



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة غرداية



مخبر البحث في السياحة، الإقليم والمؤسسات

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

الضوابط القانونية لتوقيع الجزاء الإداري في التشريع الجزائري

أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث (ل م د) تخصص: القانون الجنائي الإداري

إعداد الطالب:

داود سعيد

لجنة المناقشة:

رقم	اللقب والاسم	الرتبة	الجامعة	الصفة
01	أبو القاسم عيسى	أستاذ محاضر " أ "	جامعة غرداية	رئيسا
02	فروحات سعيد	أستاذ التعليم العالي	جامعة غرداية	مشرفا ومقررا
03	زغودي عمر	أستاذ التعليم العالي	المركز الجامعي أفلو	ممتحنا
04	بن الأخضر محمد	أستاذ التعليم العالي	جامعة الجلفة	ممتحنا
05	حاج ابراهيم عبد الرحمان	أستاذ التعليم العالي	جامعة غرداية	ممتحنا
06	بابا عمي الحاج أحمد	أستاذ محاضر " أ "	جامعة غرداية	ممتحنا

السنة الجامعية

2024م/2025م



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة غرداية



مخبر البحث في السياحة، الإقليم والمؤسسات

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

الضوابط القانونية لتوقيع الجزاء الإداري في التشريع الجزائري

أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه الطور الثالث (ل م د)

تخصص: القانون الجنائي الإداري

إشراف الأستاذ:

أ.د سعيد فروحات

المشرف المساعد:

د. الأخضرى فتيحة

إعداد الطالب:

داود سعيد

السنة الجامعية

2025/م/2024

أَعْتَبُوا نَبِيَّ اللَّهِ مِنْ أَسْطَفَانِ الرَّسَالِ جَمِيعًا

وَقُلِ اعْمَلُوا فَسِيرَی اللّٰهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ

صدق الله العظيم

سورة التوبة الآية 105

إهداء
١٦٦٤

الحمد لله الذي به تتم الصالحات والصلاة
والسلام على خير خلق الله سيدنا محمد صلى
الله عليه وسلم
ما أجمل أن يجود المرء بأغلى ما
لديه والأجمل
أن يهدي الأغلى للأغلى هي
ثمرة جهد أهديتها إلى:

إلى التي كانت سببا في نجاحي إلى رمز الحب والتضحية إلى من
أرضعتني الحب والحنان إلى القلب الناصع بالبياض إلى أمي الحبيبة
حفظك الله تعالى ورعاك.

إلى من كلفه الله بالهيبة والوقار إلى من علمني العطاء بدون انتظار
إلى من أحمل أسمه بكل افتخار أرجو من الله أن يمد في عمرك أبي العزيز.
إلى منبع سعادتي وزينة حياتي ... زوجتي وأبنائي الأحباء
إلى كل من أزرني وكان لي عوناً وسنداً
إلى كل من لم تسعهم ذاكرتي أو نسيتهم مذكرتي.
إليهم جميعاً أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع

داود سعيد

شكر وتقدير

نشكر المولى عز وجل الذي أعاننا على إتمام هذا العمل، نشكر الله ونحمده على هدايته لنا وما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله.

وإيماننا بفضل الاعتراف بالجميل، وامتناننا لتوجيه نبينا محمد صلى الله عليه وسلم الذي قال " من لا يشكر الناس لا يشكر الله "

نتوجه بالشكر والتقدير والعرفان إلى أستاذنا المشرف الفاضل الأستاذ الدكتور سعيد فروحات الذي أمدنا بنصائحه وتوجيهاته ومعاملته الحسنة، والذي قبل الإشراف على هذه الأطروحة وتشجيعه المتواصل طيلة إنجازها، وملاحظاته القيمة التي ساعدت على إتمام إنجاز هذا العمل.

كما أتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم بالموافقة على مناقشة هذه الدراسة لأجل تقويمها وإثرائها. وإلى جميع أساتذتنا الأفاضل الذين أمدونا بالعلم خلال مسارنا العلمي. وختاماً إلى جميع الإداريين بكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة غرداية.

قائمة المختصرات

أولاً: باللغة العربية

ج.ر: الجريدة الرسمية.

قا.إ.م.إ: قانون الإجراءات المدنية والإدارية

د. دكتور

ط: طبعة.

س: سنة

ج: جزء

ع: عدد

مج: مجلد

د.س.ن: دون سنة نشر

د.د.ن: دون دار نشر

ص: صفحة

ص. ص: من صفحة إلى صفحة

P: page.

PP: de la page à la page.

E: Edition.

L.G.D.J: Librairie Générale De Droit Et De Jurisprudence.

N°: Numéro

Art. Article .

Décr: Décret .

C.E: conseil d'état.

C. App: Cour d'appel.

J. C. P: Juris–classeur périodique

J. D. I: Journal du droit international Jurisprudence.

O. P. U: Office des publications universitaires (Alger).

Op. Cit: opère citato.

Suiv: suivant.

مقدمة

مقدمة:

بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية والدمار الواسع والكبير الذي نجم عنها في مختلف المجالات، وكذا الانتهاكات الصارخة لحقوق الإنسان، بدأت العديد من الدول في اتخاذ إجراءات تشريعية شاملة للحفاظ على قيمة الإنسان، وتم ذلك من خلال إقرار تشريعات جديدة تجرم أي اعتداء يمس بحقوق ومصالح الأفراد، واعتبره جريمة جنائية تستدعي عقاباً جنائياً.

وفي المراحل اللاحقة زادت قائمة الجرائم الجنائية الموجبة للعقوبات بشكل ملحوظ، مما أثار رفض الضمير الاجتماعي لتدخل القانون الجنائي في تنظيم مجالات محددة، خاصة في ظل التغيرات الشاملة التي شهدتها تلك المجتمعات على المستويات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والسياسية.

هذه التغيرات أدت إلى اعتبار الأفراد أن حماية المصالح الاجتماعية التي تستدعي تدخل القانون الجنائي تفرض عليهم عبئاً ثقيلاً، فالآن يُمكن لأي فرد في المجتمع ارتكاب اعتداءات بشكل منتظم ومتكرر دون أن يكشف عن أي خطورة جنائية لفعله.

وكنتيجة لهذه التحولات، تم تطوير السياسة الجنائية لمواجهة التضخم في التشريع الجنائي، وظهرت عدة ظواهر تهدف إلى الحد من العقاب، ويعني ذلك رفع الصفة التجريبية عن بعض الأفعال، حيث تصبح مشروعة من الناحية الجنائية ولكنها غير مشروعة وفقاً لقانون آخر غير القانون الجنائي.

ونتيجة لذلك، تفرض على مرتكبي هذه الأفعال جزاءات غير جنائية، وتتمثل هذه الجزاءات غالباً في عقوبات تفرضها السلطة الإدارية بدلاً من السلطات القضائية التي تفرض عقوبات جنائية.

ومن خلال هذه التحولات، ظهرت جزاءات جديدة يفرضها الجهاز الإداري على أشخاص لا يرتبطون به بأي علاقة مباشرة، ولم يكن من السهل قبول هذه الجزاءات التي يفرضها الجهاز الإداري في مجالات غير العقود والتأديب، فعلى الرغم من أن الجزاءات التأديبية والجزاءات التعاقدية المفروضة من قبل الجهاز الإداري قد تكون مقبولة، إلا أن ذلك يعود إلى العلاقة

الموجودة بين الجهاز الإداري والشخص المعاقب، فعلى سبيل المثال، يتم قبول الجزاء التأديبي بسبب العلاقة الوظيفية بين الجهاز الإداري والموظف، وكذلك في حالة العلاقة التعاقدية بين الجهاز الإداري والمتعاقد، مما يبرر توقيع الجزاء التعاقدية.

ومع ظهور هذا النوع الجديد من الجزاءات، لم يتم التوصل إلى اتفاق عام حوله، ولكن هناك جانباً من الفقه اعترض على ذلك، ويعتمد هذا الاعتراض على حجتين؛ الأولى تعارضه مع مبدأ فصل السلطات، والثانية تتعلق بأن منح الجهاز الإداري هذه السلطة قد يؤدي إلى انتهاك حقوق وحرية الأفراد.

ومع ذلك، بدأ الرفض للجزاءات التي يفرضها الجهاز الإداري في مجالات غير العقود والتأديب يتلاشى تدريجياً نظراً للمزايا التي يتمتع بها الجزاء الإداري الحديث، فقد أظهر الجزاء الإداري الحديث سرعة في توقيعه دون الحاجة إلى اتباع إجراءات معقدة كما في العقوبات الجنائية، ونتيجة لذلك أصبح للجزاء الإداري فعالية في مواجهة الجرائم التي قد لا تكون ذات أهمية كبيرة في نظر المجتمع، وبالإضافة إلى ذلك يقلل الجزاء الإداري من العبء الملقى على المحاكم، مما يمكنها من التركيز على القضايا الهامة.

وبهذه الطريقة، تبدأ قوة وقبولية الجزاءات التي تفرضها الإدارة في غير مجال العقود والتأديب في التحسن تدريجياً بفضل الفعالية والكفاءة التي يتمتع بها الجزاء الإداري الحديث. وقد تم اتخاذ تدابير لتخفيف حدة العقوبات الجنائية من خلال استخدام بدائل للعقوبة، خاصة في حالات الأفعال التي لا تشكل خطراً كبيراً على مصالح المجتمع، وبالتالي لا يكون هناك فائدة كبيرة في اللجوء إلى القانون الجنائي، ولذلك يجب اتخاذ عقوبات بديلة للعقوبات الجنائية والتي تشمل بشكل أساسي الجزاءات الإدارية، سواء كانت مالية أو تقييدية للنشاط، ويتم توقيع هذه الجزاءات بواسطة الإدارة من خلال إجراءات إدارية محددة، وتكون تحت رقابة السلطة القضائية.

هذه الأفكار المستحدثة حول الجزاءات الإدارية في السلطة القانونية أثارت فينا رغبة قوية للبحث عن تلك الجزاءات التي تعتبر وسيلة فعالة لتخفيف من حدة العقوبات الجنائية، إلى

جانب توسع استخدام تلك الجزاءات الإدارية في العديد من الدول لدرجة أن بعض الدول أصدرت تشريعات مستقلة تنظم هذه الجزاءات بشكل كامل.

كما أن تطور مفهوم الجزاءات الإدارية جاء نتيجة للجهود الشاقة التي بُذلت في المجال الفقهي والقضائي، حيث سعت هذه الجهود إلى تأصيل فكرة الجزاءات الإدارية، على الرغم من أن هذه الجزاءات قد تبدو في الظاهر انتهاكاً خطيراً لمبدأ الفصل بين السلطات، وهو مبدأ أساسي يُعدُّ من أهم المكتسبات في الدولة الحديثة أو دولة القانون ولا يجوز المساس به بأي حال من الأحوال.

ومع ذلك، فقد تم تطوير الجزاءات الإدارية بشكل يُعدُّ متوازنًا مع هذا المبدأ، حيث تتم رقابة تطبيق هذه الجزاءات تحت إشراف السلطة القضائية، وبفضل هذه الجهود المضنية، تم تحقيق توازن بين تفعيل الجزاءات الإدارية والحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات، مما يساهم في تعزيز نظام العدالة وحقوق الأفراد في الدولة.

فبناءً على ذلك أتاح القانون للإدارة بموجب الصلاحيات التي تتمتع بها كسلطة عامة، اتخاذ الإجراءات التي تراها مناسبة لضمان سير الخدمات العامة بفاعلية وتحقيق المصلحة العامة، حتى إن تطلب ذلك توقيع جزاءات إدارية على المخالفين للنصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها، تلك الإجراءات تعزز حسن سير المؤسسات العامة وتسهم في تحقيق المصلحة العامة، وذلك في إطار تنظيمي يضمن حماية حقوق الأفراد والالتزام بالمبادئ القانونية.

من هنا تبرز أهمية وجود ضوابط قانونية لتنظيم الجزاءات الإدارية التي تفرضها الإدارة على الأفراد، فقد أصبحت هذه المسألة أحد أهم مواضيع القانون الإداري المعاصر، خاصةً لأنها تشمل جميع الأفراد دون الحاجة إلى وجود علاقة قانونية محددة بين الإدارة والفرد المخاطب. وهذا يميز الجزاءات الإدارية عن الجزاءات الأخرى التي قد تصدر عن جهة إدارية، ولكنها تشترط وجود علاقة قانونية محددة بين الإدارة والمتعاقد أو الموظف كمبرر لإصدارها، مثل الجزاءات التعاقدية والتأديبية.

وبالتالي، يتعين وجود ضوابط قانونية تحدد الشروط والإجراءات التي يجب اتباعها في توقيع الجزاءات الإدارية، تلك الضوابط تهدف إلى ضمان حماية حقوق الأفراد وتأكيد التزام الإدارة بالمبادئ القانونية في سير عملها.

وبالتالي يعتبر الجزاء الإداري إحدى الآليات التي تستخدمها الدولة لتحقيق أهدافها في مجال الرقابة الإدارية، وهو مثل أي جزء آخر، يتميز بطبيعته الجزائية حيث يهدف إلى تطبيق عقوبة على المخالفين في أداء التزاماتهم أو انتهاكهم للنصوص القانونية أو التنظيمية المعمول بها، ويتم تنفيذ ذلك الجزاء من خلال قرار إداري يصدر من الجهة الإدارية المختصة صاحبة هذا الامتياز، وليس من طرف السلطة القضائية، وهو مما أدى في البداية إلى عدم قبول هذه الفكرة من قبل بعض الفقهاء، حيث اعتبروا أنها تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات الثلاثة في الدولة الحديثة، وهذا بسبب صدور الجزاء من جهة غير قضائية.

وقد قام المشرع الجزائري بوضع قيود على سلطات الإدارة أثناء ممارستها، وتلك القيود تعد بالواقع ضوابط إدارية تحكم مشروعية الجزاءات الإدارية، وتشمل هذه القيود الرقابة الذاتية على قرارات الإدارة والضوابط والضمانات الشكلية والإجرائية والموضوعية، وبما أن الجزاء الإداري يعتبر قراراً إدارياً، فإنه غير مستبعد من الرقابة القضائية، فالرقابة القضائية هي الحماية التقليدية والأساسية لحقوق ومصالح الأفراد، ويمكن إلغاء الجزاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء في حالة وجود عيب يؤثر على صحة القرار، ومن هنا سنتناول في هذه الدراسة الضوابط القانونية المتعلقة بتوقيع الجزاء الإداري في التشريع الجزائري.

إشكالية الدراسة وتساؤلاتها:

تتمحور إشكالية الدراسة حول دراسة الضوابط القانونية لتوقيع الجزاء الإداري في التشريع الجزائري، الإجابة على السؤال الرئيسي التالي:

إلى أي مدى نجح المشرع الجزائري في وضع ضوابط قانونية في توقيع الجزاء الإداري بما يضمن تحقيق الهدف من تقرير سلطة الإدارة من ناحية، وعدم المساس بحقوق الأفراد من ناحية أخرى؟

ومن هذا التساؤل الرئيسي ينبثق العديد من التساؤلات الفرعية، وهي:

1. ما هو الجزاء الإداري؟ وما أهم خصائصه؟
2. ما الفرق بين الجزاءات الإدارية وغيرها من الجزاءات؟
3. ما هي صور الجزاءات الإدارية في التشريع الجزائري؟
4. ما هي الضمانات القانونية الشكلية والاجرائية والموضوعية لتوقيع الجزاءات الإدارية؟
5. هل هناك آليات رقابة فعلية وفعالة في النظام القانوني الجزائري تضمن عدم تعسف الإدارة في استعمال سلطاتها؟

أهمية الدراسة:

1. الأهمية العلمية:

- يعد موضوع الجزاءات الإدارية من المواضيع الحديثة في القانون الإداري، وبالتالي فهو ميدان خصب للبحث والدراسة والتحليل؛ نظرًا لأنه يمس الأفراد من جهة، والإدارة صاحبة امتياز السلطة العامة من جهة أخرى.
- يمثل التوجه الجديد للسياسة الجنائية الحديثة التي تسعى بكل الوسائل للحد من تدخل القانون الجنائي، خاصة بالنسبة للأفعال التي لا تشكل مساسًا كبيرًا بالمصالح الاجتماعية في إطار سياسة البحث عن بدائل للعقوبات الجنائية، والتي أضحت لا تتماشى مع الضمير الاجتماعي الذي أصبح يبتعد عن هذه الجزاءات خاصة وأنها لا تحقق الغرض من العقوبة وبالتالي ضرورة البحث عن عقوبات بديلة والتي جاءت في صورة الجزاءات الإدارية.
- يعد موضوع الجزاءات الإدارية من أكثر المواضيع إثارة للجدل فقهاً وقانونًا خاصة وأنه يمس بمبدأ هام وهو مبدأ الفصل بين السلطات، إذ أن الأصل العام هو أن السلطة القضائية هي التي خولها الدستور والقانون سلطة توقيع العقوبة فيما هو الحد الفاصل بين العقوبة الجنائية والإدارية.

• تعد مسألة الضوابط القانونية على الجزاءات الإدارية مسألة جوهرية ومحورية في هذه الدراسة، فهي التي تبين لنا مدى تحكم المشرع الجزائري في مسألة سلطة الإدارة في توقيع الجزاء من خلال الوقوف على مدى خضوع الإدارة للتشريعات القانونية في جميع تصرفاتها التي تعد الضمان الحقيقي لمشروعية الجزاء الإداري من ناحية، وحماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة من ناحية أخرى.

2. الأهمية العملية:

• اثراء البحث العلمي حول هذا الموضوع بهدف تنوير طريق كل من يسعى إلى البحث في هذا المجال، بالإضافة إلى أن صفة العمومية التي يتميز بها الجزاء الإداري ما يجعل من هذا الموضوع من أهم المواضيع التي ينبغي الإحاطة بها بالدراسة والتحليل من أجل الوقوف على أهم الضوابط القانونية التي تحمي حقوق الأفراد من تعسف الإدارة.

• الرغبة الذاتية الجامحة والملحة في تناول موضوع حديث في القانون الإداري لما له من علاقة مباشرة بحياة الأفراد من خلال الوقوف على ثنانيا هذا الموضوع بالدراسة والتحليل.

صعوبات الدراسة:

واجهت الباحث العديد من الصعوبات أثناء الدراسة، وهي:

1. توسع موضوع الجزاءات الإدارية إذ أنه يمس جميع تصرفات الإدارة لذا كان لزاماً علينا اخراج بعض الجزاءات الإدارية من نطاق دراستنا والتي نتخذ من خصوصية العلاقة القائمة بين الإدارة والأفراد مسوغاً لقبولها.

2. أن الدراسة ركزت على التشريع الجزائري فقد اصطدمنا بتشعب هذا الموضوع، وندرة الأحكام القضائية الجزائرية بالإضافة إلى صعوبة الحصول على الأحكام والقرارات الجديدة لمجلس الدولة الجزائرية، وأن أغلبها غير منشور.

أهداف الدراسة:

تتمثل أهداف الدراسة في النقاط التالية:

1. الوقوف على مفهوم الجزاء الإداري.

2. التمييز بين مفهوم الجزاء الإداري وغيره من المصطلحات المشابهة.
3. إلقاء الضوء على نشأة الجزاء الإداري، وأهم خصائصه.
4. دراسة الضوابط القانونية الشكلية والموضوعية التي وضعها المشرع الجزائري لتوقيع الجزاء الإداري.
5. التعرف على دور الرقابة القضائية في توقيع الجزاء الإداري.
6. بيان مدى نجاعة المشرع الجزائري في ضمان توقيع الجزاء الإداري بما لا يمس بحقوق ومصالح الأفراد.

منهج الدراسة:

اعتمد الباحث في هذه الدراسة على عدة مناهج، وهي:

1. **المنهج التحليلي:** استخدم الباحث المنهج التحليلي في هذه الدراسة لتحليل آراء الفقهاء، خاصة فيما يتعلق بالخلاف الفقهي الناشئ حول الحد من العقاب والبحث عن بدائل للعقوبة الجنائية، والتي تشكل الأساس لظهور الجزاءات الإدارية وانتشارها في المجال القانوني، وبناءً على ذلك كان من الضروري في نطاق هذه الدراسة الاستعانة بهذا المنهج لتحليل موقف الفقهاء والقضاء من الجزاءات الإدارية وتحديد مفهوم محدد لها.
2. **المنهج التاريخي:** في هذه الدراسة، اعتمد الباحث على المنهج التاريخي لفهم نشأة الجزاء الإداري وتتبع تطوره، بالإضافة إلى دراسة التشريعات القانونية الجزائرية المتعلقة بالموضوع، من خلال هذا المنهج، تم استكشاف الأصول والتطورات التاريخية للجزاءات الإدارية في السياق الجزائري، مما يساعد في إلقاء الضوء على التغيرات والتحويلات التي طرأت على هذا المجال على مر الزمن.
3. **المنهج المقارن:** على الرغم من أن هذه الدراسة ستركز على موقف المشرع الجزائري تجاه الجزاءات الإدارية دون غيرها من التشريعات، إلا أن ذلك لا يمنعنا من الاعتماد على المنهج المقارن، فقد كان من الضروري الاستعانة بهذا المنهج لتحديد مفهوم الجزاءات الإدارية وآليات الرقابة عليها في النظام القانوني الجزائري، كما لم يكن بالإمكان فهم آليات

الرقابة وتقدير مدى نجاعتها دون دراسة اجتهادات القضاء الإداري المقارن، خاصة في فرنسا، إذ أن رقابة الجزاءات الإدارية لها نطاق واسع في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، ولذلك كان من الضروري استعمالها كمرجعية، ومقارنتها بموقف مجلس الدولة الجزائري ومجلس الدولة الفرنسي. بالتالي، يعد استخدام المنهج المقارن ضروريًا لتحقيق أهداف هذه الدراسة والتوصل إلى نتائج موضوعية.

الدراسات السابقة:

1. دراسة "يعقوب بن ساحة، محمد بن الأخضر" عام 2020م، بعنوان "مقاربة مفاهيمية لنظرية الجزاءات الإدارية في الجزائر"، دراسة منشورة بمجلة هيروت للعلوم الإنسانية والاجتماعية- كلية الحقوق والعلوم الإنسانية- جامعة زيان عاشور، الجلفة، وقد هدفت الدراسة إلى التعرف على مفهوم الجزاءات الإدارية، وخصائصها، والأساس القانوني الذي يضمن مشروعية تسليط الجزاء الإداري، وقد خلصت الدراسة إلى النتائج التالية:

- أن الجزاء الإداري هو عبارة عن قرارات إدارية منفردة تصدرها إدارة صاحبة السلطة المختصة على كل من يخالف القانون أو التنظيم واللوائح المعمول بها، ومنه نقول أن الجزاءات الإدارية جاءت لتحمي أهداف الضبط الإداري، وقد أثارت هذه الفكرة الكثير من علامات الاستفهام خاصة وأنها تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات إلا أن المجلس الدستوري الفرنسي أقر بدستوريتها، بالإضافة إلى أن بعض المشرعين على غرار المشرع الإيطالي والألماني قد أقروا وأصدروا قانونًا متكاملًا ومستقلًا للعقوبات الإدارية.

- إن موقف المشرع الجزائري من الجزاءات الإدارية لم يصدر قانونًا مستقلًا للعقوبات الإدارية إلا أنه اعترف للإدارة بسلطة الردع الإداري من خلال جملة من النصوص القانونية وإقراره لمجموعة مختلفة من الجزاءات الإدارية كالغرامة الإدارية وسحب التراخيص والغلق الإداري، وأيضًا قرارات الهدم كلها من أجل تمكين الإدارة من القيام بنشاطاتها وإلزام الأفراد من أجل احترام القانون، وسواء كان هذا الجزاء صادرًا عن هيئة إدارية تقليدية عامة أو هيئة إدارية مستقلة.

