التي قد تمس القوانين و اللوائح¹، و بما أن الجزاءات الإدارية المالية تنصب بالدرجة الأولى على الذمة المالية، و بهذه الصورة تكون ذات طابع نقدي و ذات قيمة مالية مرتفعة ونجدها غالبا في شكل ضرائب و في عقوبات، لذا حاول المشرع الجزائري أن يتناولها في عدة نصوص من بينها قانون المرور، قانون الضرائب، و قانون المنافسة، و غيرها من القوانين الأخرى، مستهدفا دوما ردع كل مخالف أو متعد على هذه القوانين².

¹ محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص 211.

² محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائري، دار للنهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 111.

من خلال ما سبق سيتم التطرق إلى الصورتين الأكثر بروزا في الجزاءات الإدارية المالية خاصة في التشريع الجزائري، و هما الغرامة الإدارية، و المصادرة الإدارية، و التي تعد من أبرز مظاهر الردع الإداري التي تعتمد عليه الإدارة.

وعليه تم التطرق في هذا الفرع إلى الغرامة الإدارية و بعض صورها و مجالات تطبيقها و بعض القوانين التي جاءت بها (أولا)، و المصادر الإدارية بنفس الإسهاب أيضا (ثانيا).

أولا: الغرامة الإدارية :

تعرف الغرامة الإدارية المالية على أنها مبلغ مالي يفرض من طرف الإدارة على كل مخالف بدلا عن المتابعة الجنائية، و في كثير من الأحيان تكون هي الجزاء الوحيد للخطأ المرتكب، دون المساس بحق المخطئ أو المخالف في الطعن أمام المصالح القضائية المختصة التي من حقها النظر في القرار الصادر و المسلط لعقوبة الغرامة المالية¹، كذلك يمكن اعتبار الغرامة الإدارية من الجزاءات البديلة للجزاء الجنائي في مواد المخالفات، حيث أن مجال المخالفات لا يمكن حصره لما تمتاز به من كثرة، و من ثم نستطيع أن نقول أن الغرامة الإدارية المالية هي جزاء مالي يدفع للخزينة العامة للدولة ردعا لبعض المخالفات و لكي تحقق الغرامة الإدارية المالية هدفها الردعي²، فإنه يتعين ألا تقل قيمتها عن الفائدة المتحصل عليها من المخالفة، أو التي كان تحقيقها مرجوا من المخالف و بالرغم من أن الغرامة الإدارية تشبه إلى حد بعيد الغرامة الجنائية التي تعد أيضا جزاءً و عقابا ماليا يتمثل في دفع مبلغ من النقود لمصلحة الخزينة العامة للدولة، إلا أن توجد الكثير فوارق يمكننا أن نبين أهمها في الآتي:

1- الغرامة الإدارية تصدر عن الجهة الإدارية المختصة و هي نفسها التي تحدد مقدارها وفقا للوائح و للقوانين ، أما الغرامة الجزائية فمصدرها قضائي أي أنها لا تقرر إلا عن طريق القضاء³.

¹ محمد سامي الشوا، المرجع السابق، ص39 .

² محمود حلمي ن المرجع السابق ن ص 236.

³ محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة 2000، ص 95.

2- الغرامة الإدارية لا تظهر فيها صورة وقف التنفيذ، عكس الغرامة الجنائية، غير أنه يمكن للمعاقب بغرامة إدارية أن يطالب بوقف تنفيذها إذا ما طعن أمام الجهات المختصة في القرار المتضمن الغرامة في حد ذاتها.¹

3- لا تهتم الغرامة الإدارية بالنظر إلى بظروف المعني بها أو سوابقه فهي تختلف عن الغرامة الجنائية، فالغرامة الإدارية تهتم بعنصر الردع أكثر من اهتمامها بتحقيق تفريد المعاملة العقابية، ومع ذلك فإنه لا بد من توافر عنصر التناسب بين الغرامة وجسامة الخطأ المرتكب.²

كما تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري اهتمام كثيرا باستعمال الجزاءات الإدارية خاصة مع ظهور العديد من الهيئات الإدارية المستقلة ، منحها سلطات واسعة في فرض جزاءات إدارية على كل من يخالف الأنظمة القانونية و اللوائح المعمول، و عليه فإننا نجد أن المشرع الجزائري قد فضل الجزاء الإداري في العديد من المجالات، خاصة مجال المنافسة التجارية المتعددة و تنظيم حركة المرور و المحافظة على البيئة ، و هذا من خلال الاعتماد على الغرامة الإدارية كبديل عن العقوبات الجنائية .

أ/صور الغرامة الإدارية :

على الرغم من أن المشرع الجزائري قد حذا حذو المشرع الفرنسي فيما يخص عدم وضع قانون خاص للعقوبات الإدارية، إلا أنه اعتمد الغرامة الإدارية في كثير من المجالات لمواجهة الأفعال المخالفة للقوانين و التنظيمات³، و بالتالي و من أجل السرعة التي تتطلبها بعض الأنشطة، فقد عمد المشرع إلى استخدام هذ النوع من الجزاءات في مجالات عديدة سنحاول التفصيل في بعضها على النحو الآتي:

¹ زكي محمد النجار، حدود سلطات الإدارية في توقيع عقوبة الغرامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999-2000، ص14.

² سليمان الطماوي، المرجع السابق ، ص 222.

³ عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 154.

- في الممارسات التجارية طبقا لما جاء في القانون 04-02 المؤرخ في 23 جوان 2004 المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية حيث جاء في المادة 31 منه " يعتبر عدم الإعلام بالأسعار والتعريفات، مخالفة لأحكام المواد 4 و 6 و 7 من هذا القانون، ويعاقب عليه بغرامة من خمسة آلاف دينار (5.000 دج) إلى مائة ألف دينار (100.000 دج)."¹

- كما جاء القانون 04-08 المؤرخ في 14 أوت 2004² المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية بصور عديدة للغرامة الخاصة بعدم تطابق البيانات الواردة في السجل التجاري و الممارسة الفعلية و الحقيقية للنشاط، أما في مجال المنافسة فنجد الأمر رقم 03-03³ المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة، نجده يتضمن العديد من الغرامات المالية التي تعد في حد ذاتها جزاءات إدارية تشمل في موضوعها المتعاملين الاقتصاديين اللذين يأتون بممارسات منافية أو مقيدة للمنافسة و هذا ما تم تأكيده بالقانون 08-12⁴ المعدل و المتمم للأمر 03-03، حيث جاء في المادة 56 منه "يعاقب على الممارسات المقيدة للمنافسة كما هو منصوص عليها في المادة 14 من هذا الأمر بغرامة لا تفوق 12% من مبلغ رقم الأعمال من غير الرسوم، المحقق في الجزائر خلال آخر سنة مالية مختتمة، أو بغرامة تساوي على الأقل ضعفي الربح المحقق بواسطة هذه الممارسات، على ألا تتجاوز هذه الغرامة أربعة أضعاف هذا الربح، و إذا كان مرتكب المخالفة لا يملك رقم أعمال محدد، فالغرامة لا تتجاوز ستة ملايين دينار (6.000.000 دج)."

و إذا كان الأمر بالنسبة للغرامات المالية التي تعد جزاءات إدارية و المقررة من قبل مجلس المنافسة و التي تهدف بالدرجة الأولى إلى الحد من الممارسات المنافية للمنافسة

¹ المادة 31 من القانون 04-02، المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية، المعدل والمتمم، المؤرخ في 23 جوان 2004، المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية، ج.ر.ج.ج، عدد 41، بتاريخ 27 جوان 2004، المعدل والمتمم

² القانون 04-08 المؤرخ في 14 أوت 2004، المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، ج.ر.ج.ج، عدد 52 بتاريخ 18 أوت 2004.

³ الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج، عدد 43، المؤرخ في 20 جويلية 2003.

⁴ قانون رقم 08-12 مؤرخ في 25 يونيو سنة 2008، يعدل و يتمم الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2003 و المتعلق بالمنافسة.

المشروعة، فهو نفس المنظور بالنسبة للجزاءات التي تصدر عن السلطة الإدارية المكلفة بالتجارة، و التي يبقى المراد منها دوما هو ردع المخالفين، و ضبط المعاملات التجارية حفاظا على النزاهة و الشفافية في هذا النوع من المعاملات و الممارسات التي لها أثر مباشر و واضح على الاقتصاد و المواطن.

- نجد أيضا صورا أخرى للغرامات الإدارية و هي التي تنصب أساسا على المخالفات المتعلقة بقانون المرور فبالنظر للأمر رقم 09-03¹ حيث جاء في المادة 66 منه تبيان للدرجات المختلفة للمخالفات و الغرامات المقررة لها على النحو التالي:

- ✓ المخالفات من الدرجة الأولى يعاقب عليها بغرامة جزائية من 2000 دج إلى 2500 دج.
- ✓ المخالفات من الدرجة الثانية يعاقب عليها بغرامة جزائية من 2000 دج إلى 3000 دج.
- ✓ المخالفات من الدرجة الثالثة يعاقب عليها بغرامة جزائية من 2000 دج إلى 4000 دج.
- ✓ المخالفات من الدرجة الرابعة يعاقب عليها بغرامة جزائية من 4000 دج إلى 6000 دج.

من خلال ما سبق ذكره، نجد أن المشرع الجزائري إعتد أسلوب الغرامات المالية كصورة من الجزاءات الإدارية، حماية لمصالح الأفراد و تحقيقا للمصلحة العامة نظرا للنجاعة التي تكتسبها هذه الجزاءات و قدرتها على الوصول إلى الهدف الأساسي من الجزاء الإداري ألا و هو الردع.

¹ الأمر رقم 09-03 مؤرخ في 22 جويلية سنة 2009، المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرقات و سلامتها و أمنها، المعدل و المتمم يعدل للقانون رقم 01-14 المؤرخ في 19 أوت سنة 2001 .

ثانيا : المصادرة الإدارية :

يرى الأستاذ أحسن بو سقيعة أن " المصادرة هي ذلك الجزاء الذي يتم من جلاله نقل ملكية مال من صاحبه قهرا و دون مقابل إلى ملكية الدولة "¹ كما تنص المادة 15 من قانون العقوبات " المصادرة هي الأيلولة النهائية إلى الدولة لمال أو مجموعة أموال معينة أو ما يعادل قيمتها عند الإقتضاء"²

بالتركيز في هذين التعريفين يمكننا القول أن المصادرة هي عبارة عن إجراء يتم من خلاله الإستيلاء قانونا على مال صدر فيه قرار أو حكم، و إنتقال ملكيته إلى الدولة دون تعويض و يكون ذلك عن طريق السلطة القضائية، و بما أن الأصل في المصادرة أنها عقوبة جزائية، إلا أنه يمكن للإدارة المختصة في بعض الأحوال مصادرة ما ينتج عن المخلفات الإدارية، و تكمن التفرقة بين المصادرة الجزائية و الإداري في أن الأولى موقعة من قبل السلطة القضائية، طبقا لحكم قضائي، و بناء على دعوى وإجراءات جزائية، أما المصادرة الإدارية تقررها الإدارة من طرف شخص من أشخاص القانون المختصين والمخولين قانونا طبقا لقواعد قانون الإداري، كونها جزاء إداري له خاصية عقابية تمس بالذمة المالية للمخالف، و بما أنه للإدارة حق إستعمالها كجزاء إداري مالي ينصب أساسا على الذمة المالية للمخالف و يمس في الوقت ذاته بمحل المخالفة أكثر من شخص المخالف، فالمصادرة تعتبر جزاء عينا و ماليا غالبا ما يكون تكميليا، و يكون الحكم بها وجوبا فتتخذ بذلك خصائص التدبير الإحترازي، كما يمكن أن يكون الحكم بها جوازيا في أحيان أخرى و عليه فإن المصادرة قد تتجلى في صور نبينها على النحو الآتي:

¹ - أحسن بوسقيعة، المنازعات الجمركية، الطبعة 5، هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2011، ص 314 .

² - المادة 15 ق.ع الجزائري، المعدل بالقانون 06-23 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، ج.ر.ج.ج، العدد 84، صادر بتاريخ

24 ديسمبر 2006 .

1- صور المصادرة الإدارية :

تتنوع هذه المصادر بين المصادر الوجوبية والمصادر الجوازية ، وستم التفصيل

فيها على النحو التالي :

أ-1/ المصادرة الوجوبية

نظرا لما ذكرناه سابقا فيما يخص تبني القانون الألماني و الإيطالي لقانون عقوبات إداري خاص فقد ورد في نص المادة 20 من القانون الإيطالي على أن " المصادرة الوجوبية تتم في الأحوال التي تشكل فيها صناعة الشيء أو استعماله أو حمله أو حيازته والتصرف فيه مخالفة إدارية"¹ وذلك حتى ولو لم تصدر الإدارة أمرا آخر بدفع غرامة مالية ، غير أن هناك بعض التشريعات و القوانين التي ترى أن هذه العقوبة لا تطبق إذا كان الشيء محل المصادرة ملكاً للغير.² كما سمح المشرع الفرنسي للقاضي باعتماد المصادرة كعقوبة أصلية وذلك طبقاً لما جاء في قانون العقوبات الفرنسي المادة 3/43 ، حيث اعتبرها في هذه الحالة بديلا من بدائل الحبس وذلك طبقاً للتعديلات التي جاء بها قانون 11 جويلية 1978 على قانون العقوبات³.

وعليه يمكن القول أن المصادرة الوجوبية كجزء تعد عقوبة أصلية دون أن يكون هناك حاجة عقوبات أخرى تستتبعها.

ب-1/ المصادرة الجوازية

تتم المصادرة الجوازية في الحالات التي لا يقوم المخالف بأداء الجزاء المقرر في الغرامة المالية التي فرضت عليه من طرف الإدارة، كذلك يمكن أن تكون إجراء تحفظيا للحفاظ على محل المخافة و منع المخالف من التصرف فيه ، غير أنه إذا ما تمكن المخالف من

¹ - محمد سعد فودة ، النظام القانوني للعقوبات الإدارية " دراسة فقهية قضائية مقارنة"، د.د.ن.د.ب.ن، 2006- 2008 . ص131.

² - عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية في غير مجالي العقود والتأديب الوظيفي في القانون الجزائري، مكتبة الوفاء القانونية الإسكندرية، ط 1، 2016، ص84.

³ - أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري "ظاهرة الحد من العقاب"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2017، ص294.

التصرف في محل المصادرة بأي وسيلة كانت، فإن المشرع قد سمح للإدارة سلطة لأمر بمصادرة مبلغ مالي يساوي قيمة الشيء الذي كان من المقرر مصادرته¹، وهو ما كرسه المشرع الجزائري في مجال الممارسات التجارية في حالة حجز الاعتباري والذي يُشبه إلى حد بعيد المصادرة، حيث يكون في هذه الحالة على قيمة المواد المحجوزة كلها أو بعضها وفقاً لما نصت عليه المادة 44 من القانون 04-02، المؤرخ في 23 جوان 2004²، المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية، المعدل والمتمم.

كذلك نجد من تطبيقات المصادرة الجوازية كذلك ما نصت عليه المادة 39 من القانون 04-02، المذكور أعلاه، حيث تنص: "يمكن حجز البضائع عند مخالفة أحكام المواد 4 و 5 و 6 و 7 و 8 و 9 و 10 و 11 و 12 و 13 و 14 و 20 و 22 و 22 مكرر و 23 و 24 و 25 و 26 و (2 و 7) و 27 و 28 من هذا القانون، أيّاً كان مكان وجودها، كما يمكن حجز العتاد و التجهيزات التي استعملت في ارتكابها، مع مراعاة حقوق الغير ذوي حسن النية يجب أن تكون المواد المحجوزة موضوع محضر جرد وفق الإجراءات التي تحدد عن طريق التنظيم"

كما ذهب المشرع الجزائري إلى تكريس نفس المفهوم للمصادرة وفقاً لما ورد في المادة 02 من القانون 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، المعدل والمتمم على أن المصادرة هي: "التجريد الدائم من الممتلكات بأمر صادر عن هيئة قضائية"³.

و تجدر الإشارة في هذا المقام هذا إلى أن المصادرة لا يمكن في أي ظرف أن تصدر أو تطبق كجزاء إلا طبقاً لحكم قضائي، حيث أنه إذا قامت الإدارة بالمصادرة بناءً على

¹ عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 117.

² القانون 04-02، المؤرخ في 23 جوان 2004²، المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية، المعدل والمتمم.

³ المادة 2 من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ع، ع 14، بتاريخ 08 مارس 2006، المعدل والمتمم بالأمر رقم 05-10 المؤرخ في 26 أوت 2010، ج.ر.ج.ع، ع 50، بتاريخ 01 سبتمبر 2010، وبالقانون 11-15 المؤرخ في 02 أوت 2011، ج.ر.ج.ع، ع 44، بتاريخ 10 أوت 2011.

قرارات إدارية دون اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة فإن قرارها يكون محلا للطعن و قابل للإلغاء.

الفرع الثاني : الجزاء الإداري غير المالي

يطلق أيضا على الجزاءات الإدارية غير المالية وصف الجزاءات ذات الطبيعة مقيدة أو المانعة للحقوق و الامتيازات، و هي بذلك أشد وقعا و تأثيرا و قوة من الجزاءات المالية لأنها تمس مباشر بشخص المخالف أكثر من تعرضها لذمته المالية، و هذا ما يدفع المشرع دوما إلى تقييد سلطة الإدارة في فرض هذا النوع من الجزاءات لذا حرصت مختلف التشريعات على تقييد سلطة الإدارة في فرضها و ذلك لما فيها من مساس بحقوق الأفراد و حرياتهم، و من ثمة فإن السلطة الإدارية أثناء ممارسته لاختصاصاتها و فرضها لهذا النوع من الجزاءات و جب أن تلتزم بالضمانات القانونية التي تكرر مشروعيتها.¹

وعليه سنحاول التطرق إلى مختلف صور الجزاءات الإدارية المانعة والمقيدة للحقوق .

أولا- سحب الترخيص

يعرف الترخيص الإداري على أنه إذن أو موافقة السلطة الإدارية المختصة التي تشرف على ممارسة نشاط ما يمنح لطالبه إذا تحققت فيه الشروط القانونية. والترخيص الإداري بهذه الماهية يدخل ضمن الوسائل الرقابية الوقائية التي يخولها المشرع للسلطة الإدارية بغية تنظيم بعض الحريات الفردية إذ لا يمكن ممارسة هذه الحريات إلا بعد الحصول على الموافقة المسبقة للسلطة الإدارية، وهذه الفكرة بالتحديد هي التي تصنع الفارق بين الترخيص الإداري وغيره من المفاهيم القانونية المشابهة له.²

¹ عبد المنعم خليفة ، المرجع السابق ، ص 220.

² حسام مرسي ، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري - دراسة مقارنة بين القانون الوضعي و الفقه الإسلامي ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2011 ، ص 125.

وعليه سنحاول ذكر بعض الخصائص التي يتميز بها الترخيص الإداري و هي كالآتي:

أ/ الترخيص الإداري عمل قانوني إداري

بمعنى أن الترخيص يمنح من طرف الإدارة في حدود اختصاصها، ويكون هذا العمل من جانب واحد، بهدف إحداث أثر قانوني و عليه يعد الترخيص قرار إداري يتميز عن الأعمال القانونية الأخرى بإصدار الرخصة ومنحها يعد عمل إداري بدهاءة لصدوره من جهة إدارية محددة مختصة قانونا و ذلك بعد مسعى يبذله صاحب الشأن والمصلحة فإذا ما قدرت السلطة الإدارية استيفاءه للشروط القانونية والتنظيمية المطلوبة تقوم بمنح هذا الترخيص¹.

ب/ الترخيص الإداري قرار والتوقيت

يرى الفقه على أن الترخيص الإداري مؤقت بطبيعته لأنه استثناء من أصل عام و هو الحرية ، لذلك يمكن للإدارة المانحة إلغاؤها في كل وقت ومتى اقتضت المصلحة العامة ذلك، و في كل الأحوال يعد الترخيص الإداري وسيلة رقابية على النشاط الفردي، وسيلة من دونها يمارس هذا النشاط خارج الإطار القانوني الذي يهدف إلى إقامة النظام العام و حمايته².

ج/ الترخيص الإداري مستند قانوني

يمكننا إدراك هذه الخاصية أو الصفة بدهاءة ، وهذا لكون الترخيص الإداري عملا إداريا قانونيا انفراديا صادرا عن جهة رسمية هي جهة الإدارة أو جهة شبه إدارية، المتصرفة كسلطة عمومية عمل له آثاره وانعكاساته في العلاقة بين الإدارة مانحة الرخصة و المرخص له والغير أيضا³، يوصف الترخيص الإداري بأنه عمل إداري بدهاءة لصدوره من جهة إدارية محددة تجسيدا لذلك يتخذ الترخيص الإداري في معظم الأحيان شكل المحرر الرسمي يتمثل في ورقة تحمل مواصفات معينة وعبارات قانونية محددة، يوقع عليه وتسلم وتمنح من السلطة الإدارية المختصة طبقا للأحكام القانونية المنظمة لقواعد الاختصاص الإداري وصيغة التوقيع

¹سويلم محمد ، تطور مفهوم النظام العام و أثره على توسيع سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق ، جامعة غرداية، 2014 ، ص 65.

²أحمد محبو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1996، ص 92.

³محمد سعد فودة ، المرجع السابق، ص 163.

القانوني، ليصل أمر التنظيم هذا إلى درجة وضع صيغ نموذجية للرخص الإدارية حسب المواضيع ومن أمثلة الصيغ القانونية الدالة على استعمال الترخيص الإداري كمستند قانوني يستدل به على النشاط أو الحرية المراد ممارستها نذكر ما قضت به المادة 52 من القانون 99-01¹ المحدد للقواعد المتعلقة بالفندقة حيث نصت على أنه "يخضع البدء في استغلال المؤسسات الفندقية الحصول على رخصة مسبقة تسلمها الإدارة المكلفة بالسياحة في مدة لا تتعدى 30 يوما ابتداء من تاريخ إيداع"، وأيضاً ما قضت به المادة 17 من القانون 28-89² المعدل والمتمم المتعلق بالتجمعات و الطلب ترخيص المظاهرات العمومية على أنه يجب "يجب على المنظمين إظهار الرخصة للسلطات المختصة كلما استدعت " بحيث يتم إستعمال الترخيص الإداري كمستند قانوني يستدل به على النشاط أو الحرية وهكذا فإن للترخيص القانوني كمستند قانوني أثراً مزدوجاً كاشفاً ومنشئاً.

د/الصفة التنفيذية للترخيص الإداري

تبين هذه الصفة أو الخاصية القوة الإلزامية للرخصة الإدارية كمستند قانوني بيد المرخص له في إطار العالقة الثلاثية ، بين الإدارة مانحة الرخصة، المرخص له والغير، و عليه فإن الرخصة الإدارية هي عمل قانوني تحدث بمقتضاه السلطة الإدارية تغييراً في النظام القانوني السابق، كما أنه ليس للرخص الإدارية طابع الإلزام إذ يمكن المستفيدين منها التخلي عنها أو تركها، وهي تمكن المستفيدين منها مباشرة وفورا من مزولة النشاط الذي تنص عليه، وبهذه الأثر بالذات فإن الرخص الإدارية تعتبر قرارات تنفيذية، فالترخيص له صيغة تنفيذية لا يُحدث تغييراً بذاته لعدم توفره على الصفة الإلزامية، بل الذي يحدث هذا التغيير هو القانون المنظم له³.

وبهذا المفهوم فإن التنفيذ والترخيص فكرتان غير متطابقتين، فالقرار الصادر بالترخيص ليست له القوة التنفيذية لأنه فقط يتيح إمكانية ولكنه لا يفرض أي التزام بالتنفيذ، وبمجرد أن

¹أنظر المادة 52 من القانون 99-01 المحدد للقواعد المتعلقة بالفندقة.

²المادة 17 من القانون 28-89 المعدل والمتمم المتعلق بالتجمعات و الطلب ترخيص المظاهرات العمومية.

³سليمان محمد مطاوي ، المرجع السابق ، ص 213.

المرخص له قام بتقديم طلبه فان هذا يعني انه قد حسم في تفكيره بالاختيار لصالح أن يتصرف أي ينفذ ويمارس النشاط ولكن ما نريد تقريره انه لا شئ في هذا القرار الصادر أن يلزم المرخص له بالتصرف بل يسمح بذلك فقط.

• صور الرخص الإدارية

1/ الترخيص أو الرخصة

عبارة عن إجراء يمكن للإدارة من خلاله أن تمارس رقابة صارمة على بعض الأنشطة بحيث تخضع هذه الأخيرة إلى دراسة دقيقة ومفصلة فهذا النوع من الإجراءات يسمح للإدارة بممارسة سلطتها ورقابتها بشكل مستمر على مثل هذه الأنشطة¹.

2/ الإعتماد

وهو الموافقة المسبقة التي يتحصل عليها من الإدارة، والتي بموجبها يمكن للأشخاص تحقيق المشاريع الاقتصادية، واستفادتهم من نظام مالي أو ضريبي ممتاز ويكون منح الاعتماد بتوفر شروط محددة، وهذا ما يسمح للإدارة بسحبه في حالة عدم احترامها أما حينما تمنح الإدارة الترخيص، فتتأكد من أن النشاط المراد القيام به يتطابق ومقتضيات المصلحة العامة².

3/ الإجازة

عبارة عن ترخيص إداري مسبق و إلزامي لممارسة أنشطة تجارية وصناعية أو مهنية خاصة ومعينة، التي تفرض عليها الدولة رقابة تتعلق خاصة بنوعيتها وكميتها ومداهها و لاسيما في مجال استيراد وتصدير بعض السلع التي يندرج التجار فيها ضمن التجارة المنظمة³.

4/ التأشيرة

يستعمل هذا المصطلح في الحياة الإدارية ويدل على التوقيع الذي يوضع على القرار الإداري أو المستند الإداري ويدمج به للمصادقة وإضفاء القيمة القانونية عليهما.