- أوصى الباحث بضرورة إفراد قانون خاص مثله مثل قانون العقوبات الجنائية، ويتضمن الجزاءات الإدارية وهذا ليحدوا حدوا المشرعين الألماني والإيطالي على التوالي.
- كما أوصى بضرورة تقييد السلطة التقديرية الواسعة للإدارة، فلا يعقل أن تكون الإدارة حكماً وخصماً في نفس الوقت وكذلك تيسير إجراءات توقيع الجزاءات الإدارية العامة، وعدم اتباع سلسلة طويلة ومعقدة من هذه الإجراءات بما يؤثر سلباً على مرونة توقيعها شرط أن لا يخل ذلك بالضمانات الموضوعية والاجرائية التي تحكم مبادئ نظرية العقاب.

2. دراسة "تاسة الهاشمي" عام 2013 / 2014م، بعنوان "ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية في الجزائر"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق - تخصص قانون إداري، جامعة محمد خضير بسكرة - كلية الحقوق والعلوم السياسية، وقد هدفت الدراسة إلى الوقوف على الضمانات الشكلية والاجرائية والموضوعية لتوقيع الجزاء الإداري بما أنه قرار إداري وأحد الآليات التي تلجأ إليها الدولة من أجل تحقيق أهدافها، وهو شأنه شأن أي جزاء آخر له بالضرورة طبيعة جزائية أي غايته العقاب على التقصير في أداء التزام أو مخالفة نص قانوني أو تنظيمي معمول به، وقد خلصت الدراسة إلى النتائج التالية:

- يعتبر موضوع الجزاءات الإدارية من المواضيع الهامة والحديثة في مجال العلوم القانونية والإدارية، وذلك من خلال تحويل السلطة توقيع الجزاءات الإدارية سواء كانت مالية أو عقوبات مقيدة لنشاط الأفراد.

- أن الإدارة قد تحولت وهي بصدد ممارسة لسلطتها والمتمثلة في هذا الاختصاص إلى خصم وحكم في نفس الوقت، الأمر الذي تبرز معه أهمية هذا الموضوع من خلال هذه المعادلة بين العمل المنوط بالإدارة والمتمثل في توقيع الجزاءات الإدارية وبين المحافظة على مصالح الأفراد وحقوقهم وهذا ما جعل المشرع الجزائري يتدخل ويضع قيود وحدود التي هي عبارة على مجموعة من الضمانات الشكلية والاجرائية والموضوعية.

- بالرجوع إلى العقوبة الإدارية كان لزاماً على الإدارة خضوع هذه القرارات للرقابة القضائية، والتي تعد هي الحامي الأصيل والتقليدي لمصالح وحقوق الأفراد الأساسية، وذلك من خلال الرقابة القضائية على مشروعية هذا القرار.
 - كلما كان القرار الإداري معيب بأحد عيوب المشروعية مثل عيب الشكل والاجراء وعيب الاختصاص وكذلك عيب السبب أو عيب مخالفة القانون، وعيب التعسف في استعمال السلطة من طرف الإدارة جاز إلغاؤه من قبل القاضي الإداري عن طريق دعوى الإلغاء يرفعها صاحب الشأن.
 - رغم كل الضمانات وآليات الرقابة إلا أنه لا زال هناك الكثير من الصور التظلمات بشتى صورها وكثرة الطعون في القرارات الإدارية ولتحقيق التوازن المنشود بين فاعلية العمل الإداري والذي تتخذ الإدارة من العقوبة الإدارية سبيلاً له وبين مصالح وحقوق الأفراد والتي قد تعصف بالإدارة حال توقيعها للعقوبات الإدارية.
 - أوصى الباحث بضرورة تدخل المشرع الجزائري من أجل ضبط وتحديد الجزاءات الإدارية ووضع مقياس دقيق يحدد من خلاله مجال تدخل الجزاء الإداري في هذا الشأن، وذلك من أجل تخفيف العبء عن الجهاز القضائي والأفراد أيضاً.
 - كذلك أوصى الباحث بتدخل مجلس الدولة بأحكامه واجتهاداته ليسهل مهمة القضاة التي تمكن من تحقيق الموازنة بين تحقيق أهداف الجزاء الإداري والحفاظ على مصالح الأفراد.
3. دراسة "تسيغة فيصل" عام 2010 / 2011م، بعنوان "الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري" ، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراة، جامعة محمد خضير بسكرة- كلية الحقوق والعلوم السياسية، وقد هدفت الدراسة إلى إلقاء الضوء على الأساليب والآليات القانونية التي أقرها المشرع الجزائري لحماية مصالح الأفراد من تعسف الإدارة وهي بصدد ممارسة صلاحياتها سواء من خلال الرقابة الإدارية أو رقابة القاضي الإداري سواء في ظل المذهب المقيد والذي يقضي بأن القاضي الإداري هو قاضي مشروعية أو في ظل

الاتجاهات القضائية الحديثة التي تخول له مد سلطاته الرقابية إلى السلطة التقديرية للإدارة من خلال الرقابة على ملائمة وتناسب الجزاء الإداري، وقد خلصت الدراسة إلى النتائج التالية:

- 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 على الرغم من أن منح الإدارة سلطة إصدار وتوقيع الجزاء الإداري له ما يبرره خاصةً وأنها أقدر من غيرها في تحقيق المصلحة من وراء تقرير هذه السلطة لقربها ومعرفتها بتفاصيل الحياة اليومية.

- على الرغم من تعدد الضمانات القانونية سواء ما تعلق منها بالضمانات الشكلية والاجرائية والموضوعية إلا أن ما يمكن ملاحظته هو عدم وضوح مدى نجاعتها في تحقيق التوازن بين تحقيق الهدف من هذا الجزاء الإداري، والحفاظ على مصالح الأفراد يولد لدى الأفراد شعورًا بعدم الرضا على ما تفرضه الإدارة من جزاءات.

- عدم تحكم الإدارة في ميكانزمات العملية الرقابية التي تمارسها الإدارة بهدف تصحيح قراراتها وجعلها تتماشى مع مبدأ المشروعية، خاصة فيما يتعلق بالرقابة الذاتية التي كثيرًا ما لا تأتي بالشيء الجديد فيما يتعلق بالجزاء الإداري، وبالتالي يكرس الشعور بالاحتقان لدى الفرد من كل جزاء صادر عن الإدارة، وبالتالي يلجأ مباشرة إلى القضاء بهدف إلغاء القرار الإداري المتضمن الجزاء الإداري دون المرور بالتظلم أمام الإدارة.

- عدم تحكم القاضي الإداري في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة في مجال الجزاءات الإدارية، وما يدل على ذلك هو عدم تبنيه لموقف واضح يحدد من خلاله آليات الرقابة الممارسة على هذه السلطة، ما يجعل من القاضي الإداري في الجزائر بعيدًا نوعًا ما عن التطورات القضائية التي لحقت بالأنظمة القضائية المقارنة خاصة في فرنسا في مجال التعامل مع موضوع الجزاءات الإدارية.

• أوصى الباحث بضرورة الاهتمام بنظرية الحد من العقاب الجنائي لما لها من دور في تخفيف العبء على الجهاز القضائي، وذلك ليتفرغ للفصل في الجرائم التي تشكل اعتداءات على المصالح الأساسية للأفراد.

• كما أوصى الباحث بضرورة تحديد مهام الأعضاء المؤهلون قانوناً بتوقيع الجزاء الإداري، وذلك من خلال توفير الحماية اللازمة والضمانات الكافية والامكانيات الضرورية التي تسهل عليهم القيام بوظائفهم وضمان حيادهم حتى لا يتحجج الأفراد بذريعة التعسف في استعمال السلطة.

4. دراسة "بوراس عبد القادر، بن بوعبد الله فريد" عام 2016م، بعنوان "الجزاء الإداري واقع يبحث عن شرعيته"، دراسة منشورة بمجلة البحوث والعلوم السياسية، وقد هدفت الدراسة إلى الكشف عن مدى دستورية العقوبات الإدارية العامة، وموقف المشرع الجزائري منها، وقد خلصت الدراسة إلى النتائج التالية:

• أن موضوع الجزاءات الإدارية حديثاً نسبياً في القانون، ولم تأخذ نصيبها في التطبيق سواء من التشريعات المقارنة أو من المشرع الجزائري، ورغم ذلك هناك توجه واضح في السياسة الجنائية المعاصرة نحو ضرورة تفعيل الجزاءات الإدارية كبديل للعقوبات الجزائية أو بمعنى آخر مبدأ يقيد تدخل القانون الجنائي في المجالات البعيدة عن اختصاصه، كما أن للجزاءات الإدارية مزايا لا نجدها في العقوبة الجنائية.

• من أهم مزايا العقوبات الإدارية خدمة السياسة الجنائية من حيث التخفيف على القضاء والسرعة في الإجراءات وتجنب الحبس قصير المدة، كما أن الشخص الذي يكون محل عقوبة إدارية فلا تسجل في صحيفة السوابق القضائية (الوصمة الاجرامية)، كما أنها لا تحتوي على العقوبات السالبة للحرية (عدم دخول الحبس)، وهذا يؤدي إلى التقليل من نفقات الدولة على المسجونين، فالعقوبة الإدارية تخدم السياسة الجنائية والمجتمع والاقتصاد الوطني.

• أوصى الباحث بأن يعتمد المشرع الجزائري على قانون إدارة جنائي مستقل يتم من خلاله مراعاة أقدس المبادئ الدستورية مثل مبدأ الشرعية والشخصية والتناسب كما يكفل حقوق الدفاع.

• كما أوصى أيضًا المشرع الجزائري اتباع النهج الذي سارت عليه ألمانيا وإيطاليا فيما يتعلق بإخراج المخالفات البسيطة المنصوص عليها في قانون العقوبات لكلا الدوليين، ومنح تلك المخالفات للإدارة لتوقع عليها غرامات إدارية، وهذا ما يؤدي إلى القضاء على ما يسمى بأزمة التضخم التشريعي الجنائي، أما فيما يخص السلطات الإدارية المستقلة فلا بد من وجود نص تشريعي موحد لتنظيم هذه السلطات خاصة من الجانب العضوي والمالي والوظيفي، كما لا بد من توحيد مواعيد الطعن أمام مجلس الدولة وتوحيد الغرامات المالية والعقوبات المقررة.

5. دراسة "أشرف جندي" عام 2016م، بعنوان "سلطة الإدارة في توقيع الجزاء على المتعاقدين معها في العقود الإدارية"، دراسة نشرت بالمجلة المغربية للاقتصاد والقانون المقارن - كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وقد هدفت الدراسة إلى الوقوف على الأساس القانوني لسلطة الإدارة في توقيع جزاءات في العقود الإدارية، وقد خلصت الدراسة إلى النتائج التالية:

• أن سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقدين معها في العقود الإدارية هي سلطة تقديرية تقوم بها طبقًا لما تقدره بنفسها تحقيقًا للمصلحة العامة سواء من حيث اختيار نوع الجزاءات حتى ولو لم ينص عليها العقد أو من حيث اختيار توقيتها وحتى من دون اللجوء إلى القضاء.

• أن سلطة الإدارة التقديرية ليست مطلقة، وإنما لها حدود تتمثل في التقيد بما هو منصوص عليه في العقد وبعدهم توقيع أكثر مما نص عليه، والكل تحت مراقبة القضاء.

6. دراسة "عبد القادر دراجي" عام 2014م بعنوان "سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات الإدارية"، دراسة تم نشرها بمجلة المفكر، جامعة حمد خضير بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، وقد هدفت الدراسة إلى إلقاء الضوء على طبيعة سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات

الإدارية، ومدى خضوع الإدارة لرقابة القضاء، وأنواع الجزاءات الإدارية، وقد خلصت الدراسة إلى النتائج التالية:

- عدم استقرار النصوص القانونية في تحديد مفهوم الجزاء الإداري.
- عدم تحديد صلاحيات الجهات الإدارية المنوط بها تطبيق الجزاءات.
- عدم فعالية ميكانيزمات العملية الرقابية التي تمارسها السلطات الإدارية في مجال الجزاءات الإدارية.

7. دراسة "زكية صيلع" عام 2013 / 2014م بعنوان "سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات المالية على المتعاقدين معها"، مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة الماجستير، وقد هدفت الدراسة إلى إلقاء الضوء على سلطة الإدارة في فرض هذه الجزاءات المالية على المتعاقدين معها، وتحليل هذه السلطة فيما إذا كانت سلطة مطلقة أم مقيدة، وإذا كانت لها قيود فهي لمعرفة حدودها، وبالمقابل فيما إذا كانت هناك ضمانات ممنوحة للمتعاقد مع الإدارة لكي لا تتعسف في استعمالها لهذه السلطة، وقد خلصت الدراسة إلى النتائج التالية:

- أن السلطة الممنوحة للإدارة في فرض الجزاءات المالية على المتعاقد معها المقصر في تنفيذ التزاماته سواء بتأخره في التنفيذ أو تسببه بإلحاق الضرر بالإدارة، وكذا إذا لم ينفذ التزامه على الوجه المطلوب تعد امتيازاً ممنوحاً لها من أجل تنفيذ العقد الإداري المتصل بنشاط المرفق العام الحاجات العامة وهو الأساس القانوني الذي تستند إليه الإدارة في هذه السلطة، كما تمنح الإدارة سلطة توقيع هذه الجزاءات بنفسها وبدون حاجة إلى الالتجاء إلى القضاء واستصدار قرار قضائي لإيقاع الجزاء.

- ظهر خلاف حول مدى اعتبار الاعذار شرطاً لازماً من عدمه واختلاف التوجهات الفقهية والقضائية وكذلك القانونية حوله، فإنه من جانب أن الإدارة تملك سلطة فرض الجزاء بنفسها ولما لها من امتيازات وشروط استثنائية تفرضها على المتعاقد معها، وهذا تحقيقاً لمبدأ استمرارية المرفق العام، فإنه من الضروري وفي مواجهة هذه السلطات الواسعة التقرير بضرورة اعذار المتعاقد قبل توقيع الجزاء المالي عليه هذا من جهة، ومن جهة أخرى تضمين هذا الشرط

من خلال القوانين المنظمة للعقود الإدارية وذلك لأن هذا الاعذار يعتبر بمثابة تنبيه للمتعاقد مع الإدارة لتصحيح أخطائه وما ذلك إلا تحقيقاً للصالح العام وضماناً لتقديم المرفق العام لخدماته بدون توقف.

8. دراسة "تسيغة فيصل" عام 2009م بعنوان "النظام القانوني للجزاءات الإدارية في الجزائر"، دراسة تم نشرها بمجلة العلوم الإنسانية- جامعة محمد خضير بسكرة، وقد هدفت الدراسة إلى إلقاء الضوء على التعريف بالجزاءات الإدارية، وصور الجزاءات الإدارية في التشريع الجزائري، وقد خلصت الدراسة إلى النتائج التالية:

- يجب أن يمارس الجزاء الإداري لكي يكون بعيداً عن التعسف في إطار مراعاة المبادئ الدستورية التي تحكم الجزاء الجنائي ذاته، وأن تتمتع السلطة الإدارية الموقعة للجزاء بطابع الحياد والاستقلال لضمان عدالتها، ويجب أن يراعي كذلك عند توقيع الجزاء مبدأ تناسب الجزاء وجسامة الجريمة واحترام حق الدفاع.

- فيما يتعلق بمجال تطبيق الجزاء الإداري يجب أن يحدد المشرع الجزائري تحديداً نافياً لكل لبس حتى لا تتداخل مع ما يشابهها من جزاءات، ومن الضروري كذلك تحديد مجال تطبيقها بالمقارنة مع الجزاء الجنائي أو ما يعرف ببدايل الحلول الجنائية لا سيما بالنسبة للمخالفات التي لا تنطوي على مساس بالقيم الأساسية للمجتمع.

التقسيم الهيكلي:

الباب الأول: الإطار المفاهيمي للجزاء الإدارية: وتم تقسيم هذا الباب إلى فصلين

هما:

الفصل الأول: ماهية الجزء الإداري

المبحث الأول: مفهوم الجزء الإداري، والتميز بينه وبين ما يشبهه

المبحث الثاني: صور الجزاءات الإدارية في التشريع الجزائري

الفصل الثاني: الضمانات القانونية لمشروعية الجزاءات الإدارية

المبحث الأول: الضمانات الإجرائية والشكلية لمشروعية الجزاءات الإدارية

المبحث الثاني: الضمانات الموضوعية لمشروعية الجزاءات الإدارية

الباب الثاني: الرقابة الإدارية والقضائية على مشروعية الجزاءات الإدارية، وقد تم تقسيم

هذا الباب إلى فصلين:

الفصل الأول: الرقابة الإدارية على الجزاءات الإدارية وضمانات مشروعيتها

المبحث الأول: مبدأ المشروعية كأساس للعمل الإداري

المبحث الثاني: الرقابة الإدارية على مشروعية الجزاءات الإدارية

الفصل الثاني: الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة في تحديد الجزء الإداري

المبحث الأول: حدود الرقابة القضائية التقليدية على السلطة التقديرية للإدارة

المبحث الثاني: أساليب الرقابة القضائية الحديثة على السلطة التقديرية للإدارة في تحديد

الجزء الإداري

الخاتمة تتضمن:

- النتائج.
- التوصيات.

الباب الأول

الإطار المفاهيمي للجزاءات الإدارية

تُعدّ الجزاءات الإدارية جزءًا أساسيًا من نظام القانون الإداري في العديد من الدول. تُفرض هذه الجزاءات من قِبَل السلطات الإدارية على الأفراد أو المؤسسات التي تنتهك القوانين واللوائح الإدارية. تهدف الجزاءات الإدارية إلى تنظيم سلوك الأفراد والمؤسسات، وحماية المصلحة العامة، وتعزيز النظام والانضباط في المجتمع.

وتتنوع الجزاءات الإدارية بشكل كبير وتشمل مجموعة واسعة من العقوبات، مثل الغرامات المالية، والتوقيف المؤقت عن العمل، ومنع أو تعليق بعض الأنشطة، وإحالة القضية إلى السلطات القضائية لاتخاذ إجراءات قانونية إضافية، كما يتم تحديد حجم وشدة الجزاءات الإدارية وفقًا لطبيعة وخطورة المخالفة أو المخاطر الإدارية المرتبطة بها.

وتُعدّ العدالة والمساواة أمرين أساسيين في تطبيق الجزاءات الإدارية، حيث يتعين على السلطات الإدارية احترام حقوق الأفراد، وضمان الحق في الدفاع، وتوفير إجراءات الاعتراض والاستئناف بصفة عادلة، بالإضافة إلى وجوب أن تكون الجزاءات الإدارية متناسبة مع الخطورة والجرم المزعوم، وأن تُطبق بناءً على أدلة وأسس قانونية قوية.

ومن خلال ذلك سوف يتم التطرق في الفصل الأول إلى ماهية الجزاء الإداري أما الفصل الثاني فسنعرض فيه للضمانات القانونية لمشروعية الجزاءات الإدارية.

الفصل الأول
ماهية الجزاء الإداري

إن عملية اتخاذ القرارات الإدارية لها دورًا حاسمًا في تنظيم وتنفيذ الأعمال الإدارية بطريقة فعالة وموضوعية، فهذه القرارات تعد وسيلة أساسية للإدارة لتنظيم الحياة العامة في المجتمع، إذ تشمل الإدارة أنشطة وأعمالًا متنوعة، بما في ذلك الأعمال القانونية والمادية التي يجب تنفيذها من خلال القرارات الإدارية. ومن هنا، فإن القرارات الإدارية تعتبر واحدة من الصلاحيات والامتيازات الرئيسية الممنوحة للإدارة، إذ تنتج عنها حقوقًا والتزامات تطبق على المواطنين.

فالإدارة تلجأ إلى فرض جزاءات إدارية على الأفراد أو المؤسسات الذين يرفضون تنفيذ القرارات الإدارية أو مخالفة قوانين أو لوائح تنظيمية، وتختلف هذه الجزاءات عن العقوبات التأديبية والتعاقدية والجنائية والمدنية، إذ تصدر بواسطة قرار إداري فردي من قبل الإدارة باعتبارها سلطة عامة، وتتميز هذه الجزاءات بأنها تقوم على مبدأ المشروعية والصحة القانونية للقرارات الإدارية، ويعني في المقام الأول أن الدولة ملتزمة بالقانون في كل نواحي نشاطها وفي جميع الأعمال التي تصدر عنها، ويهدف كل هذا النشاط إلى تحقيق المصلحة العام.

ومن خلال هذا الفصل سوف نتطرق إلى مفهوم الجزاء الإداري ونميز بينه وبين ما يشبهه من الجزاءات الأخرى (المبحث الأول)، وصور الجزاءات الإدارية في التشريع الجزائري (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مفهوم الجزاء الإداري والتمييز بينه وبين ما يشبهه.

لقد منح المشرع الإدارة سلطة فرض جزاءات إدارية على الأفراد أو مختلف المؤسسات، ورغم أن هذه الجزاءات تشكل امتيازاً قوياً للإدارة وإجراء استثنائياً وغير مألوف، من حيث أن توقيعها في الأساس هو سلطة مخولة للقضاء خاصة وأنها فيها مساس بحقوق وحرريات الأفراد التي تكفل حمايتها المواثيق والديساتير، ويأتي في مقدمة هذه الوثائق الميثاق الوطني في الجزائر الذي يؤكد على حماية حقوق وحرريات الأفراد في مواجهة السلطات، ويقوم بتحديد قاعدة جوهرية أساسية وهي عزل السيادة والسلطة عن رغبات وأهواء الحكام وتقبيدهم في مظاهر السيادة والسلطة.¹

المطلب الأول: مفهوم الجزاء الإداري

لقد أقر المشرع سلطة توقيع الجزاء الإداري على الأفراد بعد جدال طويل ورفض متكرر لمنحها هذه السلطة لكنه في النهاية أقر بها واعترف بها كحق للإدارة لكنه أعطى لهذه الجزاءات الإدارية ذاتية مستقلة، ونتناول من خلال هذا المطلب تعريف الجزاء الإداري (الفرع الأول)، ونشأته (الفرع الثاني)، وخصائصه (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف الجزاء الإداري

أولاً: التعريف اللغوي.

للإلمام بموضوع الجزاءات يتعين الرجوع إلى قواميس اللغة العربية، حيث تشير تلك القواميس إلى أن كلمة "الجزاء" تعني التعويض أو المكافأة على شيء ما، وأنه يمكن استخدام مصطلحات مثل "جزاه به" أو "عليه جزاه" أو "جازاه وجزاء" للإشارة إلى هذا المفهوم. ويمكن استخدام عبارة "جزتك الجوارى" للإشارة إلى العمل الذي تم المكافأة عليه، أي وجدت جزاء ما فعلت.²

¹ عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية- الجزائر، 1990م، ص 12.

² ابن منظور محمد بن مكرم، معجم لسان العرب، الجزء 61، دار صادر، بيروت، 2009م، ص 456.

وإذا تأملنا القرآن الكريم سنلاحظ أن كلمة (جزاء) ذكرت في أكثر من سياق، وكل مرة تحمل معنى مختلف عن المرات الأخرى، فقد تعني العقاب كما في قوله تعالى: ﴿قَالُوا فَمَا جَزَاؤُهُ إِنْ كُنْتُمْ كَاذِبِينَ﴾¹.

وفي سياق أخرى وردت بمعنى الثواب في قوله تعالى: ﴿هَلْ جَزَاءُ الْإِحْسَانِ إِلَّا الْإِحْسَانُ﴾²، وفي سياق ثالث أتت بمعنى المقاضاة في قوله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا النَّاسُ اتَّقُوا رَبَّكُمْ وَأَخْشَوْا يَوْمًا لَا يَجْزِي وَالِدٌ عَن وَلَدِهِ وَلَا مَوْلُودٌ هُوَ جَازٍ عَن وَالِدِهِ شَيْئًا إِنَّ وَعْدَ اللَّهِ حَقٌّ فَلَا تَغُرَّكُمُ الْحَيَاةُ الدُّنْيَا وَلَا يَغُرَّتْكُمْ بِاللَّهِ الْغُرُورُ﴾³.

ثانيًا: التعريف الاصطلاحي:

يمكن تعريف الجزاء بمعناه الاصطلاحي بأنه "تعبير عن رد فعل مناسب يفرض لردع السلوك غير المشروع، والتصرف بما يراه صاحب الحق مناسبًا لحماية مصلحته المهددة، وتتمتع مختلف النصوص القانونية كلها بصفة الالتزام، وعند مخالفتها يتم فرض الجزاء المناسب"، ويرتبط طبيعة الجزاء بطبيعة القاعدة التي تمت مخالفتها والمصلحة المحمية المهددة⁴، فعلى سبيل المثال إذا كانت القاعدة الملزمة التي تمت مخالفتها قاعدة دينية فإن الجزاء يكون جزاء ديني، وإذا كانت القاعدة من قواعد القانون الوضعي، فإن الجزاء سيكون جنائيًا أو إداريًا أو مدنيًا وماليًا.⁵

كما يمكن تعريف مصطلح الجزاء بأنه "يشير إلى رد الفعل الذي يتخذه شخص أو هيئة ما بسبب إخلال أو خرق معين، وبذلك يمثل الجزاء عنصرًا مهمًا من عناصر القاعدة القانونية،

¹ القرآن الكريم، سورة يوسف، الآية: 74.

² القرآن الكريم، سورة الرحمن، الآية: 60.

³ القرآن الكريم، سورة لقمان، الآية: 33.

⁴ طارق سلطان، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقدين معها في العقود الإدارية وضوابطها- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية- القاهرة، مصر، 2010م، ص 114.

⁵ حسين عبد المؤمن بدران، العقد والجزاء الجنائي- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية- القاهرة، مصر، 1993م، ص 9.

إذ لولا وجوده لما كانت هذه القاعدة لها أي قيمة، إذ أن القاعدة القانونية التي لا يترتب على مخالفتها أي جزاء تفقد صفتها القاعدية".¹

يمثل الجزاء الألم الذي يفرضه القانون على الشخص المخالف أو المجرم، وتصدره السلطة العامة، ويتحملة المذنب لحساب المصلحة العامة،² ويهدف هذا الإجراء الاجتماعي إلى تطبيق القواعد القانونية وتأمين المصلحة العامة، وذلك بمعاقبة كل من يخالف هذه القواعد. وبدون وجود الجزاء، فإن قيمة هذه القواعد ستتلاشى، وبالتالي فإن الجزاء هو أحد العوامل الرئيسية التي تضمن تطبيق القانون والحفاظ على النظام العام".³

كما يمكن تعريف الجزاء أيضا بأنه تلك العقوبة التي تفرضها السلطات الإدارية على الشخص الذي يخالف النص القانوني ويتبين أنه مسؤول عن ارتكاب الخطأ، ويتم تحديد نوع الجزاء ومقداره وفقاً لتعليمات القانون وتقوم السلطات القضائية بإصدار حكم يتضمن تنفيذ الجزاء على الشخص المخالف، وعادةً ما يشمل الجزاء تقليص بعض الحقوق الشخصية للمخالف، ويتفاوت نوع الجزاء ومدته وفقاً للنوع والخطورة للخطأ المرتكب.

لكن من المعلوم أن الإدارة تملك الحق في فرض جزاءات إدارية عن طريق قرار إداري فردي، والذي لا يشكل تعدياً أو انتهاكاً لاختصاص القضاء، إذ يحتفظ القضاء بحقه في تحديد مشروعية تلك الجزاءات الإدارية العامة، فالدولة ومن خلال إقامتها للمرافق العامة وتطور دورها بقصد تحقيق حاجات الجمهور وخدمتهم⁴، استوجب ذلك فرض جزاءات إدارية في حالات محددة، وعلى الرغم من أن توقيع الجزاءات الإدارية ينجم عن ارتكاب مخالفة تحظرها القوانين

¹ ربيع حامد، وظيفة الدولة الجزائية في المجتمع المعاصر - تأصيل للنظرية العامة، مقال منشور في المجلة الجنائية القومية، المجلد 8، ع 2، يوليو 1965م، ص 229.

² منصور رحمانى، الوجيز في القانون الجنائي العام، دار العلوم للنشر والتوزيع، ط4، 2005م، ص 233.

³ رمسيس بهنام، النظرية العامة للقانون الجنائي العقد والجزاء الجنائي - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية - القاهرة، مصر، 1993م، ص 9.

⁴ حمادة محمد شطا، تطور وظيفة الدولة - المرافق العامة، ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر، 1984م، ص 45.

واللوائح، إلا أنها تتضمن الحد الأدنى من الضمانات القانونية التي يوفرها المشرع، ولذلك فهي تحمل الطابع الردعي.¹

وقد عرف F.MODERNE الجزاء الإداري بأنه "يمكن أن يتم اعتبار إلغاء العقوبات الجزائية بصورة أكبر كمنهجية لاستبدال العقوبات بدلاً من إلغاء التهم القديمة، وتتم إيجاد حل للجرائم البسيطة عن طريق الإدارة، حيث يعتبر الجهاز الإداري أكثر كفاءة من الجهاز القضائي، وهكذا تم تطوير أو إنشاء فرع جديد من القانون الجزائي يسمى من قبل المتخصصين في القانون الجزائي (لقانون الجزائي الإداري)".²

ونلاحظ فكرة F.MODERNE تعتمد على تطبيق مبدأ الحد من العقوبة، أي الإبقاء على تجريم سلوك معين ولكن مع تخفيف العقوبة المفروضة عليه، مما يجعله يصبح فعلاً استثنائياً الأكثر اعتدالاً.³

وتم تعريف الجزاءات الإدارية على أنها "صلاحية الإدارة في فرض جزاءات بدلاً من المحكمة الجنائية على أولئك الذين ليسوا تحت اختصاصها ويتعاملون معها، أي على الجمهور

¹ زكي محمد النجار، حدود سلطات الإدارة في توقيع عقوبة الغرامة، دار النهضة العربية- القاهرة، مصر، 1999م، ص 99.

² "La dépenalisation est conçue d'avantage comme une méthodologie de substitution des peines que come la suppression d'incriminations anciennes .La machine pénale engorgée par des délits mineurs, est ici relayée par l'appareil administratif jugé plus performant. S'est développée ainsi une branche du droit répressif . dénommée par les pénalistes (droit administratif pénal)"

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

Voir aussi, DECOCQ .E, La dépenalisation du droit de la concurrence », RJC, N° spécial, (Où en est la dépenalisation dans la vie des affaire), N° 11, Novembre, 2001, p 8.

³ محمد سامي الشوا ، القانون الإداري الجزائي، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع- القاهرة، مصر، 1996م، ص 16.

العام. وتستثنى من هذه الجزاءات العقوبات التأديبية التي تفرضها الإدارة على موظفيها والجزاءات التي تفرضها على المتعاونين معها".¹

كما عُرفت بأنها تلك "العقوبات التي تُفرضها السلطات الإدارية، سواء كانت مستقلة أو غير مستقلة، وذلك بممارسة سلطتها العامة على الأفراد دون النظر لهويتهم الوظيفية. وتُستخدم هذه الجزاءات كوسيلة رئيسية لردع مخالفات القوانين واللوائح ومحاسبة المخالفين عند حدوث انتهاك لها".²

كما يُعرف الجزاء الإداري بأنه "قرار فردي يتخذه الجهاز الإداري كإجراء عقابي نتيجة لخرق الأفراد لالتزاماتهم القانونية أو التنظيمية، كما تشمل الجزاءات الإدارية القرارات التي تتخذها الإدارة كسلطة عامة أثناء ممارستها لنشاطها بما يتماشى مع الإجراءات القانونية والتنظيمية المعتمدة بهدف ضبط الأنشطة الفردية وتحقيق المصلحة العامة".³

كما يُعرف الجزاء الإداري بأنه "عقوبة توقعها سلطة إدارية سواء كانت عادية أو مستقلة (كالهيئات الإدارية المستقلة)، وذلك عبر إجراءات إدارية خاصة، وتتمثل خاصية هذه العقوبة في طابعها العقابي، ويتم تفعيل هذه العقوبة في إطار ممارسة السلطة العامة للإدارة تجاه الأفراد، بغض النظر عن هويتهم الوظيفية، ويتم استخدامها كوسيلة لردع المخالفين للقوانين واللوائح التنظيمية".⁴

بناءً على التعريفات السابقة، يُمكننا القول إن الجزاء الإداري هو قرارًا إداريًا يحمل طابعًا عقابيًا، يتم فرضه من قِبَل جهة إدارية غير قضائية، ويُستخدم في حالة مخالفة الأفراد أو المؤسسات للنصوص القانونية أو اللوائح التنظيمية. ويتم اعتبار الجزاء الإداري كسلطة للإدارة، حيث

¹ غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، دار النهضة العربية- القاهرة، مصر، 1998م، ص 285.

² أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، دار الجامعة الجديدة- القاهرة، مصر، 1996م، ص 227.

³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، مرجع سابق ص 12.

⁴ محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة- القاهرة، مصر، 2008م، ص 66-67.

تمتلك الإدارة العديد من الصلاحيات والأدوات لمراقبة وتنظيم الأنشطة الفردية والمؤسسية في إطار القوانين واللوائح، ومن بين هذه الأدوات الجزاء الإداري.

وتتمثل أهمية الجزاء الإداري في ردع الأفراد والمؤسسات عن مخالفة النصوص القانونية أو اللوائح التنظيمية، وذلك من خلال فرض عقوبات قاسية على المخالفين، مما يجعلهم يترددون في مخالفة النصوص المعمول بها.

ومن المهم الإشارة إلى أن الجزاء الإداري يختلف عن الجزاء الجنائي الذي يتم فرضه من قبل السلطات القضائية في حالة ارتكاب جرائم جنائية، وذلك لأن الجزاء الإداري يتم فرضه في حالة مخالفة القوانين الإدارية واللوائح التنظيمية وليس في حالة ارتكاب جرائم جنائية.

الفرع الثاني: نشأة الجزاء الإداري:

إن نشأة الجزاءات الإدارية تعود إلى فترة بعيدة، وقد شهدت تطوراً وتنوعاً كبيراً في النصف الثاني من القرن الماضي، ومن بين الأدلة على ذلك هو ظهور نوع جديد من الجزاءات، وهو الجزاء الإداري، والذي يعد إضافة إلى الجزاء الجنائي، وقد تم تحديد المعنى الدقيق للجزاءات الإدارية خلال المؤتمر السادس عشر للجمعية الدولية لقانون العقوبات الذي عقد في فيينا عام 1989، حيث تم تعريفها بأنها "تدابير ذات طابع جزائي تصدر عن السلطات الإدارية". وبمعنى آخر، فإن هذه الجزاءات تشكل تدابير عقابية تصدر من قبل الجهات الإدارية، وتستخدم للردع والحد من المخالفات القانونية والتنظيمية، وهي تختلف عن الجزاءات الجنائية التي تصدر من قبل القضاء.¹

وقد تطورت فكرة الجزاءات الإدارية عبر المراحل التي مر بها نشاط الإدارة وتطور دور الدولة، حيث انتقلت الدولة من مرحلة النشاط التقليدي إلى مرحلة الدولة الحديثة، وذلك بتوسع وظائفها وازدياد دورها في حياة الفرد والمجتمع. وقد شهدت فكرة الجزاءات الإدارية تنوعاً وزيادة في أعدادها بشكل كبير في النصف الثاني من القرن الماضي، وذلك لأنها تمثل تدابير جزائية

¹ محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق ص 49.

تصدرها السلطات الإدارية للحد من المخالفات للنصوص القانونية واللوائح التنظيمية، وهو ما سنوضحها كالتالي:

أولاً: الجزاءات الإدارية في ظل الاتجاه التقليدي:

لقد تميز النظام الإداري القديم، وخاصة في فرنسا، بعدم وجود حدود فاصلة وواضحة بين السلطات، ولا سيما في مرحلة الإدارة القاضية.¹ وعلى الرغم من محاولات الثورة الفرنسية للقضاء على هذا النظام، إلا أنها فشلت في إلغاء فكرة الجزاءات الإدارية. واحتفظت الإدارة بصلاحياتها في فرض العقوبات في المجالات التأديبية والتعاقدية، كما فرضت الجزاءات الإدارية على أصحاب التراخيص الذين لم يلتزموا بالشروط الموضوعية لتشغيل المرافق العامة. وتم تبرير هذه الجزاءات بأن الإدارة التي منحت التراخيص من حقها سحبها أو إيقافها إذا لم يلتزم الأشخاص بالشروط المحددة.²

كما أن الإدارة الضريبية احتفظت أيضاً بسلطات عقابية في حالة مخالفة المكلفين بالضريبة في أداء التزاماتهم، ورغم أن تطبيق الجزاء يتم بمنأى عن أي علاقة سابقة بين الإدارة والممولين، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن هذا الجزاء يرتبط بالسلطة الضريبية كونه يعد أحد امتيازاتها كسلطة عامة.³

ما يمكن ملاحظته على هذه المرحلة أن الفقه اعتبر الجزاءات الإدارية من امتيازات السلطة العامة، وهي تُخَوَّل للإدارة هذا الحق، إلا أنه لا يسمح بتوسع سلطة الإدارة في إصدار العقوبات الإدارية باعتبارها اختصاصاً أصيلاً للهيئة القضائية، وذلك لأنه يمثل انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات.⁴

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار جسر للنشر والتوزيع - الجزائر، ط2، 2007م، ص 77.

² محمد أمين مصطفى، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، مرجع سابق ص.ص 20 - 26.

³ محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر - الإسكندرية، مصر، 2000م، ص 09.

⁴ عبد الحفيظ بلقاضي، تقييد التدخل الجنائي بالحد الأدنى وحدود اعتباره مبدأً موجهاً للسياسة الجنائية المعاصرة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة الثامنة والعشرون، ع 1، صفر 1425هـ / مارس 2004م، ص 183.

ثانياً: الجزاءات الإدارية في الدول المتدخلة:

توسعت الجزاءات الإدارية في فترة ما بين الحربين العالميتين، ويرجع ذلك إلى زيادة تدخل الدولة في المهام الاقتصادية والاجتماعية تحت مظلة حماية المصالح العامة. ولذلك، لجأت العديد من الدول إلى الجزاءات الإدارية كبديل عن الجزاءات الجنائية، بسبب سهولة إجراءاتها والأموال التي تجنى منها للخزينة العامة. وقد وصل الأمر ببعض الدول إلى إصدار تشريع مستقل بهذا الشأن¹، ومن أمثلة ذلك نجد المشرع الألماني قد أخذ في البداية في التشريعات التي صدرت في الفترة بين عامي 1949 و1954 بفكرة الجمع بين القانون الجنائي والقانون الإداري الجنائي في آن واحد²، وفي عام 1968 صدر قانون الجريمة الإدارية، وفي عام 1975 تم إصدار قانون العقوبات الإداري كقانون مستقل، واستخدم المشرع الإيطالي نفس المنهج في عام 1981، كما حدث في بولندا في عام 1971 وفي سويسرا أيضاً عام 1984.³ ولقد تجاوز تأثير الجزاءات الإدارية على النظم القانونية المتكاملة في الدول المعترف بها وانتقل إلى دول أخرى مثل فرنسا، حيث لم تتبع نفس النهج بإصدار قانون مستقل ومتكامل، ولكن اتجهت إلى إنشاء هيئات إدارية مستقلة ومنحتها سلطة الردع، ظهرت هذه الهيئات في فرنسا في السبعينات وأصبحت وسيلة جديدة للتدخل العام.⁴

وقد أنشأت فرنسا هذه الهيئات لتنظيم بعض القطاعات، وتبنى المشرع الجزائري المنهج نفسه، حيث ضمن جزاءات إدارية عدة تشريعات، تلجأ إليها الإدارة وتطبقها على كل من يخالف النصوص القانونية، كما اعتمدت فكرة الهيئات الإدارية المستقلة، وأنشأت أول هيئة في مجال الإعلام في عام 1990⁵، وأنشأت لجنة لتنظيم ومراقبة عمليات البورصة بموجب

¹ محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق ص 55.

² محمد أمين مصطفى، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، مرجع سابق ص 332.

³ غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، مرجع سابق ص 6.

⁴ عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية - القاهرة، مصر، 2001م، ص 48.

⁵ Rachid Zouaimia , Les autorités administratives indépendantes et la regulation économique en Algérie, édition Houma, Algérie, 2005, p 13.

المرسوم التشريعي 10/93 المؤرخ في 1993/05/23، وأنشأت مجلس المنافسة واعتبرته هيئة إدارية مستقلة. وما يلاحظ هنا يتضح أن المشرع الجزائري منح هذه الهيئات الإدارية المستقلة سلطة قمعية وردعية متعددة بهدف المحافظة على التوازن الاقتصادي في السوق وضمان الامتثال للقواعد التنظيمية المفروضة على الأطراف الاقتصادية.¹

وقد تمحور الاهتمام بالجزاءات الإدارية في عدة مؤتمرات دولية، حيث كرس المؤتمر الدولي الرابع عشر لقانون العقوبات المنعقد في فيينا جلّ جلساته للمشكلات القانونية والعملية التي تنشأ عن التمييز بين القانون الجنائي وقانون العقوبات الإدارية.²

صاغ المؤتمر الدولي الرابع عشر لقانون العقوبات مجموعة من التوصيات في ديباجتها المتعلقة بالجرائم البسيطة والعقوبات الإدارية، حيث أشار إلى ضرورة تحويل الجرائم البسيطة إلى جرائم إدارية بدلاً من إدراجها في إطار العقوبات الجنائية. كما أوصى المؤتمر بضرورة تحديد نطاق العقوبات الإدارية وتناسبها مع جسامة المخالفة، دون اللجوء إلى العقوبات الحبسية، وأوصى بتطبيق مبدأ الشرعية على هذه الجزاءات الإدارية.³

بناء على ما سبق نلاحظ أن الجزاءات الإدارية تعدّ الآن جزءاً من نظام قانوني متكامل للعقوبات الإدارية في ظل الدولة المتدخلة، بدلاً من أن تكون نصوصاً متفرقة في التشريعات المختلفة في إطار الإدارة التقليدية. وقد انتقلت هذه الجزاءات من كونها امتيازات للسلطة العامة في الإدارة التقليدية إلى أن تكون مسؤولية الهيئات الإدارية المستقلة في الدولة والإدارة الحديثة. هذا التحول يعكس تحولاً في الفكر القانوني والسياسي، حيث أصبحت الجزاءات الإدارية تتمتع بالمزيد من الشفافية والشرعية. كما أنها توفر حلولاً للمخالفات البسيطة والتي كانت تعاقب عليها

¹ جلال مسعود، مدى استقلالية وحياد مجلس المنافسة، المجلة التقنية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2005م، ص 238.

² راشد علي، تخطيط السياسة الجنائية في البلاد العربية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ع1، يناير 1970م، ص 255.

³ أيمن رمضان الزيني، العقوبات السالبة للحرية القصيرة المدى وبدائلها، دار النهضة العربية - القاهرة، مصر، 2005م، ص

بالسجن في الماضي، وتعزز بالتالي حقوق الإنسان والحريات الفردية. وتعد هذه الجزاءات جزءاً أساسياً من نظام الرقابة الإدارية، الذي يساعد على الحفاظ على التوازن الاقتصادي في السوق واحترام القواعد المنظمة لها من قبل الأعوان الاقتصاديين.

الفرع الثالث: خصائص الجزاءات الإدارية:

الجزاءات الإدارية قرارات فردية صادرة عن الإدارة، وتتميز بطبيعتها العقابية التي تفرض على المخالفين لالتزامات قانونية أو قرارات إدارية. وتتمثل مهمة الجزاءات الإدارية في ضبط أداء الأنشطة الفردية للحفاظ على المصلحة العامة، بما يشمل الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة. وتعتمد الجزاءات الإدارية على الإجراءات المقررة قانوناً، ويتم توقعها من قبل الإدارة كسلطة عامة عند ممارسة نشاطها،¹ وبناءً على ذلك يمكن تحديد خصائص الجزاءات الإدارية في النقاط التالية:

أولاً: الجزاء الإداري من امتيازات السلطة الإدارية:

يتمثل الجزاء الإداري في أنه يصدر من حيث المبدأ عن سلطة إدارية مختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية وهذا ما يميزه عن العقوبات الجنائية التي يمكن للقضاء وحده توقيعها،² فحق العقاب يعود حصرياً للدولة وحدها فقط، وتوقيع الجزاء الإداري يقع في نطاق اختصاص السلطة الإدارية التابعة للدولة، ولا يعد توقيع عقوبة إدارية من هيئة إدارة انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات وبما يثير تداعيات سلبية. ويرجع ذلك إلى أن استقر عليه فقها أن الفصل بين السلطات لا يمكن أن يكون مطلقاً، وإنما هو فصل نسبي ومرن. ويؤكد ذلك أن السلطة القضائية قد تتخذ قرارات في بعض المنازعات الخاصة المتعلقة بصحة العضوية، وهي قضايا تتعلق بالسلطة التشريعية، ويتولى القاضي الإداري الحكم على بعض النزاعات التي تنشأ بين الإدارة والمواطنين، ويصدر فيها أحكاماً بإبطال التصرفات غير المشروعة التي تقوم بها

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق ص 201.

² عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، مرجع سابق ص 36-37.

الإدارة. ومن المتفق عليه واستقر عليه القضاء أن الجزاءات الصادرة عن هيئات خاصة تساهم في تسيير مرفق إداري تعتبر إدارية، طالما أن هذه الهيئات تقوم بممارسة امتيازات السلطة العامة وتساهم في تسيير المرافق الإدارية،¹ ولصحة الاختصاص بتوقيع الجزاءات الإدارية، فإنه يتوجب توقيع الجزاء الإداري من قبل شخص مخول بذلك بموجب القانون العام أو جهاز تابع له، ولا يتمتع الجزاء الإداري بالمشروعية إذا انحرف القرار الصادر عنه عن استخدام السلطة بطريقة سليمة، ويحدث هذا عندما تصدر الإدارة الجزاء في ظروف غير مسموح بها قانوناً، مما يشكل انحرافاً عن الهدف المقصود من إصدار القرار، وحتى يتحقق صحة الاختصاص بتوقيع الجزاء الإداري، يجب أن يتم في إطار الامتيازات التي تمتلكها السلطة العامة في تسيير المرفق الإداري، وقصد به تحقيق المصلحة العامة.²

وبشكل عام، يمكن القول أن الجزاءات الإدارية تتمتع بصفة ردعية، حيث تُفرض كعقوبات على المخالفات القانونية أو التنظيمية. وبالتالي تشكل هذه الجزاءات عاملاً رئيسياً في تحفيز الأفراد والمؤسسات على الالتزام بالقوانين والتنظيمات الصادرة عن السلطات الإدارية، وبالتالي فهي تحمل دوراً مشابهاً للعقوبات الجنائية.

ثانياً: الجزاءات الإدارية ذات طبيعة ردعية:

تلاحظ أن الجزاء الإداري يتداخل مع الجزاء الجنائي، حيث يتميزان بخاصية الردع والزجر التي تطبق على أي سلوك آثم أو إجرامي يعتدي على مصلحة يحميها القانون، بغض النظر عن طبيعتها. ولا يتعين على المصلحة الواقعة عليها الاعتداء أن تكون إدارية بالضرورة، بل يجب على المشرع حماية أي مصلحة يراها ذات أهمية كبيرة وتستدعي الحماية. ويتوقف استخدام الجزاء الإداري أو الجزاء الجنائي على خطورة الاعتداء على المصلحة، إذا كان

¹ مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، ج2، دار المطبوعات الحديثة- القاهرة، مصر، 1990م، ص 201.