¹ عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 66.

² عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 93.

³ عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 94.

سحب الرخص تتحدر سلطة الجهة الإدارية أو الشبه الإدارية المانحة في إنهاء الترخيص بإعتبره قرار إداريا فرديا، وسحبه كمستند قانوني مباشر من طبيعة علاقتها بالمرخص له، ومن طبيعة المهمة فقد أجاز القانون لسلطة الضبط إمكانية منح الرخصة الإدارية التنظيمية والرقابة المسندة لها لممارسة نشاط معين أو السماح به، فإذا كان للسلطة الإدارية إمكانية منح الرخص فلها إمكانية السحب، إذا توافرت شروط السحب كإغلاق محل تجاري أو سحب رخصة سياقة والسحب يكون في حالة ما إذا كان إستمرار العمل بالرخصة يؤدي إلى خطر داهم يهدد النظام العام،¹ فالترخيص الذي يتم بقرار إداري هو تصرف مؤقت قابل للسحب أو التعديل في أي وقت ومتى اقتضت ذلك المصلحة العامة التي تتمثل في مصلحة النظام العام أو في الغايات التي من أجلها فرض الترخيص على مزاوله نشاط معين²، لذلك فلقد نص المرسوم التنفيذي رقم 127/88 المؤرخ في 22 أبريل 1988 الذي يحدد شروط إستغلال قاعات اللعب وكيفياته، خاصة في المادة 15 التي تنص على مايلي " يخضع إستغلال قاعات اللعب إلى رخصة مسبقة يسلمها الوالي المختص إقليميا بعد إستطلاع رأي المصالح التنقيبية المعنية ومصالح الأمن، يؤدي عدم مراعاة الأحكام المواد 8, 9, 10 و 11 من هذا المرسوم التي توقف رخصة الإستغلال لمدة تتجاوز 6 أشهر يترتب على توقيف رخصة الإستغلال 3 مرات سحبها النهائي"³، كما نصت المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 267/81 المؤرخ في 27 أبريل 1981⁴ المتعلقة بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطريق والنقاوة الطمأنينة العمومية على ما يلي "يضبط رئيس المجلس الشعبي البلدي تنظيم العروض الفنية العمومية، وتسلم الرخص القبلية لتنظيم

¹ عزاوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص 124.

² ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، دارالمجدد للنشر والتوزيع، الجزائر، ص 58.

³ المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 127/88 المؤرخ في 22 أبريل 1988 الذي يحدد شروط إستغلال قاعات اللعب وكيفياته.

⁴ المرسوم التنفيذي رقم 267/81 المؤرخ في 27 أبريل 1981 المتعلقة بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطريق والنقاوة الطمأنينة العمومية.

العروض الفنية التي تقام بمناسبة الحفلات الخاصة، مع إعطاء صبغة تضمن الطمأنينة العمومية " ، فعندما يقوم صاحب الرخصة بالمخالفة يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي سحب الترخيص ومنع العروض التي تخل بالنظام العام ، وفي مجال حماية البيئة تشكل الجزاءات الإدارية ، أهمية بالغة لكونها تنطوي على طبيعة وقائية، تساعد بشكل فعال في الحد من الأضرار بالبيئة ، وعليه فقد نص المشرع الجزائري في المادة 107 من المرسوم الرئاسي 117/05 المؤرخ في 11 أبريل 2005 ، المتعلقة بإستعمال المتعلق بتدابير الحماية من الإشعاعات المؤذية مصدر إشعاع يفوق في إستعماله حدود الإعفاءات المحددة لا سيما المادة 3 من هذا المرسوم أشارت أنه¹ ، في حالة ما إذا تم خرق الرخصة الأحكام هذا المرسوم خاصة، المتعلقة بالجانب الوقائي و اجراءات ، يتم سحب الرخصة .

وبالتالي فإن أشد الجزاءات الإدارية التي يمكن توقيعها على المشروعات المسببة في تلوث البيئة هو سحب تراخيص المشروعات ، خاصة إذا أصبح تشغيل المشروع يشكل خطرا داهما، على الأمن العام أو الصحة العامة ويتعذر تداركه أو إذا أصبح المشروع غير مستوفي الإشتراطات الواجب توافرها فيه ، وبالنسبة للنشاط التجاري فإن لسلطة الإدارة مانحة الرخصة ممارسة النشاط التجاري، إمكانية سحب الرخصة وهذا في مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر في حال تمت مخالفة بنود الرخصة وتصدر هذه العقوبة بقرار من الوالي² .

ثانيا :الغلق الإداري

يعد الغلق الإداري إجراء تتخذه السلطة الإدارية المختصة في إطار ممارستها لصلاحياتها القانونية، حيث من خلاله تصدر الإدارة قرار غلق منشأة أو محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو وقف تسييره بصفة مؤقتة أو نهائية، نتيجة لارتكاب فعل يتنافى مع القوانين واللوائح، لمعاقبة صاحبه أو حملة للامتنال لأحكام القانون، أو حماية النظام العام³.

¹أنظر المادة 3 المرسوم الرئاسي 117/05 المؤرخ في 11 أبريل 2005 ، المتعلقة بإستعمال المتعلق بتدابير الحماية من

الإشعاعات المؤذية مصدر إشعاع يفوق في إستعماله حدود الإعفاءات المحددة.

²عيد محمد مناحي العازمي ، الحماية الإدارية للبيئة ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 2009، ص 238.

³ناصر لباد ، المرجع السابق، ص 94.

ورغم أن غلق المحل أو المنشأة يصيب المخالف في ذمته المالية، بما يلحقه من خسارة و ما يفوته من كسب، إلا أنه يركز في جانبه الأكبر على تقييد أو منع المالك أو المستأجر من حقه في استغلال المحل أو المنشأة لتحقيق الأهداف التي يسعى إليها، مما يؤدي إلى اعتباره إدراجه ضمن الجزاءات الإدارية غير المالية .

أ/خصائص الغلق الإداري

يتميز الغلق الإداري بالخصائص التالية:

- 1- يكون بقرار إداري مستوف لكل الشروط القانونية صادر عن من خوله القانون ذلك.
- 2- غلق المحل لا يقصد به وضع الأختام فقط بل وقف تسيير نشاط المشار .
- 3- يقتصر الغلق على المحلات ذات الاستعمال التجاري أو المهني وعليه لا ينصب الغلق على المحل السكني.¹

مثلة عن الغلق الإداري المؤقت في التشريع الجزائري:

1/ في مجال الممارسات التجارية

*المادة 46 /1 من القانون 04-02 المؤرخ في 23 جوان 2004²، المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية، المعدل والمتمم والتي نصت على أنه: " يمكن الوالي المختص إقليمياً، بناء على إقتراح المدير الولائي المكلف بالتجارة، أن يتخذ بموجب قرار ، إجراءات غلق إدارية للمحلات التجارية لمدة أقصاها ستون (60) يوماً، في حالة مخالفة القواعد المنصوص عليها في أحكام المواد 4 و 5 و 6 و 7 و 8 و 9 و 10 و 11 و 12 و 13 و 14 و 20 و 22 و 22 مكرر و 23 و 24 و 25 و 26 و 27 و 28 و 53 من هذا القانون."

¹عيد محمد مناحي العازمي، المرجع السابق ، ص 111.

²القانون 04-02 المؤرخ في 23 جوان، 2004، المرجع السابق.

منح القانون وفقاً لهذه المادة الوالي و بناء على إقتراح من المدير الولائي المكلف بالتجارة سلطة إصدار عقوبة الغلق الإداري في حق المتعاملين الاقتصاديين الذين يخالفون أحكام المواد السالفة الذكر بغلق محله إدارياً لمدة لا تتجاوزستين (60) يوم.

* وفي مجال الأنشطة التجارية نصت المادة 31 / 1 من القانون 04-08 المؤرخ في 14 أوت 2004 ، المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، المعدل والمتمم، على أنه: "يقوم الأعوان المؤهلون والمذكورون في المادة 30 أعلاه بغلق محل كل شخص طبيعي أو اعتباري يمارس نشاطاً تجارياً قارراً دون التسجيل في السجل التجاري إلى غاية تسوية مرتكب الجريمة لوضعيته".¹

* هذا ونصت المادة 37 / 3 من القانون 04-08 المذكور أعلاه على مايلي: " وبعد انقضاء هذا الأجل، يتخذ الوالي قراراً بالغلق الإداري للمحل إلى غاية تسوية وضعيته".² وبعد الرجوع إلى الفقرة الثانية من نفس المادة نجد أن المقصود بالآجال هنا، آجال الإعذار والمقدر بثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ معاينة المخالفة الموصوفة بعدم تعديل بيانات مستخرج السجل التجاري.

من خلال ما سبق يمكن القول: أن جميع المواد التي تمت الإشارة إليها تترواح مدة الغلق الإداري فيها ما بين شهر واحد و ستين (60) يوماً، باستثناء مخالفتي ممارسة نشاط تجاري قار دون التسجيل في السجل التجاري و عدم تعديل بيانات مستخرج السجل التجاري والتي يتم فيها غلق المحل التجاري للمعني إلى غاية تسوية وضعيته 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 إقليمياً إلا أن هذا الطعن لا يوقف تنفيذ قرار الغلق.

¹أنظر المادة 31 / 1 من القانون 04-08 المؤرخ في 14 أوت 2004 ، المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، المعدل والمتمم.

²أنظر المادة 37 / 3 من القانون 04-08، المرجع السابق.

مما 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 مؤقتا لمدة محددة 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 /06/ 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 النهائي وبالتالي فإن قرار الوالي لم يحترم القانون¹.

ثالثا: الغلق القضائي

الغلق القضائي لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تحكم به غير الجهات القضائية، حيث جاءت المادة 12 من الأمر 75-41 المؤرخ في 17 جوان 1975 المتعلق باستغلال محلات بيع المشروبات على أنه: "لا يجوز الأمر بإغلاق محلات بيع المشروبات لمدة تزيد عن سنة واحدة إلا للجهات القضائية"، كذلك نصت المادة 34 على أنه: "يعاقب كل من يقوم بتقليد أو تزوير مستخرج السجل التجاري أو الوثائق المرتبطة به، بعقوبة الحبس من ستة (6) أشهر إلى سنة (1) وبغرامة من 100.000 دج إلى 1.000.000 دج². زيادة على هذه العقوبات، يأمر القاضي تلقائياً بغلق المحل التجاري المعني، كما يمكنه أيضاً أن يقرر منع القائم بالتزوير من ممارسة أي نشاط تجاري لمدة أقصاها خمس (5) سنوات." "

¹ناصر لباد ، المرجع السابق ، ص 146.

²المادة 12 و المادة 34، من الأمر 75-41 المؤرخ في 17 جوان 1975 ، المتعلق باستغلال محلات بيع المشروبات.

كما تجدر الإشارة إلى أنه يمكن للمحكمة أن تأمر بالغلق النهائي لهذه المحلات وكذا حرمان البائع من ممارسة مهنته بصفة نهائية، وهذه الجزاءات تعد عقوبات تكميلية للعقوبة الأصلية المتمثلة . في الحبس والغرامة .

من خلال التفصيل وف موضوع الغلق الإداري، يمكننا القول يستمد مشروعيته من صدوره عن الجهة الإدارية التي لها صلاحية توقيعه وفي إحدى الحالات التي يخول لها القانون القيام بذلك، حيث يعتبر ذلك ضماناً من ضمانات مشروعية الجزاءات الإدارية، أما الغلق القضائي فهو جزء قضائي الجهات القضائية لا غير.

رابعاً: الحرمان من مزاوله المهنة

يعتبر الحرمان من ممارسة أو مزاوله المهنة كعقوبة أو جزاء تكميلي تنص عليه القوانين المختلفة ناتج عن الجرائم و المخالفات التي تُرتكب بسبب ممارسة مهنة ما، حيث يترتب على ذلك حرمان المدان من العودة لمزاوله نشاطه. هذا ويختلف الحرمان من مزاوله المهنة عن الوقف المؤقت حيث أن الأول يترتب عنه سقوط الترخيص أو الإعتماد أو الإجازة بحيث لا يمكن للمخالف الرجوع إلى مباشرة النشاط إلا بعد تقديم طلب الحصول على الرخصة أو الإذن من جديد، على عكس الثاني الذي يقتصر أثره على منع المحكوم عليه من أداء المهنة لمدة معينة يتم بعد انقضائها مباشرة العودة إلى ممارسة النشاط دون اللجوء إلى إجراءات جديدة¹. وقد حدد المشرع الجزائري في الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966 والمتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم، في المادة 09 منه العقوبات التكميلية والتي من بينها المنع المؤقت من ممارسة مهنة أو نشاط².

ومن تطبيقات ذلك في التشريع الجزائري نذكر ما جاءت به المادة 07 من الأمر 75-

41 المتعلق باستغلال محلات بيع المشروبات، والتي نصت على أنه : " ... ويصدر أمر

¹مصطفى محمد أمين ، المرجع السابق ، 245.

²أنظر المادة 9 من الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 جوان 1966 والمتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم.

الإغلاق من المحكمة، ويجوز لهذه الأخيرة زيادة على ذلك أن تقرر حرمان البائع من ممارسة مهنته إما بصفة مؤقتة لمدة شهر واحد إلى خمس سنوات و إما بصفة نهائية¹.

من خلال نص المادة يتضح لنا جلياً أن الحرمان من ممارسة المهنة قد يكون مؤقتاً كما أنه قد يكون نهائياً، ومهما تكن صورة المنع من المزاولة أو الممارسة، فإنه يعتبر من بين الجزاءات المشروعة، لأن الحرمان من مزاولة المهنة غايته قطع الجريمة وضمان عدم العود إليها وفي نفس الوقت ردع الآخرين وتجنبيهم الوقوع في الأخطاء التي وَقَعَ فيها الشخص المخالف والتي نتج عنها الحرمان من مزاولة النشاط أو المهنة.

خامساً: إبعاد الأجانب

تعددت تعريفات الإبعاد فمن الفقهاء من يرى أنه: "عمل بمقتضاه تنذر الدولة فرداً أو عدة أفراد من الأجانب المقيمين على أراضيها بالخروج منها في أقرب وقت، و إكراههم على ذلك عند اللزوم"².

و يرى جانب آخر أنه: " نظام مرتبط في أغلب الدول بالأجانب دون الوطنيين، والأصل أنه إجراء تمارسه الدولة لمصلحتها بالتخلص من شخص أجنبي غير مرغوب فيه، والقاعدة أنه لا يجوز إبعاد مواطنها أو منعهم من العودة إليها."³

كما يعرف الإبعاد بأنه: " قرار صادر عن سلطة إدارية مختصة لأسباب تتعلق بالنظام العام والأمن الداخلي و الخارجي، و تطلب بمقتضاه من الأجنبي المقيم مغادرة الإقليم خلال مهلة محددة، وعدم العودة إليها، و إلا تعرض للجزاء و الإخراج بالقوة "⁴.

تباينت التعاريف من أجل تحديد مفهوم إبعاد الأجانب سواء كان ذلك لأسباب أمنية أو اجتماعية أو سياسية أو لأي غرض تراه الدولة مهددا لمصالحها هذا ما يفتح المجال أمامها

¹ أنظر المادة 07 من الأمر 75-41 المتعلق باستغلال محلات بيع المشروبات.

² عوض الله شيبية الحمد السيد، الوجيز في القانون الدولي الخاص: الجنسية- مركز الأجانب-تنازع القوانين- الإختصاص القضائي الدولي- تنفيذ الأحكام الأجنبية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997، ص 276.

³ -أحمد مسلم، موجز القانون الدولي الخاص المقارن (في مصر ولبنان) الجنسية والمواطن- مركز الأجانب -تنازع القوانين، د ط، دار النهضة العربية، لبنان، 1966، ص 124

⁴ - زروتي الطيب، دراسات في القانون الدولي الخاص الجزائري، دون طبعة، دار هومة، الجزائر، 2010، ص 148

لاستعمال و استخدام هذه السلطة، و عليه فإن الإبعاد هو إخراج الأجنبي من إقليم و أراضي الدولة و هو حق سيادي يمارس على الأجانب دون المواطنين، و من ثمة فهو جزء إداري يعنى به الأجانب، و يستتبعه مباشرة سحب بطاقة الإقامة، و على الأجنبي مغادرة البلاد في ظرف لا يتعدى 30 يوما و يمكن تمديد هذا الأجل إلى 15 يوما أخرى بطلب مسبب و معلل من طرف المعني و غالبا ما يكون الإبعاد مرتبط بالمشاهدة على المصالح الوطنية.¹

ب/التمييز بين الإبعاد و بعض المفاهيم المشابهة له:

1- الإبعاد و الطرد

يتفق الإبعاد و الطرد في النتيجة و هي خروج الأجنبي من الأراضي الوطنية، غير أن الإبعاد يصدر أساسا عن و زارة الداخلية أما الطرد نظرا لتعلقه بأسباب أمنية بحثة فإنه يصدر عن السلطات الأمنية العليا في البلاد.²

2- الإبعاد و الترحيل

يتفقان أيضا في الهدف، الذي هو إخراج من البلاد و يختلفان في الشكل و السلطة المصدرة للقرار، فالإبعاد يصدر عن وزارة الداخلية في حق أجنبي مقيم في البلاد، عكس الترحيل فهو يكون لعدم شرعية وجود الأجنبي و دخوله للأراضي الوطنية بطريقة غير شرعية، و عليه فالترحيل إجراء مادي يصدر في شكل قرار من مدير مصلحة الجوازات و الجنسية بوزارة الداخلية.

3- الإبعاد و التسليم

يتفق هذان الإجراءان في أنهما عمل قهري بينما يختلفان في أن الإبعاد لا يشمل إلا الأجانب، أما التسليم قد يشمل المواطنين للمحاكمة في دولة أخرى لارتكابهم جرائم

¹ - محمد سعادي، القانون الدولي الخاص وتطبيقاته في النظام القانوني الجزائري، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2009، ص 303.

² محمد سعادي، المرجع السابق، ص 295.

على إقليمها، كذلك الإبعاد تمارسه الدولة لصالحها أما التسليم تمارسه لصالح المجتمع الدولي و من أجل تحقيق العدالة، إذ يعتبر أحد أشكال التعاون الدولي.¹

4- الإبعاد و المنع من دخول البلاد

رغم أن المنع من دخول البلاد عمل استباقي وقائي إلا أنه يتشابه مع الإبعاد في أن كلاهما يكون ضد الأجانب و ليس المواطنين، و لكن يختلفان من حيث الجوهر إذ أن الإبعاد يكون بعد الإقامة أما المنع فيكون قبل الدخول إلى أراضي الدولة .

و من أهم الحالات التي تبرز جزاء إبعاد الأجنبي :

- تهديد الأمن العام.
- صدور حكم قضائي ضده.
- عدم مغادرة التراب الوطني في المواعيد المحددة.²

و عليه فإن إبعاد الأجنبي كصورة من صور الجزاءات الإدارية فإنه يمكن لوزير الداخلية أو الوالي المختص إقليميا اتخاذها وفقاً لما نصت عليه المادتين 30 و 36 من القانون 08- 11، المؤرخ في 25 جوان 2008³، المتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم.

1Rachid Zouaimia، La référence précédente،p114.

²عبد العزيز عبد المنعم ، المرجع السابق ، ص 65.

³ أنظر المادتين 30 و 36 من القانون 08 - 11، المؤرخ في 25 جوان 2008³، المتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم.

المطلب الثاني

تمييز الجزاء الإداري العام عن الجزاءات الأخرى

من خلال ما سبق في معرض هذه الدراسة، و اعتباراً أن الجزاء الإداري العام هو جزاء ذو خاصية عقابية توقعه السلطة الإدارية المختصة بمناسبة أدائها لمهامها و ممارستها لسلطاتها العامة على أفراد أو إدارات أو مؤسسات دون النظر إلى هويتهم إن كانت تعاقدية أو وظيفية، و عليه فإنه من الواضح وجود تداخل و تشابه بين الجزاء الإداري العام و غيره من الجزاءات الأخرى سواء تعلق الأمر بالجزاءات المرتبطة بالقانون الإداري أو تلك التي تخرج عن نطاقه، كما أنه توجد اختلافات بينها و يجب التطرق إليها و شرحها حتى تتجلى لنا الصورة الحقيقية للجزاءات الإدارية، و سيكون ذلك من خلال فرعين يتناولان تمييز الإداري العام عن غيره من الجزاءات الأخرى أولاً ضمن إطار القانون الإداري، و ثانياً خارج إطار القانون الإداري.

الفرع الأول : التمييز بين الجزاء الإداري العام و الجزاءات الأخرى في إطار القانون الإداري.

في معرض هذه الدراسة للجزاءات الإدارية العامة من حيث المفاهيم و الخصائص، يتبين أن هناك من العقوبات و الجزاءات الأخرى ما يتقارب و يتشابه معها في عدة عناصر كالهدف و جهة الإصدار و غيرها من العناصر، و عليه فإن هذا يؤدي إلى الخلط بين الجزاء الإداري و غيره من الجزاءات الموجودة في إطار القانون الإداري و التي سنحاول التفرقة و التمييز بينها في نقاط ثلاث نستعرضها كآتي :

- 1- تمييز الجزاء الإداري العام عن إجراءات الضبط الإداري .
- 2- تمييز الجزاء الإداري العام عن الجزاء التعاقدي .¹
- 3- تمييز الجزاء الإداري العام عن الجزاء التأديبي .

¹ بن غولة الدين ، المرجع السابق ، ص 85.

1/ تمييز الجزاء الإداري العام عن إجراءات الضبط الإداري .

من المعلوم أن الضبط الإداري يهدف أساساً إلى الحفاظ على النظام العام بعناصره الكلاسيكية من أمن عام و صحة عامة و سكينه عامة، أو العناصر الحديثة و المرتبطة بالبيئة و الإقتصاد و العيش الكريم و غيرها، و عليه فدور الضبط الإداري هو دور وقائي يحقق المصلحة العامة و يحافظ على سلامة المجتمع بإتخاذ السلطة الإدارية مجموعة من القرارات و الأوامر و التدابير التي تحقق هذا الهدف.¹ كما أن هناك من يعرف الضبط الإداري بأنه تنظيم نشاط الأفراد في المجتمع بما يسمح للجميع ممارسة حقوقهم و حرياتهم من جهة و الحفاظ على قيم المجتمع من جهة أخرى.²

و بما أن الجزاء الإداري العام بإعتباره عقابي ردعي، فإنه يخضع حتماً إلى نظام قانوني، بحيث لا تستطيع السلطة أو الإدارة توقيعه إلا بناءاً على نص قانوني يمنحها هذا الإمتياز، إضافة إلى وجوب تحديد الجزاء الإداري المراد تطبيقه تحديداً شاملاً حتى تسهل عملية تطبيقه و لا يقع تداخلاً مع الجزاءات الأخرى، غير أن الأمر يختلف بالنسبة للضبط الإداري و إجراءاته حيث أن سلطة الإدارة في هذا المجال مستمدة من الوظيفة التي تمارسها بغض النظر عما إذا كان هناك نص قانوني يقرر إجراءً معيناً بذاته إخلال ما في مجال يمس بالنظام العام بكل عناصره.

كذلك يوقع الجزاء الإداري على أفراد أو مؤسسات عند الإتيان بعمل يخالف القوانين و اللوائح بغية العقاب على هذه المخالفة، أما الضبط الإداري فتدابيره وقائية الغاية منها حماية النظام العام بصوره المختلفة و لا تستهدف معاقبة الأشخاص بالقدر الذي تسعى إلى الحد من الممارسات التي قد تمس المظام العام، و أهم ما ينتج عن هذا التمييز بين الجزاء الإداري العام و إجراءات الضبط الإداري هو :

¹ - زينب عباس محسن، الضبط الإداري البيئي في العراق، مجلة رسالة الحقوق، كلية الإدارة و الإقتصاد ، جامعة القادسية، العراق، العدد 03، 2013، ص146.

² - محمد أمين كمال، الترخيص الإداري و دوره في المحافظة على النظام العام البيئي، مجلة الفقه و القانون، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، العدد 02، 2012، ص73.

- إحترام مبدأ الشرعية : أي أن الجزاء الإداري العام لا يمكن توقيعه إلا بموجب نص قانوني يوضح و يبين المخالفة المرتكبة و يحدد أي جزاء يطبق عليها دون غيرها من المخالفات، غير أن تدابير الضبط الإداري تمارسها الإدارة وفقا لنص عام يمنحها حق إتخاذ هذه الإجراءات إذا ما تبين لها وجود خطر يهدد النظام العام، على أن تراعي في ذلك عنصر التناسب بين الخطر و الإجراء.¹

- إحترام مبدأ المواجهة : إن السلطة الإدارية قبل اللجوء إلى الجزاء الإداري العام و يجب عليها إبلاغ المخالف بالتهمة الموجهة إليه و تمكينه من حقه في الدفاع، أما فيما يخص إجراءات الضبط الإداري فإن الإدارة ليست ملزمة بهذا الإجراء و عليه لا يمكن لمن صدر ضده إجراء ضبطي التحجج بعدم العلم و الإبلاغ.²

كذلك بالنسبة لوقت صدور كل من الجزاء الإداري العام و الإجراء الضبطي، فالأول عقابي علاجي يوقع على المخاطب به بعد ارتكابه للمخالفة، أما إجراء الضبط الإداري فهو وقائي قد يطبق قبل أي مخالفة إذا ما رأت السلطة الإدارية أن هناك من الأفعال ما يهدد النظام العام، غير أنهما يشتركان في صفة العمومية فكل منهما يصدر في حق أشخاص دون النظر إلى الرابطة الوظيفية أو التعاقدية بينهم وبين الإدارة إضافة إلى ذلك كلاهما يصدر عن سلطة إدارية.³

2/ تمييز الجزاء الإداري العام عن الجزاء التعاقدية.