² عبد العزيز خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي- الإسكندرية، مصر، 2000م، ص

الاعتداء غير خطير يجوز استخدام الجزاء الإداري، وإذا كان خطيرًا فينبغي استخدام الجزاء الجنائي.¹

ويترتب على الصيغة الردعية للجزاء الإداري أمران هما:

يجب أن يتم توقيع الجزاء الإداري في حال توفر الركنين المادي والمعنوي في المخالفة المرتكبة، سواء كان الركن المعنوي ناتجًا عن عمل متعمد أو خطأ، ويتعلق هذا الأمر بأحد المبادئ الأساسية في القانون الجنائي وهو "لا جريمة بدون ركن معنوي"، والذي ينطبق أيضًا على المخالفات الإدارية، حيث توجد بعض الجزاءات الإدارية التي تتمتع بشدة أكبر من بعض الجزاءات الجنائية، مثل إغلاق منشأة لفترة محددة، والذي يعد أشد من الغرامة الجنائية التي يمكن أن يحكم بها قضائيًا.²

يخضع الجزاء الإداري لنفس المبادئ التي تخضع لها الجزاءات الردعية، وذلك لضمان شرعيته الموضوعية أو لكفالة شرعيته الإجرائية، ومن أهم هذه المبادئ: مبدأ الشرعية، ومبدأ شخصية الجزاء، ومبدأ التناسب بين الجرم والجزاء، ومبدأ المواجهة والتسبيب، وحق الطعن. ويتم ذلك لمنع الانحراف في تطبيق الجزاء الإداري والتكفل بأقصى حماية ممكنة للفرد من التعسف في توقيع الجزاء الإداري، وهذا ما أكدته المجلس الدستوري الفرنسي من ضرورة إخضاع الجزاء الإداري لتلك المبادئ.³

ثالثًا: عمومية الجزاءات الإدارية:

تتميز الجزاءات الإدارية بتفردتها الحقيقي، الذي يتمثل في استقلاليتها، والتي تشكل ضمانة أساسية ضد التعسف، فعلى عكس العقوبات التأديبية، التي يرتبط توقيعها بانتهاء العقاب المحدد لفئة معينة وتفترض صحة توقيعها وجود علاقة وظيفية تربط بين المعاقب

¹ محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي- القاهرة، مصر، 1978م، ص 95.

² محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، مرجع سابق ص 20.

³ بلال أمين زيد الدين، التأديب الإداري- دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الفكر الجامعي-

الإسكندرية، مصر، 2015م، ص 371-372.

وأيضًا: عبد القادر عبد الحافظ الشخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع- الأردن، 1983م، ص 5.

والإدارة، فإن الجزاءات الإدارية لا تشترط ذلك. وبذلك، فإن الجزاءات الإدارية تكون أقرب إلى العقوبات الجنائية، حيث تطبق على كل من يخالف نص قانوني أو قرار إداري بالنسبة للمخاطبين بها، بينما تسري العقوبة الجنائية في حق كل من يخالف نص قانوني في قانون العقوبات أو غيره من النصوص التجريبية في القوانين الأخرى.¹ من هنا، فإن الجزاءات الإدارية تخضع لذات المبادئ التي تخضع لها العقوبات الردعية، وذلك لضمان شرعيتها الموضوعية والإجرائية، كما أنها تكفل لمن يخضع لها أقصى حماية من التعسف في توقيعها. كما أن عمومية الجزاءات الإدارية تتطلب من الجهات الإدارية تطبيقها على كل المخالفين، ويعود ذلك إلى عوامل النجاعة التي تستدعي تطبيقها بشكل عام، وكذلك إلى الحرص على احترام حقوق وحريات الأفراد، وتميز الجزاءات الإدارية بأنها تشمل مجموعة واسعة من المجالات والأنشطة، ويعود ذلك إلى عموميتها التي تشترط تطبيقها على جميع المخالفين دون استثناء، وتميزها بهذه الصفة يعود إلى مجموعة من الأسباب، وهي:

- تأخذ الجزاءات الإدارية في الاعتبار نطاق اختصاص السلطات الرقابية المختلفة ونوعية الصلاحيات التي تم منحها من قبل المشرع.
- تتميز الجزاءات الإدارية بطابعها التقني والمهني، حيث يتطلب مثلاً إثبات الانتهاك أو المخالفات في الجرائم ذات الطابع الاقتصادي إجراء والقيام بتحقيقات ميدانية وفحوصات.
- تتناسب الجزاءات الإدارية بشكل أكبر مع خصائص الاقتصاد الحر.
- تعتبر الجزاءات الإدارية أكثر ملاءمة لردع المخالفات الاقتصادية بشكل عام.
- تتمتع الجزاءات الإدارية بالمرونة والسرعة اللازمتين للتكيف مع التغييرات المختلفة.

¹ عبد العزيز خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 26.

وبالتالي يمكن القول أن الجزاء الإداري يمتاز بالخصائص التالية:¹

1. يتمثل هدف الجزاء الإداري في الحفاظ على النظام العام، وهو إجراء ضبطي لا يقصد العقاب بل يهدف إلى ردع الشخص الذي انتهك النظام العام وإجباره على احترام القانون.
2. يعد الجزاء الإداري إجراءً مؤقتاً وليس نهائياً، ولذلك يحق للإدارة التراجع عنه إذا أظهر الفاعل استعداداً للالتزام بالنظام العام وإزالة الأسباب التي أدت إلى الانتهاك.
3. يمكن للهيئة المكلفة بالضبط الإداري تقليدية كانت أو مستقلة اتخاذ قرارات الجزاء الإداري بصورة مستقلة، شريطة وجود أساس قانوني يستند إليه، دون اشتراط التدخل القضائي في هذه الحالة.
4. تجمع الجزاءات الإدارية بين خصائص التدبير والتنفيذ، مما يجعلها أحد أشد وسائل الضبط الإداري تأثيراً على الحريات، لكنها في نفس الوقت يمثل خطراً على هذه الحريات.

المطلب الثاني: التمييز بين الجزاء الإداري وصور الجزاءات الأخرى

يتداخل الجزاء الإداري مع أشكال أخرى من الجزاءات مثل الجزاء التأديبي والجزاء التعاقدية وتدابير الضبط الإداري، بالإضافة إلى الجزاء المدني والجزاء الجنائي، مما يتسبب في التشابه بينها. لذلك، يجب تمييز الجزاء الإداري العام عن هذه الأشكال الأخرى من الجزاءات.

¹ أحمد عبد العزيز الشيباني، مسؤولية الإدارة عن أعمال الضبط الإداري في الظروف العادية - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة مقدمة إلى كلية الحقوق - جامعة بغداد، 2005م، ص 93-94.

الفرع الأول: تمييز الجزاء الإداري العام عن الجزاءات الإدارية الأخرى داخل نطاق القانون الإداري:

سنحاول تمييز الجزاء الإداري العام عن الجزاءات الإدارية الأخرى داخل نطاق القانون الإداري، ونقصد بذلك الجزاء التأديبي والجزاء التعاقدية وتدابير الضبط الإداري.

أولاً: تمييز الجزاء الإداري عن الجزاء التأديبي:

يمثل الجزاء التأديبي عقوبة على الأداء الوظيفي السيئ أو التصرفات المخالفة للقانون أو الأنظمة المعتمدة داخل إدارة معينة، ويتم تنفيذه بناءً على الأسس القانونية التي حددتها الإدارة. وعلى الرغم من أن هذا الجزاء عقابي في طبيعته وأسلوبه،¹ إلا أنه يستخدم بشكل رئيسي كوسيلة لتحفيز الموظفين على الامتثال للواجبات الوظيفية والتصرف بمسؤولية. يؤثر الجزاء التأديبي عادة على الوضع المادي والأدبي للموظف، وفي بعض الحالات يمكن أن يؤدي إلى إنهاء علاقته بالسلطة الإدارية.²

يشارك الجزاء التأديبي مع الجزاء الإداري في الخاصية الردعية، إذ يتم فرض كلا النوعين من الجزاء نتيجة ارتكاب خطأ محدد. كما تقتصر سلطة الإدارة في فرض الجزاء التأديبي على ضمانات قانونية موضوعية وإجرائية مثل احترام مبدأ الشرعية والشخصية والمواجهة، بالإضافة إلى حقوق الدفاع وممارسة حق الطعن، وهي نفس الضمانات الموجودة في الجزاء الإداري العام.³

¹ عامر إبراهيم الشمري، العقوبات الوظيفية، منشورات زين الحقوقية- بيروت، لبنان، دون سنة النشر، ص 38. وأيضاً: سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري- تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية- التنظيم القانوني للوظيفة العامة- نظرية العمل الإداري، منشأة المعارف- الإسكندرية، 2004م، ص 351.

² قرفي ابتسام، النظام القانوني للعقوبة الإدارية في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية- قسم الحقوق، جامعة قاصدي مرياح ورقلة- الجزائر، 2013م، ص 16.

³ مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها- دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق- جامعة القاهرة، مصر، 1986م، ص 48.

إن معيار التمييز بين الجزاء التأديبي والجزاء الإداري يعتمد على نطاق التطبيق، إذ يتميز الجزاء التأديبي بأنه يستند إلى العلاقة التنظيمية بين الموظف والإدارة، حيث يحتل الموظف موقعاً قانونياً عاماً قابلاً للتعديل أو الإلغاء في أي وقت بمقتضى المصلحة العامة. ومن ثم، تتمتع الإدارة بسلطة شرعية في فرض الجزاء التأديبي على كل من يخل بواجباته الوظيفية، ويتم توفير ضمانات قانونية موضوعية وإجرائية لحماية حقوق الموظف.¹

وبصفة عامة فإن الجزاء التأديبي يختلف عن الجزاء الإداري في عدة مجالات، فالأول لا يطبق على جميع المواطنين بغض النظر عن هويتهم الوظيفية كما يحدث في الجزاء الإداري، بل يقتصر على الموظفين الذين يتعلق بهم العلاقة التنظيمية بينهم وبين الإدارة. كما أن الجزاء التأديبي يخضع لمبدأ "لا عقوبة بدون نص"، بينما يخضع الجزاء الإداري لمبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص".²

ثانياً: تمييز الجزاء الإداري عن الجزاء التعاقدية:

الجزاء التعاقدية هو تلك العقوبة التي تفرضها الإدارة على المتعاقد معها إذا كان قد انتهك أو أخل بأحد شروط العقد أو التشريعات المخولة للإدارة وفقاً للقانون.³ فالجزاء التعاقدية يقتصر تطبيقه على الأفراد المتعاقدين مع الإدارة وفقاً لما تم الاتفاق عليه فيما بينهم، حيث يعتمد هذا الجزاء على خصوصية العلاقة التعاقدية بين الإدارة والمتعاقدين، وبموجب هذه العلاقة، تمنح الإدارة السلطة اللازمة لفرض الجزاء التعاقدية عندما يخالف المتعاقد بنود العقد أو المتطلبات القانونية التي يجب عليه الالتزام بها.⁴

¹ أمين مصطفى محمد، الحد من العقاب في القانون المصري والمقارن، أطروحة دكتوراة- كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق- جامعة الإسكندرية، مصر، 1993م، ص 219.

² رشا محمد جعفر الهاشمي، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في فرض جزاءات على المتعاقد معها، رسالة ماجستير- كلية القانون، جامعة بغداد، 2005م، ص 09.

³ أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، مرجع سابق ص 288.

⁴ محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مرجع سابق ص 105.

فالجزاءات التعاقدية يمكن أن تكون محددة بشكل صريح في العقد الموقع بين الإدارة والمتعاقد، أو يمكن أن تنجم عن تطبيق القواعد العامة المتعلقة بالعقود الإدارية، وذلك وفقاً للظروف المحيطة بالتعاقد والمتعلقة بطبيعة العلاقة بين الطرفين.¹

أما الجزء الإداري يتميز بأنه ينطوي على صفة العمومية، إذ يطبق بشكل عام على كل من يخالف القوانين واللوائح المعمول بها، وتستند الإدارة في ممارسة هذه السلطة إلى ما تتمتع به من إمتيازات السلطة العامة التي تسمح لها بمواجهة الأفراد وتطبيق الجزء الإداري بموجب القوانين. وهكذا، فإن الإدارة تقوم بمهمتها في تنفيذ القوانين والحفاظ على النظام في المجتمع.²

فالجزاء التعاقدية يمتلك هدفاً أساسياً مختلفاً عن الجزء الإداري، حيث يهدف في المقام الأول إلى ضمان استمرارية سير المرفق العام بانتظام عبر تطبيق الشروط المتفق عليها في العقد، وليس تحقيق العقاب والردع كما هو الحال في الجزء الإداري، ومنه فالجزاء التعاقدية يقوم على هذا الهدف العام ولهذا فإنه يعتمد على خصوصية الرابطة بين الإدارة والمتعاقدين، ولا يشمل أي شخص آخر خارج هذه العلاقة.

كما أن الجزء التعاقدية يحمي مصلحة اقتصادية ومالية، بينما يحمي الجزء الإداري مصلحة إدارية أو اجتماعية، حيث يتم استخدام الجزء التعاقدية لضمان سير المرفق العام بانتظام وتنفيذ العقود بشكل صحيح، بينما يهدف الجزء الإداري إلى حماية المصلحة العامة والمجتمع من الممارسات الضارة والمخالفات للقوانين واللوائح.³

ثالثاً: تمييز الجزء الإداري عن تدابير الضبط الإداري

يقصد بمصطلح الضبط الإداري أو Administrative Police إلى "سلطة الإدارة العامة لتطبيق القواعد والأنظمة واللوائح التي تحفظ النظام والأمن العام والصحة العامة والبيئة وغيرها من المصالح العامة. وبالتالي، فإن الضبط الإداري يتعلق بجميع الإجراءات الإدارية

¹ أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، مرجع سابق ص 288.

² محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، مرجع سابق ص 96.

³ محمد خدري حسن، القانون الإداري، مكتبة الجامعة الشارقة- الأردن، دون سنة النشر، ص 343.

التي تهدف إلى حماية المصالح العامة، ويشمل ذلك الإجراءات التي تتخذها السلطات الإدارية للحفاظ على النظام والسلم العام، مثل فرض حظر التجول أو إغلاق الأماكن العامة في حالات الطوارئ، وكذلك الإجراءات التي تتخذها للحفاظ على الصحة العامة، مثل تنظيم الحملات الصحية وفرض اللقاحات الإلزامية.¹

ومما سبق يمكن تمييز الجزء الإداري عن تدابير الضبط الإداري من عدة أوجه:

1. فمن حيث الأساس: يتم توقيع الجزء الإداري على أثر خطأ فعلي يرتكبه شخص

ما، أي مخالفة لبعض القوانين واللوائح، بينما يتم بناء إجراءات الضبط الإداري

على احتمال وجود تهديد يمكن أن يؤثر على النظام العام.²

2. أما من حيث الغاية فإن الهدف الرئيسي من الجزء الإداري هو العقاب لمخالفة

التزام محدد،³ وبالتالي فهو يخضع للمبادئ والضمانات التي تنطبق على

العقوبات الجنائية، مثل حق المواجهة والدفاع والتسبيب،⁴ وأما الهدف الرئيسي

من الإجراءات الضبطية فهو حفظ الأمن والنظام العام والحد من وقوع الجرائم وليس

العقاب للفاعل.⁵ وبالتالي، فإن الإجراءات الضبطية يحرم صاحب الشأن من

ممارسة بعض الحقوق أو يقيدتها، مثل قرار إبعاد الشخص الأجنبي عن البلاد

في حالة تقدير السلطات أن بقاءه قد يشكل خطراً على الأمن العام،⁶

ويتعارض هذا النهج الوقائي في الإجراءات الضبطية والسرعة التي تتطلبها

¹ فريجات إسماعيل وحماتي صباح، دور الضبط الإداري المحلي في حماية النظام العام الصحي، مجلة الدراسات الفقهية والقضائية مج. 7، ع. 2 (ديسمبر 2021)، ص 198.

² محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مرجع سابق ص 96.

³ أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، مرجع سابق ص 225.

⁴ محمود سعد الدين الشريف، دروس في النظرية العامة للضبط الإداري، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، مصر، 1961م، ص 199.

⁵ زكي محمد النجار، حدود سلطات الإدارة في توقيع عقوبة الغرامة، مرجع سابق ص 104.

⁶ محمود سعد الدين الشريف، دروس في النظرية العامة للضبط الإداري، مرجع سابق ص 298.

اتخاذها لمواجهة خطر يهدد النظام العام مع الالتزام بالضمانات المقررة للعقوبات

الجنائية مثل مواجهة مصدر الخطر وسماع دفاعه.¹

3. يعتبر شرط التسبب ضرورياً لصحة الجزاء الإداري، بينما لا يشترط في

إجراءات الضبط الإداري حيث يمكن صدورها دون وجود سبب محدد. ومع ذلك،

يجب أن تستند جميع القرارات الإدارية، بما في ذلك إجراءات الضبط الإداري،

إلى أسباب ومبررات واضحة وقوية يمكن التحقق منها، حتى يتم تحقيق قرينة

الصحة المفترضة والتي يجب أن تتوافر في جميع القرارات الإدارية.²

4. تختلف سلطة الإدارة في فرض الجزاء الإداري عند مخالفة الالتزامات عن

سلطتها في فرض إجراءات الضبط الإداري، حيث تكون السلطة التقديرية منعدمة

في فرض الجزاء الإداري، بموجب مبدأ عدم وجود جريمة أو عقوبة إلا بنص،

والتي تتطلب وجود مخالفة فعلية للالتزامات المنصوص عليها في القوانين

واللوائح. بينما يمنح المشرع الإدارة درجة من الحرية في اختيار الإجراءات

الضبطية المناسبة للحفاظ على الأمن والنظام العام،³ ويحد من سلطتها في هذا

الصدد فقط بعيب الانحراف بالسلطة. يجب على الإدارة توفير قرينة الصحة

المفترض توافرها في كافة القرارات الإدارية، والتي تعني أن القرار صدر صحيحاً

مستنداً لأسباب تقوى على حمله إلى أن يثبت عكس ذلك، بما في ذلك

الإجراءات الضبطية التي تصدرها الإدارة بموجب سلطتها في هذا الصدد.⁴

ويترتب على هذه التفرقة عدة نتائج أهمها:

¹ عبد العزيز خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، مرجع سابق ص 18.

² نجيب شاكر محمود، دور الإدارة في حماية الأخلاق العامة، أطروحة دكتوراة، كلية القانون، جامعة بغداد، 2006م، ص 100.

³ عبد العزيز خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، مرجع سابق ص 17.

⁴ زكي محمد النجار، حدود سلطات الإدارة في توقيع عقوبة الغرامة، مرجع سابق ص 104.

أ. يتوجب على الإدارة احترام مبدأ الشرعية عند فرض الجزاءات الإدارية، وهذا يتعارض مع تدابير الضبط الإداري التي تتخذها الإدارة بناءً على نص عام يمنحها هذا الحق دون تحديد دقيق لطبيعة هذه التدابير.¹

ب. يجب على الإدارة احترام مبدأ المواجهة قبل فرض أي جزاء إداري، وذلك بإخطار صاحب الشأن بالتهمة الموجهة إليه ومنحه فرصة الدفاع عن نفسه بتقديم مذكرات الدفاع،² بينما لا تلتزم الإدارة بذلك عندما تتخذ التدابير الضبطية، حيث لا يحق لصاحب الشأن الاعتراض على القرار الضبطي بأنه صدر دون علمه ودون تمكينه من الدفاع عن نفسه.³

ج. يختلف نوع الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري على الجزاء الإداري العام والإجراءات الضبطية. فعندما يتعلق الأمر بالجزاء الإداري العام، يمارس القضاء الإداري رقابة المطابقة للتحقق من مطابقتها للقواعد والأنظمة المعمول بها، وذلك لأن اختصاص الإدارة في فرض الجزاء مقيد بالقانون والنظام،⁴ أما فيما يتعلق بالإجراءات الضبطية، فإنها الميدان الحقيقي لرقابة القاضي الإداري على عنصر الملائمة، حيث يتحقق القضاء من تطبيق الإدارة للإجراءات والتدابير اللازمة لتحقيق الغرض المرجو منها، وهو الحفاظ على النظام العام.⁵

يمكن أن تتخذ الإدارة تدابير تصنف في بعض الحالات على أنها جزاء إداري، وفي حالات أخرى تصنف على أنها تدابير للضبط الإداري، مثل إغلاق منشأة، سحب الترخيص، ومنع ممارسة مهنة معينة. وإذا كان الغرض من هذه التدابير هو عقاب صاحب الشأن بسبب

¹ غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، مرجع سابق 307.

² زكي محمد النجار، حدود سلطات الإدارة في توقيع عقوبة الغرامة، مرجع سابق ص 105.

³ كتون بومدين، العقوبة الإدارية وضمائنها، رسالة ماجستير - كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد - الجزائر، 2011م، ص 31.

⁴ وسام صبار العاني، القضاء الإداري، مكتبة السنهوري - بغداد، 2015م، ص 283.

⁵ غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، مرجع سابق ص 307.

خطأ ما فإنها تصنف على أنها جزء إداري. أما إذا كان الغرض هو المنع والوقاية فإنها تصنف على أنها تدابير للضبط الإداري،¹ فعلى سبيل المثال فإن حجز سيارة لعدم وجود رخصة القيادة يهدف إلى الوقاية من مخاطر محتملة ويتعذر إصلاحها، وليس لإصدار عقوبة على التقصير في أداء التزامات ما،² ويعد سحب الترخيص إجراءً ضبطيًا إذا كان الهدف منه الحفاظ على النظام العام، ويعتبر جزءًا إداريًا إذا صدر بسبب ارتكاب جريمة أو مخالفة للشروط الصحية أو البيئية أو غيرها من الشروط.³

ومع ذلك فإنه يظل التمييز بين الجزاء الإداري وتدابير الضبط الإداري أمرًا صعبًا ومعقدًا من الناحية العملية، ولكن هناك بعض المؤشرات التي يمكن من خلالها تخفيف هذا الغموض والتعقيد، وتتعلق هذه المؤشرات بمكان التصرف ومضمونه ومدته.⁴

إن عملية التفريق بين التدابير الضبطية والجزاءات الإدارية صعبة ومعقدة من الناحية العملية، ولكن يمكن الاستناد إلى بعض القرائن لتخفيف حدة هذا الغموض والتعقيد، فمن حيث التصرف، فإذا كان يستهدف فردًا محددًا فإنه يعد تدبيرًا ضبطيًا، كما في حالة طرد الأجانب.⁵ أما بصدد مضمون التصرف، فإذا كان يشمل غرامة فإنه ينطوي على معنى الجزاء، لأنه ليس لها بذاتها قدرة على إعادة النظام العام، كما ينطوي سحب الترخيص بسبب الغش الضريبي على معنى الجزاء، فيما يعد رفض منح الترخيص تدبيرًا ضبطيًا، لأنه ليس عقابًا لتقصير معين. أما من حيث مدة التصرف، فإذا كانت المدة محددة فإنه يعد جزءًا إداريًا عامًا، في حين يكون الضبط غير محدد المدة، لأنه لا يمكن معرفة لحظة إعادة النظام إلى وضعه الطبيعي

¹ محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق ص 106.

² غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، مرجع سابق ص 307.

³ محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مرجع سابق ص 99.

⁴ إيمان محمود محيبس، واجب الإدارة في منع الاتجار بالبشر ومكافحته في القانون العراقي - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير -

كلية القانون، جامعة بغداد، 2015م، ص 133.

⁵ محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق ص 109.

مسبقاً،¹ ويتمثل الهدف الرئيسي للجزاء الإداري في تطبيق العقوبة على جريمة محددة منصوص عليها قانوناً، بينما يهدف التدبير الضبطي إلى استعادة النظام العام وحمايته من أي خطر محتمل.²

ومع ذلك، توجد حالات يمكن أن يكون التدبير له صفة مزدوجة، حيث يكون له دور وقائي وعقابي في نفس الوقت، فعلى سبيل المثال، إغلاق إحدى المنشآت لعدم الامتثال للقواعد المتعلقة بالتشغيل، فإنه يعد هذا الإجراء جزءاً على تقصير في أداء الالتزامات والتدابير اللازمة للحفاظ على النظام العام.³ في هذه الحالة، يتم تحديد طبيعة التدبير باستخدام معيار الغاية الراجعة، حيث إذا كان الهدف هو العقاب، فإن التدبير يعد جزءاً إداري، أما إذا كان الهدف هو منع التقصير والحفاظ على النظام العام، فيكون التدبير ضبطياً.⁴

يتبين لنا من العرض السابق أن الفرق بين الجزاء الإداري والضبط الإداري يعود إلى الغرض الذي يهدف إليه كل منهما، فالجزاء الإداري يستخدم كأداة للعقاب عندما يتم ارتكاب خطأ من قبل شخص ما، وهو يهدف بشكل أساسي إلى إنزال عقوبة على الشخص المخالف للقانون. بالمقابل، يهدف الضبط الإداري إلى حفظ النظام العام والوقاية من التقصير، وهو يستخدم كأداة وقائية، ويتم تطبيق الضبط الإداري في حالات تتطلب الحفاظ على النظام والحد من التقصير دون الحاجة إلى العقاب الفعلي. لذلك، ويمكن القول أن الفرق بينهما يكمن في الهدف الأساسي لكل منهما، فالجزاء الإداري يهدف إلى العقاب وتحذير الآخرين، بينما التدابير الضبطية تهدف إلى الوقاية وحماية النظام العام.

¹ محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق ص 110.

² إيمان محمود محيبس، واجب الإدارة في منع الاتجار بالبشر ومكافحته في القانون العراقي - دراسة مقارنة، مرجع سابق ص 133.

³ مرجع سابق ص 133.

⁴ Jean-Marie Delerue: Actualite, de la problematique dela sanction administrative, Actualité juridique droit administrative, 2001, p.13

الفرع الثاني: تمييز الجزاء الإداري عن الجزاءات الأخرى خارج نطاق القانون الإداري:

سنحاول التمييز بين الجزاء الإداري والجزاءات الأخرى التي تقع خارج نطاق القانون الإداري، مثل الجزاءات الجنائية والجزاءات المدنية.

أولاً: تمييز الجزاء الإداري عن الجزاء الجنائي:

يتميز الجزاء الإداري عن الجزاء الجنائي من حيث الجهة المختصة بإصداره، حيث يتم إيقاع الجزاء الإداري بقرار إداري من الإدارة المختصة في خلاف يكون الطرفان طرفاً فيه، بينما يتم إيقاع الجزاء الجنائي بحكم قضائي من السلطة القضائية في خلاف لا يشترك فيها الطرفان. يتميز الجزاء الإداري عن الجزاء الجنائي أيضاً من حيث نطاق تطبيقه، إذ يتم تطبيق الجزاء الإداري على المخالفات الإدارية التي تتمثل في انتهاك القوانين المنظمة للنشاط الإداري، بينما يتم تطبيق الجزاء الجنائي على الجرائم المنصوص عليها في القوانين الجنائية. وينحصر نطاق تطبيق الجزاء الإداري على الأشخاص الذين يرتكبون المخالفات الإدارية داخل إطار النشاط الإداري، في حين يمكن تطبيق الجزاء الجنائي على أي شخص يرتكب جريمة ما، سواء كانت مرتبطة بنشاط إداري أو غير إداري والمنصوص عليها في القوانين الجنائية.¹

يتميز الجزاء الإداري عن الجزاء الجنائي بعدم تطلب وجود رابطة خاصة بين الشخص المخالف والدولة لإيقاع العقوبة، حيث يكفي أن يرتكب الشخص مخالفة قانونية ليتعرض للجزاء الإداري أو الجنائي. وعلى الرغم من اختلاف أسباب العقوبتين، إلا أنهما يتشابهان في صفة العمومية، أي أنه يتم إيقاعهما على صاحب الشأن بشكل عام ومجرد وقوع المخالفة القانونية، دون الحاجة إلى وجود رابطة خاصة بينه وبين الدولة.²

¹ عبد العزيز خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، مرجع سابق ص 21.

² مرجع سابق ص 19.

كما يتشابه الجزاء الإداري والجزاء الجنائي في طبيعتهما العقابية، إذ يهدف كل منهما إلى ردع وعقاب المخالفين للقوانين واللوائح. وينتج عن هذه الطبيعة العقابية للجزاء الإداري تطبيقه لذات المبادئ والقيود التي تطبق على العقوبة الجنائية.¹

وتتميز أيضا العلاقة بين الجزاء الإداري والجزاء الجنائي بالتكامل والتعاون، إذ يلعب الجزاء الإداري دورًا هامًا في مكافحة بعض الجرائم وأصبح من أسس السياسة الجنائية المعاصرة. وتم استخدام الجزاء الإداري في نطاق القوانين العقابية الخاصة التي تهدف إلى حماية المصالح الاجتماعية التي لا يستحق التعدي عليها مواجهتها بجزاء، وهذا يؤكد على تكامل النظام القانوني لتحقيق العدالة وتحقيق الأهداف الاجتماعية.²

إضافة إلى ذلك يمتاز الجزاء الإداري بالسرعة في حسم المنازعات، مما يجعله أكثر فعالية من الجزاء الجنائي في تحقيق الردع وتقادي الآثار السلبية للجزاء الجنائي، الذي يمكن أن يسبب وصماً لسمعة المعاقب وعائلته في جرائم صغيرة لا تستحق ذلك.³

ثانياً: تمييز الجزاء الإداري عن الجزاء المدني:

يتميز الجزاء الإداري عن الجزاء المدني من عدة أوجه أهمها:

إن الجزاء الإداري يتم توقيعه من قبل الإدارة بقرار إداري، وذلك في إطار القانون العام الذي ينظم العلاقات بين الدولة والأفراد، والذي تتمتع فيه الدولة بامتيازات السلطة العامة تجاه الأفراد. وبالمقابل، يتم توقيع الجزاء المدني من قبل المحاكم العادية بموجب حكم قضائي، في إطار القانون الخاص الذي ينظم العلاقات بين الأفراد على قدم المساواة. ومن الجوانب الأخرى

¹ محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، مرجع سابق ص 29. وأيضاً: رمسيس بهنام، علم مكافحة الأجرام، منشأة المعارف - الإسكندرية، مصر، 1991م، ص 377.

² مرجع سابق ص 22.

³ محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري - القسم العام، دار الجامعة الجديدة - الإسكندرية، مصر، 1996م، ص 9.

التي تميز الجزاء الإداري هي سرعة الفصل في المنازعات، مما يجعله أكثر فاعلية في تحقيق الردع.¹

إن الجزاء الإداري يهدف إلى ردع وعقاب كل من يخالف القوانين واللوائح، ويتم توقيعه من قبل الإدارة بقرار إداري في إطار القانون العام الذي يحكم العلاقات التي تكون الدولة طرفاً فيها وتتمتع بامتيازات السلطة العامة تجاه الأفراد، ويتميز الجزاء الإداري عن الجزاء المدني في أنه يهدف إلى تحقيق الردع والحد من المخالفات، ولا يتضمن تعويضاً للضحية، أما الجزاء المدني فيستخدم لجبر الضرر الذي أصاب المضرور، وذلك عن طريق إعادة التوازن بين ذمتين ماليتين، ويتم توقيعه من قبل المحاكم العادية بموجب حكم قضائي في إطار القانون الخاص الذي يحكم علاقات الأفراد بعضهم ببعض على قدم المساواة. ويمكن أن يشمل التعويض المادي والمعنوي وفقاً للحالة، مثل تعويض عن الأضرار الناجمة عن حادث مروري أو إصابة نتيجة خطأ طبي أو انتهاك لحقوق الإنسان، وغير ذلك من الأمور التي تتطلب التعويض.²

يمتد أثر الجزاء الإداري ذو الطابع الردعي إلى المستقبل، فهو يهدف إلى تحقيق الردع ومنع الآخرين من ارتكاب المخالفات المماثلة في المستقبل. بالمقابل، يتميز الجزاء المدني بطابع التعويض وجبر الضرر الذي يعاني منه المضرور في الحالة الحالية، دون أن يتم تأثيره على الماضي. وبموجب الجزاء المدني، يتم إعادة التوازن بين الطرفين من خلال تعويض المضرور عن الخسارة التي تعرض لها بسبب الأضرار التي لحقت به، ولكن لا يتم النظر إلى تأثير تلك الأضرار في الماضي.³

¹ محمد محمد مصباح القاضي، القانون الجزائي - النظرية العامة للعقوبة والتدبير الاحترازي، منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت، لبنان، 2013م، ص 32.

² مرجع سابق ص 32.

³ محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مرجع سابق ص 114.

المبحث الثاني: صور الجزاءات الإدارية في التشريع الجزائري:

إن الجزاءات الإدارية التي يستخدمها الجهاز الإداري لمواجهة انتهاكات القوانين واللوائح تتنوع بين الجزاءات المالية وغير المالية. وتهدف كلاهما إلى تحقيق الردع العام والخاص، حيث يكون لها تأثير مباشر على المخالفين وعلى المجتمع بشكل عام.¹ وبالرغم من أن الجزاءات الإدارية المالية تعتمد بشكل أساسي على فرض غرامات مالية على المخالفين، إلا أن الجزاءات الإدارية غير المالية لها أيضًا تأثير كبير على المخالفين والمجتمع. فقد يؤدي غلق المنشأة أو إيقاف نشاطها إلى فقدان مصدر رزق المخالف والعاملين فيها، وهذا يؤدي إلى تحقيق تأثير كبير على المخالف.²

لذلك، يمكن القول أن الجزاءات الإدارية غير المالية لا تقل أهمية عن الجزاءات الإدارية المالية، ويتوجب على الجهاز الإداري استخدام كل منها بحسب طبيعة المخالفة والظروف المحيطة بها لتحقيق أقصى درجات الفعالية في الحد من الانتهاكات وتحقيق الردع العام والخاص.

المطلب الأول: الجزاءات الإدارية المالية:

يتم فرض الجزاءات الإدارية المالية على الأفراد والمؤسسات المخالفة للقوانين واللوائح، وتتمثل صور هذه الجزاءات في الغرامات الإدارية والمصادرة الإدارية. تهدف الجزاءات الإدارية المالية إلى تحقيق الردع العام والخاص، وليس لديها هدف التعويض وإصلاح الضرر وإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل وقوع الضرر. ويعتبر الغرامة الإدارية أحد أهم أنواع الجزاءات الإدارية المالية، ويتم فرضها على المخالفين بما يتناسب مع درجة خطورة المخالفة التي

¹ ناصر حسين محسن أبو جمة العجمي، الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الاقتصادي في غير مجال العقود والتأديب - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، 2010م، ص 141.

² إيمان محمود محيبس، واجب الإدارة في منع الاتجار بالبشر ومكافحته - دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون - جامعة بغداد، 2015م، ص 142.

ارتكبوها. أما المصادرة الإدارية فتستخدم في حالات معينة لإزالة المخالفة ومنع تكرارها في المستقبل.¹

الفرع الأول: الغرامة الإدارية:

يمكن القول أن الغرامة الإدارية تعد أحد أهم أدوات الجزاءات الإدارية المالية، حيث يتم فرضها على المخالف للقوانين واللوائح كعقاب مالي للتخفيف من خطورة ممارساته، وتستخدم بشكل واسع في المخالفات التي تتعلق بالضرائب والجمارك والتموين والتسعير. كما يتم تطبيقها في مجالات أخرى مثل البيئة والمرور وغيرها، حيث يتم تحديد قيمة الغرامة وفقاً لنوع المخالفة ودرجتها ومدى خطورتها. وبالرغم من أن الغرامة الإدارية لا تهدف إلى التعويض أو إصلاح الضرر، إلا أنها تلعب دوراً هاماً في تحقيق الردع العام والحفاظ على النظام والانضباط في المجتمع.²

أولاً: تعريفها:

إن الغرامة الإدارية تعد من الجزاءات الإدارية المالية التي تفرضها الإدارة على المخالف بدلاً من متابعتها جنائياً على تلك المخالفة، وتعني أن المخالف يتحمل مبلغاً مالياً بدلاً من المحاكمة الجنائية، ومن الممكن في بعض الحالات أن تمثل الغرامة الإدارية الجزاء الوحيد للفعل المخالف مع الاحتفاظ بحق المتهم في الطعن أمام القضاء على القرار الصادر بفرض الغرامة، ومن الجدير بالذكر أن دفع الغرامة المالية في بعض الأحوال يؤدي إلى انقضاء الدعوى الجنائية المرفوعة ضد المخالف.³

ويفترض قيام فكرة الجزاء الإداري على استخدامه كحل بديل للجزاء الجنائي، لأن المواطنين يعانون من توسع اختصاص القاضي الجزائي في التعامل مع مخالفات لا تستدعي

¹ ناصر حسين محسن أبو جمة العجمي، الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الاقتصادي في غير مجال العقود والتأديب- دراسة مقارنة، مرجع سابق ص 142.

² مرجع سابق ص 141.

³ سمير الجنزوري، الغرامة الجنائية- دراسة مقارنة، منشورات المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، 1967م، ص 517.

المتابعة الجنائية، حيث لا تشكل خطرًا على المجتمع أو حقوق الأفراد، ويعود ذلك إلى إفراط المشرع في تبني سياسة تجريم واسعة، حيث أدت إلى تصنيف العديد من المخالفات إلى ثلاث درجات في قانون العقوبات، بالإضافة إلى العديد من المخالفات الأخرى التي يصعب حصرها. وبسبب ذلك، يعاني القاضي الجزائي من حجم القضايا التي يتعين عليه معالجتها على المستوى الأول، مما يؤدي في كثير من الأحيان إلى الإقدام على صدور الأحكام بطريقة سريعة وغير دقيقة، مما يؤدي بدوره إلى زيادة نسبة الاستئناف والطعن بالنقض. وبالتالي، يعتبر استخدام الجزاء الإداري بديلاً عن الجزاء الجنائي حلاً مناسباً للتخفيف من حجم القضايا التي يتعين على القضاء التعامل معها.¹

وبالتالي، يمكن القول بأن الغرامة المالية تمثل البديل الفعال لبعض العقوبات الجزائية، خاصة في المجالات البسيطة وغير المهمة التي لا تشكل خطرًا على المجتمع أو على حقوق الأفراد، وهي تتيح للإدارة تفادي مشاكل الاكتظاظ في المحاكم وتحقيق الكفاءة في العدالة، حيث تقوم بإجبار المخالف على دفع مبلغ من المال دون الحاجة لمتابعته جنائياً، وبالتالي تكون الغرامة المالية الطريق الأسرع والأرخص للحفاظ على النظام والانضباط في المجتمع. وعلى الرغم من تشابه الغرامة الإدارية والغرامة الجنائية في أنهما جزاءات مالية تفرض على المخالف ويتم دفعها لصالح الخزينة العامة للدولة، إلا أن هناك فروقات يمكن ملاحظتها والوقوف عليها، ولعل أهمها²:

¹ غناوي رمضان، مداخلة في إطار الملتقى الوطني حول: منافع العقاب كطريق بديل للدعوى الجزائية، كلية الحقوق - جامعة بومرداس، 2010.

² تاسة الهاشمي، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية - قسم الحقوق، جامعة خضير بسكرة - الجزائر، 2014م، ص 14.

وأنظر أيضاً: أمال عثمان، شرح قانون العقوبات الاقتصادي في جرائم التموين، دار النهضة العربية - القاهرة، 1987م، ص 259.

- تختلف الغرامة الإدارية عن الغرامة الجنائية في أن الإدارة هي التي تصدر الغرامة الإدارية وتحدد قيمتها وفقاً للقوانين واللوائح المعمول بها، بينما يتم تحديد الغرامة الجنائية وإقرارها فقط عن طريق القضاء.
- تختلف الغرامة الإدارية عن الغرامة الجنائية في عدة جوانب، فعلى سبيل المثال، لا تأخذ الغرامة الإدارية بظروف المخالف أو سوابقه، ولا تهتم بتحقيق تفريد المعاملة العقابية كما تفعل الغرامة الجنائية، وإنما تعمل على تحقيق الردع في المجتمع. ومع ذلك، يجب أن يتوفر عنصر التناسب بين الخطأ والغرامة المفروضة، حتى لا يتعرض المخالف لظلم. ويتم إصدار الغرامة الإدارية من قبل الإدارة وتحدد قيمتها وفقاً للقوانين واللوائح المعمول بها، بينما يتم إصدار الغرامة الجنائية فقط من خلال القضاء.¹
- لا يُعتبر قرار الغرامة الإدارية قابلاً لوقف التنفيذ، بخلاف الغرامة الجنائية، وعلى الرغم من ذلك، ووفقاً للقواعد العامة، يحق للمخالف طلب وقف تنفيذ القرار الإداري لدى قاضي الأمور المستعجلة حتى يتم الفصل في الطعن على القرار الإداري الصادر بالغرامة.²

ثانياً: شكل الغرامة الإدارية:

يتيح لعضو الإدارة المختص بمهام فرض الجزاءات الإدارية، بناء على صلاحياته، فرض غرامة مالية إدارية في حال وقوع أي مخالفة، وتتضمن الإجراءات المتبعة لفرض الغرامة مجموعة من الخطوات والإجراءات المحددة التي تختلف باختلاف الجهة الإدارية المعنية. كما أن المشرع الجزائري يتوافق مع المشرع الفرنسي في استخدام الغرامة الإدارية كأداة لمواجهة بعض الأفعال المخالفة للقوانين واللوائح، على الرغم من عدم اعتمادهما على نظام

¹ حسين إبراهيم صالح، النظرية العامة للظروف المخففة- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية- القاهرة، 1970م، ص 343.

² زكي محمد النجار، حدود سلطات الإدارة في توقيع عقوبة الغرامة، مرجع سابق ص 14.

قانون العقوبات الإداري بشكل مستقل، ويظهر اهتمام المشرع الجزائري بتوظيف هذه الجزاءات الإدارية، خاصة بعد إنشاء بعض الهيئات الإدارية المستقلة والتي منحها سلطة فرض جزاءات إدارية على المخالفين للأنظمة القانونية واللوائح المعمول بها ، واتخاذها كطريق أصلي لمواجهة بعض الأفعال المخالفة، ويمكن القول إن المشرع الجزائري تأثر بنظام الحد من العقوبات والتجريم، كما حدث في النظام الفرنسي، وخاصة في مجال المنافسة والمرور والبيئة، من خلال استخدام الغرامة الإدارية بديلاً عن العقوبات الجنائية وتحديد مدى التحمل المالي للمخالفين أي تحديد الحد الأدنى والحد الأقصى للغرامة الإدارية.¹

وبالرجوع إلى أحكام آخر تعديل لقانون المرور الصادر بالأمر 03/09² يظهر أنه يتضمن مجموعة من الجزاءات الإدارية، حيث تنص المادة 86 منه على "... دون الاخلال بالعقوبات الإدارية المنصوص عليها في هذا القانون"، وبذلك يعتبر هذا اعترافاً صريحاً من المشرع الجزائري بالاعتماد على الجزاءات الإدارية ومنح الإدارة السلطة لتنظيم وجه من أوجه نشاطاتها والمتمثل في تنظيم حركة المرور عبر الطرق، وفيما يتعلق بالغرامات الإدارية في هذا القانون، نجد أن المادة 66 في القسم الأول للفصل السادس تحت عنوان المخالفات والعقوبات عملت على تصنيف المخالفات والعقوبات للقواعد الخاصة بحركة المرور إلى أربع درجات:

- المخالفات من الدرجة الأولى يعاقب عليها بغرامة جزائية من 2000 إلى 2500 دج.
- المخالفات من الدرجة الثانية يعاقب عليها بغرامة جزائية من 2000 إلى 3000 دج.
- المخالفات من الدرجة الثالثة يعاقب عليها بغرامة جزائية من 2000 إلى 4000 دج.
- المخالفات من الدرجة الرابعة يعاقب عليها بغرامة جزائية من 4000 إلى 6000 دج.³

¹ محمد أمين مصطفى، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، مرجع سابق ص 23.

² الأمر 03/09 المؤرخ في 22 جويلية 2009 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرقات وسلامتها وأمنها المعدل والمتمم

للقانون 14/01 المؤرخ في 19 جمادى الأولى 1422 الموافق 19 غشت 2001.

³ لمزيد من التفصيل في أنواع المخالفات أنظر المادة 66 من الأمر 03/09.

كما تمتلك الإدارة سلطة توقيع العقوبات الإدارية في مجالات أخرى كذلك، فعلى سبيل المثال، ينص القانون 08/04 المتعلق بشروط الأنشطة التجارية في الباب الثالث من المادة 30 إلى المادة 41 على مجموعة مختلفة من المخالفات والعقوبات المالية التي يتحملها أي تاجر يخالفها، وبالإضافة إلى ذلك، يحدد القانون 02/04 القواعد المطبقة على الممارسات التجارية، وينص في الباب الرابع على المخالفات والعقوبات في المواد 31 إلى 38 على مجموعة مختلفة من الأفعال التي تستوجب غرامات إدارية تتراوح بين الحد الأدنى 5 آلاف دج والحد الأقصى 10 000 دج، وهذا يعد إضافة أخرى للسلطة التي تتمتع بها الإدارة لتنظيم النشاطات المختلفة وفرض الانضباط عليها.

يمكن أن يتبادر إلى الأذهان عن جدوى إدراج فكرة الغرامات الإدارية المنصوص عليها في قانوني شروط ممارسة الأنشطة التجارية رقم 08/04¹ والقانون الذي يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية، على الرغم من أن القضاء العادي هو المسؤول عن النظر في مثل هذه الأمور، ومن الجدير بالذكر هنا أن الفائدة الرئيسية لإدراج الغرامات الإدارية تكمن في تحويل سلطة العقوبة من الجهات القضائية إلى جهات الإدارة، وبالتالي فإن هذه الغرامات تعد نوعاً من العقوبات الإدارية وتعتبر تلك خطوة إيجابية نحو تسهيل الإجراءات الإدارية.

كذلك نجد أمثلة أخرى على الغرامات الإدارية يمكن العثور عليها في القانون رقم 12/08² المعدل والمتمم للأمر 03/03 المتعلق بقانون المنافسة. ينص هذا القانون في الفقرة الثانية من المادة 45 على أن مجلس المنافسة يمكنه أن يفرض عقوبات مالية نافذة فوراً، أو في الأجل التي يحددها، على المخالفين لقواعد المنافسة التي تم تحديدها في القانون، يمكن لهذه العقوبات المالية أن تتراوح بين مبالغ مختلفة وفقاً لنوع الانتهاك، وتتميز بأنها تفرض من

¹ القانون رقم 08/04 المؤرخ في 27 جمادى الثاني عم 1425 الموافق لـ 14 غشت سنة 2014 المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، الجريدة الرسمية عدد 52.

² القانون 12/08 المؤرخ في 25 يونيو 2008 والتعلق بالمنافسة المعدل والمتميز للقانون 03/03 المؤرخ في 28 جمادى الأول 1424هـ، الموافق لـ 20 جويلية 2003، الجريدة الرسمية العدد 43.