بالنظر إلى هذا العنوان و للوهلة الأولى يتبادر إلى الذهن أن الجزاء الإداري العام يقع على الشخص دونما وجود رابطة بينه و بين الإدارة سواء كانت تعاقدية أو وظيفية، عكس ما نجد في الجزاءات التعاقدية التي تصدر من الإدارة تجاه المتعاقد معها في حالة حدوث إخلال بالالتزامات التعاقدية⁴، حيث أن عنصر العلاقة الموجودة بين الإدارة و المتعامل المتعاقد هو

¹ أعمار بوضيف ، المرجع السابق، ص 231.

² محمد سليمان مطاوي ، المرجع السابق ، ص 210.

³ محمد سليمان مطاوي ، المرجع السابق ، ص 251.

1Mireille Delmas-Marty et Catherine Teitgen-Colly, Punir sans juger de la répression

جوهر تقرير سلطات هذه الأخيرة في توقيع الجزاءات التعاقدية و التي قد تظهر بشكل واضح في نصوص العقد المبرم بين الطرفين، أو قد تتولد عن تطبيق القواعد التنظيمية العامة المتعلقة بالعقود الإدارية، و عليه فإن أهم خصوصية في هذا النوع من الجزاءات هي الرابطة التعاقدية بين الإدارة كطرف أول و المتعاقد كطرف ثاني¹.

و من أجل التفرقة بين الجزائين الإداري العام و التعاقدية، فإنه يمكننا القول أن الأول هو عقاب أو جزاء هدفه ردع أفعال مخالفة للقوانين و النظم، أما الثانية و هي الجزاءات التعاقدية فتطبق بعد صدور إخلال من المتعاقد بأحد الإلتزامات التعاقدية أو جزء منها، و يكون الهدف منها هو جبر الضرر الذي أحدثه هذا الإخلال بالإلتزامات و بما أن الهدف الرئيسي للإدارة هو السيرورة المطردة و الجودة للمرفق العام، فإن الجزاء التعاقدية يقرر من أجل معالجة و تصحيح وضع نجم إخلال بالإلتزام².

كما أننا لو نظرنا إلى الجزاء الإداري من خلال تميزه العمومية فإن هذه الخاصية تمثل أحد الإختلافات التي يمكن إعتماها بين الجزاء الإداري والجزاءات التعاقدية، و عليه لا يمكن إعتبار الجزاءات التعاقدية التي تسلطها الإدارة على المتعاقدين معها لعدم قيامهم بالإلتزامات تجاهها من نفس صنف الجزاءات الإدارية العامة، فالجزاءات التعاقدية تطبق أساسا على تلك الطائفة من الأفراد المتعاقدين مع الإدارة وفي حدود ما اتفقوا عليه في العقد الإداري الذي يربط بينهم فتتخذ الإدارة من العقد الإداري أساسا لتوقيع الجزاءات الإدارية ذات الطابع التعاقدية على كل متعامل متعاقد معها أخل بالإلتزامات التعاقدية وقد تصل هذه الجزاءات إلى حد فسخ العقد أو التنفيذ على حساب³، أما الجزاء الإداري العام لا يستدعي أي رابطة بين المجازي و المجازي.

¹ Administrative au droit administratif pénal, Économica, Paris, France, 1992, p12.

² محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص 105.

³ محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابه، 2005، ص 18.

3/ تمييز الجزاء الإداري العام عن الجزاء التأديبي.

يعرف الجزاء التأديبي بأنه تلك العقوبات التي توقع على الموظفين قصد تأديبهم بسبب إرتكابهم مخالفات وظيفية¹، وهناك من يرى أنه جزء مادي و أدبي في نفس الوقت يحتوي على عنصر الإيلام يلحق الموظفين بسبب إرتكاب مخالقة تأديبية. من خلال ما سبق يمكن القول أن الجزاء التأديبي يقتضي بالضرورة وجود رابطة وظيفية بين الموظف و الإدارة المستخدمة و التي يشغل فيها مركزا وظيفيا عاما، و بعبارة أخرى فإن الجزاء التأديبي يرتبط بالعلاقة الوظيفية وجودا و عدما فلا يمكن توقيعه إلا إذا حدث خطأ وظيفي قد يؤدي إلى حرمان الموظف بصفة مؤقتة أو دائمة مما يتمتع به من مزايا توفرها له هذه الوظيفة.

و للمواصلة في تحديد الإختلافات و التمايز بين الجزاء الإداري العام و الجزاءات الأخرى، فإن أول ما يختلف فيه الجزاء الإداري و الجزاء التأديبي هو أن هذا الأخير يستلزم بالضرورة وجود علاقة وظيفية بين الموظف و الإدارة، عكس الجزاء الإداري الذي لا يتطلب أي نوع من العلاقات، فالجزاء التأديبي يطبق على فئة معينة بذاتها هي فئة الموظفين دون سواها من المواطنين أو المتعاملين مع الإدارة.² كذلك يمكن أن نذهب إلى التفريق بين الجزاءات الإدارية العامة و الجزاءات التأديبية من خلال عنصر الهدف، فإذا كان الجزاء الإداري يهدف إلى تحقيق جزر و ردع كل من خالف القوانين و اللوائح، فإن الجزاء التأديبي رغم تضمنه لعنصر الإيلام إلا أنه يستهدف بدرجة أولى و أساسية الحفاظ على السير الحسن للمرافق العامة و تحقيق الغاية المرجوة منها أي تحقيق المصلحة العامة.³

2 محمد أبو ضيف باشا، النظام التأديبي ضوابط الجزاءات التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011، ص 7
²مصطفى أمين محمد ، المرجع السابق ، ص 198.

1نجوى محمد الصادق مهدي، حفظ الدعوى الجنائية اكتفاء بالجزاء الإداري، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية الاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، س 53 ، عام 1983 ، ص 24

الفرع الثاني : التمييز بين الجزاء الإداري العام و الجزاءات الأخرى خارج إطار القانون الإداري. بعد التوصل إلى التمييز بين الجزاء الإداري و غيره من الجزاءات في إطار القانون الإداري، و لأجل الإلمام بهذا الموضوع من كل جوانبه، فإنه من الأجدر التطرق إلى التمييز و التفرقة بين الجزاء الإداري العام كعقاب تفرضه السلطة الإدارية، و باقي الجزاءات و العقوبات التي تقرها القوانين الأخرى خارج الإطار العام للقانون الإداري، و هذا من خلال البحث في طبيات القانون المدني و كذلك الجنائي، و غيرها من القوانين الأخرى حتى نصل إلى صورة جلية للجزاء الإداري العام بعيدا عن كل التداخلات مع الجزاءات الأخرى و هذا سيكون من خلال ثلاث نقاط أساسية و هي :

- 1- تمييز الجزاء الإداري العام عن إجراء الجنائي .
- 2- تمييز الجزاء الإداري العام عن الجزاء المدني .
- 3- تمييز الجزاء الإداري العام عن التدبير الإحترازي.¹

1/ تمييز الجزاء الإداري العام عن إجراء الجنائي .

تعددت التعريفات التي تناولت العقوبات الجنائية و تباينت، غير أن معظمها يتفق في أن الجزاء الجنائي هو عقوبة يقرها القاضي على من تثبت مسؤوليته في ارتكاب جريمة ما و تتمثل هذه العقوبة في إيلاء الجاني بالإنقاص من بعض حقوقه الشخصية و أهمها الحق في الحياة و الحق في الحرية،² كذلك من بين أهم التعريفات الواردة في مجال الجزاء الجنائي نجد أنه جزاء تقويمي يحدده القانون، محتواه إهدار أو إنقاص حق أو مصلحة تخص الجاني، تنفذه سلطة قضائية مختصة و يحدد هذا الجزاء كما و نوعا بنصوص قانونية³ و عليه فهذه الصفة الجزاء الجنائي هو ما يقع على الجاني أو الجانح من عقاب بسبب ارتكابه جريمة ما و قد يمس هذا الجزاء حياته و حريته و ماله.

¹ نجوى محمد الصادق ، المرجع السابق ، 56.

3 أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجنائي العام، دار هومة، الجزائر، دط، 2015، ص 289

1- بوراس عبد القادر، العفو عن الجريمة و العقوبة في التشريع الجزائري المقارن "دراسة مقارن" دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، دط، 2013، ص 36.

من خلال ما التعريفات السابقة يمكننا أن نلاحظ أن الجزء الإداري العام و الجزء الجنائي يشتركان في صفة العمومية فكلاهما يطبق على من خالف القانون بصفة عامة، و هذا ما أدى ببعض الفقهاء إلى المناداة و المطالبة بإدراج بعض العقوبات الإدارية بدلا من الجزائية خاصة فيما يتعلق بالمخالفات و الجرائم الإجتماعية البسيطة.

و رغم هذا التشابه الموجود بين الجزائين إلا أنه يوجد من الفروق الكثير، و أولها بالنسبة للمجال الذي يطبق فيه كل واحد منهما، فالجزء الإداري يطبق على المخالفات الحاصلة على القوانين و اللوائح في إطار النشاط الإداري أما الجزء الجنائي أو العقوبات الجزائية فمجالها و إطارها هو الجرائم المنصوص عليها في قانون العقوبات، كذلك الأمر بالنسبة للجهة المختصة في توقيع الجزاء فتكون الجهات القضائية هي المختصة دون سواها في تسليط الجزاء الجنائي بينما الجزء الإداري هو من إختصاصات الإدارة، و منه نصل إلى نقطة تميز أخرى هي أن الإجراءات التي تتبعها الإدارة في تطبيق جزاءاتها هي إجراءات تخص القرار الإداري فيما يتعلق بالإصدار و التوقيع و غيرها، أما الجزء الإداري فإنه لا يوقع إلا بحكم قضائي صادر جهة قضائية إتبعته في ذلك الإجراءات الجزائية منذ تحريك الدعوة إلى غاية النطق بالحكم المتضمن هذا الجزاء¹.

كذلك من بين أهم معايير التفرقة بين الجزء الإداري و الجزء الجنائي نجد معيار المصلحة فإذا ما كانت المصلحة أساسية و جوهرية فإنها تدرج ضمن المصالح المحمية بالجزاء الجنائي و نفس الشيء يمكن إسقاطه على معيار الضرر فإذا كان الضرر جسيما و يمس مباشرة بالمصالح الإجتماعية كان لابد من إدراج الفعل المسبب له ضمن ما يعاقب عليه جنائياً و تجدر الإشارة في هذا الموضوع أيضا إلى أن آثار العقوبة الجزائية لها وقع شديد و ممتدة في الزمن أيضا حيث أنها تسجل في صحيفة السوابق العدلية، و بهذا التسجيل فإننا نراقب قضية العود بالنسبة لمعتادي الإجرام مما يؤدي إلى تشديد العقوبة² ، غير أن الأمر بالنسبة للعقوبة

¹ ناصر لباد ، المرجع السابق ، ص 83.

² أحمد بوسقيعة ، المرجع السابق ، ص 211.

الإدارية فهو خلاف ذلك فهي لا تسجل في هذه الصحيفة و المعيار المعتمد عليه و المأخوذ به هو معيار خطورة الفعل.

2/ تمييز الجزاء الإداري العام عن إجراء المدني .

إن فكرة الجزاء المدني تتجسد فعلا عند اللجوء إلى قواعد المسؤولية المدنية، وعليه فالجزاء المدني هو ذلك الأثر المترتب عن مخالفة القانون المدني سواء تعلقت المخالفة بالتصرفات القانونية، أو الحقوق المالية أو غير المالية، حيث يكون الهدف منه هو إعادة التوازن للمصالح التي تم الإخلال بها، فهو يظهر جليا في إجبار الملتزم على أداء ما إلتزم به، أو العودة إلى الحالة الأصلية قبل التصرف و هو ما نعبر عنه بالبطلان أو الفسخ، و يظهر أيضا في صورة التعويض و إزالة أثر المخالفة و هي الغالبة التطبيق في الجزاء المدني، حيث يذهب القضاء في هذا المجال إلى تقرير التعويض العادل عن الضرر و كذلك تحديد طريقة التعويض و مقداره طبقا للنصوص القانونية الواردة في القانون المدني و منها المادة 132 التي تنص " يعين القاضي طريقة التعويض تبعا للظروف ، ويصح أن يكون التعويض مقسطا، كما يصح أن يكون إيرادا مرتبا، ويجوز في هاتين الحالتين إلزام المدين بأن يقدر تأمينا".¹

وبقدر التعويض بالنقد، على أنه يجوز للقاضي، تبعا للظروف وبناء على طلب المضرور، أن يأمر بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه، أو أن يحكم وذل ك على سبيل التعويض ، بأداء بعض الإعانات تتصل بالفعل غير المشروع.

و عليه فإن الجزاء المدني نطاقه هو علاقات الأفراد فيما بينهم و التي يسيرها القانون الخاص حيث يتساوى الأفراد في إطار الحقوق و الإلتزامات في هذا النوع من العلاقات، أما الجزاء الإداري العام يحكمه القانون العام و هو يتولد من خلال العلاقة بين الإدارة و الأفراد و تفضيلها بامتيازات السلطة العامة، كذلك إذا ما نظرنا إلى الهدف من العقوبتين نجد أن الجزاء المدني هدفه الأساسي هو جبر الضرر و الموازنة بين الذمتين الماليتين، إنما الجزاء

¹الأمر رقم 75-58 المؤرخ في مؤرخ في 20 رمضان عام رمضان عام 1395 الموافق الموافق 26 سبتمبر سنة سبتمبر سنة 1975، المتضمن القانون المدني، المعدل و المتمم القانون المدني، المعدل و المتمم.

الإداري فهدفه جزري ردي لكل مخالف للوائح و القوانين، كما أنه من حيث طبيعة الجزائين فالجزاء المدني طبيعته تعويضية تأتي لجبر الضرر، و قد يمتد إلى أن يمس الوضع الذي كان قائما قبل صدور الفعل المرتب للمسؤولية¹، أما الجزاء الإداري العام فإنه قد يؤثر على المستقبل أي أنه يؤدي إلى المنع من ارتكاب المخالفة و قد يعود حتى إلى الماضي و هو ما يتجلى في المصادرة مثلا أو الإزالة، و من بين الإختلافات المتوصل إليها أيضا هو السلطة الموقعة للجزاء، حيث أن الجزاء المدني توقعه السلطة القضائية المختصة طبقا لحكم قضائي، أمل الجزاء الإداري فهو من إختصاص الإدارة بإعتباها سلطة عامة².

من خلال ما تقدمه في هذه التفارقة و التمييز بين الجزاء الإداري العام و الجزاء المدني، نخلص إلى هذا الأخير يرتكز و يتأسس الخطأ و الضرر، و ينبنى على التعويض، غير أن الجزاء الإداري لا يرتبط بالعلاقات بين الأشخاص، و إنما يتأتى من مخالفة القوانين و النظم و غالبا ما يكون موضوعه العقاب.³

3/ تمييز الجزاء الإداري العام عن التدابير الاحترازية .

يمكن تعريف التدابير الاحترازية بأنها مجموعة من الإجراءات القانونية تواجه خطورة إجرامية كامنة في شخصية مرتكب الجريمة، تهدف إلى حماية المجتمع، عن طريق منع المجرم من العود إلى ارتكاب جريمة جديدة، و من أهم مميزات التدابير الاحترازية :

* طابع الإجبار والقسر

* ارتباطها بالخطورة الإجرامية

* التجرد من الفحوى الأخلاقي

* الإيلام ليس مقصودا في التدبير الاحترازي

¹ محمد سليمان مطاوي ، المرجع السابق ، ص 213.

² عبد المعمر عبد العزيز ، المرجع السابق ، ص 200.

³ بن بو عبد الله فريد، العقوبات الإدارية الجزائية في التشريع الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، فرع القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، 2017-2018 ، ص 83.

* التدبير الاحترازي لا يوقع إلا إذا كان من يخضع له قد ارتكب جريمة

كما تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري لم يورد تعريفا جامعاً مانعاً لهذه التدابير، غير أنه توجد العديد من التعاريف و أهمها القائل أن " التدابير الاحترازية هي مجموعة من الإجراءات التي يصدر بها حكم قضائي لتجنيب المجتمع خطورة تكمن في شخصية مرتكب الفعل غير المشروع.¹"

من خلال ما سبق، نجد أن الإجراءات الاحترازية تصدر عن جهة قضائية عكس الجزاءات الإدارية التي تكون الإدارة مصدرها دوماً، كذلك الإجراءات الاحترازية هي خطوات لمنع الخطورة من التفاقم و الظهور في شكل جريمة جديدة، أما الجزاء الإداري فهو عقاب في حد ذاته ، كذلك الأمر من حيث الطبيعة فالتدابير الاحترازية هي إجراءات وقائية استباقية، أما الجزاءات الإدارية العامة هي ردعية.

و ختاماً لهذا الفصل، يمكن القول أن الجزاء الإداري أو العقوبة الإدارية ، هي عبارة عن قرارات إدارية منفردة تصدرها إدارة صاحبة السلطة المختصة على كل من يخالف القانون أو التنظيم و اللوائح المعمول بها.

وبالرغم من أن هذه السلطة أثارت كثيراً من الجدل بحكم أنها تتعارض مع مبدأ الفصل ما بين السلطات، إلا أن المجلس الدستوري الفرنسي أقر بدستوريتها كما سبق وأشرنا ،وأصدروا قانوناً متكاملًا ومستقلاً للعقوبات الإدارية.

لذا كرس مجلس الدولة الجزائري ، الذي نجده في العديد من المناسبات يقضي بشرعية تصرف الإدارة في فرض جزاءات إدارية على كل من يخالف القانون أو التنظيم إلا أن هذا الموقف من المشرع الجزائري يقتضي منا البحث والتفصيل أكثر في الشروط التي فرضها على الإدارة كضمان لعدم تعسفها في استعمال سلطتها ، الأمر الذي جعل المشرع الجزائري يتدخل ويضع ضوابط موضوعية و شكلية و المتمثلة في احترام الحق في الدفاع و مبدأ المواجهة

2- فوزية عبد الستار، مبادئ علم الإجرام و علم العقاب، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، دط، 2007، ص 251.

و تسبب جميع الجزاءات الإدارية، وكذلك التناسب بين الجزاء الإداري و المخالفة الإدارية وشرعية الجزاءات الإدارية ، و إخطار المعني بالأمر وغيرها من الضمانات الباقية ، وهي كلها تعتبر ضمانات تقيد الإدارة في مواجهة الأفراد أثناء ممارسة الاختصاص المنوط بها ، وهذا ما ستتم تناوله في الفصل الثاني من هذه الدراسة.

الفصل الثاني

الضمانات القانونية

لمشروعية الجزاء الإداري العام والرقابة عليه

تمهيد

من خلال العمل اليومي و المتواصل للإدارة، فإن هذه الأخيرة تلجأ إلى توقيع الجزاءات الإدارية العامة، غير أنها و ضمن ممارسة الصلاحيات الموكلة لها قد تتحرف في فرض هذه العقوبات، أو تتعسف في استعمالها مما يؤثر سلباً على بحقوق و حريات الأفراد، و باعتبار أن العقوبة الإدارية شأنها شأن العقوبة الجنائية من ناحية إيلاء المخطئ، و كذلك الأمر من حيث أنها تمارس و تسلط وفق ضمانات يحددها الدستور و القوانين فيما يتعلق بالجانب الموضوعي أو الإجرائي، حيث تعد هذه الأخيرة تجسيدا لممارسة الحقوق و الحريات العامة للأفراد، و عليه فالعقوبات و الجزاءات الإدارية العامة لا يمكنها أن تتحرف عن سياق المبادئ العامة و الشروط الأساسية لتوقيع العقوبة، و إلا سنجد أنفسنا أمام تعسف للإدارة في استعمال سلطاتها سواء تجاه موظفيها أو المتعاقدين معها، أو مع أشخاص لا تربطهم بها أي صلة، و هذا ما يهمننا في هذا الفصل .

و عليه سنحاول دراسة هذا الجانب وفق مبحثين أساسيين، يدرس الأول الضمانات القانونية لمشروعية الجزاء الإداري العام (المبحث الأول)، بينما يتناول الثاني الرقابة الإدارية و القضائية على الجزاء الإداري العام (المبحث الثاني) .

المبحث الأول

الضمانات القانوني لمشروعية الجزاء الإداري العام

تتسم الجزاءات الإدارية العامة بالطابع الردعي، الجزري حيث كانت في البداية تمس الأشخاص المرتبطين مع السلطة العامة أو الإدارة بعلاقة وظيفية أو تعاقدية، غير أنه ووفقا للتطورات التاريخية الحاصلة في مهام التي تقوم بها الدولة في كل المجالات سواء السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية و ما يترتب على ذلك من مخالفات قد تتجم عند الممارسة العادية أو الاستثنائية، و من ثمة فقد تجاوزت الجزاءات الإدارية العامة الأشخاص المرتبطين مع الإدارة إلى غيرهم من الذين لا علاقة لهم مع الإدارة أصلا .

و نظرا لما في الجزاءات الإدارية من مساس بحقوق الأفراد و حرياتهم، فمن الجوب بما كان أن تمارس هذه الأخيرة ضمن نفس الإطار و المبادئ العامة التي تحكم كل العقوبات الردعية سواء كان مصدرها قضائي أو إداري، و من هذا المنظور، و انطلاقا من أن الإطار القانوني الإجرائي و الموضوعي الذي يحكم العقوبة الجنائية باعتباره ضمانا للحقوق و الحريات، فإننا لا نستطيع أن نتناول العقوبات الإدارية خارج هذا المجال، أي دون إخضاعها للمبادئ العامة و كذا الإجراءات الشكلية التي تعد الضمانة الأولى للأفراد المخاطبين بهذا النوع من الجزاءات، و عليه سيتم التطرق إلى الضمانات الشكلية (**المطلب الأول**) و بعدها إلى الضمانات الموضوعية (**المطلب الثاني**) محاولة للإلمام بعنصر الضمانات عموما.

المطلب الأول

الضمانات الشكلية لمشروعية الجزاء الإداري العام

يجمع الفقه و القضاء على إلزامية إحاطة الفرد عند توقيع الجزاء، بقدر من الضمانات تمليه المبادئ القانونية العامة، من غير حاجة إلى وجود نص يقرها على جميع العقوبات أيا كان مجال أعمالها، مدني أو جزائي أو إداري وعليه فإنه توجد مجموعة من الضمانات الجوهرية يجب أن تتوفر كحد أدنى قبل توقيع الجزاء مهما كان نوعه، وهو ما تمليه العدالة المجردة و ضمير الإنصاف و الأصول العامة في المحاكمات أو في توقيع الجزاءات حتى و إن لم يرد النص عليها، ويمكننا أن نرجع إلى هذه المبادئ من تلك المقررة بالقوانين الإجراءات الخاصة بالمحاكمات مثلا و غيرها من المبادئ العامة التي تسعى دوما إلى تقديم الضمانات الأساسية للفرد في مواجهة العقوبات و خاصة الجزاءات الإدارية التي هي مجال دراستنا.

وعليه و من أجل تمكين الإدارة من ممارسة حقها كسلطة هدفها الصالح العام، دون الإخلال بحقوق الأفراد و حرياتهم تم إخضاع الجزاء الإداري العام إلى مجموعة من الضمانات الشكلية التي تمكن المعني به من مواجهته في الإطار القانوني، و تتمثل أساسا في ضرورة مراعاة مبدأ المواجهة (الفرع الأول)، تأكيد حقوق الدفاع (الفرع الثاني)، و أخيرا التقيد عنصر التسبيب (الفرع الثالث).

الفرع الأول : مراعاة مبدأ المواجهة

من أهم المبادئ التي يجب أن تخضع لها الجراءات بكل أنواعها، هو مبدأ المواجهة حتى تحوز هذه العقوبات مشروعيتها، و قد تضمنت أغلب التشريعات النص على وجوب منح المتهم الحق في مناقشة ما وجه إليه من أفعال، ليكتسب بذلك قيمة قانونية بعيدا عن كل تعسف أو تسلط.

من خلال ما سبق فإنه لزاما علينا تحديد معنى هذا المبدأ بدقة إذ يعرفه بعض الفقهاء بأنه " ضرورة إخطار صاحب الشأن بالتهمة الموجهة ضده، حتى يتمكن من الدفاع عن نفسه و ذلك بإعطائه مهلة لإعداد دفاعه و تمكينه من تقديم مذكراته الدفاعية"¹، كما يعتبره آخرون أنه " حق المدافع في الحصول على كل المعلومات التي تكون مفيدة في دفاعه بما في ذلك حق الاطلاع على مختلف العناصر التي يتضمنها ملف الدعوى، و أن تمنح مهلة كافية للتمكن من مناقشة ما يحتويه هذا الملف من أدلة و كذلك الاتصال بمحام في ظروف تكفل الاحترام الكامل لسرية الاتصال"².

و من منطلق وجوبية هذا المبدأ في المادة الجزائية، فإن هذه الوجوبية تنطبق أيضا على المادة الإدارية و ذلك حفاظا على مبدأ المساواة فقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى إقرار مبدأ المواجهة في القرار الصادر في قضية السيدة Gravier Veuve Trepie ضد محافظ -Seine- حيث أن هذه السيدة كانت تمتلك كشكا لبيع الجرائد و قامت المحافظة بإصدار قرار بسحب الترخيص لهذا النشاط و هذا بسبب خطأ صدر عن السيدة صاحبة الكشك، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قرر إبطال القرار المتضمن للجراء معتبرا أنه تجاوز في استعمال السلطة إذ يقول:

" lorsque une décision administrative prend le caractère d'une sanction et qu'elle porte une atteinte assez grave à une situation individuelle la jurisprudence

1- ناصر حسين العجمي، المرجع السابق، ص 296.