قبل مجلس المنافسة دون الحاجة إلى تدخل القضاء. وبالتالي، فإن هذه الغرامات تصنف كغرامات إدارية تقع ضمن اختصاص الإدارة في تنفيذها.

كما تضمنت المواد من 56 إلى 62 من القانون الذي يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية، الغرامات المالية التي يتم فرضها بسبب انتهاك النصوص القانونية والأنظمة المعمول بها في هذا المجال، وتم تحديد حدود هذه العقوبات من حيث الحد الأدنى والأقصى، بالإضافة إلى تحديد الأفعال التي تؤدي إلى فرض تلك العقوبات أو الغرامات، ويجدر الإشارة إلى أن الغرامات الإدارية هي غرامات مالية مباشرة تفرضها الإدارة وحدها وبإرادتها المنفردة، وذلك بناءً على سلطتها العامة على من يخالف النصوص القانونية والأنظمة المعمول بها. وتتوافق هذه المبادئ مع المادة 62 من قانون الإجراءات الجبائية،¹ حيث نصت على أنه يتم فرض غرامة جبائية تتراوح قيمتها من 500 إلى 5000 دينار جزائري على كل شخص أو شركة ترفض منح حق الاطلاع على الدفاتر والمستندات والوثائق المنصوص عليها في المواد 45 إلى 61، والتي تتعين عليها تقديمها وفقاً للتشريع، أو تقوم بإتلاف هذه الوثائق.²

كما يوجد نوع آخر من الغرامات الإدارية يتم التوصل إليها بالتفاهم بين الأفراد والإدارة المعنية وتسمى "غرامة المصالحة"، حيث تهدف هذه الغرامة إلى الاتفاق على مبلغ معين يتم دفعه لتسوية المخالفة، وعندما يفوق مبلغ الغرامة حداً معيناً، يمكن التفاوض عليه. ومع ذلك، فإن غرامة المصالحة ليست سوى إملاء لإرادة الطرفين المتفقين، وعلى الرغم من أن الاتفاق يتم بين الأطراف، فإنه يتم توثيقه في شكل قرار إداري يمكن الطعن فيه أمام القضاء، وغالباً ما تستخدم غرامة المصالحة في مجال الضرائب والمنافسة، حيث تتضمن القوانين المنظمة لها سلامة إجراءات الإدارة في فرض تلك الغرامات الإدارية. ومن أجل ذلك، يتعين على الإدارة تحرير محضر المخالفة والغرامة المناسبة له، ويجب أن يتم ذلك من قبل العون المؤهل قانوناً،

¹ مجلة مجلس الدولة عدد خاص بالمنازعات الضريبية، 2003، ص 149.

² جاء في المواد من 45 إلى 61 الحديث عن تحديد الأعوان المؤهلين قانوناً الذين يسمح لهم القانون بالاطلاع على الوثائق وتفتيحها وتحديد مهامهم وصلاحياتهم.

وإلا فإن قرار الإدارة سيعتبر باطلاً من الناحية القانونية. وعلى سبيل المثال، نجد الأمر رقم 09/03 قد خصص الفصل السابع منه للأعوان المؤهلين لمعاينة المخالفات الخاصة بسلامة المرور في الطرق وذلك من المادة 130 إلى المادة 138 حيث يجب على هؤلاء الأعوان المؤهلين لمعاينة المخالفات الخاصة بسلامة المرور في الطرق، تحرير محضر المخالفة بصفة قانونية حتى يضمنوا سلامة ومشروعية الغرامات الإدارية المفروضة.¹

بناءً على ما ورد، نلاحظ أن المشرع الجزائري قد منح الغرامة الإدارية اهتماماً كبيراً، إذ تُعد أحد الأساليب الرئيسية التي تستخدم لتحقيق التوازن بين حماية المصلحة العامة وحفظ مصالح الأفراد، ومن المهم أن نلاحظ أيضاً أن الغرامة الإدارية تعتبر أحد الأساليب الفعالة التي تساعد في تحقيق الهدف من الجزاء الإداري، حيث تعمل على تحقيق الردع العام والحفاظ على النظام والانضباط في المجتمع، ويمكن استنتاج أن الغرامة الإدارية هي أحد الأدوات الأساسية التي يمكن استخدامها لتحقيق الأهداف المرجوة من الجزاء الإداري وضمان حماية المصلحة العامة والحفاظ على حقوق الأفراد في نفس الوقت.

الفرع الثاني: المصادرة الإدارية:

عندما يتبين أن هناك فرداً أو شركة أو مؤسسة أو منظمة تنتهك القانون، يمكن للجهاز الإداري للدولة أو إحدى الهيئات التابعة لها اتخاذ إجراء يُعرف بالمصادرة الإدارية، ويتضمن هذا الإجراء حجز الممتلكات أو الأموال أو الأصول التابعة للطرف المخالف، وتتم المصادرة الإدارية بموجب السلطة القانونية المخولة للجهاز الإداري، وتكون بعد اكتشاف المخالفة، وتشمل الانتهاكات التي قد تؤدي إلى المصادرة الإدارية الاحتيال، والتلاعب في الأسعار، وانتهاك القوانين البيئية، وغيرها من الأمور.²

¹ للمزيد أنظر القانون رقم 14/01 المؤرخ في 19 أوت 2001 والمتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها المعدل والمتمم، ج.ر. رقم 46 المؤرخة في 19 أوت 2001.

² دانا عبد الكريم سعيد - ديانا كمال أحمد، الفعالية الإدارية للجزاءات الإدارية العامة واشكالياتها - دراسة تحليلية مقارنة، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة الأغواط، المجلد 07، العدد 01، مارس 2023، ص 1495.

يحدد القانون إجراءات وشروط المصادرة وطرق استرداد الأموال المصادرة والاحتفاظ بها، وعادةً ما تكون المصادرة الإدارية إجراءً مؤقتاً حتى يتم التحقق من صحة الاتهامات، وفي حالة إثبات صحتها، يتم اتخاذ المزيد من الإجراءات القانونية لإصدار قرارات نهائية بشأن المصادرة أو الاسترداد.

تُعَدّ المصادرة الإدارية إجراءً هاماً لضمان حماية المصلحة العامة وتطبيق القانون، وتعد وسيلة للمحاسبة وضبط المخالفين وتشجيع الالتزام بالأنظمة واللوائح المعمول بها.

أولاً: تعريف المصادرة، وأنواعها:

تُعرف المصادرة الإدارية بأنها عملية "نزع ملكية المال جبراً من مالكة وإضافته إلى ممتلكات الدولة دون مقابل"،¹ وتُعدّ جزاءً عينياً وقد تشمل مبلغاً نقدياً. وبالرغم من أنها تندرج ضمن الجزاءات الجنائية، إلا أنها قد تصدر بواسطة السلطات الإدارية أيضاً في بعض الحالات، ويتم تطبيق هذا الإجراء لأسباب عدة، بما في ذلك مكافحة الجريمة المنظمة والتهرب الضريبي والحفاظ على الأمن العام، ويتم تنفيذه بناءً على قرار من المحكمة الجنائية أو بناءً على قرار صادر عن السلطات الإدارية المختصة في بعض الحالات.²

وتشارك المصادرة مع الغرامة في كونها عقوبة مالية، ولكنها تختلف عنها في نزع ملكية مال محدد ومرتبطة بجريمة معينة وإضافته إلى ملكية الدولة دون مقابل. وبالمقارنة، تعتبر الغرامة عقوبة مالية تفرض على المدان دفع مبلغ مالي دون الحاجة إلى نزع ملكية شيء معين. وتنشئ الغرامة حقاً دائئياً للدولة قبل المحكوم عليه،³ بينما تظل المصادرة عقوبة مالية تشمل

¹ أحسن بوسقيعة، المنازعات الجمركية، دار هومة- الجزائر، ط3، 2008م، ص 314.

² طعن رقم 4530 لسنة 57 جلسة 23/11/1988 أشار إليها: إيهاب عبد المطلب، العقوبات الجنائية في ضوء الفقه

والقضاء، المركز القومي للإصدارات القانونية- القاهرة، 2009م، ص 134.

³ محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مرجع سابق ص 126.

شيئاً معيناً، ويتم تحديد المصادرة على ما يرتبط بجريمة محددة، أما الغرامة فتتفاوت بتفاصيل الجريمة ووضع المدان المالي.¹

يتعين توضيح أن المصادرة الإدارية هي عقوبة مستخدمة فقط في الدول التي تتبنى نظاماً قانونياً مستقلاً للعقوبات الإدارية، والذي يختلف عن النظام الجنائي التقليدي،² وقبل التعمق في تحليل المصادرة الإدارية في التشريع الجزائري، يجب إلقاء الضوء على كيفية تطبيق هذه العقوبة في التشريعات الأخرى التي تعتمد على نظام عقوبات إدارية مستقل، على الرغم من أن المصادرة تُستخدم عادةً كعقوبة جنائية تُفرض بواسطة المحاكم الجنائية، فإن النظام الإداري يسمح للإدارة بفرض المصادرة كعقوبة تكميلية أو تبعية أو أصلية لمواجهة بعض الجرائم الإدارية.

على الرغم من أن الأصل هو عدم إصدار عقوبة المصادرة كعقوبة جنائية إلا من قبل المحاكم الجنائية، إلا أننا نجد أن قانون العقوبات الإدارية يسمح للإدارة بإصدار قرار بمصادرة كجزاء إداري تكميلي أو تبعي أو أصلي لمواجهة بعض الجرائم الإدارية، حيث تنص المادة 22 من قانون العقوبات الألماني على تطبيق المصادرة كجزاء تبعي عندما يكون الشيء المملوك للمخالف يسبب ضرراً للأفراد والمجتمع، أو يشكل استخدامه جريمة جنائية أو إدارية، كما يُسمح بتطبيق المصادرة كجزاء أصلي دون فرض غرامة، وفقاً للمادة 29 من نفس القانون، في حالات حيث يتم إنتاج فوائد غير مشروعة عن طريق جريمة إدارية.

كما تضمنت نص المادة 20 من القانون الإيطالي رقم 689/1981³ للعقوبات الإدارية، منح الإدارة الحق في إجراء مصادرة إدارية كجزاء تبعي للأشياء المستخدمة في ارتكاب فعل غير مشروع، وتلتزم الإدارة في جميع الأحوال بضرورة مصادرة ما يتم إنتاجه

¹ إيهاب عبد المطلب، العقوبات الجنائية في ضوء الفقه والقضاء، مرجع سابق ص 119.

² محمد أمين مصطفى، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، مرجع سابق ص 233.

³ مرجع سابق ص 236.

نتيجة الجريمة الإدارية على سبيل الإلزام،¹ ويتيح القانون في هذه الدول عدة أشكال للمصادرة الإدارية، سواء كانت وجوبية أو جوازية، حسبما ينص عليه المشرع. وفي سياق ذلك، أقر المشرع الإيطالي بأن المصادرة الإدارية يمكن أن تتم على شكل تدبير احترازي، أو تكون وجوبية عندما يتعلق الأمر بصناعة أو استعمال أو حمل أو حيازة أو التصرف في شيء يشكل مخالفة إدارية. كما يمكن في القانون ذاته أن تكون المصادرة بديلاً عن الغرامة الإدارية، حيث تنص المادة 21 من نفس القانون على أنه عندما تقرر الإدارة فرض غرامة مالية على فرد ما بسبب مخالفته للقواعد الإدارية، فإنه يجوز للإدارة أن تأمر بمصادرة سيارة أو أي وسيلة أخرى ذات محرك يمتلكها الفرد إذا لم يدفع الغرامة.²

وتتجلى أهمية المصادرة بصورة كبيرة في قطاع الجمارك، حيث ينص قانون الجمارك الجزائري رقم 07/79³ على المصادرة كجزء إداري تتخذه الإدارة، ويعتبر هذا القانون المجال الأهم الذي تطبق فيه المصادرة بشكل كبير كجزء إداري وليس مجرد إجراء ضبطي، ويتميز قانون الجمارك الجزائري بتفريق الجرائم الجمركية وفق تصنيف جزائي تتماشى معه المصادرة إلى:

- يقتصر جزاء المخالفات التي تترتب عليها غرامة بسيطة محددة قانوناً والتي لا تتجاوز 10.000 دج في أسوأ الأحوال، على الغرامة فقط، مع إمكانية مصادرة البضائع في حالة ارتكاب أعمال تهريب تتعلق ببضائع غير محظورة وغير خاضعة لرسوم مرتفعة، وذلك وفقاً لنص المادة 323 من قانون الجمارك الجزائري التي تنص على "أن المخالفات من الدرجة الخامسة والتي تتعلق بأعمال التهريب وتتمثل في تهريب بضائع غير محظورة وغير خاضعة لرسوم

¹ محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مرجع سابق ص 126.

² غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، مرجع سابق ص 56.

³ قانون الجمارك الجزائري رقم 07/79 المؤرخ في 26 شعبان عام 1399 الموافق لـ 21 يوليو سنة 1979 المعدل والمتمم بالقانون رقم 10/98 المؤرخ في 29 ربيع الثاني عام 1419 الموافق لـ 22 غشت سنة 1998

مرتفعة، يعاقب على هذه المخالفات بغرامة مالية قدرها عشرة آلاف دينار جزائري، بالإضافة إلى مصادرة البضائع محل الغش".

• يتم تصنيف الجنح التي تتسبب في عقوبات أشد بحسب القيمة المالية للبضائع المصادرة، حيث تنص المادة 325 من قانون الجمارك الجزائري على أن جميع المخالفات للقوانين التي يتم تطبيقها من قبل إدارة الجمارك عندما يتعلق الأمر ببضائع محظورة أو تخضع لرسوم مرتفعة وتم ضبطها خلال عمليات الفحص أو المراقبة في مكاتب أو مراكز الجمارك، تعد جنحًا من الدرجة الأولى، وتخضع المخالفات التالية على الخصوص لأحكام الفقرة السابقة: مصادرة البضائع المحتوية على غش والبضائع التي تخفي غش، تنص المادة 328 من قانون الجمارك الجزائري على أن جنحة التهريب من الدرجة الرابعة تتعلق بالبضائع المحظورة أو التي تخضع لرسوم مرتفعة والتي يتم تهريبها باستخدام أسلحة نارية أو حيوانات أو مركبات جوية أو سيارات أو سفن نقل حمولتها تزيد عن 100 طن صافية أو 500 طن إجمالية. ويتم معاقبة مرتكبي هذه الجنحة بمصادرة البضائع المحتوية على الغش ووسائل النقل المستخدمة في نقلها، بالإضافة إلى غرامات تصل إلى أربعة أضعاف القيمة الإجمالية للبضائع المهربة.¹

ويتم تحديد العقوبات الإدارية التي تفرضها الإدارة على المخالفين بناءً على طبيعة البضائع التي تم الغش بها، إذ تشكل هذه الطبيعة المحور الأساسي لتوزيع الجزاءات، سواءً كانت غرامة مالية فقط أو مصادرة المنتجات إلى جانب الغرامة. وعندما يتعلق الأمر ببضائع تخضع لرسم مرتفع، فإنه يتم فرض عقوبة المصادرة الإدارية بشكل إضافي إلى الغرامة المالية.²

¹ للمزيد أنظر: القانون رقم 04/17 المؤرخ في 16 فبراير 2017 المعدل والمتمم للقانون رقم 07/79 المؤرخ في 21

يوليو 1979 المتضمن قانون الجمارك، ج.ر. 11 المؤرخة في 198 فيفري 2017.

² المجلة الدورية للجمارك، العدد الأول ماي 1991.

ويكمن تقسيم أنواع المصادرة الإدارية إلى نوعين هما:

- المصادرة العامة: هي إجراء يهدف إلى معاقبة المتهم وتحذيره، ولا يقتصر تأثيرها عليه فقط، بل يمتد إلى ورثته، وذلك لأنها تؤثر على أمواله بشكل عام.¹
- المصادرة الخاصة: وهي تتميز بتوجيهها لشيء محدد في ملكية المتهم والذي يشكل أصل الجريمة أو يتعلق بها، سواء كانت هذه الملكية عقاراً أو متقلة،² كما يمكن أن تشمل المصادرة الخاصة المتعلقة بممتلكات المتهم الأرباح التي حصل عليها من جراء جريمته، وتهدف هذه المصادرة إلى إلحاق الضرر بالجاني دون التأثير على الأطراف الأخرى.³

إن المصادرة في الأصل تعتبر عقوبة جنائية تقرر من قبل السلطة القضائية، ولكن يمكن للإدارة استخدامها كعقوبة إدارية تكميلية أو تبعية أو أصلية في بعض الجرائم الإدارية، ويتم ذلك عندما ترى الإدارة أن هذا الإجراء يمكن أن يكون فعالاً في منع استمرار الجريمة أو التخفيف من آثارها، وبالرغم من أن المصادرة كعقوبة إدارية لا تخضع لنفس الإجراءات القضائية كعقوبة جنائية، فإنها تشكل عقوبة قوية يجب على المتهمين احترامها.⁴

وبشكل عام يمكن القول بأن المصادرة الإدارية تتمثل في نقل ملكية شيء معين من صاحبه بصفة جبرية إلى ملك الدولة بدون مقابل، وتعد جزءاً عينياً عن بعض الجرائم الإدارية. ويمكن أن تشمل المصادرة الإدارية الممتلكات المتعلقة بالجريمة، مثل الأدوات أو الوسائل التي استخدمت في ارتكاب الجريمة، أو المنتجات المصنوعة بطريقة غير قانونية، أو المواد المخالفة للقوانين والتشريعات، وعلى الرغم من أن المصادرة الإدارية كانت في الأصل عقوبة جنائية يتم

¹ إيهاب عبد المطلب، العقوبات الجنائية في ضوء الفقه والقضاء، مرجع سابق ص 119.

² أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإدارية، مرجع سابق ص 242.

³ يوسف حسن يوسف، علم الاجرام والعقاب، الكتاب الثاني، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2013، ص 163.

⁴ إسماعيل صعصاع، حوراء حيدر إبراهيم، الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، 2014، ص 99.

فرضها من خلال السلطة القضائية، إلا أنها يمكن أن تفرضها السلطة الإدارية كجزء إداري تكميلي أو تباعي أو أصلي لمواجهة بعض الجرائم الإدارية.¹

ثانيًا: صور المصادرة:

بما أن المصادرة هي إجراء تقوم به الدولة للحصول على أشياء مضبوطة ذات صلة بجريمة دون مقابل وبطريقة جبرية، فهي تهدف إلى تحقيق العدالة والتأكد من عدم تكرار ارتكاب الجريمة، فإن أهم صور المصادرة:

1. المصادرة الوجوبية والمصادرة الجوازية: وتتمثلان فيما يلي

- المصادرة الوجوبية: تتم هذه المصادرة عندما يتم استخدام أو تصنيع أو حمل أو حيازة شيء مخالف للقوانين الإدارية، وذلك حتى وإن لم يتم إصدار أمر بدفع غرامة مالية، يتم تنفيذ هذا الإجراء للحفاظ على النظام والقانون في المجتمع.
- المصادرة الجوازية: تتم هذه المصادرة في الحالات التي يتم فيها رفض المخالف دفع الغرامة المالية المفروضة عليه. في هذه الحالة، يجوز للإدارة أن تقوم بالمصادرة الجوازية للشيء المخالف، كبديل عن الغرامة المالية التي رفض المخالف دفعها، يهدف هذا الإجراء إلى تحقيق العدالة وتطبيق القانون.²

2. المصادرة النقدية البديلة:

إذا تمكن ونجح المتهم بجريمة إدارية في تجنب المصادرة عن طريق التصرف في الشيء المعرض للمصادرة أو استهلاكه أو بأي وسيلة أخرى قبل صدور القرار الإداري بالمصادرة، فقد تسمح بعض التشريعات للإدارة بأن تأمر بمصادرة مبلغ من المال يعادل قيمة الشيء الذي كان من المفترض مصادرته.³

¹ محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مرجع سابق ص 128.

² صوالحية عماد، الجزاءات الإدارية العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة العربي بن مهيدي - أما لبواقي، كلية الحقوق والعلوم السياسية - قسم الحقوق، 2012/2013م، ص 61-62.

³ غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، مرجع سابق ص 339.

3. المصادرة كبديل للغرامة الإدارية:

يهدف اللجوء إلى المصادرة كبديل للغرامة الإدارية إلى إجبار المخالف على الالتزام بالقوانين والأنظمة الإدارية المعمول بها، ويمكن أن تتم المصادرة العينية كبديل عن فرض الغرامة المالية التي تفرضها الإدارة على المخالف ولكنه يرفض دفعها، وفي هذه الحالة، يتم استخدام المصادرة العينية لاسترداد قيمة الضرر الذي تسبب به المخالف وتعويض الإدارة عن الخسائر الناتجة عن هذه الجريمة الإدارية، يمكن للمصادرة العينية أن تشمل الممتلكات العقارية والمتحركة والأموال، وذلك حسب تصنيف الجريمة والتشريعات المعمول بها.¹

4. المصادرة كجزاء أصلي:

تعتبر المصادرة كجزاء أصلي عبارة عن إجراء قانوني يقوم بنقل ملكية شيء معين إلى المصلحة العامة أو الدولة، وذلك كعقوبة رئيسية لمخالفة جنائية أو إدارية، وتختلف المصادرة كجزاء أصلي عن المصادرة التكميلية أو المصادرة الجزائية في أنها لا تعتبر بديلاً عن الغرامة النقدية أو السجن، بل هي عقوبة بذاتها.²

تستخدم المصادرة كجزاء أصلي في بعض الجرائم الخطيرة التي تتطلب ردعاً قوياً، مثل الجرائم المرتبطة بالمخدرات أو الإرهاب، وتتميز المصادرة كجزاء أصلي بأنها تترتب عليها آثار جانبية كبيرة، مثل تأثيرها على حقوق الملكية وحرية التصرف في الأملاك. ولذلك، يجب أن يتم استخدام المصادرة كجزاء أصلي بحذر وعناية، وفقاً للقانون والإجراءات القانونية المحددة.

وتتقرر المصادرة كجزاء أصلي في عدة حالات:

- يمكن أن يتم صدور قرار بالمصادرة العينية أو النقدية في حال عدم إمكانية متابعة شخص معين لعدم ثبوت التهمة الموجهة إليه، حتى لو لم يصدر قرار إداري بفرض غرامة مالية عليه.

¹ محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مرجع سابق ص 140.

² لمزيد من التفصيل ينظر أحلام عدنان الجابري، العقوبات الفرعية، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 1999، ص 127 وما بعده

• تتخذ الإدارة قرار المصادرة كجزاء أصلي إذا كان الشيء الذي يجب مصادرته يشكل خطرًا على المجتمع بحسب طبيعته أو الظروف المحيطة به، أو إذا كان من الممكن استخدامه في ارتكاب جريمة إدارية ولم يكن هناك شخص يمكن محاسبته عليه.

• في حال قررت الجهة المسؤولة عن التحقيق الجنائي تجميد الدعوى أو قررت الجهة الإدارية المسؤولة عن التحقيق الامتناع عن متابعة الشخص المخالف بسبب عدم وجود دليل كافٍ على التهمة، يمكن للإدارة أن تصدر قرارًا بالمصادرة على الشيء المتعلق بالمخالفة.¹

ثالثًا: الطبيعة القانونية للمصادرة الإدارية:

يتطلب اللجوء إلى المصادرة الإدارية توافر عدة شروط لضمان مشروعيتها، فضلاً عن ضرورة توفر شروط خاصة تتعلق بالشيء المحل للمصادرة، وكذلك شروط لضمان تناسب إجراء المصادرة مع درجة خطورة المخالفة التي ارتكبها الشخص.

1. شروط خاصة بالشيء محل المصادرة:

لتكون المصادرة الإدارية مشروعة، ينبغي توفر عدة شروط تتعلق بالشيء المراد مصادرته، وتتمثل هذه الشروط فيما يلي:²

• أن يكون الشيء محل المصادرة ملك المخالف في وقت صدور القرار بالمصادرة.

• أن يشكل الشيء المراد مصادرته خطرًا على المجتمع أو يوجد احتمالية استخدامه في ارتكاب جريمة أو مخالفة إدارية.

¹ محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مرجع سابق ص 133.

² صوالحية عماد، الجزاءات الإدارية العامة، مرجع سابق ص 62.

بينما نجد أن العديد من التشريعات الحديثة أجازت توقيع المصادرة الإدارية إذا ارتكب المالك أو غيره من الأشخاص المرتبطين بالشيء أي من الأفعال التالية:

- إذا ساهم المالك أو الشخص غير المالك في ارتكاب جريمة معينة، مثل الجرائم المرتكبة باستخدام الشيء المراد مصادرته كأداة أو محل للفعل المعاقب عليه، أو إذا ساهم في استخدام الشيء المراد مصادرته مرة أخرى في نفس الجريمة.
- يمكن توقيع المصادرة الإدارية على الشيء إذا اشتراه الشخص وكان على علم بالظروف التي تبرر المصادرة.

وما يلاحظ هنا أن المصادرة باعتبارها من التدابير العينية تنطبق بشكل خاص على الأشخاص الاعتباريين، مثل الشركات في أغلب الأحيان، وتهدف الإدارة من خلال هذا الإجراء إلى الحد من الظواهر الإجرامية، عن طريق مصادرة الأشياء التي يتم استخدامها في مختلف الجرائم، فعملية المصادرة تأتي كجزء من العقوبات التي تهدف إلى حماية المجتمع والحفاظ على النظام العام، عن طريق استخدام الأشياء المصادرة لصالح الدولة.¹

2. شرط التناسب:

تعد مسألة تناسب العقوبة مع خطورة الفعل ودرجة الخطأ المنسوبة إلى الفاعل من المسائل الهامة التي يجب مراعاتها عند تحديد العقوبات القانونية، وفيما يتعلق بالمصادرة كجزاء إداري، فإنه يجب أن يتم تطبيقها بعناية وتوازن، وذلك لأنها تشكل خرقاً لحق الملكية الخاصة. ومع ذلك، فإنه في بعض الحالات، يمكن أن تكون المصادرة ضرورية للحفاظ على النظام العام وسلامة المجتمع. وبالتالي، فإنه يمكن تبرير المصادرة في حالات وجود خطر على المجتمع أو إذا كان الشيء المراد مصادرته يمثل خطراً على الأمن العام.²

¹ صوالحية عماد، الجزاءات الإدارية العامة، مرجع سابق ص 65.

² عبد العزيز عبد المنعم، ضمانات العقوبة الإدارية العامة، ص 81، وفي السياق القانوني، يُعرف مبدأ التناسب على أنه الاستجابة المناسبة والمتوازنة بين سبب القرار والنتيجة المترتبة عليه...ويُطبق في السياق الجنائي بحيث يتعين أن يكون العقاب

ومن الجدير بالذكر أنه في القانون الجزائري، ومن خلال المشرع الذي أدرك خطورة المصادرة كجزاء إداري، فقد قرر إخضاع قرار المصادرة لرقابة القضاء ومنح لصاحب الشأن الحق في الطعن في القرار أمام الجهات القضائية. وهذا مما يساعد على ضمان عدم تعرض أي شخص للظلم أو التعسف. وعلى الرغم من أن بعض التشريعات الأخرى، مثل القانون الألماني، لا تشترط شرط التناسب عند المصادرة، إلا أنه من الضروري أن يتم تطبيق هذا الجزء من القانون بحذر وعناية، وفقاً للظروف الفردية لكل حالة.¹

كما توجد بعض التشريعات التي تستبعد عقوبة المصادرة في حالات تحقيق الغرض المراد بها، وذلك عندما لا تعد المصادرة ضرورية أو فعالة في تحقيق هذا الغرض، ويمكن أن يتحقق هذا الشرط في عدد من الحالات المختلفة التالية:²

- إذا قام صاحب الشأن بجعل الممتلكات المراد مصادرتها غير صالحة للاستخدام أو للاستعمال.
- إذا تم تعديل الممتلكات المخالفة بطريقة تجعلها متوافقة مع القانون واللوائح، على سبيل المثال عن طريق تعديل الخصائص المخالفة فيها، أو إزالة العلامة المخالفة فيها، أو بأي تعديل آخر.
- إذا تم التصرف في الممتلكات بطريقة معينة.

ويمكن أن يكون الجزء المخالف من الشيء هو المصدر للخطر على المجتمع، ولذلك يمكن للمصادرة الإدارية أن تقتصر على هذا الجزء فقط، وتسمى في هذه الحالة المصادرة الجزئية.³

متناسباً مع الظروف الشخصية للمتهم وظروف الجريمة المحددة، لكي تتحقق فوائد العقاب وأهدافه بشكل فعال، ويهدف مبدأ التناسب إلى ضمان تحقيق العدالة والمساواة في توزيع العقوبة وتجنب فرض عقوبات مفرطة أو غير ملائمة،

¹ Edouard bourrei, le droit administratif, paris, 1961, P: 83.

² محمد علي عبد الرضا عفلوك، الأساس القانوني للعقوبات الإدارية، مجلة رسالة الحقوق، مج رقم 07، العدد 03، 2014، ص 28

³ صوالحية عماد، الجزاءات الإدارية العامة، مرجع سابق ص 63.

ومما سبق يمكن القول أن المصادرة الإدارية كجزاء أصلي وقائي تتطلب توافر العديد من الشروط لتكون مشروعة وفعالة في تحقيق هدفها، وتشمل هذه الشروط مثلاً: أن تتم المصادرة بصورة نسبية ومتناسبة مع خطورة المخالفة، وأن يكون الشيء المصادر مناسباً لتحقيق الغرض من المصادرة، وأن تكون المصادرة غير تعسفية ولا تزيد عن الحد اللازم، وأن تتم المصادرة بإجراءات قانونية محددة وبالإجراءات الإدارية المناسبة. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن تتوافر الأسباب اللازمة والكافية لإصدار قرار المصادرة، وأن يكون القرار مفصلاً وواضحاً في تحديد محل ونوع وكمية المصادرة، وتلبي الهدف من توقيعها.

المطلب الثاني: الجزاءات الإدارية غير المالية:

تستطيع الإدارة إلى جانب الجزاءات المالية، توقيع جزاءات غير مالية تتمثل في حرمان المخالف من بعض حقوقه وامتيازاته، ومن الممكن أن تكون هذه الجزاءات غير المالية أشد في تأثيرها على المخالف من الجزاءات المالية، نظراً لأنها تؤثر على شخصه أكثر من تأثيرها على أمواله. فعلى سبيل المثال، يمكن للهيئة الإدارية إغلاق منشأة أو تعليق نشاطها كجزاء على مخالفة ما، وقد تكون هذه العقوبة أشد وطأة من الغرامة المالية بحد ذاتها، لأنها تؤدي إلى توقف الإنتاج والعمل وبالتالي تؤثر على مالك المنشأة والعمال فيها، وهناك أنواع وصور متعددة من هذه الجزاءات غير المالية التي سنتناول أهمها فيما يلي:

الفرع الأول: سحب التراخيص:

يمثل الترخيص وسيلة من وسائل التدخل الحكومي في النشاط الفردي، إذ يتيح للأفراد ممارسة نشاط معين وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها. وبما أن هذا النشاط يكون مباحاً بالأساس، يتم وضع قيود عليه من خلال الترخيص، وهو يشكل قيداً على حرية الأفراد في ممارسة أنشطتهم، وخاصة في المجال الاقتصادي. ومن ثم، فإن سحب الترخيص يمثل إجراء شديد الأثر على المرخص له، إذ سيحرمه من مزاولته النشاط المرخص به، وقد يتسبب في

إغلاق العمل أو الأعمال التي يديرها المرخص له، مما يؤثر على الجانب المالي والاقتصادي وقد يؤثر بشكل كبير على حياته الشخصية والمهنية.¹

إن سحب الترخيص، سواء كان بصورة إدارية أو قضائية، يمثل عقوبة على أي شخص ينتهك القوانين واللوائح في ممارسة الحق الذي تم منحه إياه بالترخيص،² ويمكن أن يتم التنفيذ عن طريق إلغاء الترخيص نهائياً أو تعليق ممارسة الحق لفترة مؤقتة. يعد هذا الإجراء أحد الجزاءات الأكثر تأثيراً على المرخص له حيث يحرمه من ممارسة النشاط المرخص به ويمكن أن يؤدي إلى خسائر كبيرة له وللمنظمات والأفراد المعنيين به.³

ويشير الفقيه "ايدث" إلى أن سحب التراخيص لا يعتبر جزاءً في كل الحالات، إذ قام بتمييز بين ثلاث حالات:

- الحالة الأولى: إن بعض حالات سحب الترخيص تعد واضحة فيما يتعلق بطبيعتها كإجراءات وقائية تتبعها الشرطة أو البوليس الإداري، فعلى سبيل المثال سحب تراخيص بعض المؤسسات الأجنبية التي تخضع لنظام خاص للتراخيص كالمؤسسة الفرنسية الروسية (REC).
- الحالة الثانية: تتدرج بعض حالات سحب التراخيص تحت فئة الجزاءات الإدارية العقابية، حيث تتخذ شكلاً رديعاً يهدف إلى تأديب أي شخص يخالف الالتزامات المنصوص عليها في الترخيص الممنوح.
- الحالة الثالثة: تتعدد الإجراءات المتخذة لسحب التراخيص، ويصعب تصنيفها إلى إجراءات وقائية أو عقابية، حيث يعود التمييز بينهما إلى دوافع الإدارة

¹ عبد الأمير علي موسى، النظام القانوني للتراخيص والاجازة في التشريع العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1981م، ص 106.

² محمد جمال عثمان جبريل، الترخيص الإداري - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، القاهرة، 1992م، ص 328.

³ محمد ماهر أبو العينين، التراخيص الإدارية والقرارات المرتبطة والمتعلقة بها في قضاء وافتاء مجلس الدولة - دراسة تحليلية، ج1، دار الكتب القانونية - القاهرة، 2006م، ص 9.

وأهدافها. وبالتالي، يمكن اعتبار سحب الترخيص عقوبة في حال كان الهدف منه ردع المخالفين، ويمكن اعتباره إجراء وقائي إذا كان الهدف منه حماية المصلحة العامة.¹

أولاً: انتهاء الترخيص:

ينتهي الترخيص عادة عند انتهاء مدته التي حددتها الجهة المانحة للترخيص، ويمكن تجديده بعد ذلك إذا توفرت الشروط اللازمة وتم الالتزام بالتعليمات والإرشادات المحددة في الترخيص، كما يمكن أن ينتهي الترخيص في حالة انتهاك صاحب الترخيص للشروط التي منح بها الترخيص، ويمكن للجهة المانحة للترخيص سحب الترخيص بشكل نهائي أو مؤقت حسب تقديرها وفقاً للضوابط والإجراءات المحددة في القوانين واللوائح المعمول بها.

1. نهاية الترخيص نتيجة الإهمال والتماطل:

يمكننا النظر في حالة انتهاء الترخيص من زاويتين أساسيتين، الأولى تتعلق بتماطل المرخص له في تجديد الترخيص، والثانية تتعلق بالتبعات القانونية لانتهاء الترخيص وعدم تجديده.

الجانب الأول: يعد إهمال المرخص له استعمال الترخيص أو التخلي عنه من بين أسباب انقضاء الترخيص الإداري وانتهاء أثره القانوني، وعادة ما تكون مثل هذه الحالات نهاية قانونية للترخيص الإداري، إذ ينص القانون في بعض الحالات على أن عدم ممارسة النشاط المرخص به لمدة زمنية معينة يستوجب اعتباره إهمالاً يدفع إلى إنهاء الترخيص وانتهاء أثره القانوني،² ومثال ذلك ما قضت به المادة 18 من القانون العضوي رقم 12-05 المتعلق

¹ E'dith. Cresson.: Le système des sanction administrative, Les pouvoirs de L'administration dans Le Domainc des sanction, cons, 1994, P.4.

² عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراة، جامعة بن عكنون- الجزائر، 2006/2005، ص 301.

بالإعلام،¹ حيث منحت لسلطة ضبط الصحافة المكتوبة اتخاذ قرار إنهاء الترخيص بالنشاط في حالة عدم صدور النشرة الدورية في مدة سنة ابتداء من تاريخ تسليم الاعتماد والترخيص بالنشاط، كما نصت المادة 102 من القانون 04/14 أنه يمكن لسلطة ضبط السمعي البصري توقيف وإنهاء الترخيص عندما يكون الشخص المعنوي المستغل لخدمة الاتصال السمعي البصري في حالة توقف عن النشاط أو إفلاس أو تصفية قضائية،² ويتعين على سلطة ضبط السمعي البصري تبليغ القرارات المتضمنة إنهاء الترخيص مسببة ومعلقة إلى الكيانات المعنوية المرخص لها باستغلال خدمات الاتصال السمعي البصري المعنية بها، كما يحق للأطراف المعنية الاستئناف ضد هذه القرارات أمام الجهات القضائية الإدارية طبقاً للتشريع والتنظيم الساري المفعول.³

الجانب الثاني: بالرغم من أن قرار الترخيص يمنح المرخص له حرية فعل أكثر من مجرد الالتزام القانوني، إلا أن التخلي عنه لا يمر دون عواقب قانونية أهمها:

- لا يمكن للمستفيد الاعتماد على انتهاء الترخيص بالترك أو الإهمال كمستند قانوني في المواجهة مع الآخرين أو مع الإدارة المانحة.⁴
- يجب على المرخص له في بعض الحالات تبليغ الجهة المانحة قبل التخلي عن الترخيص، وذلك بسبب ارتباط الترخيص بالدور الرقابي والتنظيمي الذي تقوم به الإدارة في مراقبة أنشطة الأفراد، وخاصة إذا كان لها علاقة بحماية النظام العام أو استخدام المال العام في النشاط المرخص به، ويأتي هذا تأكيداً على أن انتهاء الترخيص بالترك أو الإهمال لا يصلح للاحتفاظ به كوثيقة قانونية في مواجهة

¹ المادة 18 من القانون العضوي رقم 12-05 مؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة 2012 المتعلق بالإعلام.

² المادة 102 من قانون رقم 14-04 مؤرخ في 24 ربيع الثاني عام 1435 الموافق 24 فبراير سنة 2014 يتعلق بالنشاط السمعي البصري.

³ المادة 105 من القانون نفسه.

⁴ محمد جمال عثمان جبريل، الترخيص الإداري - دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 330.

الغير أو الجهة المانحة، وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة في قراره رقم 073025 المؤرخ في 13 ديسمبر 2012 في قضية السيد (ك.ع) ضد مديرية الضرائب لولاية باتنة، حيث وعملا بنص المادة 132 من قانون الضرائب المباشرة يتعين على كل مكلف بالضريبة إخطار مفتشية الضرائب بتوقفه عن النشاط، كما يتعين عليه شطب سجله التجاري طبقا للمادتين 37 و 38 من المرسوم المتعلق بالسجل التجاري.¹

2. تحقيق الشرط الفاسخ:

ويتعلق ذلك بالحالات التي يرتبط فيها الترخيص بإجراء فاسخ، حيث يعد هذا من الأمور الاحتياطية التي تتبعها الإدارة المانحة للرخص لضمان جدية المرخص له في التزاماته، ومن بين هذه الأمور الفاسخة هي شروط الإدارة التي تعلق استمرار نفاذ الترخيص على بقاء حالة واقعية أو قانونية معينة، وإذا انقضت تلك الحالة، فإن أثر الترخيص ينتهي.²

ثانياً: سحب الترخيص كجزء إداري:

وفقاً للقانون 03/2000 المؤرخ في 5 أوت 2000 المتعلق بالقواعد العامة للبريد والاتصالات السلكية واللاسلكية،³ ينص المادة 35 من القانون على أنه في حالة عدم احترام المتعامل المستفيد من رخصة إقامة واستغلال شبكات عمومية للاتصالات للشروط المفروضة عليه بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية، فإن سلطة الضبط تقوم بإعطاء إنذار بضرورة

¹ أنظر لمزيد من التفصيل مجلة مجلس الدولة، العدد 12، 2014، ص 138

كما نصت المادة 88 من قانون المالية لسنة 2021 على أنه: "لا يمكن شطب السجل التجاري، حسب الحالة، إلا بعد تقديم وثيقة تحمل تأشيرة المصالح الجبائية تثبت إيداع المستندات الآتية:

-ميزانية التوقف عن النشاط تحمل تأشيرة المصالح الجبائية، بالنسبة للأشخاص الخاضعين لنظام الربح الحقيقي.

-التصريح المتضمن التوقف عن النشاط يحمل تأشيرة المصالح الجبائية، بالنسبة للأشخاص الخاضعين لنظام الضريبة الجرافية الوحيدة.

² عزاوي عبد الرحمن، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، مرجع سابق ص 303.

³ قانون رقم 03/2000، مؤرخ في 05 أوت 2000، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية، ج.ر. عدد 48، المؤرخة في 06 أوت 2000

الامتثال خلال مدة 30 يوماً، وإذا لم يتم الامتثال، فإن المكلف بالاتصالات يعلن عن إجراءات عقابية وفقاً لتوصيات سلطة الضبط، ومن بين هذه الإجراءات: تعليق الرخصة بشكل جزئي أو كلي لمدة تتراوح بين 30 يوماً و 3 أشهر، أو تخفيض مدة الرخصة إلى سنة على الأكثر، وفي حالة استمرار المتعامل في مخالفته، فإن المادة 36 تؤكد على إمكانية سحب الرخصة بشكل كلي ونهائي وبنفس الظروف التي منحت فيها الرخصة، وعند اتخاذ أي إجراءات، فإن سلطة الضبط مطالبة بضمان استمرارية الخدمة لحماية مصالح المستخدمين، وتتص المادة 37 على أنه يجب إعلام المتعامل بالمخالفات التي ارتكبها وإتاحة الفرصة له لتدبير الأمر قبل تطبيق العقوبات.¹

إلا أن هذا الأمر تم استدراكه بعدما تم تعديل وتكميل المرسوم التشريعي رقم 93-10 المؤرخ في 23 مايو 1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة، من خلال القانون رقم 03-04 المؤرخ في 17 فبراير 2003، والذي ينص في المادة 12 على أن لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة تعتبر سلطة ضبط مستقلة تقوم بدراسة أي انتهاك للتشريعات والتنظيمات المعمول بها في هذا المجال، سواء من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب من المراقب المنصوص عليه في المادة 45 أو بناءً على طلب من وسطاء عمليات البورصة. تقوم اللجنة بإصدار العقوبة المناسبة والتي جاءت في المادة 55 وتشمل الإنذار، التوبيخ، حظر النشاط كلياً أو جزئياً مؤقتاً أو نهائياً، أو سحب الاعتماد، بالإضافة إلى فرض غرامات قدرها عشرة ملايين دينار أو ما يعادل الربح المحتمل الذي يمكن تحقيقه بسبب الخطأ المرتكب. وقد تم اتخاذ هذه الخطوات لتجنب تكرار أخطاء الماضي.²

¹ شيخ أمر ياسمينه، توزيع الإختصاص بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط القطاعية في القانون الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2009، ص 102

² تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، الجزائر، 2003/2002، ص 65.

ويمثل قانون المرور أحد القوانين الرئيسية التي تتيح للإدارة استخدام سلطتها لسحب وتعليق رخص القيادة في حالة عدم احترام الأفراد لقواعد المرور. وتعد هذه الإجراءات ضرورية للحفاظ على سلامة مستعملي الطرق العامة والحد من الحوادث المرورية. ويتم تحديد الإجراءات اللازمة للسحب والتعليق بناءً على درجة الخطورة التي يشكلها السائق، ويتم تنفيذها بطريقة عادلة ومتسقة مع الأهداف المرجوة للحفاظ على النظام والأمن العام. وبذلك، يعد قانون المرور أحد الأدوات الرئيسية للحفاظ على سلامة المجتمع والحفاظ على النظام والأمن العام.

الفرع الثاني: الغلق الإداري:

يتمثل الغلق الإداري في قرار تتخذه الإدارة بصلاحياتها القانونية، حيث يتم إغلاق منشأة مؤقتاً أو نهائياً، مثل محل تجاري أو مصنع أو مكتب، بغرض منع استمرار استغلالها بسبب مخالفة القوانين واللوائح، بهدف حث صاحب المنشأة على الامتثال لتلك القوانين واللوائح وتقادي المخاطر المترتبة عليها.¹

يعد الغلق الإداري واحداً من أشد الجزاءات الإدارية قسوة، إذ يحظر بصورة مؤقتة أو نهائية على المنشأة ممارسة أي نشاط لفترة محددة، وبالتالي تتكبد خسائر مالية كبيرة، مما يحثها على عدم ارتكاب مخالفات في المستقبل.²

ومنه فإن الغلق الإداري يمثل جزءاً صارماً يفرضه القانون على المخالفين، إذ يؤدي إلى تعطيل نشاط المنشأة المخالفة لفترة مؤقتة أو دائمة، وذلك لمنع استمرارها في انتهاك القوانين واللوائح، وحث صاحب المنشأة على الامتثال لها، ورغم أن الغلق الإداري يؤثر بشكل كبير على الجانب المالي لصاحب المنشأة المخالفة حيث يؤدي إلى توقف إيراداتها، إلا أن أهمية هذا الجزاء تكمن في منع صاحب المنشأة من استغلالها بشكل يخالف القوانين واللوائح، ويحد من حقوق الأفراد في استخدام المنشأة بصورة مشروعة وفقاً للأهداف التي يرغبون في تحقيقها،³

¹ أمال عثمان، شرح قانون العقوبات الاقتصادي في جرائم التموين، مرجع سابق ص 256.

² ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف- الإسكندرية، 2000م، ص 145.

³ محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مرجع سابق ص 141.

ويتميز الغلق الإداري عن المصادرة الإدارية بأن المنشأة المغلقة لا تصبح ملكاً للدولة، بل تظل ملكية صاحبها حتى في حالة الغلق النهائي، حيث يتم تحريرها بعد انتهاء فترة الغلق.¹

يختلف الغلق الإداري عن سحب الترخيص إذ يشمل الغلق الإداري إيقاف مؤقت أو نهائي لنشاط المنشأة المخالفة، ولا يؤدي إلى سحب ترخيص المنشأة، في حين يتعلق سحب الترخيص بمنع المخالف من مواصلة نشاطه لأي منشأة أخرى تتطلب ترخيصاً. وبالتالي، فإن المتأثر بسحب الترخيص هو المخالف نفسه، أما في الغلق الإداري فيتأثر بالإجراءات الوقائية المتخذة المخالف والمنشأة المعنية به، ويعود ملكية المنشأة إلى صاحبها حتى في حالة الإغلاق النهائي.²

أولاً: صور الغلق:

إن قرار الغلق الإداري هو إجراء تتخذه الإدارة المختصة ويتدرج بين الجزاء الإداري وبين التدابير الضبطية وذلك حسب الظروف والأسباب التي تدعو إلى اتخاذه، ويتم تطبيق هذا القرار بما يتناسب مع الواقع داخل المجتمع، ومع مراعاة حقوق الفرد والمصلحة العامة، ويمكن استخدام قرار الغلق الإداري كأحد الإجراءات الوقائية والتصحيحية لضمان الامتثال للقوانين واللوائح.

ونجد أن القانون رقم 10-06 المؤرخ في 15 أوت 2010، المعدل والمتمم للقانون رقم 04-02 الذي يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية،³ ينص على أن الغلق يمكن أن يكون من اختصاص الوالي، يمكن أن يصدر بموجب حكم من الجهات القضائية.