1- خالد موسى توني، المرجع السابق، ص 299.

exige que l'intéressé à été mis en mesure de discuter les motifs des les mesures qui le frappe" ¹

نخلص مما سبق أن مجلس الدولة الفرنسي قد فرض على السلطة الإدارية عند إصدارها لقرارات تتضمن جزاءات إدارية، أن تمكن المعنيين و المخاطبين بهذه القرارات من مناقشة الأسباب التي أدت إصدارها، مما قد يؤدي إلى إبطالها إذا خالفت الإدارة ذلك. و قد جعلت العديد من التشريعات من هذا المبدأ أساسا للحفاظ على مشروعية الجزاء الإداري لما فيه من ضمان لحقوق المخاطب بالجزاء، لهذا فالعمل على تجسيد هذا المبدأ يستدعي بالضرورة تحقيق العناصر التالية :

- ❖ تبليغ المخالف و إعلامه بالعقوبة الإدارية.
- ❖ تبليغ المخالف بما هو منسوب إليه من وقائع.
- ❖ تيسير و تمكين الإطلاع على ملف المخالفة لإبداء الملاحظات.
- ❖ حق اللجوء إلى مدافع و تحضير كل ما يمكنه من الدفاع.

1/ تبليغ المخالف و إعلامه بالعقوبة الإدارية

بمعنى أنه يجب على الإدارة أن تبلغ و تعلم المخالف بالجزاء و العقوبة التي هي بصدد استصدارها في حقه، إذا لم يعمل على استدراك و تغيير الوضع الذي أدى إلى المخالفة و يكون ذلك من إخلال الاعذار التي تعد إجراءً إلزامياً قبل اللجوء إلى تطبيق العقوبة، إي أنه شرط لصحة الجزاء الإداري و من أهم الأمثلة التي يمكن أن ندعم بها ما سبق المادة 39 من القانون المتعلق بمطابقة البناءات و إتمام إنجازها² و التي تنص على الآتي: " لا يمكن تحقيق المطابقة في مفهوم أحكام هذا القانون لأي بناية مشيدة مخالفة للأحكام

2- Gravier-Trompier, G.A.J.A, N°:56, 15ème édition, DALLOZ, C.E. 05-05-1994, ,P 348.

1- قانون رقم 08 - 15، المؤرخ في 17 رجب عام 1429، الموافق 20 يوليو سنة 2008، يحدد قواعد مطابقة البناءات و إتمام إنجازها، ج.ر.ج.ج، عدد 44، بتاريخ 03 أوت 2008.

التشريعية والتنظيمية السارية المفعول على قطعة أرض تابعة لمستثمر فلاحية عمومية أو خاصة.

في هذه الحالة يجب على لجنة الدائرة أن تقدم إعدارا لصاحب البناء غير الشرعي لإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية في الأجل الذي تحدده.

و كمثل ثاني نجد المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 91-416 و التي تنص : " كل تقصير في تطبيق أحكام هذا المرسوم و الأحكام المتعلقة بالمقاييس التقنية للإستغلال و شروط النظافة و الأمن و الأخلاق الرياضية و كفاءة موظفي التأطير، يمكن أن تترتب عليه العقوبات التالية:

1- إنذار كتابي يأمر بإحترام المقاييس السالفة الذكر و أحكام هذا المرسوم، في خلال شهر واحد من تاريخ تسجيل المخالفة،

2- الإغلاق المؤقت للمنشأة لمدة ستة (06) أشهر في حالة عدم إحترام الإنذار،

3- الإغلاق النهائي للمنشأة بعد ستة (06) أشهر من الإغلاق المؤقت في حالة

عدم تنفيذ الإلتزامات التي تقع على عاتق المستغل للمنشأة.¹

من خلال المثالين السابقين نخلص إلى مدى أهمية هذا العنصر الذي يشكل ضمانا لصالح من صدرت منه المخالفة في مواجهة الإدارة المصدرة للجزاء كما يعد ضمانا للإدارة لحماية قراراتها من الإلغاء أو الإبطال .

2/تبليغ المخالف بما هو منسوب إليه من وقائع

أن أساس هذا العنصر، هو أن تقوم الإدارة بتبليغ المخالف بما هو منسوب إليه من وقائع، أي أن تنتهي إلى علمه الأعمال و الأفعال التي ارتكبها و أدت إلى المخالفة القانونية، و التي تستوجب جزاء إداريا، و عليه تتم الإشارة إليه للعمل على تفادي هذا السلوك

2- المرسوم التنفيذي رقم 91 - 416، المؤرخ في 02/11/1991، يحدد شروط إحداث المنشآت الرياضية و استغلالها، ج.ج.ج، عدد 54، بتاريخ 03 نوفمبر 1991.

و اللجوء إلى إلغاء أسباب و آثار المخالفة، و يكون ذلك عن طريق إنذار يوجه إلى العنوان المصرح به من قبل المعني مسبقاً، توضح فيه الإدارة ماهية الأفعال المرتكبة و ما خلفته من نتائج و ما يمكن أن يترتب عنها من جزاءات، في حالة ما إذا لم يقم المخالف بالتصويبات و التقويمات اللازمة في ظرف زمني محدد.

و من أجل إضفاء ضمانات أكثر للحقوق و الحريات الخاصة بالأفراد، فإن هذا العنصر يعد جوهرياً و مخالفته تؤدي إلى إبطال العقوبة أو الجزاء الإداري،¹ لذا فإن الإدارة أو الجهة الموقعة للجزاء ملزمة بإخطار و إبلاغ المخالف بما هو منسوب إليه من وقائع تمثل مخالفة قانونية، و تمنحه مدة زمنية محددة للعدول على ما قام به من أفعال و إصلاح الأضرار الناتجة عنها.

3/ تيسير و تمكين الاطلاع على ملف المخالفة لإبداء الملاحظات

إضافة إلى تبليغ الأفراد بالمخالفات المرتكبة من طرفهم و إعلامهم بالعقوبات المترتبة عنها و منحهم المدة المطلوبة لتصحيح الوضع الناتج عن تصرفاتهم، فإنه يجب أيضاً على الإدارة أن تسهل و تيسر لمرتكب المخالفة الإطلاع على الملف كاملاً من أجل مناقشة ما نسب إليه من أفعال و محاولة تبيان مدى صحتها من عدمه، و ما إذا كانت هي فعلاً التي أدت إلى الآثار المترتبة عليها و عليه كان وجوباً على الإدارة أن تمنح للأفراد هذا الحق الذي يعتبر في حد ذاته ضماناً سواء بالنسبة للأشخاص مرتكبي المخالفات أو بالنسبة للإدارة مصدره الجزاء الإداري لتجعل من تصرفاتها مدعومة قانونياً، و في منأى عني أي طعن سواء إداري أو قضائي قد يؤدي إلى إبطالها أو إعدامها. و من أهم الأمثلة التي يمكن إدراجها في هذا السياق هو ما جاء النص عليه في المادة 14 من المرسوم التنفيذي 06-428 حيث تنص " يقرر سحب رخصة الاستغلال بعد أن يكون قد أُنذر المعني بالأمر على أن يتوقف عن المخالفة في أجل محدد و بعد أن يكون قد استلم تبليغاً بموضوع المخالفات و بعد أن يكون قد وفرت

1- عقون مهدي، المرجع السابق، ص 70.

له شروط الاطلاع على الملف وتقديم ملاحظاته الكتابية و الشفوية، بمساعدة شخص يختاره.¹

4/حق اللجوء إلى مدافع و تحضير كل ما يمكنه من الدفاع

يعد هذا العنصر من صميم احترام مبدأ المواجهة كضمانة من الضمانات الأساسية للأفراد ضد الجزاءات الإدارية العامة، حيث يتمثل في تمكين المخاطب بالقرار الإداري المتضمن للعقوبة الإدارية من اللجوء و الاستعانة بمستشار أو محام يدافع عنه وفق الطرق القانونية والتنظيمية المعمول به اثار المترتبة و الموجودة، و من أهم النصوص القانونية التي جاءت مدعمة لهذا العنصر نجد المادة 53 من الأمر 03-03 و التي تنص : " تكون جلسات الاستماع التي قام بها المقرر، عند الاقتضاء، محررة في محضر يوقعه الأشخاص الذين استمع إليهم. وفي حالة رفضهم التوقيع يثبت ذلك في المحضر. يمكن للأشخاص الذين يستمع إليهم الاستعانة بمستشار".² أما في مجال الشهود و الاستعانة بهم كما نجد المادة 135 من القانون رقم 02-01 المتعلق بالكهرباء و توزيع الغاز حيث تنص على الآتي " تفصل غرفة التحكيم في القضايا التي ترفع إليها باتخاذ قرار مبرر، بعد الاستماع إلى الأطراف المعنية . ويمكن أن تقوم بكل التحريات بنفسها أو بواسطة غيرها، كما تعيين خبراء، عند الحاجة و أن تستمع إلى الشهود . و يمكن عند الاستعجال أن تأمر بتدابير تحفظية." بعد أن تعرضنا إلى كل العناصر الأساسية لإحترام مبدأ المواجهة فإنه توجد إجراءات أخرى تعد من جوهر هذا المبدأ و تتمثل في :

1- المرسوم التنفيذي رقم 06-428 المؤرخ في 26 نوفمبر 2006، المحدد لإجراءات منح رخص إستغلال لإنتاج الكهرباء، ج.ر.ج، عدد 76، الصادر بتاريخ 29 نوفمبر 2006.
2- الأمر رقم 03-03، المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

1- التأكد من وقوع المخالفة الإدارية

بالنسبة للدول التي تعتمد قانون العقوبات الإداري الموحد كما أشرنا إليه في بداية هذه الدراسة مثل ألمانيا و إيطاليا فإن تحديد وقوع المخالفة من عدمه يرجع إلى السلطة الإدارية و هذا ما هو منصوص عليه قانونا، غير أنه في حالة عدم وجود نص صريح في هذا المجال تحال هذه الصلاحية إلى السلطة المحلية أو الوزير المختص و بالتالي فإن أي قرار يتضمن جزاءً إداريا يصدر عن هذه السلطات دون ما تحديد للوقائع المشكلة للمخالفة يعد قرارا معيبا يمكن الطعن فيه بكل الطرق. أما بالنسبة للدول التي لا تأخذ بقانون العقوبات الإدارية الموحد فإن الجزاءات الإدارية تستدعي وجود مخالفة مرتكبة و مكتملة الأركان و جب التحقق من وجودها و ثبوتها من خلال إجراء تحقيق إداري تضبطه إجراءات و قوانين و غالبا ما يكون المكلف بالتحقيق عونا إداريا تعهد إليه هذه المهمة على أن يقوم بها بسرعة كما هو الشأن بالنسبة للمخالفات الاقتصادية، حيث يجب أن يكون هذا العون مؤهل قانونا و مختص و مثال ذلك أعوان الرقابة لدى المصالح التجارية.¹

2- التحقيق الإداري

إن إجراء الإحالة على التحقيق عنصر شكلي أساسي حيث به و من خلاله تنطلق عملية البحث و التفتيش للتحقق من وجود المخالفة و نسبتها إلى مرتكبها و وجب أن يتميز هذا العمل بالموضوعية و الحياد حتى نصل إلى الغاية المرجوة منه وهي تقصي الحقيقة و تكريس العدالة، و بالنسبة للجزاءات الإدارية العامة فإن المكلف بالتحقيق قد يكون شخصا و قد يكون هيئة أو لجنة، و من مشتملات التحقيق نجد عرض الوقائع المراد دراستها من حيث الزمان و المكان و الأدلة الموجودة، و كذا سماع المعني بالجزاء و منحه كل ما يخوله القانون من وسائل تمكنه من الدفاع عن نفسه و التي ذكرناها آنفا²، و نظرا لضرورة إجراء التحقيق كإجراء إجباري قبل توقيع الجزاء فقد أكدت المحكمة العليا هذا في حكمها القاضي بإبطال

1- نسيغة فيصل، المرجع السابق، ص 122..

2عقون المهدي ، المرجع السابق ، ص125.

القرار الصادر عن اللجنة متساوية الأعضاء المؤرخ في 1987/11/22، المتضمن شطب السيدة (ف م) من مهنة التوثيق، لأن هذه اللجنة لم تمنح السيدة المعنية حق الاطلاع على الملف و لم تمكنها من معرفة ما نسب إليها من أخطاء، نفس الشيء بالنسبة للحق في الدفاع الذي لم يضمن لهذه الأخيرة، أيضا لم يتم إخبارها بحقها في اللجوء إلى محامي أو مدافع.¹

الفرع الثاني : تأكيد حقوق الدفاع

إن الحقوق و الحريات تكفلها عدة مبادئ و أهمها مبدأ حق الدفاع الذي لا يمكن المساس به أو الإنتقاص منه لأنه ليس محميا بنصوص قانونية فحسب إنما هو من مبادئ العدالة فلا يمكن بأي حال من الأحوال تسليط جزاء أو عقاب دون تمكين المخالف أو المتهم من الدفاع عن نفسه سواء بشخصه أو بإنتداب من يدافع عنه أو تسخر له الجهة المشرفة على المحاكمة من يدافع عنه في إطار المساعد القضائية، و من أجل الإلمام بهذا الموضوع في مجال الجزاءات الإدارية العامة سنحاول تحديد مفهوم حق الدفاع أولا ثم نتطرق إلى حدود هذا الحق ثانيا.²

1/ مفهوم حق الدفاع

ذهب العديد من الفقهاء إلى تعريف حق الدفاع على أنه حق الخصوم في أن يقدموا حججهم أمام القضاء و أن يعرفوا ما تم تقديمه من حجج خصومهم و أيضا جميع إجراءات التحقيق المتخذة من قبل المحكمة، كذلك نجد أن من أهم النصوص التي تتضمن هذا الحق هو الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في المادة 11 منه و التي تنص على الآتي : " كل شخص متهم في جريمة يعتبر بريئا إلى أن تثبت إدانته قانونا بمحاكمة علنية تؤمن له فيها الضمانات الضرورية للدفاع عن نفسه"³. أما المشرع الجزائري فقد ضمنه في الفصل الرابع المتعلق بالحقوق و الحريات حيث جاءت المادة 56 منه لتتنص على ما يلي : " كل شخص يعتبر بريئا

¹قرار المحكمة العليا ، المؤرخ يوم 1987/11/22 ، المتضمن الشطب من مهنة التوثيق ، من د. رقم. القرار.

²محمد سعد فودة ، المرجع السابق ، ص 213.

³الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وثيقة تاريخية هامة في تاريخ حقوق الإنسان، صاغه ممثلون من مختلف الخلفيات القانونية والثقافية من جميع أنحاء العالم، واعتمدت الجمعية العامة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في باريس في 10 كانون الأول/ ديسمبر 1948 بموجب القرار 217 ، بوصفه أنه المعيار المشترك الذي ينبغي أن تستهدفه كافة الشعوب والأمم.

حتى تثبت جهة قضائية نظامية إدانته في إطار محاكمة عادلة تؤمن له الضمانات اللازمة للدفاع عن نفسه " و لم يكتف بذلك بل ذهب إلى حد التطرق إلى الأشخاص غير القادرين ماديا على ضمان دفاع ملائم عن التهم الموجهة إليهم حيث تنص المادة 57 من الدستور على الآتي " للأشخاص المعوزين الحق في المساعدة القضائية ، يحدد القانون شروط تطبيق هذا الحكم.¹

كذلك نجد القرار المتعلق بالمجلس الأعلى للسمعي البصري لسنة 1989 حيث يرى المجلس الدستوري الفرنسي أنه " لا يمكن توقيع أي عقوبة على صاحب الترخيص ما لم تعط لهذا الأخير فرصة لتقديم ملاحظاته حول الأفعال المنسوبة إليه أو تعطى له إمكانية الإطلاع على الملف"² و عليه لم يبق هذا الحق مكفولا فقط في العقوبات الجنائية بل إنتقل ليعمم على جميع الجزاءات بما في ذلك الإدارية، و عليه فإن كل قرار يتضمن جزاء إداريا من الوجوب بما كان أن يمنح صاحبه الحق في الدفاع عن نفسه بكل الوسائل و الآليات المتاحة قانونا قبل أن يسلب في حقه هذا الجزاء.

من خلال ما سبق و بالنظر إلى مفهوم مبدأ حق الدفاع و كذلك مبدأ حق المواجهة نجد من الفقه من يرى أنهما في الأصل يشكلان مبدأ واحد غير أن الفقه الحديث إستقر على أنه يوجد تمييز كبير بين المبدئين و كل واحد منهما مستقل بذاته عن الآخر إذ لا يمكن إعتبار مبدأ المواجهة آلية للدفاع بل هو مبدأ مستقل في حد ذاته فقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى حصر هذا المبدأ على الإجراءات الإدارية في جزء من العلاقات التي تكون بين الإدارة و الأفراد الذين لا توجد بينهم و بين الإدارة رابطة من أي نوع، ليتسع المجال ليشمل حتى الأفراد الذين تربطهم بالإدارة علاقة وظيفية أو تعاقدية و يعد ذلك إقرارا لعدم إمكانية إصدار القرارات المتضمنة جزاءات إدارية ما لم يمكن أصحابها من حقهم في الدفاع، و بالتالي فإن

¹- الدستور الجزائري 2020 ، المادة 57.

² عيساوي عز الدين، الضمانات الأساسية في مواجهة السلطة العقابية للهيئات الإدارية المستقلة، المرجع السابق، ص 145.146.

كلاهما مبدأ منفصل عن الآخر مغزاه إضفاء المشروعية على الجزاء الإداري من جهة و الحفاظ على الحقوق و الحريات من جهة أخرى.

2/ حدود حق الدفاع

باعتبار مبدأ الحق في الدفاع من الأسس التي تقوم عليها العدالة و من أهم العناصر التي تتركس شرعية الجزاء غير أنه لا يمكن أن يكون مطلقا إذ قد ترد عليه بعض الحدود التي قد تؤدي إلى وقفه أو الحرمان منه و من أهم هذه الحدود :

أ/ عدم احترام الآجال

فقد يرد تقييد لهذا الحق بمدة زمنية محددة قانونا يجب على كل من صاحب الحق و الإدارة الإلتزام به فلا يجوز للمخاطب بالجزاء الإداري العام ممارسة هذا الحق خارج الآجال المحددة قانونا و هذا ما يؤدي مباشرة إلى سقوط هذا الحق خاصة إذا لم يقدم المعني ما يبرر هذا التراخي أو البطء في ممارسة حقه في الدفاع.¹

ب/ رفض المخالف الإطلاع على ملف التحقيق

إن هذا السلوك الصادر عن مرتكب المخالفة الذي قد يقرر في حقه جزاء إداري، يعد بشكل واضح تنازلا عن هذا الحق المقرر قانونا و هنا لا يكون على الإدارة أي حرج في إتمام عملها بإصدار القرار المتضمن للجزاء الإداري.²

ج/ تخطي حق الدفاع من أجل الضرورة

يوجد من الحالات الطارئة ما لا يمكن للإدارة صده أو رده، و بالتالي إذا ما توافرت ظروف معينة يمكن للإدارة اللجوء إلى إصدار قراراتها المتضمنة الجزاءات الإدارية العامة دون الرجوع إلى حق الدفاع و دون التقييد به على أن لا يستمر هذا الوضع و العودة إلى القاعدة العامة المتمثلة في مراعاة حق الدفاع.³

¹ عقوني مهدي، المرجع السابق، ص 82..

² مرسى حسام ، المرجع السابق ، ص 94.

³ نجار زكي محمد ، المرجع السابق ، ص 143.

د/تخطي حق الدفاع بسبب الطبيعة القانونية

إن ممارسة حق الدفاع قد يمثل في بعض الأحيان عائقا في حد ذاته أمام سلطة الإدارة التي منحها القانون صلاحية فرض الجزاء، و إذا ما توقف ذلك على إعمال الحق في الدفاع فإن الوضع سيتفاقم و يخرج العقوبة عن هدفها مغزاها، مثال على ذلك توقف سيارة في مدخل مستشفى أو تحميل عدد زائد من الركاب في حافلة نقل إلى غير ذلك من الأمثلة و من ثم فإن هذه الحالات يكون فيها القرار الإداري مشروعاً رغم عدم استيفائه للإجراءات المطلوبة كونه جاء في ظروف غير عادية، و هنا يشترط أن الحالة الموجودة لا تستدعي الانتظار الذي قد يؤدي إلى ضرر كبير للمصلحة المحمية¹.

الفرع الثالث : التقيد بعنصر التسبب

إن الجزاء الإداري العام يصدر وفق أحد الآليات التي تمارس بها الإدارة صلاحياتها و المتمثلة أساساً في القرارات الإدارية التي يجب أن تكون قانونية من حيث الشكل و الإصدار و التوقيع و غيرها من العناصر و من أهم ما يجب توفره في القرار هو عنصر التسبب، غير أن الإدارة ليست مجبرة على أن تسبب قراراتها إلا إذا وجد إلزام قانوني صريح، غير أنه و إعتباراً أن حق توقيع الجزاءات الذي منحه المشرع للإدارة هو إستثناء من كون الجزاء غالباً ما يكون قضائياً فقد أكد على وجوب تسبب القرارات الإدارية المتضمنة الجزاءات الإدارية عملاً على تجسيد مشروعية هذه الأخيرة². و عليه سنحاول تحديد مفهوم التسبب أولاً، و تبيان أهميته ثانياً، و تعداد ضوابطه ثالثاً.

أولاً: مفهوم التسبب :

من أهم الضمانات التي يتميز بها الجزاء الإداري العام هو تسبب القرارات الصادرة في شأنه، ذلك لما يحتويه من حماية لحقوق المخالف أو المخاطب بالقرار حيث يعرفه البعض بأنه الإفصاح على الأسباب القانونية و الواقعية، التي تبرر القرارات الإدارية و حتى لا يتم الخلط

¹ أنيس جعفر ، المرجع السابق ، ص 92.

² سليمان محمد المطاوي ، القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 211.

بين السبب و التسبب، فإن السبب هو ركن يراد به التعبير عن الحالة القانونية التي أدت بالإدارة إلى التدخل، أما التسبب فينصب على المبررات و الأحداث الموجودة و الوقائع التي حصلت،¹ وعليه يمكن أن نخلص إلى أن الفارق يتجلى في أن السبب ركن من أركان صحة القرار أما التسبب لا يعد كذلك فلا يؤثر عدم وجوده على صحة القرار ما لم ينص المشرع على ذلك.

و نظرا لما في الجزاءات الإدارية العامة من مساس بالحقوق و الحريات فإن الإدارة مجبرة و ملزمة بتسبب قراراتها الصادرة في هذا الشأن حفاظا على مصدقيتها و قانونية تصرفاتها، و كبحا لتعسفها و تسلطها و إستعمالها لإمتهيازات السلطة العامة من ناحية، و من ناحية أخرى فإن التسبب يعد حماية و ضمانة للأفراد في مواجهة الجزاءات الإدارية العامة.²

ثانيا: أهمية التسبب في القرار الجزائي.

رغم أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها الإدارية تطبيقا للقاعدة التي تقول " الأصل في القرارات الإدارية أنها صحيحة و مشروعة إلا إذا إشتراط القانون وجوب التسبب صراحة" غير أن هذه القاعدة لا يمكن إطلاقها على عموم القرارات الإدارية فإذا ما نظرنا إلى القرارات المتضمنة الجزاءات الإدارية العامة، وطبقا لما تتطوي عليه من علاقة مباشرة بحقوق الأفراد و حرياتهم فإن التسبب في هذا النوع من القرارات يعد إجراء جوهريا قد ينتج عن عدم وجوده بطلان القرار، حيث أن التسبب في هذا المجال إنما هو إعلام للمخاطبين بالقرار بالوقائع و الأخطاء التي إرتكبوها و أدت بالإدارة إلى إصدار القرار³، و عليه فإن تسبب القرار الإداري المتعلق بالجزاء الإداري ذو أهمية بالغة سواء كان ذلك بالنسبة للإدارة مصدرة القرار أو الشخص المعني به أو القاضي الإداري في موضوع بسط رقابته على مشروعية الجزاءات⁴.

¹ محمود حلمي ، المرجع السابق ، ص 234.

² صوالحية عماد ، المرجع السابق ، ص 94.

³ أبو ضيف باشا محمد ، المرجع السابق ، ص 211.

⁴ ناصر لباد ، المرجع السابق ، ص 145.

أ/ بالنسبة للإدارة المصدرة للجزاء

بما أن تسبب القرارات الإدارية المتضمنة الجزاءات الإدارية يعبر في محتواه على مدى شفافية الإدارة و نزاهة الأعمال التي تقوم بها، و باعتباره أيضا من أهم الضمانات لمشروعية الجزاء الإداري العام، فإن الإدارة تسعى دوما إلى جعل قراراتها من هذا النوع بعيدة على كل ما يمكن أن يشوبها من أخطاء تؤدي إلى إبطالها و ذلك من خلال دراسة الوقائع و الملابسات و البحث عن الأسباب الحقيقية التي أدت إلى اتخاذ هذه القرارات،¹ و بالتالي يبلغ إلى علم المخالف بالقرار الصادر من ملبسات، فتكون الإدارة بذلك قد تجنبت توقيع جزاءات منقوصة من ضمانات مشروعيتها.

ب/ بالنسبة لمن تقرر في حقه للجزاء

بما أن التسبب في القرارات الإدارية من أهم الضمانات التي لا يمكن إغفالها فإن أهميته بالنسبة للفرد المعني بالقرار المتضمن للجزاء تكمن في أنه يبرز موقف الإدارة و الدوافع التي أدت إلى اتخاذ هذا القرار و التي بمقتضاها يكون للمخاطب بالقرار إما قبولها أو رفضها أو الطعن فيها أمام الهيئات المختصة،² كما تجدر الإشارة إلى أن عنصر التسبب يمكن المخالف من إعداد دفاعه من خلال معرفته بالأسباب و الوقائع التي أدت بالإدارة إلى اتخاذ هذا القرار، و هو بذلك يعد ضمانة جوهرية لحماية حقوق الأفراد .

ج/ بالنسبة للقاضي الإداري

من خلال عنصر التسبب في القرارات الإدارية التي يكون موضوعها الجزاء الإداري العام يتمكن القاضي الإداري من مراقبة مدى صحة القرار من خلال الوقائع المذكورة لتبرير اللجوء إليه³ و من ثم فالتسبب من أهم العناصر التي تمكن القاضي من ممارسة الرقابة على مشروعية الجزاء الإداري فإذا غاب هذا العنصر عن القرار جاز للقاضي الإداري الحكم ببطلانه و إلغائه إذ يعد ركنا أساسيا لمشروعية القرارات الإدارية المتضمنة للجزاءات الإدارية.

¹ أمين مصطفى ، المرجع السابق ، ص 156.

1- عماد صوالحية، المرجع السابق، ص 154.

2- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 64.

ثالثاً: ضوابط التسبب :

باعتبار أن التسبب من أهم العناصر التي يجب أن يتضمنها القرار الإداري الذي ينصب على الجزاء الإداري العام فإنه من الضروري أن تتوافر فيه ضوابط تحدده و تبين أسسه و يمكن التطرق إليها في الآتي :

- يجب أن يكون كافياً لإصدار القرار، بمعنى يجب أن يكون محتوى التسبب يؤدي فعلاً إلى نتيجة واحدة هي إتخاذ القرار الإداري المنطوي على الجزاء الإداري.
- يجب أن يكون مكتوباً و تسرد في محتواه كل الوقائع و الحالات التي أدت إلى إتخاذ القرار.
- يجب أن يكون كاملاً، أي أن تذكر جميع الوقائع و الأحداث التي قام بها المخاطب القرار و التي تشكل مخالفة قانونية و تؤدي إلى جزاء إداري.
- يجب أن يكون معاصراً للقرار، أي أن يكون في ذات الظروف الزمنية المرتبطة بين الأحداث و صدور القرار.
- يجب أن يعلن لصاحب الشأن.
- يجب أن يكون واضحاً، أي يجب الإبتعاد عن الغموض و إستعمال العبارات التي من شأنها أن تترك غموضاً لدى المخاطب بالقرار أو من يدافع عنه أو القاضي الإداري .
- يجب أن يكون محدداً بواقعة و شخص أو أشخاص معينين أي أنه لا يجوز أن يتسم بالإطلاق على فئة أو على أحداث متباينة.¹

و عليه يمكننا القول أن التسبب من الشكليات الجوهرية التي ينبني عليها القرار المتضمن الجزاء الإداري العام، كما يعد ضماناً مشتركة للأفراد في مواجهة أي تسلط أو تعسف للإدارة في هذا المجال حيث بدونه يكون قرار الإدارة عرضة للإبطال و الإلغاء.

¹ عبد العزيز عبد المنعم ، المرجع السابق ، ص 111

المطلب الثاني

الضمانات الموضوعية لمشروعية الجزاء الإداري العام

بعد دراسة الضمانات الشكلية و الإجرائية للجزاءات الإدارية العامة، و نظرا لعدم كفايتها لتكريس حقوق الأفراد في مواجهة الإدارة، فإنه لزام البحث عن ضمانات أخرى لتدعيم مشروعية هذا النوع من العقوبات و هي الضمانات الموضوعية التي تتمثل أساسا في العديد من المبادئ التي جاءت لتمنح الجزاء الإداري بمفهومه الحديث تلك القوة القانونية و الشرعية التي تمكن الإدارة من حماية المصالح العامة و حسن سيرها و كذا المحافظة على التطبيق الصارم للقوانين و اللوائح من جهة، و تسمح للأفراد بممارسة حقوقهم و حرياتهم المكفولة دستوريا و قانونيا و عليه سنحاول في هذا المطلب التطرق إلى هذه المبادئ الأساسية و من خلال دراسة مبدأ شرعية الجزاء الإداري و عدم رجعيته في الفرع الأول، و مبدأ شخصية الجزاء و وحدته في الفرع الثاني، أما الفرع الثالث نخصه لمبدأ التناسب بين الجزاء المفروض و المخالفة المرتكبة.

الفرع الأول : مبدأ شرعية الجزاء و عدم رجعيته.

I / مبدأ شرعية الجزاء : محتوى هذا المبدأ هو أن تحديد مجموع الأفعال التي تعتبر جرائم، و كذا العقوبات الواجب تسليطها على مرتكبيها هو من اختصاص المشرع أي أن السلطة التشريعية هي الوحيدة المخولة بحصر الجرائم و ما يقابلها من جزاءات تجسيدا لما جاء في نص المادة الأولى لقانون العقوبات الجزائري على أنه " لا جريمة و لا عقوبة و لا تدبير أمني بغير قانون " و يعد هذا المبدأ من أسس العقوبات الجزائية غير أنه يجد مجاله أيضا في الجزاءات الإدارية العامة لم فيه من مساس بحريات و حقوق الأفراد، وعليه فمن باب أولى البحث عن النصوص و القوانين التي تضمن شرعية الجزاءات الإدارية حتى لا يترك ذلك للتقدير¹. كما جاء في المادة 43 من دستور 2020 " لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل

¹ أبو يونس محمد الباهي ، المرجع السابق ، ص 214.

ارتكاب الفعل المجرم"¹ و من ثم وجب البحث عن النصوص المقررة للجزاء الإداري و التي يفترض العودة إليها من أجل إضفاء الشرعية على القرارات الصادرة في هذا الشأن.

و بالنظر إلى النصين السابقين فإنه لا يمكن للإدارة بأي حال من الأحوال أن تقر و تسلط جزاءً إدارياً لم يتضمنه نص قانوني أي أنه مهما كانت الأفعال الناتجة عن الأفراد و مهما كانت المخالفات المترتبة على ذلك فإن الإدارة لا تستطيع بأي حال من الأحوال توقيع عقوبات أيما كان نوعها ما لم يكن منصوص عليها قانوناً.

و إذا تمعنا في جوهر هذا المبدأ نجد أنه يتضمن هدفين أساسيين أولهما حماية حقوق و حريات الأفراد في مواجهة الإدارة و أيضاً حماية الإدارة من الطعون و المتابعات التي يمكن أن تتعرض لها إذا ما خرجت على إطار شرعية تصرفاتها، و نظراً للأهمية القصوى التي يكتسبها هذا المبدأ سنحاول التطرق إلى بعض النقاط التي توضحه و تحدد مجاله و نتائجه أيضاً.

➤ **سلطة تحديد الجزاء الإداري العام :** كقاعدة عامة فإن سن القوانين هو إختصاص حصري للسلطة التشريعية، أي أنها هي التي يمكنها وضع النصوص القانونية التي تحدد المخالفات الإدارية و ما يترتب عليها من جزاءات، غير أنه ترد إستثناءات على هذه القاعدة و التي تمنح الإدارة الحق في إصدار نصوص في هذا المجال و ذلك لأسباب ترتبط بالعمل الإداري في حد ذاته².

1 - السلطة التشريعية كمصدر للجزاء الإداري : إن الأصل في سن القوانين يرجع إلى السلطة التشريعية التي تتبع في ذلك إجراءات عديدة معبرة على إرادة الشعب ضمن الخطوات المتتالية منذ بداية التحضير لمشروع القانون إلى غاية العرض على البرلمان ثم مناقشته، ثم إصداره إلى غير ذلك مما يكسبه القوة و الشرعية نظراً لما قد يكون فيه من مساس بحقوق و حريات الأفراد³.

1-الدستور الجزائري 2020، المادة 43.

² بيسيوني عبد الغني ، المرجع السابق ، ص 68.

³عقون مهدي، المرجع السابق، ص 37.

و بالعودة إلى الدستور الجزائري نجد أنه يقرر بكل صراحة أن لا وجود لجريمة و لا وجود لأي جزاء أو عقاب إلا من خلال نص قانوني يحدد الجريمة بكل أركانها و يحدد الجزاء نوعا و كيفاء، و عليه فإن أصل سن القوانين يعود للسلطة التشريعية و في هذا ضمانا لممارسة الحقوق، و إذا كان هذا المبدأ مستقر عليه في المادة الجنائية فقد ذهب المجلس الدستوري الفرنسي ليؤكد تطبيقه على جميع مجالات الجزاءات الردعية أيا كان الإختصاص القانوني المشمولة به، حيث يقول " إن مبدأ الشرعية في شقه الجزائي كغيره من المبادئ العقابية لا يقتصر إعماله على الجزاءات الجنائية فقط وإنما يسري أيضا بالنسبة لكل جزاء روعي يعهد به المشرع إلى جهة غير قضائية"¹ و من ثم فإن حصر و تحديد العقوبات الإدارية من طرف المشرع يجعل الإدارة مجبرة على التقيد بما أقره المشرع و يضعها أمام التزامات عديدة تتمثل في أنه لا يجوز للإدارة إستعمال عقوبات و جزاءات لم ينص عليها المشرع، كما أن يجب عليها العودة إلى النصوص المقررة و المحددة للمخالفة و عدم الخروج عنها أي أن تحديد الواقعة بنص قانوني واضح يستلزم التقيد بالنص المقرر للجزاء على هذه الواقعة الممثلة للمخالفة في حد ذاتها.

2 - الإدارة كمصدر للجزاء الإداري : إعتبارا لما سبق بأن المشرع هو المختص في

تحديد الجزاءات، غير أن البعض من الفقهاء يرى أن طبيعة النشاط الإداري الذي يتميز بالسرعة و المرونة و التطور في الواقع يصعب على المشرع مواكبة هذه المعطيات لما يمتاز به التشريع من بطء و تعدد في المراحل قد يؤدي إلى إفلات بعض المخالفات من الجزاء، كذلك فإن عنصر الثبات في التشريعات و القوانين الأخرى كالقانون المدني و غيره لا يتماشى و التطور السريع الذي يتسم به القانون الإداري حيث يقول الدكتور سليمان الطماوي " لو كان للقانون الإداري أن يقنن، لأصبح أكثر القوانين عرضة للتغيير و التبديل"²

1- سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، دط، 1979، ص 30.

2- ناصر حسين العجمي، المرجع السابق، ص 235

و نظرا للممارسات الإدارية العديدة و المتعددة في مختلف الأنشطة المرفقية و غيرها فإن الإدارة تكتسب القدرة على تحديد المخالفات و الجزاءات الرادعة له مع التأكيد على عدم المساس بالحريات و الحقوق، فيبقى مجال إختصاص الإدارة هو ما لم يشملته المشرع بنص، و إعمالا للقاعدة العامة أن لا جريمة و لا عقوبة إلا بنص في النطاق الإداري نصل إلى أنه يمكن للإدارة تحديد المخالفات و الجرائم الإدارية عن طريق اللوائح و عليه فإن إحتكار التجريم بالنسبة للمشرع يسقط في المادة الإدارية إذ يمكن أن تكون اللوائح مصدرا لبعض المخالفات و الجزاءات .

و من الجدير بالذكر أن السلطات الممنوحة للإدارة في هذا السياق ليست مطلقة فالعقوبات الإدارية تحكمها ضمانات لا يجوز للإدارة التغافل عنها و إلا فإن الرقابة القضائية أو الإدارية لن تغفل هذه التجاوزات.

II / عدم رجعية الجزاء :

نظرا لم يربط بين الجزاءات الإدارية العامة و الجزاءات الجنائية من عناصر مشتركة و التي تتمثل أساس في طبيعة كليهما الجزرية و الردعية، فإنه لزاما أن يخضعا لنفس المبادئ القانونية و التي من أهمها مبدأ عدم رجعية القوانين و الذي مغزاه أن الجزاء لا يمكن تطبيقه أو تسليطه على أفعال و وقائع تمت قبل صدوره أي أن هدف الأفعال قد لا تمثل جرما أو مخالفة قبل سريان هذا القانون، حيث أن هذا المبدأ من أهم المبادئ تكريسا في الدساتير و النظم القانونية¹.

و بما أن الجزاءات الإدارية العامة في مضمونها و هدفها و تطبيقها قد تمس الحريات و الحقوق و حتى و إن لم يكن ذلك فإنها تؤثر عليها بطريقة واضحة، و عليه فإن إعمال هذا المبدأ بشأنها فيه حماية لحقوق الأفراد و حرياتهم من تسلط الإدارة، فالهدف الجوهرى لمبدأ عدم رجعية القوانين هو تحقيق العدالة و ضمان الحقوق و قد أكد مجلس الدولة الفرنسي على سريان هذا المبدأ على كل النصوص القانونية المتضمنة لأي نوع من الجزاءات و لا يقتصر على

¹ حكيم السعيد ، المرجع السابق ، ص 168.

الجنائية دون غيره، و من أهم مقومات مبدأ عدم رجعية القوانين هو أن النصوص الجزائية غالبا ما تصدر متضمنة تكليفا بسلوك معين أو النهي عنه حيث من غير المعقول أن يكون التكليف بما فات و سبق بل هو موجه للآتي و القادم في الزمن حيث يرى الأستاذ - DEMOLOBE - " إن رجعية القوانين أمر غير منطقي من حيث المبدأ و مرد مخالفتها للمنطق أن القانون لا يجوز أن يكون ملزما قبل أن يكون معروفا، و من غير المعقول أن يكون ممكنا إصدار أوامر أو تصريحات بالنسبة إلى تصرفات مضت و وقائع تمت".¹

أما المشرع الجزائري فقد كرس هذا المبدأ في الدستور إضافة إلى المادة الثانية من القانون المدني الجزائري و التي تنص على ما يلي : " لا يسري القانون إلا على ما يقع في المستقبل و لا يكون له أثر رجعي..."، و جاءت المادة الثانية من قانون العقوبات الجزائري أيضا لتنص على أنه " لا يسري قانون العقوبات على الماضي إلا ما كان منه أقل شدة " ².

و تطبيقا لهذا المبدأ على الجزاءات الإدارية العامة نجد أنه ضمانا للإدارة في تبرير أعمالها و تصرفاتها كما أنه يعتبر ضمانا للأفراد في الحفاظ على حقوقهم و حرياتهم، غير أن هذا المبدأ ترد عليه بعض الاستثناءات، نحاول ذكرها في الآتي.

• **رجعية القانون نظرا لطبيعة المخالفة :** يوجد نوع من المخالفات ما يطلق عليه إسم السلوكات و الجرائم المتعاقبة التي ترتبط و تتتابع لتكون جريمة، و من هذه الوقائع و السلوكات ما يمثل مخالفة قائمة بذاتها فإذا ما تمت في ظل القانون القديم و إستمرت إلى غاية صدور القانون الجديد فيشملها هذا الأخير بالجزاء طالما أن هناك إستمرار و ترابط بين الأحداث.³

• **رجعية القانون الأصلح للمخالف :** بالرغم مما يمثله عدم رجعية القوانين و الجزاءات من ضمانات للأفراد و حماية للحقوق و الحريات إلا أن هذا المبدأ يمكن الخروج

¹نجم عليوي خلف، مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية، الجامعة الجديدة الإسكندرية، مصر، ط1، 2016، ص 88-89.

²محيو احمد، المرجع السابق، ص 68.

³محسن خليل، نفس المرجع، ص 69.

عنه في حالة ما إذا كان القانون الجديد بما فيه من جزاءات تصب في مصلحة المتهم أو المخالف رغم ارتكابه للأفعال و حدوث الوقائع في ظل القانون القديم.¹

الفرع الثاني: مبدأ وحدة و شخصية الجزاء.

I / مبدأ وحدة الجزاء :

تعتمد كل التشريعات في مجال الجزاءات بشكل خاص على مبدأ وحدة العقوبة و عدم جواز تعدد العقوبات لذات الفعل، إلا أن هذا المبدأ لم يقتصر على القانون الجنائي فحسب بل تعداه ليشمل الجزاءات الإدارية العامة، وذلك بالنظر إلى توسع دور الإدارة و تعدد صلاحياتها سواء التي منحها إياها المشرع أو تلك التي تفرضها طبيعة عملها في علاقاتها مع الأفراد، حيث أصبح من حق السلطات الإدارية إصدار الجزاءات سواء على تربطها بهم علاقات وظيفية أو تعاقدية أو تنعدم العلاقة بينهما لكن يبقى للإدارة حق توقيع جزاءاتها على من يخالف اللوائح و القوانين لما في ذلك من ضرر. و عليه فإن تطبيق مبدأ وحدة العقوبة على الجزاءات الإدارية العامة أصبح أمراً حتمياً.²

و المراد بهذا المبدأ أنه لا يمكن تسليط عقوبة على وقائع تشكل مخالفة إلا مرة واحدة أي لا يعقل أن يعاقب من الشخص بجزائين مختلفين على المخالفة واحدة ما لم ينص القانون صراحة على الجمع بين العقوبتين و إعتبار إحداها تابعة و من ثم لا يمكن تكرار الجزاء على نفس الفعل، كما أنه لا يتصور أن يتضمن القرار الإداري إلا جزاء واحد عن واقعة واحدة ما عدا في الحالات غير العادية³. و تجدر الإشارة أيضاً أن الإخلال بهذا المبدأ و عدم احترامه يؤدي إلى إبطال و إلغاء القرار المتضمن للجزاء، إضافة إلى أنه تعدي واضح على ما أشرنا إليه في مبدأ المشروعية حيث أن وجود عقوبتين يستدعي بالضرورة وجود خطئين فلا يمكن تصور ازدواجية للجزاء على خطأ واحد حيث ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى رفض تعدد

¹ محسن خليل ، نفس المرجع ن ص 99.

² فودة محمد ، المرجع السابق ، ص 111

³ عماد صوالحية، المرجع السابق، ص 165.

العقوبات الإدارية على مخالفة واحدة، إذ إعتبر أن وحدة العقوبة من المبادئ العامة و عليه تكون الإدارة ملزمة به دون الحاجة إلى نص قانوني يثبته.¹

إلا أنه رغم ما في هذا المبدأ من ضمانات و تدعيم للحقوق و الحريات فإنه يوجد من الحالات و الإستثناءات ما يستدعي الخروج عنه و هي :

- **العقوبات التبعية :** من خلال مضمون مبدأ وحدة العقوبة يتبين لنا أن المقصود به هو العقوبة الأصلية التي وجب تسليطها للمعاقبة على فعل معين بصورة أساسية، غير أنه يمكن إضافة للعقوبة الأصلية إدراج عقوبات تكميلية للتصدي لذات المخالفة دون أن يكون هناك تعارض مع مبدأ وحدة العقوبة و ذلك لأن الجزاءات التكميلية وفقا لهذه التسمية لا تكون مستقلة فهي مكملة للجزاء حسب خطورة المخالفة و آثارها، فهي لا تدخل ضمن ما يسمى بتعدد العقاب على الفعل الواحد.²

- **العقوبات التي تسلط على المخالفات المستمرة :** بعد توقيع العقوبات الأصلية و كذا التكميلية التي بينها سابقا و لم يتوقف المخالف عن الأفعال التي من شأنها أن تجعل المخالفة قائمة و مستمرة، فإنه يترتب على ذلك حق للإدارة في تسليط الجزاء عليه من جديد فإذا لم يلتزم مثلا صاحب محل بالقرار الصادر بالغلق، فإن هذا يمنح الإدارة حق تسليط عقوبة أخرى عليه، ليس هذا فقط بل يمكنها التشديد في الجزاء و صولا إلى الهدف الجزري و الردعي الذي تتشده الجزاءات الإدارية العامة.

- **إقتران العقوبات الجزائية بالإدارية :** و مفاد هذا هو الجمع بين الجزاء الإداري و الجزاء الجنائي، و قد تبنى المشرع الجزائري هذا النهج في العديد من المواضيع و ذلك إعتقادا على معيار المصلحة المحمية و التي تسدعي حيزا كبيرا من الحماية.³

1 عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 71-72.

2 عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الاداري ن المرجع السابق ن ص 125.

3 خليل خالد ، المرجع السابق ، ص 203.

II / مبدأ شخصية الجزاء :

مفاد هذا المبدأ هو أنه لا يمكن أن تترتب مسؤولية شخص ما إلا على ما صدر منه من أفعال، أي أن مسؤولية الفرد تقوم إذا أتى أفعالا تنتج عنها أضرار و بمعنى آخر مراعاة عنصر العلاقة السببية بين الفعل و الضرر، و إذا تم الأخذ بهذا المبدأ من طرف المشرع فإن الهدف منه هو تحقيق المعنى الأسمى للعدالة فلا يتصور توقيع أي جزاء إلا على من قامت مسؤوليته فعلا عن الأضرار التي أحدثتها أفعاله .¹

و إذا ما أردنا تحديد مجال تطبيق هذا المبدأ نجده لا يقتصر فقط على العقوبات الجنائية بل يتعداها ليشمل غيرها من الجزاءات و من بينها الإدارية حتى إذا لم يتم النص على هذا صراحة بإعتباره من المبادئ الأساسية لتحقيق العدالة و قد ذهب المشرع الجزائري إلى تكريس هذا المبدأ من خلال المادة 160 من الدستور الجزائري و التي تنص : " تخضع العقوبات الجزائرية إلى مبادئ الشرعية و الشخصية"² و بالرجوع إلى النصوص التشريعية الجزائرية، يمكننا إستخلاص تطبيقات كثيرة لمبدأ شخصية العقوبة و منه ما ورد في المادة الثالثة من الأمر 03-03 الفقرة أ حيث تنص " كل شخص طبيعي أو معنوي أيا كانت طبيعته يمارس بصفة دائمة نشاطات الإنتاج أو التوزيع أو الخدمات أو الإستيراد".³

و بالرغم من أن أصل نشأة هذا المبدأ هو النطاق الجنائي إلا أنه إمتد ليشمل كل الجزاءات، فالأساس فيه أن تتصرف المسؤولية إلى الفاعل غير أن هذه القاعدة ليست عامة فقد تترتب مسؤولية أشخاص آخرين غير المرتكب الفعلي للمخالفة، و هو ما نجد له عدو صور تدرج تحت فكرة المسؤولية عن فعل الغير و التي تظهر جلية فيما يلي:

- مسؤولية حارس الشيء
- مسؤولية مالك الشيء
- المسؤولية التضامنية

1مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية و أهدافها، دراسة مقارنة، د.د.ن، د.ط، 1976، ص 182.
2الدستور الجزائري 2020، المرجع السابق.
3بوسقيعة أحمد ، المنازعات الجمركية ، المرجع السابق ، ص 126.

و عليه يبني مبدأ شخصية الجزاء على إرتباط هذا الأخير بالشخص مباشرة أو بشكل غير مباشر و سواء قام بفعل إيجابي أدى إلى المخالفة أو فعل سلبي مثل الإمتناع عن عمل ما¹، و إذا اعتبرنا أن هذا المبدأ يكرس إرتباط شخص المخالف بالأفعال المنسوبة إليه و ترتب المسؤولية على ذلك فإننا في هذا الإطار نتحدث عن الشخص الطبيعي و كذلك الشخص المعنوي و فرض الجزاءات الإدارية في حقه بما يتماشى و طبيعته.

الفرع الثاني: مبدأ التناسب بين الجزاء و المخالفة .

يرتكز مبدأ التناسب بين الجزاء و المخالفة، على أن تقدر العقوبة بحجم ما نتج عن الفعل المكيف كمخالفة من أضرار، إذ لا يمكن بأي حال من الأحوال توقيع عقوبة الإعدام على من إرتكب مثلاً مخالفة من المخالفات التجارية، كما أنه لا يعقل أن نطبق و نسلط جزاء المصادر جرماً جنائياً كالضرب و الجرح العمدي، و عليه فإن فحوى هذا المبدأ هو الملائمة الواضحة بين خطورة الأفعال المرتكبة و الجزاء المقرر لها، أي بعبارة أخرى تقدير العقوبة المناسبة للجرم المرتكب دون أن يكون هنا تعسف و غلو في تطبيق الجزاء.²

أما في الإطار المتعلق بالجزاءات الإدارية العامة نجد أن عنصر و مبدأ التناسب يمكن إستجلائه من خلال التوافق بين الأحداث و الأفعال التي أدت إلى المخالفة، و العقوبة التي تم تقريرها ضد المرتكب للفعل المؤثم، إي إصدار قرار إداري يتضمن عقوبة محددة نوعاً و كما بما يتناسب مع جسامة و خطورة الفعل المرتكب و هذا ما يمكن أن نطلق عليه التلائم بين الخطاء و الجزاء.³ كما يمكن القول أن مضمون هذا المبدأ هو يحتوي القرار على القدر اللازم فقط من الجزاء لإجبار مرتكب المخالفة على العدول عن هذا الفعل و عدم إتيانه لاحقاً.

من خلال دراستنا للمبادئ السابقة و التي تبناها كل من المشرع و الفقه لتكريس مشروعية الجزاءات الإدارية العامة، فإننا نجد أن مبدأ التناسب بين الجزاء و المخالفة أيضاً من المبادئ المستقرة التي يجب على الإدارة الإلتزام بها حتى و إن لم ينص عليه صراحة، حيث أن

1حمد أبو ضيف باشا، المرجع السابق، ص 54.

2محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 68.

3فاطمة الزهراء فيرم، المرجع السابق، ص 262.

الرقابة الإدارية و القضائية تلعب دورها في حالة ما إذا تجاوزت حدود المصلحة العامة في تسليط الجزاء. و عليه يجب أن لا يخرج الجزاء عن القدر الضروري لتحقيق الردع و أن لا يتجاوز حدود آثار الواقعة المشكلة للمخالفة،¹ و إلا سنجد أنفسنا أمام ما يعرف بعيب الإنحراف بالسلطة في تقدير الإدارة لخطورة المخالفة المرتكبة و جسامة الأفعال التي أتاها المخالف و ما قررت له من عقوبات و جزاءات ضدها.

وقد تطرق مجلس الدولة الفرنسي إلى هذا المبدأ حيث إعتبر أن تطبيقه لا يقتصر على العقوبات ذات الطابع الجنائي فحسب بل يتعداها على غيرها من العقوبات ليشمل الإدارية أيضا، إذ أوضح أن مفهومه هو أن تكون العقوبة المسلطة ضرورية بشكل صريح، كما أن إعتقاد هذا المبدأ في نطاق الجزاءات الإدارية فيه حماية لحقوق الأفراد حريةاتهم ضد تعسف الإدارة، كما أنه يمثل دعما و سندا للقرارات الإدارية الصادرة في هذا الإطار و التي يجب أن تحترم الإدارة فيها بعض العناصر التي تجسد و تكرر هذا المبدأ و هي:

- إحترام عنصر المنطقية في العقوبة.
- إحترام الحد الأقصى للجزاء الإداري.
- إستعمال العقوبات التكميلية التي في كثير من الأحيان تحقق التناسب بين الجزاء و المخالفة اذا ما تبين أن العقوبة الأصلية لم تف بالغرض.²

1أحمد ناصر راشد الطنيجي، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط1، 2016، ص 22.

2بوراس عبد القادر ، المرجع السابق ، ص 123.

المبحث الثاني

الرقابة الإدارية و القضائية على الجزاء الإداري العام

لقد تم التسليم بأن السلطة ظاهرة اجتماعية لا يستقيم النظام الجماعي من دونها، فهي التي تزيل الصراع بين حاجيات الفرد ومتطلبات الجماعة، كذلك تم الإجماع على أنه لا يمكن أن يوجد مجتمع منظم من دون وجود هيئات الضبط الإداري باعتبارها العصب الحقيقي للسلطة وجوهرها، بالإضافة إلى أن وجودها ضروري للحرية، حيث يستحيل وجود حرية بغير نظام، فهي تعمل على إيجاد نوع من الانسجام والتنسيق بين حريات الأشخاص و الصالح العام، والذي يتغير بتغير ظروف المكان والزمان وطبيعة نظام الدولة¹.

ومع أهمية وظيفة الضبط الإداري وضرورتها للمحافظة على النظام العام، فإنه يبقى جلي أن نشاط الإدارة، وما يتضمنه من الجزاءات الإدارية، ينبغي أن يخضع لرقابة واسعة تضمن التزام هيئات الضبط الإداري بالضوابط التي ينبغي عليها احترامها وذلك دائما في إطار عملية تحقيق التوازن بين المحافظة على النظام العام وحماية حقوق وحرريات الأشخاص².
وعليه سيتم معالجة هذا المبحث في مطلبين أساسيين ، حيث سندرس الرقابة الإدارية على الجزاءات الإدارية (المطلب الأول) ، والرقابة القضائية على الجزاءات الإدارية (المطلب الثاني).

¹نسيغة فيصل ، المرجع السابق ، ص 93.
²شنطاوي علي خطر ، القضاء الإداري الأردني مطبعة كنعان، عمان الأردن، 1995 ، ص 52

المطلب الأول

الرقابة الإدارية على الجزاء الإداري العام

مما لا شك فيه أن الإدارة تعمل في إطار مبدأ المشروعية، بمفهوم عام تخضع كافة سلطات الدولة للقانون وفي كل صور نشاطها ، لأن القانون هو الذي يقف حائلا دون الاعتداء على حقوق الأفراد وحريرتهم، وأنه بغض النظر على الجدل الفقهي حول نطاق تلك الشرعية فإن المستقر عليه أن هذه الشرعية تؤخذ طبقا للمفهوم الواسع الذي يشمل كافة القواعد القانونية مهما كان مصدرها أو قوتها وهو الذي يحدد لنا مفهوم الرقابة الإدارية ونطاقها.¹

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، وعليه فإن هذا النوع من الرقابة يعتبر بالغ الأهمية لضمان سلامة ومشروعية القرارات الإدارية خاصة وأنها تعد رقابة ذاتية تمارسها الإدارة مصدرة الجزاء الإداري حفاظا على سلامة قراراتها كما يمكن أن تمارس بناءً على تظلم من ذوي الصفة والمصلحة.²

وعليه يعتبر مبدأ المشروعية في هذا المقام أهم المبادئ التي تلتزم الإدارة باحترامها أثناء إصدار قراراتها المتضمنة الجزاءات الإدارية، وفي احترام الإدارة لهذا المبدأ يمكن القول بأن الإدارة قد ضمنت سلامة قراراتها بصفة عامة، وسلامة الجزاءات الإدارية التي تصدرها في مواجهة الأفراد الذين يرتكبون مخالفات ترتب توقيعها بصفة خاصة من الطعن فيها بإلغاء أمام القضاء الإداري، فما هو المقصود بالرقابة الإدارية وما هي صورها ؟

للإجابة على هذا التساؤل وجب تقسيم هذا المطلب إلى فرعين أساسيين على النحو

التالي:

¹ شحيا إبراهيم عبد العزيز ، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت 1994 ، ص34 .

² محسن خليل ، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري ، الإسكندرية، د.د.ن، د.ط، سنة 1983 ، ص44 .

- 1/ مفهوم الرقابة الإدارية ومشروعيتها (الفرع الأول).
- 2/ صور الرقابة الإدارية على الجزاءات (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم الرقابة الإدارية ومشروعيتها

لقد أصبحت الجزاءات الإدارية في بعض الدول تشكل تشريعات مستقلة تسمح للسلطات الإدارية بمنافسة السلطة القضائية في توقيع الجزاء بدون اعتبار هذا التنافس مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات، كونها تعبر عن فكرتين أساسيتين متكاملتين وهما فكرة التخلي تدريجياً حتمية اللجوء إلى القضاء لفض بعض النزاعات ، و الفكرة الثانية هي الحد من احتكار القاضي الجزائي لتوقيع العقاب.

و في هذا الفرع سيتم التطرق إلى الرقابة الإدارية (أولاً)، ومشروعيتها (ثانياً)، ومسؤولية الإدارة عن تلك الجزاءات (ثالثاً).

أولاً: مفهوم الرقابة الإدارية

لقد تنوعت وتعددت آراء الفقهاء فيما يخص تعريف الرقابة الإدارية ، فذهب البعض إلى أنها رقابة الإدارة لنفسها بنفسها ، حيث تقوم بتصحيح ما تكشفه من أخطائها في تصرفاتها المختلفة أو ما يكشف عنه الأفراد في تظلماتهم المرفوعة إليها¹.

كما عرفها البعض الآخر بأنها: "النشاط الذي تقوم به الإدارة أو هيئات أخرى للتأكد من أن الأعمال مطابقة للأهداف المقررة في الخطة العامة للدولة بدرجة عالية من الكفاءة في حدود القوانين واللوائح والتعليمات لإمكان اتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجة الانحراف سواء بالإصلاح أو بتوقيع الجزاء المناسب، أو هي تلك الرقابة التي تمارسها الإدارة على أعمالها ونشاطها بصورة داخلية للتحقق من مدى مشروعيتها تصرفاتها وقراراتها ومدى مطابقتها للقانون والصالح العام سواء بصفة تلقائية أو بناءً على تظلم من ذوي الصفة والمصلحة".²

من خلال هذه التعاريف يتضح أن الرقابة الإدارية تكون في الغالب رقابة ذاتية تلقائية تمارسها الإدارة بنفسها للتأكد من مدى مشروعيتها قراراتها، كما قد تكون بناءً على تظلم من ذوي

¹ أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها، رسالة الدكتوراه، جامعة القاهرة ، سنة 1989، ص420 .

² نسيغة فيصل ، المرجع السابق ، 105.

الشأن بغية تصحيح الأخطاء الواردة على القرار الإداري المتظلم منه ، في إطار التقيد بمبدأ المشروعية.

ثانيا: مشروعية الرقابة الإدارية

يعتبر مبدأ المشروعية أهم المبادئ التي تلتزم الإدارة باحترامها أثناء إصدار قراراتها المتضمنة الجزاءات الإدارية، وفي احترام الإدارة لهذا المبدأ يمكن القول بأن الإدارة قد ضمنت سلامة قراراتها بصفة عامة وسلامة الجزاءات الإدارية التي تصدرها في مواجهة الأفراد الذين يرتكبون مخالفات ترتب توقيعها بصفة خاصة من الطعن فيها بإلغاء أمام القضاء الإداري.

ويقصد بمبدأ المشروعية مجموعة القواعد القانونية التي يتعين على الإدارة احترامها والالتزام بها عند ممارستها لأي نشاط إداري. وعليه بمقتضى هذا المبدأ فإن الدولة تخضع في تصرفاتها ونشاطاتها للقانون السائد فيها، أو بمعنى آخر سيادة القانون على جميع تصرفات وقرارات الإدارة صاحبة امتياز السلطة العامة¹، فتكون جميع تصرفاتها في حدود القانون وعلى السلطات الثلاث في الدولة أن تحترم المشروعية القانونية، فالسلطة التشريعية تخضع للدستور والسلطة القضائية تلتزم بالقانون وتطبقه والسلطة التنفيذية تحترم القانون وتلتزم بحدوده وهذا هو المفهوم الواسع لمبدأ المشروعية أي خضوع الدولة بمن فيها من حكام ومحكومين للقانون².

لهذا ذهب فقهاء القانون الإداري إلى اعتبار المعنى الضيق لمبدأ المشروعية، أنه يتمثل في ضرورة أن تستند الإدارة في قراراتها على قاعدة قانونية أو أساس قانوني حتى يكون العمل الإداري مشروعاً، وأن يمنح القانون الإدارة حق القيام بهذا العمل أو إصدار هذا النوع من القرارات وما يمكن قوله أن هذا الرأي يقيد من حرية الإدارة بقصد حماية حقوق الأفراد وحياتهم قدر الإمكان ، وفي المقابل يرى اتجاه آخر من الفقه أن أعمال الإدارة وتصرفاتها لا تكون مشروعة إلا إذا اقتصر فقط على تنفيذ أو تطبيق قاعدة قانونية سابقة ما يعني أن الأعمال التي تقوم بها الإدارة هي مجرد تنفيذ لقواعد قانونية سبق وضعها.³

¹ عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري منشأة المعارف الإسكندرية، مصر، 2003 ، ص 11 .

² Marie Christine Rouault , Droit administrative gualino éditeur-1980، P 21.

³ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، سنة 1976، ص 10.

وعليه فإنه الإدارة أثناء ممارستها لاختصاصها بإصدار الجزاءات الإدارية، و في إطار ممارسة الرقابة الذاتية على أعمالها إعمالاً لمبدأ المشروعية ، لابد عليها أن تذكر في قرارها الإداري الصادر بالجزاء للسند القانوني الذي يبيح لها هذا التصرف والذي يعتبر أساساً لسلطة الإدارة في توسيع الجزاء الإداري.¹

ترتبط على ما سبق يمكن القول ، بأن مبدأ المشروعية هو الضمانة الحقيقية للأفراد من أي تعسف من جانب الإدارة في توقيعها للجزاءات الإدارية، سواء كان ذلك ضمن سلطتها المقيدة أو التقديرية ولهذا يجب أن تخضع الإدارة تصرفاتها لهذا المبدأ والذي تكرسه الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة، وهي رقابة ذاتية تمارسها الإدارة على قراراتها لتحميها من إلغاءها من قبل القضاء الإداري.

ثالثاً: مسؤولية الإدارة عن الجزاءات الادارية

يعتبر الإقرار بمسؤولية الإدارة عن أعمالها دليل ومظهر من مظاهر دولة القانون، وضمانة من ضمانات حماية مبدأ الشرعية، كما يعد تقريرها مجال من مجالات خضوع أعمال الإدارة لرقابة القضاء.

لذا عرفت الأستاذة سعاد الشراوي المسؤولية القانونية بأنها: "المسؤولية هي الالتزام

النهائي الذي يقع نهائياً على عاتق شخص، بتعويض ضرر أصاب شخص آخر"².

أما تعريف المسؤولية الإدارية كونها مسؤولية قانونية تقوم في إطار نظام القانون الإداري، والمتعلقة بمسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة فهي: "إن المسؤولية الإدارية تترتب عندما ينتج ضرراً ما من جراء أعمال الإدارة العامة المختلفة، الأعمال القانونية والأعمال المادية التي تهدف في مجالها إلى تحقيق المصلحة العامة."³

كما عرفت بأنها: "الحالة القانونية التي تلتزم فيها الدولة أو المؤسسات والمرافق والهيئات

العامة الإدارية نهائياً، بدفع التعويض عن الضرر أو الأضرار التي تسببت للغير بفعل الأعمال

¹ أنيس جعفر، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، 2004 ، ص 59 .

² عمار عوايدي: نظرية المسؤولية الإدارية، د.م.ج، الجزائر، 1994 ، ص 13 .

³ فيصل نغيسة ، المرجع السابق ، ص 127 .

الإدارية الضارة، سواء كانت هذه الأعمال الإدارية الضارة مشروعة أو غير مشروعة، وذلك على أساس الخطأ المرفقي أو الخطأ الإداري أساسا، وعلى أساس نظرية المخاطر، وفي نطاق النظام القانوني لمسؤولية الدولة والإدارة العامة.¹

ومن خلال هذه التعاريف يمكن أن نستخلص خصائص المسؤولية الإدارية على النحو التالي :

- أنها مسؤولية قانونية، حيث يستوجب أن يكون الشخص المسؤول ليس هو الشخص المضرور، كما أن التعويض تتحمله الدولة، وذلك بتوافر علاقة السببية بين نشاط الإدارة والضرر.
- هي مسؤولية غير مباشرة، لأن الإدارة العامة مسؤولة عن أعمال موظفيها الضارة، فهي تختلف عن غيرها من أنواع المسؤولية القانونية، بحيث أن لها نظام قانوني مستقل، يتوافق ويتلائم مع عملية تحقيق التوازن بين المصلحة العامة وحرريات الأفراد وحقوقهم.

الفرع الثاني: صور الرقابة الإدارية على الجزاءات الإدارية

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 بناءً على تظلم من ذوي الشأن بغية تصحيح الأخطاء الواردة على القرار الإداري المتظلم منه وهو ما سيتم تناوله في هذا الفرع.

إن الرقابة الإدارية هي رقابة ذاتية حيث تراقب الإدارة نفسها بنفسها فتقوم بتصحيح ما تكشفه من أخطائها في تصرفاتها وقراراتها المختلفة أو ما يكشف عنه الأفراد في تظلماتهم المرفوعة إليها ضد قرار معين ، هدفها تحقيق مصلحة الإدارة نفسها من خلال المحافظة على حسن سير المرافق العامة، وكفالة وضمان تنفيذ القوانين والتزام حدودها كل هذا يؤدي في الأخير لمشروعية قراراتها، فالرقابة الإدارية هذه هي وسيلة لتطبيق مبدأ المشروعية ما يعني

1 عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 25 .

كذلك حماية حقوق وحرريات الأفراد من تعسف الإدارة خلال إصدارها للقرارات المتضمنة جزاءات إدارية تمس بأحد مصالح الأفراد.¹

وبناءً على ما سبق يُلاحظ أن لرقابة الإدارية صورتين أساسيتين هما:

- أولاً: الرقابة الإدارية الذاتية أو التلقائية.
- ثانياً: الرقابة الإدارية بناء على التظلم .

أولاً: الرقابة الإدارية الذاتية أو التلقائية على الجزاء الإداري.

تمارس الإدارة رقابة ذاتية من تلقاء نفسها، حيث تقوم بسحب قراراتها غير المشروعية أو إلغائها أو تعديلها وفقاً للقانون، أو لمقتضيات المصلحة العامة، فإذا رأت الإدارة أنها أصدرت قراراً غير مشروع أو غير ملائم قامت بإلغائه أو بسحبه أو تعديله وفقاً للقواعد القانونية المعمول بها في الإلغاء أو السحب.²

وعليه تنقسم الرقابة الإدارية الذاتية هي نوعان:

- 1/ رقابة ولائية .
- 2/ رقابة رئاسية.

1/ الرقابة الولاية

وهو أن يقوم عضو الإدارة الذي قام بالتصرف الإداري معين، بمراجعة قراره والنظر فيه خاصة إذا اكتشف أنه وقع في خطأ ما يخالف التشريع، 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 قانوناً بتحرير محضر المخالفة الإدارية المرتبة للعقوبة ، لذا وجب عليه الالتزام بالدقة والأمانة ويمنع عليه مخالفة القوانين³ ، ففي القانون التجاري مثلاً : عند تحرير العون المؤهل قانوناً لمخالفة ما عليه أن

[1] الحكيم سعيد، الرقابة على الأعمال الإدارية في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، القاهرة، سنة 1987، ص 88.

² سليمان محمد مطاوي ، المرجع السابق ، ص 106.

³ الحكيم السعيد ، المرجع السابق ، ص 125.

يتأكد من أن التاجر ارتكب فعلا تلك المخالفة، وأن الجزاء الإداري الذي يحرره العون متناسب مع تلك المخالفة، وإلا عد قراره باطلا وأن اكتشف العون بأنه أخطأ في تقدير الجزاء المناسب عليه تصحيحه فورا بما يتناسب و يتماشى مع القانون.

2/ الرقابة الرئاسية

وتتمثل في الرقابة التي يشرف عليها 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، وأيضا مراقبة مدى ملائمة 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.¹

فالرقابة الرئاسية هي رقابة عمودية من الرئيس على رتبة أدنى منه ، وتشمل هذه الرقابة من جهة الرقابة على الأشخاص كسلطة لتوزيع وتنظيم العمل، وسلطة التأديب ، ومن جهة أخرى الرقابة على أعمال المرؤوس، والتي تتجلى في سلطة التوجيه والاشراف على العمل وهي رقابة سابقة.² كما توجد 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 فلرئيس الإداري في هذه الحالة إلغاء القرار أو تعديله جزئيا وفقا لظروف ولجسامه المخالفة.³

ثانيا: الرقابة الإدارية على الجزاء الإداري بناءً على التظلم

يعتبر التظلم الإداري الالتماس الذي يقدمه صاحب المصلحة إلى جهة الإدارة بهدف إعادة النظر في قرارها الذي أحدث ضررا بمركزه القانوني من أجل تعديل أو إلغاء، فالتظلم

1 أنيس جعفر ، المرجع السابق ، ص 95.

2شوايدية منية، الرقابة الادارية بين الوصاية الادارية والسلطة الرئاسية ،حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والانسانية ، العدد 13 ، سنة 2015، ص 386.

3حكيم السعيد ، المرجع السابق ، ص 322.

الإداري الذي كان إجباري إلا أنه أصبح اختياري وحدده المشرع بشهرين منذ تاريخ تبلغ أو نشر القرار و للإدارة أجل شهرين للرد إما بالقبول أو بالرفض وفي حالة السكوت فإنه ينتظر انتهاء مدة شهرين ليبدأ سريان ميعاد 4 أشهر لرفع الدعوى، و بالتالي يتميز بمزايا من حيث حماية الإدارة التي لا يمكن حملها على الممثل أمام القضاء، أن تتخذ موقفا حول الموضوع المتنازع عليه، كما يحمي المتقاضى بمنعه من تقديم دعوى قضائية لا فائدة منها مادامت الإدارة مستعدة لتلبية طلبه، ومن ثم يسوى النزاع بطريقة ودية إلا أنه يمكن عدم استجابة الإدارة وعليه فتميزه بالطابع الاختياري من أحسن ما فعله المشرع الجزائري بعد أن كان وجوبي وذلك يعتبر إطالة للإجراءات.¹

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

وهو وسيلة كفلها القانون للمتظلم لمواجهة ما تصدره الإدارة ضده من جزاءات يعتقد عدم مشروعيتها، و يلتمس فيها أن تعيد الإدارة النظر ، في قرارها الذي أضر بمركزه القانوني بالسحب أو بالتعديل.²

وعليه ، فالتظلم هو عبارة عن إجراء يرسمه القانون أحيانا لإتباعه و يتمثل في طعن إداري يقوم به الشخص الذي يريد مقاضاة الإدارة كإجراء أولي عن طريق توجيهها لشكوى أو احتجاجا أو التماسا للإدارة، و يدعي ذلك الإجراء "تظلم مسبقا" أو طعنا إداريا تطالب الإدارة من خلاله مراجعة نفسها عن تصرفاتها قبل الشروع في مقاضاتها.³

وعليه إذا كان التظلم الإداري أمام نفس الجهة المصدرة للقرار، نكون في هذه الحالة أمام تظلم إداري ولائي، أما إذا كان أمام الجهة الرئاسية على الجهة الإدارية المصدرة للقرار، هنا نكون أمام تظلم إداري رئاسي، وقد يكون التظلم أمام لجنة إدارية يناط بها قانونا صلاحية

¹بوزيفي شريفة ، التظلم الإداري كآلية لفض نزاع إداري ، مجلة صوت القانون ، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، المجلد السابع ، العدد 01، ماي 2020 ، ص 885.

²شفيقة بن صالوة ،الصلح في المادة الإدارية، بوزريعة الجزائر، دار هومة، ط1، 2006، ص 76.

³عبد العزيز نويري، المنازعة الإدارية في الجزائر، تطورها و خصائصها، دراسة تطبيقية، مجلة مجلس الدولة، العدد8، عين بنیان، الجزائر، منشورات الساحل، 2006، ص73.

الفصل في طلبات التظلم إيجابا أو سلبا، ونشير في الأخير أنه سيتم التطرق في هذا الفرع إلى أنواع التظلم الإداري كألية الرقابة التي تمارس على الهيئات الإدارية .

• أنواع التظلم الإداري

أ/ التظلم الإداري الولائي

المقصود بالتظلم الولائي هو أن يتقدم صاحب الشأن بطلبه إلى السلطة مصدرة القرار بغرض إعادة النظر فيها إما بالإلغاء أو التعديل أو استبداله بآخر، و ذلك حسب ما تملكه السلطة الإدارية من صلاحيات في هذا الشأن¹.

أو هو ذلك الإجراء الإداري المتضمن احتجاج المتظلم ضد قرار إداري فردي أو تنظيمي محدد و معين، مؤسسا احتجاجه على عدم شرعية القرار الإداري، و على تأثيره في مركزه القانوني، موجها إلى مصدر القرار نفسه، و هذا ضمانا لحقوق الأفراد لذا نص المشرع على أن المتظلم و في هذه الحالة يقوم أو يحرك التظلم الإداري الولائي، و مثاله صدور القرار الإداري من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي هو الرئيس الأول في السلم الإداري للبلدية المشرف عليها، و عليه فالتظلم الإداري في هذه الحالة يكون "ولائي" أي أمام من أصدر القرار نفسه، و هذا تجسيدا و تفعيلًا و تطبيقًا لأحد وسائل تحريك الرقابة الإدارية الذاتية عن طريق الأفراد في الإدارة العامة الجزائرية².

ب/ التظلم الإداري الرئاسي

ويقصد بها أن يتوجه صاحب الشأن إلى الرئيس الإداري في الجهة الإدارية مصدرة القرار المتظلم منه مطالبين منه الإنصاف ورفع الضرر الذي لحق بهم، أو الذي يكون على وشك الوقوع إذا تم التصرف فعلى الرئيس في هذه الحالة أن يفحص ويراجع أعمال مرؤوسيه بما له من سلطة رئاسية، فإذا كشف الفحص عدم مشروعية التصرف أو عدم ملائمته، أو أنه

¹بوزيفي شريفة، المرجع السابق، ص889.

²محمد منصف حساني، إجراءات الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة، رسالة ماجستير، فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر، 2001/2000، ص 104.

يحتوي على غلو بسبب الظروف المحيية به، فإن على الرئيس الإداري إلغاء أو تعديل أو سحب عمل المرؤوس واتخاذ قرار جديد يحل به محل القرار المعيب.¹

حيث يعتبر التظلم من النظام العام طبقا للمادتين 334 و 337 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، حيث نجد المادة 71 من قانون الإجراءات الجبائية تنص على أنه: يجب أن توجه الشكاوى المتعلقة بالضرائب والرسوم والحقوق والغرامات المذكورة في المادة 70 حسب الحالة إلى المدير الولائي للضرائب أو رئيس مركز الضرائب أو رئيس المركز الجوازي للضرائب التابع له مكان فرض الضريبة.²

و من خلال ما جاءت به المادة 830 من قانون الاجراءات المدنية والادارية، نجد أن المشرع تخلى عن التظلم الرئاسي لتبسيط للإجراءات، و ذلك تقاديا لنقل الإجراءات و التباطؤ في تنفيذها و التي لا تساهم البتة في تحسين صورة الخدمة العمومية المناطة بالعدالة، فربما أن من أهم أسباب تخلي المشرع عن التظلم الرئاسي هي المساوى التي كانت تكتنفه في صعوبة توجيهه و كثيرا ما كان المتقاضى يخطئ في توجيه هذا النوع من التظلمات فكثير من رفض الدعاوى الإدارية بسبب سوء التوجيه و بالتالي ضياع العديد من الحقوق بسببه.³

ومما سبق ، يتضح لنا كيف أن المشرع الجزائري قد حرص على سلامة قرارات الجهات الإدارية التي تصدرها في صورة جزاءات إدارية ، بأن نص على ضرورة اللجوء إلى التظلم أمام اللجان الإدارية السابقة، والتي تتميز قراراتها بالحياد والشفافية، ويعتبر 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 مع التقيد بالضمانات التي اقرها المشرع الجزائري ، هذه الضمانات تتمثل أساسا 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

1 فيصل غنيسة ، المرجع السابق ، ص 110.

2 عبد العزيز أمقران، عن الشكاوى الضريبية في منازعات المباشرة (مجلة مجلس الدولة)، عدد خاص ، بالمنازعات الضريبية، 2003 ، ص 07 .

3 محمد منصف حساني ، المرجع السابق ، ص 112.

تمارسها جهة الإدارة مصدرة الجزاء على تصرفاتها أو كانت رقابة إدارية تمارس بناءً على تظلم من ذوي الشأن ، إضافة الى ما سبق ذكره فقد ألزم المشرع الرقابة القضائية على قرارات الإدارة، و التي تعتبر من أنجع ضمانات المشروعية حفاظا على سلامة القرارات الإدارية و أيضا حفاظا على حقوق الأفراد.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على الجزاءات الإدارية و خصائصها

باعتبار أن أعمال الضبط الإداري تصطدم كثيرا بالحريات الأساسية للأفراد وتقيدها، هذا ما يطرح باستمرار مسألة كيفية التوازن بين تلك الحريات وسلطات الضبط الإداري، و تعد الدعوى الإدارية الوسيلة القضائية لتجسيد عملية الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، خاصة أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الصادر تحت رقم، 09/08 المؤرخ في 2008/02/25 ، جسد لأول مرة الازدواجية القضائية الفعلية، وبذلك استرجع القضاء الإداري بعض صلاحياته، مما يسمح ببسط رقابة أكثر فعالية سواء عن طريق الدعوى الإدارية العادية وكذا الدعوى الإدارية الاستعجالية¹.

وبما أن جميع تصرفات الإدارة تخضع لرقابة القضاء الإداري سواء كانت صادرة ضمن سلطتها المقيدة أو التقديرية، 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.²

لذا يركز دور القضاء الإداري أساساً في حماية حقوق ومصالح الأفراد، من تعسف الإدارة إذا ما أساءت استعمال سلطتها التقديرية، في تقدير الجزاء المناسب حيث يعد موضوع

1 مواقي بناني أحمد، الرقابة القضائية على الجزاء الإداري الوقائي، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، مجلد 09 ، العدد 02، سنة 2022، ص 233.

² فيصل نسيغة ، المرجع السابق ، ص 73.

تحديد الإدارة للجزاء المناسب الأرضية الخصبة لإعمال سلطتها التقديرية، وبالتالي لا بد للقاضي الإداري هو الآخر أن يفرض رقابته على هذه السلطة التي منحها المشرع للإدارة، فكيف يمارس القضاء الإداري رقابته على أعمال الإدارة؟

ان الرقابة القضائية التي يمارسها القاضي الإداري لكي تعتبر ضماناً هامة وفعالة لحماية الحقوق والحريات يتعين ان يتوافر لها من الناحية الواقعية شروطاً وضوابط محددة تتمثل في تحقيق جوهر مبدأ المشروعية بما يحويه هذا المبدأ من فلسفة خضوع الجميع للقانون حتى يساهم القضاء مساهمة جادة وحقيقية في حماية حقوق الافراد، والذود عن مصالحهم سواء من تعسف الإدارة، أو خروج المشرع أو السلطات العامة على مبدأ المشروعية. وللإجابة عن هذا الاشكال في هذا المطلب ، تم دراسة مفهوم الرقابة القضائية وخصائصها (الفرع الأول) ، رقابة القضاء الإداري على مبادئ وصور الجزاء الإداري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: مفهوم الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية

تعرف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، هي تلك الرقابة التي تباشرها المحاكم في أعمال الإدارة، وتختلفُ الجهة القضائية التي تباشر الرقابة على القرارات الإدارية باختلاف النظام القضائي المتبع في الدولة، وهي أنجح صور الرقابة لضمان حقوق وحريات الأشخاص، نظراً لما يتمتع به القضاء من استقلال وحصانة وحيادية ونزاهة قانونية كافية، الأمر غير المتوقّر بنفس الدرجة في الرقابة البرلمانية والرقابة الإدارية، عندما تصدر الإدارة قراراتها الإدارية، يجب أن تكونَ هذه القرارات متزامنة مع أحكام القانون وعدم مخالفته، وللتأكد من ذلك وجدت الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ضماناً لحقوق الأشخاص وحياتهم¹.

1 أعمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 189.

كما تعتبر أيضاً من : " اهم صور الرقابة في الدولة ذلك ان القضاء هو الجهة التي تكون مختصة بحماية مبدأ الشرعية ولا سيما اذا توافرت له الضمانات الضرورية التي تكفل له الاستقلال في اداء وظيفته " ¹.

لذا تعرف الرقابة القضائية بأنها " الرقابة التي تتولاها المحاكم على اعمال الادارة وتعد اكثر أنواع الرقابة ضماناً لحقوق وحرريات الافراد وذلك لما ينطوي على القضاء من الحيطة والنزاهة والاستقلال عن الاطراف المتنازعة ودراية بالشؤون القانونية ومسائل المنازعات " ².

وعرفت أيضاً بأنها " اسناد وظيفة الرقابة على اعمال الادارية الى القضاء ومن ثم تقوم المحاكم بمباشرة هذه الاعمال على تعدد انواعها ³ "

أو هي " الرقابة التي يقوم بها القضاء الاداري على اعمال الادارة العامة وذلك للتحقق من شرعية العمل الاداري وعدم مخالفته للقانون ⁴ . "

وفي تعريف آخر عرفت بأنها " هي اختصاص القضاء وبالتالي تكون خاضعة لجميع المبادئ التي تكون مقررة في هذا المجال واهمها ان القضاء لا يمارسها من تلقاء نفسه بل لا بد من دعوى يحركها ذو المصلحة بهذا الخصوص " ⁵.

وعليه ، تعتبر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة كحارس للمشروعية في الوقوف بحزم لحماية الشخص ضدّ نفوذ وتغول السلطة العامة، والتي يخشى منها دائماً على الحقوق الحريات الفردية، وتلزم العدالة أن تكون الرقابة القضائية قريبة المنال من المواطنين، وجميع المقيمين على أرض الدولة، بقلّة التكلفة المالية وقلّة الإجراءات الشكلية وسرعة الفصل في المنازعات

1محمد سعد فودة ، المرجع السابق ، ص 245.

1خالد خليل الظاهر ، القضاء الاداري ، ط1 ، مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض ، 2009 ، ص 113.

2سليمان محمد الطماوي ، القضاء الاداري ورقابته لأعمال الادارة دراسة مقارنة ، ط3 ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1961 ، ص211..

4محمد سليمان مطاوي ، القضاء الاداري ورقابته لأعمال الادارة دراسة مقارنة، المرجع السابق ، ص 92.

5عبد العزيز عبد المنعم ، المرجع السابق ، ص 126.

القضائية وقرب المرافق القضائية من المتخصصين، مع ضرورة أن تكون الرقابة القضائية على كل التدابير التي تُفرض على الحرية الشخصية.¹

إن الغرض الأساس من هذه الرقابة، هو الحماية القانونية لحقوق الأفراد من القرارات الادارية التي تكون مخالفة للقانون، و لها آثار على الأفراد، سواء بالإلغاء أو الحكم بالتعويض لذا يعد القضاء من الأجهزة التي تكون قادرة على الحماية المشروعية والدفاع عن حقوق وحرية الأفراد ، في حال اذا ما توافرت له الضمانات الضرورية التي تكون تكفل له الاستقلالية اثناء اداء الوظيفة ”.²

ولغرض وصف الرقابة بأنها قضائية لا بد من ان تكون الجهة التي تمارسها تابعة للسلطة القضائية وأيضاً تشترط ما يلي:

1. وجود نص قانوني يمنح هذه الجهة سلطة الرقابة وبموجب القانون الاساسي فان المحاكم الادارية تتولى هذه الرقابة وحتى يتم تشكيلها تتولى المحكمة العليا هذه المهمة بصفتها محكمة عدل عليا كما اورده قانون تشكيل المحاكم النظامية.
2. يجب ان تمارس هذه الجهة رقابتها القضائية وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في قانون المرافعات وبموجب دعوى مرفوعة حسب الاصول.
3. ان يكون للأحكام الصادرة عن هذه الجهات حجية الامر المقضي فيه.³

أ/خصائص الرقابة القضائية على اعمال الضبط الاداري

1/ هذه الرقابة تكون خاضعة لمحاكم تابعة للسلطات القضائية التي هي بطبيعتها تكون منفصلة ومستقلة عن السلطات التنفيذية.

1مواقي بناني أحمد، المرجع السابق ، ص 236.

2عبد الله طلبية ، القانون الاداري – الرقابة القضائية على اعمال الادارة ، منشورات جامعة حلب ، سوريا ، 1958، ص 211.

3عبد الله طلبية ، المرجع السابق ، ص 169.

2/ تقتصر هذه الرقابة عموماً على الرقابة المشروعية للعمل الإداري أي مدى موافقته أو مخالفته مع القواعد القانونية الملزمة للإدارة.

3/ هذا النوع من الرقابة لا يمكن ان يتم تلقائياً عن طريق تصدي مباشرة من القاضي، فهي لا تتحرك إلا بناء على طعن خارجي من الأفراد، أو هيئاتهم الخاصة، أو أحياناً بناء على طعن من الوحدات الادارية المستقلة، ضد قرارات السلطة الوصائية المركزية التي تمثل اعتداء على استقلال هذه الوحدات.

4/ الرقابة القضائية باعتبارها تتم في شكل طعن مقدم لجهة قضائية، فهي تستلزم احترام مواعيد معينة للطعن يجب عدم تجاوزها بالإضافة الى ضرورة مراعاة اجراءات وشكليات محددة عن الطاعن اتباعها.

5/ الرقابة القضائية تنتهي الى حكم قضائي إما بمشروعية العمل الإداري، أو بعدم مشروعيته مع ما يستتبعه ذلك من الغاء العمل أو تعديله والتعويض عنه.¹

الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري على مبادئ وصور الجزاء الإداري

من خلال النقاط السابقة التي تم التطرق لها ، يُلاحظ أن المشرع قد وضع مجموعة من الضمانات القانونية التي تؤدي كلها إلى حماية وصون حقوق الأفراد وضمان مشروعية القرار الإداري، إلا أن هذه الضمانات لا تكفي لوحدها خاصة ، إلا بوجود عنصر مكمل لها، والذي يتمثل في الرقابة القضائية على أعمال الإدارة ، فكما هو معلوم أن جميع تصرفات الإدارة تخضع لرقابة القضاء الإداري سواء كانت صادرة ضمن سلطتها المقيدة أو التقديرية.

تمتد رقابة القاضي الإداري أيضا إلى السلطة التقديرية حيث يكون للإدارة الحرية في اتخاذ القرار أو التصرف الذي تراه مناسبا دون غيره إعمالا لمبدأ الملاءمة، وهنا يلعب القاضي الإداري أيضا دورا بارزا وحاسما في حماية حقوق ومصالح الأفراد من تعسف الإدارة إذا ما

1 خالد خليل الظاهر، المرجع السابق ، ص 145.

أساءت استعمال سلطتها التقديرية في تقدير الجزاء المناسب، وبالتالي لا بد للقاضي الإداري هو الآخر أن يفرض رقابته على هذه السلطة التي منحها المشرع للإدارة، فكيف يمارس القاضي الإداري رقابته على أعمال الإدارة ؟

وللإجابة عن هذا الإشكال ، لا بد من دراسة حدود الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة في توقيع الجزاءات.

1. حدود الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة

وفقا لمبدأ سلطة التقديرية التي منحها المشرع للإدارة عند ممارستها لنشاطها ، لا بد من توفر شرط حرية التصرف وفق ما يمليه القانون عليها، خاصة وأنها لازمة لحسن سير عمل الإدارة، إضافة إلى أن التزام الإدارة بمبدأ المشروعية في نطاقه الضيق يثقل كاهلها ويقيد تصرفاتها، وبالتالي يعرقل مصالحها ومصالح الأفراد على حد سواء، كما أن هذا لا يعني أيضا الإفراط فيها حتى لا تتعسف الإدارة في استعمال سلطتها¹. ولفهم هذا النوع من الرقابة ، سيتم التطرق الى النقاط التالية:

أ/ الرقابة القضائية على العناصر الخارجية لسلطة التقديرية

إن السلطة التي يمنحها المشرع للإدارة قد تكون سلطة مقيدة كما قد تكون سلطة تقديرية، وتكون سلطة الإدارة مقيدة عندما يفرض القانون على الإدارة اتخاذ قرار معين إذا ما توافرت شروط اتخاذه، فدور الإدارة مقصور -في هذه الحالة- على مجرد تنفيذ القانون بطريقة آلية ولكن عندما يترك المشرع للإدارة قدرا معيناً من الحرية في الاختيار بين اتخاذ الإجراء من عدمه ،على الرغم من توافر شروطه أو اتخاذه في الوقت الذي يراه مناسباً أو في الشكل الملائم عندها نكون أمام سلطة تقديرية².

ففي الفقه الفرنسي تعرف السلطة التقديرية، بأنها هي حق أعمال الإدارة وحرية الاختيار في ممارسة الاختصاص، أو هي القدر من الحرية الذي يتركه المشرع للإدارة كي تباشر

¹ عبد الله طلبه ، المرجع السابق ، ص 113.

² فيصل نسيغة ، المرجع السابق ، ص 159.

ووظيفتها الإدارية على أكمل وجه . فعندما يترك القانون للإدارة حرية التصرف في شأن من شؤون يقال أن لها سلطة تقديرية في هذا الشأن، وعندما يقيد حريتها في أمر من الأمور فلا تستطيع أن تتصرف فيه إلا على نحو معين فإن اختصاصها في هذا الأمر يكون مقيدا¹.

أ-1/ أوجه الرقابة على عدم المشروعية الخارجية للقرار الإداري المتضمن جزاء إداريا

يُقصد بالمشروعية الخارجية للقرار الإداري ، هي الرقابة على الاختصاص والشكل والإجراءات في إصداره.

- من حيث الإختصاص : كثيرا ما يقف القانون عند عيب عدم الإختصاص ، لذا يقوم القانون العام الحديث على فكرة تحديد اختصاص الهيئة الإدارية في إطار مبدأ الفصل بين السلطات، 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 للاختصاص²، وأساس ذلك أن اختصاص الإدارة يفرض جزاءات إدارية يدخل ضمن الاختصاص المحدد لكل سلطة، ويجب أن يراعي الضمانات القانونية الخاصة التي تكفل قيام هذه الجهة بمباشرة اختصاصها على نحو يحقق الهدف من وراءه ،ويضمن سلامة حقوق الأفراد من المساس بها بالقدر الذي يحقق المصلحة العامة ، خاصة وأن هذه المسألة (الإختصاص)³ أسالت الكثير من الحبر حول موضوع الجزاءات الإدارية ومدى كونها تشكل خرقا لهذا المبدأ ، إلى أن فصل في هذا الإشكال مجلس الدولة الفرنسي والمجلس الدستوري حول مدى شرعية الجزاءات الإدارية⁴.

هذا المبدأ أكده مجلس الدولة الجزائري في القضية التي كانت بين رئيس مندوبية بلدية قسنطينة ضد السيد كباش سليم، حيث قام رئيس المندوبية بسحب رخصة الاستفادة من كشك

¹ أمين مصطفى محمد ، المرجع السابق ، ص 201.

² محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 114.

³ يقصد بعنصر الاختصاص تحويل القانون فردا معنيا أو هيئة إدارية معينة سلطة إصدار القرار الإداري على سبيل التحديد ، فلا يجوز لأي فرد أو هيئة أخرى التدخل في اختصاصها وإلا أصيب القرار بعيب الاختصاص، ذلك أن القرار يكون قد صدر ممن لا يملك الحق في إصداره ويصبح من ثم غير مشروع، قابلا للإلغاء أيا كان نوع العيب الذي شابه ، سواء كان جسيما وهو ما يطلق عليه " اغتصاب السلطة " أم بسيطا موضوعيا كان أم مكانيا أو زمنيا.

⁴ الشوا محمد سامي ، المرجع السابق ، ص 89.

على اعتباره أنه مبني على قطعة أرض عمومية، حيث قضى مجلس الدولة أنه بناءً على المادة 164 من المرسوم 91/454 المحدد لشروط إدارة أملاك الدولة الخاصة والأملاك العامة للدولة وتسييرها، تنص على رخصة الطريق تسلم أو ترفض من طرف السلطة المكلفة بتسيير الأملاك العامة ويسلمها رئيس المجلس الشعبي أو الوالي بقرار إذا كان تسيير مرفق الأملاك العامة المعني لا تتولاه سلطة إدارية أخرى.¹

- عيب شكل والإجراءات

إن التزام الإدارة في حدود اختصاصاتها بإصدار الجزاء حتى يصبح القرار سليماً لا يعتبر كافياً ، بل يجب أيضاً أن يصدره وفقاً للإجراءات التي حددها المشرع وفي الشكل المحدد له، ويعرف عيب الشكل والإجراءات بأنه عدم احترام القواعد الإجرائية، أو الشكلية المحدد لإصدار القرارات الإدارية في القوانين والتنظيمات ، سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كلية أو جزئياً.²

لذا يستلزم إصدار الجزاء الإداري بإتباع إجراءات معينة نص عليها المشرع، أو تقتضيها المبادئ العامة للقانون ، على اعتبار أنها تشكل ضمانات أساسية لحماية الأفراد، ويؤدي عدم إتباعها إلى بطلان القرار الإداري المتضمن للجزاء الإداري، وهو ما قضت به الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بإلغاء قرار وزير الداخلية ومن معه، لأنه لم يستوفي الإجراءات اللازمة قانوناً حيث قضت "إن القرار الولائي بغلق المحل التجاري نهائياً والذي يسبقه إعدار المخالف يكون قد اتخذ بصورة غير شرعية، مما يتعين معه النطق بإبطاله".³

أما الجانب الشكلي للقرار ، فمقصوده هو أن تصدر الإدارة قرارها المتضمن جزاءات إدارية في شكل معين ومحدد قانوناً، على الرغم من أن الإدارة غير مقيدة في الإفصاح عن إرادتها عن طريق صفة معينة، إلا أن القرار الصادر بجزاء معين يجب أن يكون مكتوباً في ما يتعلق بتسبب القرار فالأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها ، إلا أن هذه القاعدة لا

¹الحسين بن الشيخ أن ملوياً، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة، 2002 ، ص153 .

²عوبدي عمار ، نظرية المسؤولية الادارية ، المرجع السابق ن ص 145.

³سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص.207

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 ضمانة جوهرية لحماية حقوق الأفراد.¹

- من حيث تعسف الإدارة في استعمال سلطتها

يعتبر عيب التعسف في استعمال السلطة، من أهم النقاط الجوهرية التي يعمل عليها القاضي الإداري لبيسط 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، حيث 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.²

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.³

ب/ الرقابة القضائية على العناصر الداخلية لسلطة التقديرية

بالإضافة إلى الرقابة على الحدود الخارجية للقرار، وجب أيضا أن يبسط رقابته لتشمل الحدود الداخلية للقرار الإداري، والتي تتمثل أساسا في الرقابة على السبب الذي اعتمدت عليه الإدارة في إصدار الجزاء الإداري إضافة إلى الرقابة على مدى التزام الإدارة بالنصوص القانونية وهي بصدد تقرير الجزاء الإداري.

¹ فودة محمد، المرجع السابق، ص 213.

² محسن خليل، المرجع السابق، ص 253.

³ فيصل نسيغة، المرجع السابق، ص 172.

ب-1/ الرقابة على السبب

يقصد بالسبب الحالة الواقعية أو القانونية التي تتم بعيدا عن موظف الإدارة فتوحي له باتخاذ قراره ، أو أنه العناصر القانونية أو الواقعية التي تسبق القرار وتدفع الإدارة إلى التصرف باتخاذ هذا القرار.¹

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، أي أن القرار الإداري لا بد أن يبنى على سبب معين وصريح حتى يبقى مشروعاً. أما فيما يتعلق بتسبيب القرارات الإدارية، فإن القاعدة العامة تقضي بأن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا ألزمتها القانون صراحة بذلك.

ومثال ذلك مايلي :

بالرجوع إلى 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.....² أما فيما يخص الجزاءات الصادرة عن هيئة إدارية مستقلة فقد أشارت المادة 45 من قانون المنافسة تنص على " يتخذ مجلس المنافسة أوامر معللة....."³ وعليه ، يتضح أن المشرع الجزائري قد ألزم الإدارة بتسبيب قراراتها المتضمنة توقيع جزاءات إدارية، وهذا باعتبارها ضمانا أساسية لحماية حقوق الأفراد ولتمكين القاضي الإداري في أعمال رقابته بصورة أكثر فاعلية وجدية.

¹ محسن خليل ، المرجع السابق ، ص 98.

² محيو أحمد ، المرجع السابق ، ص 124.

³ قانون رقم 08-12 ، المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق

ب-2/ الرقابة القضائية على عيب مخالفة القانون في الجزاء الإداري

كما هو معلوم ، إن عيب مخالفة القانون، هو العيب الذي يتعلق أساسا بركن المحل في القرار الإداري، إذا يشترط لصحة ومشروعية 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 عد هذا القرار منعماً.¹

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 إيجابية، وهو ما يصطلح عليه بالمخالفة المباشرة للقاعدة القانونية، والتي تتمثل في حالة خروج الإدارة بطريقة عمدية على القاعدة القانونية.² وفي هذا الحالة لا تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية لأن سلطتها مقيدة سلفاً 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 موقفاً سلبياً إزاء هذا الالتزام فإنها بذلك تكون وقد وقعت في عيب مخالفة القانون، وبالتالي يكون قرارها قابلاً للإلغاء.³

وفي نفس السياق ، يمكن للإدارة أن تقع في خطأ تفسير القاعدة القانونية ، وهذا الخطأ قد يكون غير متعمد من الإدارة، وإنما يبرره غموض النص القانوني، وعدم وضوح واحتمال تأويله إلى أكثر من معنى، أو قد يكون متعمد حين تكون القاعدة القانونية على درجة من الوضوح، بحيث لا تحتمل الخطأ في التفسير، ولكن الإدارة تتعمد التفسير الخاطئ، وقد يختلط عيب المحل بعيب الغاية، فيتعين البحث في حقيقة قصد الإدارة من وراء هذا التفسير الخاطئ وهنا يظهر انحراف السلطة الإدارية عن الغرض القانوني لتحقيق غرض آخر غير ذلك المحدد قانوناً.⁴

¹ أعمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1999 ، ص 76 .

² أنيس جعفر ، المرجع السابق ، 213.

³ فيصل نسيغة ، المرجع السابق ، ص 181.

⁴ سليمان محمد المطاوي ، القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة ، المرجع السابق ، ص 221.

وعليه ، يُلاحظ أن المشرع الجزائري لم يصدر قانونا مستقلا للعقوبات الإدارية بخصوص الجزاءات الإدارية، إلا أنه إعترف للإدارة بسلطة الردع الإداري من خلال جملة من النصوص القانونية ، وإقراره لمجموعة مختلفة من الجزاءات الإدارية كالغرامة الإدارية وسحب التراخيص والغلق الإداري وأيضا قرارات الهدم ، كلها من أجل تمكين الإدارة من القيام بنشاطاتها وإلزام الأفراد من أجل احترام القانون، وسواء كان هذا الجزاء صادرا عن هيئة إدارية تقليدية أو هيئة إدارية مستقلة، وفي السياق نفسه ، نجد أن قضاء مجلس الدولة الجزائري، في العديد من المناسبات يقضي بشرعية تصرف الإدارة في فرض جزاءات إدارية على كل من يخالف القانون أو التنظيم، كما أن الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، هي رقابة مشروعية بالأساس وليست رقابة ملاءمة، وهذه الأخيرة أصبحت تعد السمة الغالبة في التطور الذي برز في الرقابة القضائية الحديثة على السلطة التقديرية للإدارة .

من خلال دراسة موضوع "الضمانات القانونية للأفراد في مواجهة الجزاء الإداري" في النظام القانوني الجزائري ، خلصنا إلى أن الجزاء الإداري أو العقوبة الإدارية ، هي عبارة عن قرارات إدارية منفردة تصدرها إدارة صاحبة السلطة المختصة على كل من يخالف القانون أو التنظيم و اللوائح المعمول بها ، حيث جاءت لتحمي أهداف الضبط الإداري ، أو ما يعبر عنه بالضبط العلاجي و الذي هو عبارة عن مجموعة من الجزاءات الإدارية بمفهوم المخالفة.

و قد كرس مجلس الدولة الجزائري ، شرعية تصرف الإدارة في فرض جزاءات إدارية على كل من يخالف القانون أو التنظيم في العديد من المناسبات، إلا أن هذا الموقف من المشرع الجزائري اقتضى البحث والتفصيل أكثر في الشروط التي فرضها على الإدارة كضمان لعدم تعسفها في استعمال سلطتها، وعليه كان لا بد للجزاءات الإدارية من ضوابط تنظم العلاقة بين العمل المنوط بالإدارة والمتمثل في توقيع الجزاءات الإدارية، وبين المحافظة على مصالح الأفراد و حقوقهم، كضمانة القانونية لهم.

وتكريسا لهذه الضمانات وتفعيلها ،تدخل المشرع الجزائري ووضعه ضوابط موضوعية و شكلية، و المتمثلة في احترام الحق في الدفاع و مبدأ المواجهة و تسبب جميع الجزاءات الإدارية ، وكذلك التناسب بين الجزاء الإداري و المخالفة الإدارية وشرعية الجزاءات الإدارية ، و إخطار المعني بالأمر ، وغيرها من الضمانات الباقية ، وهي كلها تعتبر ضمانات تقيد الإدارة في مواجهة الأفراد أثناء ممارسة الاختصاص المنوط بها.

و لتحقيق مبدأ الشرعية واقعا وفعليا، يتعين إيجاد رقابة فعالة، ودائمة وناجعة على أعمال الإدارة، من أجل ضمان حقوق وحرية الأفراد بواسطة توفير وسائل منسقة ومتوازنة، وذلك لكي لا تؤدي الرقابة المشددة إلى شل نشاط الإدارة، كما أن الرقابة المخففة قد تؤدي إلى تعسف الإدارة، الأمر الذي يفرض إخضاع تصرفاتها إلى أنواع مختلفة من الرقابة منها: الرقابة الإدارية والقضائية.

لذلك تعد الرقابة القضائية أهم صورة من صور الرقابة على أعمال الإدارة، إذ يعتبر القضاء أكثر الأجهزة القادرة على حماية مبدأ الشرعية وحقوق وحرريات الأشخاص، وذلك إذا ما تحققت له الاستقلالية في أداء مهامه، وهذه الاستقلالية تجعل له مكانة متميزة عند الأشخاص، وتثبت دعائم القانون، وتنمي الإحساس بالعدل والاطمئنان والاستقرار. وهكذا فالرقابة القضائية هي الضمانة الفعلية والأساسية، لحماية الحقوق والحرريات العامة، وذلك بإلزام الإدارة بالخضوع للقانون.

من خلال هذه الدراسة يمكن استخلاص النتائج والتوصيات التالية:

أ/ النتائج

- 1/ عدم استقرار النص القانوني على تحديد مفهوم للجزاء الإداري إضافة على عدم تحديد صلاحيات الجهات الإدارية المخولة بتحديد الجزاءات، خاصة ما تعلق منها بالجهات الإدارية المستقلة التي تعد التوجه الحديث لسلطة الإدارة عل الرغم من أن منح الإدارة سلطة إصدار و توقيع الجزاء الإداري له ما يبرره خاصة و أنها أقدر من غيرها في تحقيق المصلحة من وراء تقرير هذه السلطة لقبها و معرفتها بتفاصيل الحياة اليومية.
- 2/ إن العلاقة بين تنظيم المشرع للحرريات، واختصاصات هيئات الضبط الإداري ليست مضبوطة، وذلك لأن النظام العام فكرة مرنة وغير جامدة، وكثيرا ما تصطمم الإدارة بأخطار لم ينتبأ بها المشرع، فتتدخل لقطع دابر الاضطرابات وإقامة الأمن.
- 3/ إن الدساتير والقوانين حرصت على وضع ضمانات تكفل الحقوق والحرريات، وذلك بتزويد الأشخاص بالوسائل التي تضمن رد ودفع الاعتداء والتعسف ضدهم.
- 4/ أن الرقابة القضائية أنجع وأقوى ضمانة نظرا لضرورتها في الظروف العادية وحتميتها في الأوقات الغير العادية.
- 5/ على الرغم من تعدد الضمانات القانونية سواء ما تعلق منها بالضمانات الشكلية والإجرائية والموضوعية إلا أن ما يمكن ملاحظته هو عدم وضوح مدى نجاعتها في تحقيق التوازن بين تحقيق الهدف من هذا الجزاء الإداري، وللحفاظ على مصالح الأفراد يولد لدى الأفراد شعورا

بعدم الرضا عن ما تفرضه الإدارة من جزاءات والدليل على ذلك كثرة الاعتراضات الواردة عليها، سواء من خلال التظلمات المرفوعة لجهة الإدارة مصدرة الجزاء أو الطعون المرفوعة أمام الجهات القضائية المختصة.

6/ إن الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري ضرورية للحفاظ على مبدأ الشرعية، وضمانة لتأكيد احترامه، حتى تكون سيادة القانون فوق الجميع، بهدف حماية حقوق وحرريات الأشخاص.

7/ عدم تحكم الإدارة في ميكانزمات العملية الرقابية التي تمارسها الإدارة بغية تصحيح قراراتها، وجعلها تتماشى ومبدأ المشروعية، خاصة فيما يتعلق بالرقابة الذاتية التي كثيرا ما لا تأتي بالشيء الجديد فيما يتعلق بالجزاء الإداري و بالتالي يكرس الشعور بالاحتقان لدى الفرد من كل جزاء صادر عن الإدارة، و بالتالي يلجأ مباشرة إلى القضاء بغية إلغاء القرار الإداري المتضمن الجزاء الإداري دون المرور بالتظلم أمام الإدارة.

8/ لقد أثبتت رقابة القضاء الإداري فاعليتها وجدواها، حيث استطاعت عن طريق رقابة قضاء الإلغاء، ووضعيات الرقابة الأخرى أن تحقق التوازن بين المحافظة على النظام العام، وحماية حقوق وحرريات الأشخاص.

ب/ التوصيات

1/ تشكيل قانون خاص يتضمن الجزاءات الإدارية وحدها ، مثلما هو معمول به في بعض الدول الأوروبية.

2/ الاعتناء أكثر بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة عموما، وذلك بإعداد وتكوين قضاة متخصصين لإيجاد الحلول الهادفة إلى تحقيق التوازن بين النظام العام وحقوق وحرريات الأشخاص.

3/ تقييد السلطة التقديرية الواسعة للإدارة ، فلا يعقل أن تكون الإدارة حكما و خصما في نفس الوقت.

4/ يجب على القاضي الإداري أن يكون له دور في تغيير الحدود بين مجال الملاءمة والمشروعية، بحيث يوسع نطاق المشروعية على الملاءمة، وذلك بإدخال عناصر الملاءمة في مجال المشروعية ليخضعها لرقابته، وبالتالي فهو يخلق حالات جديدة للاختصاص المقيد للإدارة.

5/ تيسير اجراءات توقيع الجزاءات الإدارية العامة، وعدم إتباع سلسلة طويلة ومعقدة من هذه الاجراءات، بما يؤثر سلبا على مرونة توقيعها شرط أن لا يخل ذلك بالضمانات الموضوعية و الاجرائية التي تحكم مبادئ نظرية العقاب.

6/ لابد أن يتوافر للسلطة الإدارية المختصة بتوقيع تلك الجزاءات الإدارية طابع الحياد والاستقلال، لضمان عدالة غير مشوبة بشبهة التعسف.

7/ إعمالا بمبدأ حسن النية ، لابد من إخضاع الجزاءات الإدارية في مجال الضبط الإداري لرقابة القاضي الإداري.

8/توعية المواطنين بأنه في حالة امتناع الإدارة عن إصدار قرارات الضبط الإداري يجوز مقاضاتها، وأن ذلك لا يعود لسلطتها التقديرية، لأنها هي المسؤولة على الحفاظ على النظام العام.

9/ضرورة توسيع رقابة القاضي الإداري على جميع تصرفات الإدارة، من مجال توقيعها وإصدارها للجزاءات الإدارية، من أجل تحقيق أهداف الجزاء الإداري بالمقابل الحفاظ على مصالح الأفراد.

10/على الباحثين توجيه دراساتهم نحو مجال رقابة القاضي الإداري على ملائمة قرارات الضبط الإداري.

1/القوانين والمراسيم

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في باريس في 10 كانون الأول/ ديسمبر 1948 بموجب القرار 217 ،

أ/ القوانين

- 1-دستور 2020، المعدل والمتمم.
- 2-القانون 28- 89 المعدل والمتمم المتعلق بالتجمعات و الطلب ترخيص المظاهرات العمومية، الصادر بتاريخ 1989.
- 3-القانون 01-99 المحدد للقواعد المتعلقة بالفندقة، الصادر سنة 1999.
- 4-قانون رقم 08-12 مؤرخ في 25 يونيو سنة 2008، يعدل و يتم الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 يوليو سنة 2003 و المتعلق بالمنافسة.
- 5-لقانون 04- 02، المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية، المعدل والمتمم، المؤرخ في 23 جوان 2004 ، المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية، ج.ر.ج.ج، عدد 41 ، بتاريخ 27 جوان 2004 ، المعدل والمتمم
- 6- القانون 04-08 المؤرخ في 14 أوت 2004 ، المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، ج.ر.ج.ج، عدد 52 بتاريخ 18 أوت 2004.
- 7-القانون 04-02، المؤرخ في 23 جوان 2004 ، المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية، المعدل والمتمم.
- 8-القانون 04-08 المؤرخ في 14 أوت 2004 ، المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، المعدل والمتمم.
- 9-القانون 06-23 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006،المتضمن قانون العقوبات الجزائي ،ج.ر.ج.ج، العدد84، صادر بتاريخ 24 ديسمبر 2006 .
- 10- القانون رقم 06 - 01المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.ج، ع14، بتاريخ 08 مارس 2006 ، المعدل والمتمم بالأمر رقم 05- 10المؤرخ في 26 أوت 2010 ، ج.ر.ج.ج، ع 50، بتاريخ 01 سبتمبر

2010، وبالقانون 11-15 المؤرخ في 02 أوت 2011، ج.ر.ج.ج، ع 44،
بتاريخ 10 أوت 2011 .

11- القانون 08 - 11، المؤرخ في 25 جوان 2008، المتعلق بشروط دخول
الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتقلهم.

12- قانون رقم 08 - 15، المؤرخ في 17 رجب عام 1429، الموافق 20
يوليو سنة 2008، يحدد قواعد مطابقة البناءات و إتمام إنجازها، ج.ر.ج.ج، عدد
44، بتاريخ 03 أوت 2008.

ب/ النصوص التشريعية

1- بموجب الأمر 62-157 المؤرخ في 31/12/1962 قرّر المشرع الجزائري تمديد العمل
بالقوانين الفرنسية السائدة باستثناء ما يتعارض مع السيادة الوطنية أو يشمل قواعد
التمييز العنصري، وبذلك تمّ الاستمرار في العمل بالمرسوم الفرنسي الصادر في
31/12/1958 الذي دخل حيز التطبيق في الجزائر بموجب المرسوم رقم 60-650
الصادر بتاريخ 06/09/1960.

2- الأمر 75-41 المتعلق باستغلال محلات بيع المشروبات، الصادر سنة 1975.

3- الأمر رقم 75-58 المؤرخ في مؤرخ في 20 رمضان عام رمضان عام 1395 الموافق
الموافق 26 سبتمبر سنة سبتمبر سنة 1975، المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم
القانون المدني، المعدل والمتمم.

4- الأمر رقم 09-03 مؤرخ في 22 جويلية سنة 2009، المتعلق بتنظيم حركة المرور
عبر الطرقات و سلامتها و أمنها، المعدل و المتمم يعدل للقانون رقم 01-14 المؤرخ
في 19 أوت سنة 2001 .

5- الأمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 المتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج، عدد
43، المؤرخ في 20 جويلية 2003.

ج/ النصوص التنظيمية

- المراسيم الرئاسية

1- المرسوم الرئاسي 117/05 المؤرخ في 11 أبريل 2005 ، المتعلقة بإستعمال المتعلق بتدابير الحماية من الإشعاعات المؤذية مصدر إشعاع يفوق في إستعماله حدود الإعفاءات المحددة.

- المراسيم التنفيذية

2- المرسوم التنفيذي رقم 267/81 المؤرخ في 27 أبريل 1981 المتعلق بصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص الطريق والنقاوة الطمأنينة العمومية.
3- المرسوم التنفيذي رقم 127/88 المؤرخ في 22 أبريل 1988 الذي يحدد شروط إستغلال قاعات اللعب وكيفياته.

4- المرسوم التنفيذي رقم 91 - 416، المؤرخ في 1991/11/02، يحدد شروط إحداث المنشآت الرياضية و استغلالها، ج.ر.ج.ج، عدد 54، بتاريخ 03 نوفمبر 1991.
5- المرسوم التنفيذي رقم 06-428 المؤرخ في 26 نوفمبر 2006، المحدد لإجراءات منح رخص إستغلال لإنتاج الكهرباء، ج.ر.ج.ج، عدد 76، الصادر بتاريخ 29 نوفمبر 2006.

د/ القرارات

1- القرار رقم : 10834 ، الصادر بتاريخ 2003/06/17 ، عن مجلس الدولة ، المتضمن طلب إلغاء القرار الصادر عن والي ولاية قسنطينة ، العدد 4.
2- قرار المحكمة العليا ، المؤرخ يوم 1987/11/22 ، المتضمن الشطب من مهنة التوثيق ، من د. رقم. القرار.

2/ الكتب باللغة العربية

- 1- أبو ضيف باشا محمد ، النظام التأديبي ضوابط الجزاءات التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011.
- 2- أبو يونس محمد باهي ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، سنة 2000.
- 3- أحمد ناصر راشد الطنجي، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، ط1، 2016.
- 4- أحمد مسلم، موجز القانون الدولي الخاص المقارن (في مصر ولبنان) الجنسية والموطن - مركز الأجانب -تتازع القوانين، د ط، دار النهضة العربية، لبنان، 1966.
- 5- أمين مصطفى محمد ،النظرية العامة لقانون العقوبات الادارية ، دار الجامعة الجديدة مصر ، 1996.
- 6- أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري "ظاهرة الحد من العقاب"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2017.
- 7- أنيس جعفر، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، 2004 .
- 8- بسيوني عبد الغني ، القضاء الإداري .منشأة المعارف الإسكندرية، 2003 .
- 9- بعلي محمد الصغير ، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابه، 2005.
- 10- بن صاولة شفيقة ،الصلح في المادة الإدارية، بوزريعة الجزائر، دار هومة، ط1 ،2006.
- 11- بن الشيخ لحسين أن ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة، 2002 .
- 12- بوراس عبد القارد، العفو عن الجريمة و العقوبة في التشريع الجزائري المقارن "دراسة مقارن" دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، د ط، 2013.

- 13- بوسقيعة أحسن ، الوجيز في القانون الجنائي العام، دار هومة، الجزائر، د ط،2015.
- 14- بوسقيعة أحسن ،المنازعات الجمركية،الطبعة 5، هومة للطباعة و النشر و التوزيع،الجزائر،2011.
- 15- بوضياف عمار ، الوجيز في القانون الإداري الطبعة الثانية، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر،2007 .
- 16- الحكيم سعيد، الرقابة على الأعمال الإدارية في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، القاهرة، سنة 1987.
- 17- زروتي الطيب ، دراسات في القانون الدولي الخاص الجزائري، دون طبعة، دار هومة، الجزائر ، 2010.
- 18- سعادي محمد ، القانون الدولي الخاص وتطبيقاته في النظام القانوني الجزائري، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر،2009.
- 19- شنطاوي علي خطار ، القضاء الإداري الأردني مطبعة كنعان، عمان الأردن، 1995.
- 20- شنطاوي علي خطار ، القضاء الإداري الأردني مطبعة كنعان، عمان الأردن، 1995.
- 21- الشوا محمد سامي ، القانون الإداري الجزائي ، دار للنهضة العربية ، القاهرة ، 1996.
- 22- شيحا إبراهيم عبد العزيز ، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت1994 .
- 23- شيحا إبراهيم عبد العزيز ، القانون الإداري، الدار الجامعية، بيروت1994 .
- 24- صوالحية عماد ، الجزاءات الإدارية في غير مجالي العقود والتأديب الوظيفي في القانون الجزائري، مكتبة الوفاء القانونية الإسكندرية ، ط 1 ، 2016 .

- 25- طعيمه الجرف، مبدأ المشروعات وضوابط خضوع الإدارة للقانون، الطبعة الثالثة، دار النهضة العربية، سنة 1976.
- 26- الطماوي سليمان ، القضاء الاداري ورقابته لأعمال الادارة دراسة مقارنة ، ط3 ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1961.
- 27- الطماوي سليمان ، القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، مصر، 1976.
- 28- الظاهر خالد خليل ، القضاء الاداري ، ط1 ، مكتبة القانون والاقتصاد ، الرياض ، 2009 .
- 29- العازمي عيد محمد مناحي ، الحماية الإدارية للبيئة ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 2009 .
- 30- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضمانات مشروعية العقوبات الادارية العامة ، المركز القومي للاصدارات القانونية ، سنة 2008.
- 31- عفيفي مصطفى ، فلسفة العقوبة التأديبية و أهدافها، دراسة مقارنة، ددن، دط، 1976.
- 32- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1999 .
- 33- عوابدي عمار ، القانون الإداري ، الجزء الأول ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005 .
- 34- عوابدي عمار :نظرية المسؤولية الإدارية، د.م.ج، الجزائر، 1994 .
- 35- عوض الله شيبية الحمد السيد، الوجيز في القانون الدولي الخاص: الجنسية- مركز الأجانب-تنازع القوانين- الإختصاص القضائي الدولي- تنفيذ الأحكام الأجنبية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1997.
- 36- فودة محمد سعد ، النظام القانوني للعقوبات الإدارية " دراسة فقهية قضائية مقارنة"، د.د.ن.د.ب.ن، 2006- 2008 .

- 37- فودة محمد سعد ، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع ،مصر ، سنة 2006.
- 38- فوزية عبد الستار، مبادئ علم الإجرام و علم العقاب، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية،مصر،دط،2007.
- 39- محسن خليل ، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري ، الإسكندرية، سنة 1993
- 40- محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، سنة 1977.
- 41- محيو أحمد ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر،1996.
- 42- مرسي حسام ، سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري - دراسة مقارنة بين القانون الوضعي و الفقه الإسلامي ،دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2011 .
- 43- ناصر لباد ، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع ، الجزائر .
- 44- نجار زكي محمد ، حدود سلطات الإدارية في توقيع عقوبة الغرامة، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1999- 2000.
- 45- نجم عليوي خلف، مبدأ عدم الرجعية في القرارات الإدارية، الجامعة الجديدة الإسكندرية، مصر، ط1، 2016.

3/ الكتب باللغة الفرنسية

- 1- Jean chevallier, Réflexions sur l'institution des autorités administratives, J.C.P, 1986.
- 2- George Aubert – Hubrecht , Sanction administratives , J.C. A .D, 1993 .
- 3- Gravier-Trompier, G.A.J.A, N°:56, 15ème édition, DALLOZ، C.E. 05-05-1994

- 4-Mireille Delmas-Marty et Catherine Teitgen-Colly, Punir sans juger de la répression administrative au droit administratif pénal, Économica, Paris, France, 1992.
- 5- Marie Christine Rouault , Droit administrative gualino éditeur1980.
- 6- Rachid Zouaimia , Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, édition Houma, Algérie, 2005.
- 7-

4/ الرسائل والمذكرات

أ/ الرسائل

- 1- أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها، رسالة الدكتوراه، جامعة القاهرة ، سنة 1989.
- 2- بن بو عبد الله فريد، العقوبات الإدارية الجزائرية في التشريع الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه، فرع القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت، 2017-2018.
- 3- عزوي عبد الرحمان ، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري ، رسالة دكتورة ،كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 2007 .
- 4- نسيغة فيصل ، الرقابة على الجزاءات الادارية العامة في القانون الجزائري ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه ، فرع قانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، 2010/2011.
- 5- محمد منصف حساني: ، إجراءات الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة، رسالة ماجستير، فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق بن عكنون، الجزائر ، 2000/2001 .

ب/ المذكرات

- 1-بن غولة الدين ،الجزاءات الادارية في مجال الضبط الإداري ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر ، تخصص القانون الإداري ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة غرداية، 2015/2014.
- 2-سويلم محمد ، تطور مفهوم النظام العام و أثره على توسيع سلطة الإدارة في مجال الضبط الإداري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق ، جامعة غرداية ،2014 .
- 3-تاسة الهاشمش ،ضمانات مشروعية العقوبات الادارية في الجزائر ، مذكرة تخرج لشهادة الماستر ، تخصص القانون الاداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة بسكرة ، 2013/2012 .

5/ المقالات العلمية

- 1-أمقران عبد العزيز ، عن الشكوى الضريبية في منازعات المباشرة(مجلة مجلس الدولة)، عدد خاص ، بالمنازعات الضريبية،2003 .
- 2-بوزيفي شريفة ، التظلم الاداري كألية لفض نزاع إداري ، مجلة صوت القانون ، المجلد السابع ، العدد 01، ماي 2020.
- 3-جواد جميل ، جزاءات ادارية عامة وضمن مشروعيتها ، مجلة القانون الدستوري والعلوم الادارية ، العدد الثالث ، شهر أكتوبر،2021.
- 4-زينب عباس محسن، الضبط الإداري البيئي في العراق، مجلة رسالة الحقوق، كلية الإدارة و الإقتصاد ، جامعة القادسية، العراق،العدد03، 2013.
- 5-شوايدية منية ،الرقابة الادارية بين الوصاية الادارية والسلطة الرئاسية ،حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والانسانية ، العدد 13 ، سنة 2015.
- 6-عبد الله طلبية ، القانون الاداري - الرقابة القضائية على اعمال الادارة , منشورات جامعة حلب , سوريا , 1958.

- 7- محمد أمين كمال، الترخيص الإداري و دوره في المحافظة على النظام العام البيئي، مجلة الفقه و القانون، كلية الحقوق، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، العدد 02، 2012.
- 8- محمد بن أخضر و يعقوب بن ساحة ، مقارنة مفاهيمية لنظرية الجزاءات الإدارية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، من دون عدد الإصدار وتاريخه.
- 9- موقاي بناني أحمد، الرقابة القضائية على الجزاء الإداري الوقائي، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، مجلد 09 ، العدد 02، سنة 2022.
- 10- نجوى محمد الصادق مهدي، حفظ الدعوى الجنائية اكتفاء بالجزاء الإداري، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية الاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، . عام 1983.
- 11- نويري عبد العزيز ، المنازعة الإدارية في الجزائر، تطورها و خصائصها، دراسة تطبيقية، مجلة مجلس الدولة، العدد 8، عين بنيان، الجزائر، منشورات الساحل، 2006.

| الصفحة | العنوان | هيكل المذكرة |
|-------------|--|--------------------|
| أ- | الشكر والتقدير | / |
| ب- | الإهداء | / |
| ج- | قائمة المختصرات | / |
| 6-1 | مقدمة | / |
| 52-7 | الاطار المفاهيمي للجزء الإداري العام | الفصل الأول |
| 20-10 | التطور التاريخي للجزء الإداري العام ومفهومه | المبحث الأول |
| 13-10 | التطور التاريخي للجزء الإداري العام | المطلب الأول |
| 12-11 | الجزء الإداري العام في ظل الدولة الحارسة | الفرع الأول |
| 13-12 | الجزء الإداري في ظل الدولة المتدخلة | الفرع الثاني |
| 20-14 | تعريف و خصائص الجزء الإداري العام و موقف المشرع الجزائري منه | المطلب الثاني |
| 19-14 | تعريف الجزء الإداري العام و خصائصه | الفرع الأول |
| 20-19 | موقف المشرع الجزائري من الجزء الإداري العام | الفرع الثاني |
| 52-21 | صور الجزء الإداري العام وتمييزه عن الجزاءات الأخرى | المبحث الثاني |
| 42-22 | صور الجزء الإداري العام | المطلب الأول |
| 29-22 | الجزء الإداري المالي | الفرع الأول |
| 42-30 | الجزء الإداري غير المالية | الفرع الثاني |
| 52-43 | تمييز الجزء الإداري العام عن الجزاءات الأخرى | المطلب الثاني |
| 47-43 | التمييز في إطار القانون الإداري | الفرع الأول |
| 52-47 | التمييز خارج إطار القانون الإداري | الفرع الثاني |
| 52 | خاتمة الفصل الأول | / |

| | | |
|---------|--|------------------|
| 102-53 | الضمانات القانونية لمشروعية الجزاء الإداري و الرقابة عليه. | الفصل الثاني |
| 79-55 | الضمانات القانونية لمشروعية الجزاء الإداري العام. | المبحث الأول |
| 69-56 | الضمانات الشكلية | المطلب الأول |
| 63-57 | مراعاة مبدأ المواجهة | الفرع الأول |
| 66-63 | تأكيد حقوق الدفاع | الفرع الثاني |
| 69-66 | التقيد بعنصر التسبب | الفرع الثالث |
| 79-70 | الضمانات الموضوعية | المطلب الثاني |
| 75-70 | مبدأ شرعية الجزاء و عدم رجعيته | الفرع الأول |
| 78-75 | مبدأ وحدة الجزاء و شخصيته | الفرع الثاني |
| 79-78 | مبدأ التناسب بين الجزاء و المخالفة | الفرع الثالث |
| 102-80 | الرقابة الإدارية و القضائية على الجزاء الإداري العام | المبحث الثاني |
| 91-81 | الرقابة الإدارية على الجزاء الإداري العام | المطلب الأول |
| 85-82 | مفهوم الرقابة الإدارية و مشروعيتها | الفرع الأول |
| 91-85 | صور الرقابة الإدارية على الجزاء الإداري العام | الفرع الثاني |
| 102-91 | الرقابة القضائية على الجزاء الإداري العام | المطلب الثاني |
| 95-92 | مفهوم الرقابة القضائية على الأعمال الإدارية | الفرع الأول |
| 102-95 | الرقابة القضائية على مبادئ و صور الجزاء الإداري | الفرع الثاني |
| 103 | خاتمة الفصل الثاني | الخاتمة 2 |
| 106-104 | النتائج والمقترحات | الخاتمة النهائية |
| 116-107 | قائمة المصادر والمراجع | / |
| 118-117 | الفهرس | / |
| 120-119 | ملخص المذكرة | / |

ملخص

إن التطورات الحاصلة في مهام الدولة، و الدور الجديد الذي تمارسه من خلال الإدارات و المرافق العامة، في إطار علاقتها مع الأفراد ، فإنه قد ينتج عن ذلك العديد من المخالفات و التجاوزات التي لا ترقى من حيث خطورتها و آثارها إلى أفعال إجرامية ، و هي التي تسلط على مرتكبيها الجزاءات الإدارية العامة، غير أن هذا النوع من الجزاءات ووجه بالرفض من طرف بعض الفقهاء على أساس أنه يمس بمبدأ الفصل بين السلطات، و كذا بحقوق الأفراد و حرياتهم، إلا أن هذا الرفض تلاشت أسسه نظرا لما عرفته الجزاءات الإدارية من تطورات و إدراك لقيمة النتائج المترتب عنها خاصة في تحسين الأداء الإداري، كما أن القيود التي المذكورة في متن هذه الدراسة، و التي تمس الجزاءات الإدارية العامة و المتمثلة في الضمانات الشكلية و الإجرائية و الرقابة إدارية و القضائية، تبين مدى الأهمية و الفاعلية التي تتمتع بها هذه الجزاءات التي أصبحت تشكل كيان جديد من الجزاءات.

كلمات مفتاحية: الجزاءات الادارية العامة ، مبدأ الفصل بين السلطات ، الضمانات القانونية.

Abstract:

The developments in the functions of the state, and the new role that it exercises through public administrations and utilities, within the framework of its relationship with individuals, may result in many violations and abuses that do not amount in terms of their seriousness and effects to criminal acts, which are General administrative penalties are imposed on the perpetrators, but this type of penalty was rejected by some jurists on the grounds that it violates the principle of separation of powers, as well as the rights of individuals. And their freedoms, but this refusal has lost its foundations due to the developments known by the administrative penalties and the realization of the value of the results resulting from them, especially in improving the administrative performance, just as the restrictions mentioned in the body of this study, which affect the general administrative penalties, represented in the formal guarantees and Procedural, administrative and judicial oversight shows the importance and effectiveness of these sanctions, which have become a new entity of sanctions.

Keywords: public administrative penalties, the principle of separation of powers, legal guarantees.