¹ أمال عثمان، شرح قانون العقوبات الاقتصادي في جرائم التموين، مرجع سابق ص 262.

² أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإدارية، مرجع سابق ص 257.

³ القانون رقم 10-06 المؤرخ في 5 رمضان 1431هـ الموافق 15 أوت سنة 2010، يعدل ويتمم القانون رقم 04-02 الذي يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية المنشور في الجريدة الرسمية رقم 46 المؤرخة في 18 أوت 2010.

1. الغلق بقرار من الوالي:

يتمتع الوالي بالاختصاص الحصري في إصدار قرار الغلق الإداري للمنشأة التي تقع في نطاق ولايته وتم اكتشاف المخالفة القانونية بها، وفي حالة عدم وجود اختصاص إقليمي للوالي في هذا الصدد، يعتبر أي قرار صادر عنه غير صحيح وقد يؤدي إلى إلغائه. بسبب عيب عدم الاختصاص الإقليمي.¹

ويُحظر على الوالي التنازل عن صلاحية الغلق الإداري أو تفويضها لشخص آخر دون وجود نص تشريعي صريح يجيز ذلك، ولا يمكن للمدير الولائي للتجارة إصدار قرار الغلق فهو يملك فقط سلطة اقتراح إصدار قرار الغلق للوالي المختص إقليمياً، على الرغم من أن موظفيه مسؤولون عن ضبط المخالفة التي تستدعي الغلق، ويصدر قرار الغلق بناءً على اقتراح منهم،² وقد تم تخصيص الوالي وحده لتوقيع قرار الغلق الإداري لأنه يعتبر الممثل الرئيسي لمصالح الهيئات المركزية على مستوى إقليم ولايته، ولذلك فهو يشرف على المجموعة المتنوعة من المديرية الموجودة في ولايته ويترأسها على مستوى المجلس التنفيذي للولاية،³ وهذا ما يجعله حلقة وصل بين مختلف الوزارات والجماعات المحلية، وهذا يمكنه من القيام بمهامه في حماية

¹ المادة 46 من القانون رقم 10-06، مرجع سابق.

* إن نص المادة 46 حول للوالي بإغلاق المحلات التجارية مؤقتاً لمدة تصل إلى 60 يوماً بناءً على اقتراح من مدير التجارة في الولاية، في حالة مخالفة المتعاملين الاقتصاديين للأحكام المتعلقة بالممارسات التجارية، وذلك عندما يمارسون أنشطة تجارية بدون الحصول على التراخيص اللازمة، أو عند بيع المواد الأولية في حالتها الأصلية بنية تحويلها، أو تجاوز الأسعار المحددة والمسقفة من التشريعات والتنظيمات المعمول بها، وإصدار فواتير وهمية أو تزويرها، وتدمير الوثائق التجارية والمحاسبية وإخفائها، واستيراد المنتجات بصورة غير شرعية، وغير ذلك. ويمكن الإطلاع على هذه المخالفات وغيرها في المواد 14، 20، 22، 24، 25 من القانون الجزائري رقم 02/04 المعدل والمتمم.

² لحسن بن الشيخ ملويا، المنتقي في قضاء مجلس الدولة، دار هومة للطباعة- الجزائر، ج2، 2004م، ص 132.

³ المادة 111 من قانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية

المستهلك من الممارسات التجارية غير القانونية على المستوى الإقليمي باستخدام تلك المديرية كوسيلة لتحقيق ذلك.¹

وما تجدر ملاحظته في هذا السياق، أنه في الجزائر تم تكليف مختلف الهيئات الإدارية التابعة لوزارة التجارة بمسؤولية ضمان احترام المتعاملين الاقتصاديين للقوانين والتنظيمات المتعلقة بالممارسات التجارية، وعندما يتم خرق هذه القواعد، يتم اتخاذ تدابير الغلق الإداري أو الحجز الإداري، في حين أن المشرع الفرنسي اتخذ خطوات لتطوير الرقابة على الممارسات التجارية، حيث قام بإنشاء لجنة مختصة بتفحص ومراقبة هذه الممارسات بموجب قانون 420-2001، وأضفى عليها صفة هيئة استشارية من صلاحياتها تقديم توصيات وآراء حول المسائل التجارية التي تطرح عليها، ورغم عدم تمتعها بالقوة الإلزامية لتلك الآراء والتوصيات، فإنها تؤثر وتساهم في إيجاد حلول للمسائل التي تنشأ بين المهنيين والزبائن والتي تتعلق بالخلافات التجارية.²

2. الغلق بقرار من وزير الداخلية:

أجازت المادة 11 من الأمر 41/75 لوزير الداخلية الأمر بغلق محلات بيع المشروبات والمطاعم لمدة تتراوح ما بين 6 أشهر وسنة واحدة لنفس الأسباب المذكورة أعلاه بخصوص الأمر الصادر عن الوالي بالغلق، وعلى ذلك فالوالي له صلاحية الغلق لمدة تتراوح بين يوم واحد وستة أشهر، أما وزير الداخلية فله ذلك لمدة تتراوح بين ستة أشهر وسنة أي لا تتجاوز مدة السنة.

¹ خديجة قندوزي، التدابير الإدارية للوقاية من الممارسات التجارية غير الشرعية، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة تيزي وزو، الجزائر، المجلد 16 عدد 3 (خاص)، 2021، ص 113

² L.VOGEL, G.RIPERT, R.ROBLOT, Traité de droit commercial, commerçants, tribunaux de commerce, fonds de commerce, propriété industrielle, concurrence, T1, V1, 18ème éd, L.G.D.J Delta, 2003, p54.

وعلى ذلك فإذا أغلق الوالي محلات من تلك المذكورة لمدة 6 أشهر وحدت أن انتهت تلك المدة وأراد تمديدها لمدة 6 أشهر أخرى، فعليه اللجوء إلى وزير الداخلية الذي له صلاحية تمديد تلك المدة على أن لا تتجاوز مدة الغلق سنة واحدة.¹

3. الغلق بحكم صادر عن الجهات القضائية:

أجازت المادة 46 من القانون رقم 10-06 المؤرخ في 15 أوت 2010، المعدل والمتمم للقانون رقم 04-02 الذي يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية للوالي المختص اقليمياً إصدار قرار الغلق لمدة لا تتجاوز 60 يوماً، حتى في حالة العود يمكن له إصدار قرار آخر بالغلق وبنفس المدة أي أن لا تتجاوز الشهرين فلا الوالي باستطاعته الأمر بغلق تلك المحلات لمدة تتجاوز المحددة قانوناً بل للقضاء وحده تلك الصلاحية.

حيث يجوز للقاضي أيضاً أن يأمر بغلق مؤقت لتلك المحلات لمدة تزيد عن الشهرين وذلك في حالة العود وذلك بمضاعفة المدة المحددة قانوناً بناء على نص المادة 47 من القانون رقم 04-02 وكذلك يمكن للقاضي الأمر بمنع العون الاقتصادي المحكوم عليه من ممارسة مهنته مؤقتاً أو الأمر بشطب وإلغاء سجله التجاري.² وهذه الإجراءات تعد حقيقة عقوبات تكميلية للعقوبة الأصلية المتمثلة في الحبس والغرامة.³

ثانياً: نتائج الغلق:

تؤدي عملية الغلق إلى منع المخالف من ممارسة نفس المهنة أو النشاط في تلك المحلات، ويشمل هذا الحظر الأشخاص الطبيعيين والأشخاص الاعتباريين الذين كانوا يمثلون المخالف أو يعملون لحسابه في وقت ارتكاب الجريمة، فالحكم بإغلاق المحل ينتج عنه:⁴

¹ لحسن بن الشيخ ملويا، المنتقي في قضاء مجلس الدولة، دار هومة للطباعة- الجزائر، ج2، 2004م، ص 132.

² عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية العامة، ط 1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2014، ص 66

³ لحسن بن الشيخ ملويا، المنتقي في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق ص 133.

⁴ العوجي مصطفى، الاتجاهات الحديثة للوقاية من الجريمة، المركز العربي للدراسات والأبحاث، الرياض، 1987، ص 125.

• إيقاف المخالف عن مزاولته نشاطه في ذلك المحل، سواء كان شخصاً طبيعياً أو معنوياً، ويشمل ذلك حظر النشاط للشركات أو المؤسسات التي كان ينتمي إليها المخالف أو كان يعمل لحسابها أثناء ارتكاب الجريمة، وهذا يعني أنه بإمكان المخالف العمل في مكان آخر أو العمل في نشاط آخر في المكان نفسه، وما يمكن ملاحظته أن هذا الإجراء يجعل العقوبة تطال المحل بدلاً من الشخص المخالف، وحتى يمكن أن يتقادم هذا الفراغ يجب منع المخالف من مزاولته نشاط أو مهنته كتدبير وقائي شخصي.

• يتضمن المنع إلى جانب المخالف، أفراد أسرته وغيرهم الذين يستفيدون من المحل بعقود حقيقية أو افتراضية لتجنب الخسائر المترتبة على إغلاق المحل، أما المالك الذي أجر المحل للجاني والذي لم يشارك في الجريمة التي أدت إلى الإغلاق، فليس عليه أي منع في استغلال المحل بشرط أن تكون نيته حسنة.

إن غلق محل الشخص المعنوي كجمعية أو شركة يمنع على هذه الجمعية أو الشركة استغلال المحل في نفس المجال، ولو لم يكن المحل مستعملاً من قبلهم مباشرةً قبل ارتكاب الجريمة، ما دام الجاني ينتمي إلى الجمعية أو يعمل لحسابها، على سبيل المثال، إذا كان الجاني هو مشرف فرع حزب أو جمعية أو ممثل لشركة، وإذا تم إغلاق محل فرع الجمعية بسبب ما ارتكبه أحد أعضائها، فإنه يتم منع الجمعية من إعادة فتح المحل، حتى ولو تحت إشراف عضو آخر. ومن المشروط أن يكون العضو المعني يستعمل المحل بوصفه الذي أدى إلى الإغلاق. كما ينطبق هذا المنع على الشخص المعنوي الذي يعمل لحسابه، مثل دار النشر التي يعمل لحسابها من يخالف الأمن في محله، وإذا تم إغلاق المحل بسبب العثور على مواد تخل بالأمن فيه، فإن هذا الإغلاق يشمل دار النشر التي يعمل لحسابها، حتى ولو لم يكن المخالف عضواً في الدار.¹

¹ محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مرجع سابق، ص 1.

الفرع الثالث: الإزالة الإدارية:

يحتاج الجهاز الإداري للدولة إلى وسائل مادية مثل الأموال للقيام بوظائفه الإدارية. ولحماية المال العام وتجنب أي محاولة للاعتداء عليه، منح المشرع الإدارة سلطة إزالة أي تعدي على الأملاك العامة، ويُعتبر هذا الإجراء ضروريًا لأنه يتيح للإدارة إتمام المهام بأسرع وقت ممكن دون الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء واتباع إجراءات قانونية طويلة ومعقدة.¹

فالإزالة الإدارية تمثل قرارًا إداريًا يتم بموجبه إزالة الأعمال المخالفة للقوانين واللوائح، ورفع آثارها ومحوها بشكل كلي، على نفقة المخالف دون أن يكون له الحق في المطالبة بالتعويض. كما تمنح الإدارة سلطة لوقف تنفيذ الأعمال المخالفة، ويعود هذا القرار إلى أهمية حماية المال العام ومنع أي محاولة للاعتداء عليه.²

فمثلا يمنع بموجب القانون بدء أي عملية إنشاء أو ترميم أو هدم لأي مبنى دون الحصول على رخصة البناء، ويأتي ذلك وفقًا للمادة 52 من قانون التهيئة والتعمير التي تنص على أن المباشرة في بناء جديد أو تجديد أو هدم لأي مبنى تحتاج إلى الحصول على رخصة البناء،³ ومنه فإن الحصول على رخصة البناء يعد إجراءً شكليًا وضروريًا قبل القيام بأي أعمال البناء، وأي شخص يبدأ في إنجاز بناء دون الحصول على رخصة البناء يترتب عليه مخالفة إدارية وجزاء إداري، قد يصل الجزاء في بعض الحالات إلى قرار الإزالة.⁴

لم يتطرق المشرع الجزائري إلى تعريف صريح لقرار الهدم، ولكنه أشار فقط إلى اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي في إصدار قرار الهدم بعد معاينة المخالفات المتعلقة

¹ عبد الله سعدون، عبد الحمزة الشمري، قضاء الإدارية لنفسها - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق - جامعة النهرين، 2014م، ص 198.

² غنام محمد غنام، المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء (المقاول، المهندس، البناء، صاحب البناء)، القسم الثاني، كلية الحقوق - جامعة الكويت، السنة 19، ع 4، 1995م، ص 125.

³ القانون 29/90 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم بالقانون 05/04 والمعدل والمتمم بالقانون 15/08 المتعلق بالتهيئة والتعمير، جريدة رسمية عدد 52.

⁴ عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، دار الفجر للنشر والتوزيع - القاهرة، مصر، 2005م، ص 09.

بالتهيئة والتعمير، بناءً على ذلك، يمكن تعريف القرار بأنه القرار الإداري ذات الطابع الجزائي ويصدر بالإرادة المنفردة لرئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً بغرض هدم البناء الفوضوي وإعادة الحالة إلى ما كانت عليها، وذلك بعد اتباع الإجراءات القانونية المنصوص عليها في قانون التهيئة والتعمير،¹ وذلك للحفاظ على النظام العام العمراني وسلامة المواطنين والمجتمع بشكل عام. ويعد هذا القرار من القرارات الإدارية الهامة والضرورية لتنظيم الأمور وتحقيق النظام في المجتمع.²

تنص المادة 76 مكرر من القانون 05/04 المعدل والمتمم بالقانون 15/08 على أنه "يمنع الشروع في أشغال البناء بدون رخصة"، ويتضح من هذا النص أن عدم الحصول على رخصة البناء يعد مخالفة للقانون، وبالتالي سيتم معاقبة المخالف بالهدم كعقوبة أساسية. إضافة ذلك وبالرجوع إلى نفس المادة، فإننا نجد أنها قد حددت الأشخاص المخولين قانوناً لمعاينة المخالفات في مجال البناء، بما في ذلك مفتش التعمير وأعاون البلدية المكلفين بالتعمير وموظفي إدارة التعمير والهندسة المعمارية، إلى جانب ضباط الشرطة القضائية المنصوص عليهم في التشريع المعمول به.³

كما تنص المادة 76 مكرر من القانون 05/04 المعدل والمتمم بالقانون 15/08 على أن الأعاون العموميين المؤهلين قانوناً لمعاينة المخالفات في مجال البناء، يحق لهم استعمال القوة العمومية إذا تعرضوا لعرقلة أثناء تأدية مهامهم، وذلك حفاظاً على سلامتهم وسلامة الآخرين، وعندما يقوم الأعاون بتحضير محضر يثبت فيه المخالفة، يجب عليهم تدقيق الحالة وتسجيل كافة التفاصيل، بما في ذلك تصريحات المخالف، وتوقيع كل من العون المؤهل قانوناً والمخالف على المحضر، وإذا امتنع المخالف عن التوقيع يتم تسجيل ذلك في المحضر، وتحدد

¹ عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، مرجع سابق ص 57.

² السيد أحمد مرجان، تراخيص أعمال البناء والهدم، دار النهضة العربية- القاهرة، 2002م، ص 102.

³ للمزيد أنظر القانون 29/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم بالقانون 05/04 المعدل والمتمم بالقانون

15/08 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر عدد 52 المؤرخة في 02 ديسمبر 1990.

المادة 76 فقرة 02 أن هذا المحضر يبقى صحيحاً وملزماً قانوناً، إلا إذا تم تقديم وثائق تنقضه، أو يطعن فيه بالتزوير.¹

أما فيما يخص قرار الهدم فإن المادة 76 مكرر 4 من القانون 04-05 تنص على أنه في حالة البناء دون ترخيص، يجب على المسؤول المؤهل قانوناً تحرير محضر إثبات للمخالفة وإرساله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختص في غضون 72 ساعة، في هذه الحالة، يصدر رئيس المجلس البلدي المختص قراراً بالهدم في غضون 8 أيام من تاريخ استلام المحضر، هذه الإجراءات تختلف عن المادة 76 من القانون 90-29 (الملغاة) التي منحت السلطة الإدارية القدرة على التقدم بطلب للغرفة الإدارية الاستعجالية لإصدار أمر بوقف الأشغال أو رفع دعوى أمام الغرفة الإدارية للحكم في الأمر. لذلك، فإن السلطة الإدارية الآن لديها سلطة واسعة لتوقيع الجزاء بدون الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء، إذا تم تأكيد ارتكاب جريمة البناء بدون ترخيص، فإن السلطة الإدارية يمكنها اللجوء مباشرة إلى الهدم دون الحاجة إلى الأمر بوقف الأشغال، وإذا مرت 8 أيام من تاريخ استلام المحضر دون أن يتم إصدار قرار الهدم، يحل الوالي المختص إقليمياً محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لإصدار قرار الهدم في غضون 30 يوماً إذا كان الأمر يتعلق بالنظام العام، خاصة فيما يتعلق بالحفاظ على أمن الأفراد وسلامتهم من أي خطر يشكله البناء غير المطابق للقانون.

الفرع الرابع: نشر الحكم أو القرار الإداري ذات الطابع الجزائي:

يُعدُّ نشر الحكم إجراءً جوهرياً في الدعوى الجنائية، إذ يُعدُّ عقوبة تكميلية ينص عليها المشرع في بعض الحالات بجانب العقوبة الأصلية،² ويتم النشر بثلاثة أشكال: النشر في

¹ الزين عزري، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، جامعة بسكرة، العدد 03، 2008،

ص 37.

² آمال عثمان، شرح قانون العقوبات الاقتصادي في جرائم التموين، مرجع سابق ص 273.

الصحف، والنشر على واجهات المحلات، والإدراج في النشرات والتقارير الرسمية. ويحقق النشر في الدعوى الجنائية فكرة علانية المحاكمة.¹

أما بالنسبة للقرار الإداري العقابي فقد سمح المشرع الفرنسي لبعض السلطات الإدارية المستقلة كمجلس المنافسة، المجلس الأعلى للإذاعة والتلفزيون، لجنة مضاربات البورصة، وخاصةً في المجال الاقتصادي بنشر قراراتها العقابية،² وهو ما ذهب إليه المشرع الجزائري وذلك من خلال القانون رقم 05/12 المتضمن قانون الإعلام، حيث ألزمت المادة 42 منه على وجوب نشر القرار المتضمن الجزاء الإداري من المؤسسة الإعلامية المعنية بذلك القرار،³ وهو ما نصت عليه أيضا المادة 98 من قانون رقم 14-04 المتعلق بالنشاط السمعي البصري، إذ أوجبت على سلطة ضبط السمعي البصري نشر القرار الإداري المتضمن الإعذار بكل الوسائل الملائمة.⁴

الفرع الخامس: طرد وإبعاد الأجنبي:

تُعَدُّ فئة الأجانب واحدة من الفئات التي تتمتع بمكانة خاصة في القانون الدولي العام على غرار الأقليات والشعوب الأصلية، إذ يهدف هذا الاهتمام إلى حماية حقوقهم وضمان التعامل معهم بطريقة عادلة ومتساوية، وعلى الرغم من أن القانون الدولي الخاص يهتم بمركز الأجانب من حيث تداعيات تنازع القوانين والجنسية، فإن القانون الدولي العام يهتم بوضعهم من زاوية حقوق الإنسان، حيث يتوجب على الدول احترام والتزام حقوق الأجانب المتعلقة بحرياتهم

¹ مصطفى كامل كيرة، الجرائم التمييزية، مطبوعات نادي القضاة- القاهرة، 1983م، ص 236.

² أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، مرجع سابق ص 269.

³ أنظر المادة 42 من القانون العضوي رقم 05/12 مؤرخ في 18 صفر 1433 الموافق 12 يناير 2012 المتعلق بالإعلام.

⁴ أنظر المادة 98 من قانون رقم 04/14 مؤرخ في 24 ربيع الثاني 1435 الموافق 24 فبراير 2014 يتعلق بالنشاط السمعي البصري.

وحقوقهم الأساسية. ولذلك، يتحتم على الدول اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية الأجانب وضمان استمرار حقوقهم بشكل عادل ومتساوي في إطار التشريعات والتدابير اللازمة.¹

وبفضل تطور القانون الدولي المعاصر، أصبح للأجانب مكانة قانونية مهمة في العصر الحديث، حيث قد وضع القانون الدولي الحديث حقوقاً عامة للأجانب، والتي تنطوي عليها في حال عدم وجود اتفاقيات خاصة بين دولة الأجنبي والدولة التي يقيم على أراضيها، وتخضع هذه الحقوق لتأرجح بين حد أدنى وحد أقصى، وليس للدول حرية مطلقة في وضع القواعد المنظمة لإقامة الأجانب، بل يتعين عليها مراعاة قواعد القانون الدولي النافذة في هذا الإطار، حيث يتضمن هذا القانون الحد الأدنى للحقوق التي يجب على الدول أن تتبعها في معاملتها للأجانب، وذلك عند وضع تشريعاتها الداخلية، كما يجب على الدول احترام الاتفاقيات التي تبرمها فيما يتعلق بمنح الأجانب حقوقاً تتجاوز الحد الأدنى للحقوق،² وعند عدم وجود اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف، يتم تطبيق مبدأ المعاملة بالمثل، وذلك لضمان حصول الأجانب على حقوق مشابهة لرعايا دولتين. ويعرف هذا المبدأ باسم "معاهدة لمعاهدة" ويعتبر "حقاً لحق". ولذلك، تتحمل كل دولة مسؤولية التأكد من توفير معاملة مماثلة للأجانب لما يتمتع به رعاياها في دولة الأجنبي.³

يؤدي الإبعاد إلى خروج الأجنبي من إقليم الدولة المضيفة وذلك باستنادها إلى حقها السيادي في إبعاد أي شخص تشاء باستثناء مواطنيها، ولكن يتعين عليها احترام مبادئ القانون الدولي المعمول به، وعلى العموم يشار إلى الإبعاد بأنه "إجراء من أعمال السلطة العامة يمكنها به أن تفرض على فرد أو أكثر من الأفراد الذين يقيمون في إقليمها بمغادرته في فترة زمنية

¹ عبد اللطيف قبه، إبعاد الأجانب على ضوء اجتهاد أجهزة الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الانسان والحريات الأساسية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي والعلاقات الدولية، جامعة يوسف بن خدة، 2007م، ص 07.

² Edouard, Op, Cit, P: 372.

³ بوتلجة هادف، مركز الأجانب في القانون الدولي العام، دراسة تطبيقية للهجرة الجزائرية إلى فرنسا، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة بغداد - بغداد، 1980م، ص 55.

قصيرة ودون موافقتهم،" وببساطة يمكن اعتبار الإبعاد كإجراء يتمثل في إجبار الأجنبي على مغادرة الإقليم أو طرده منه دون موافقته.¹

يُعدُّ طردُ الأجنبي من بين الجزاءات الشخصية التي يُمكن للإدارة توقيعها على الأجنبي في حالة مُخَالَفَتِهِ أو ارتكابه لجرائمٍ بسيطة. وعلى الرغم من أنَّ هذا الإجراء يختلفُ من دولةٍ إلى أخرى، فإنَّ هدفه يرمي إلى حماية المجتمع أكثر منه إلى عقاب الأجنبي، ولكنَّهُ يُؤثِّرُ على الأجنبي مباشرةً، مما يمنحه طابعَ الجزاء، وتشملُ الجرائم التي يُصبحُ الإبعاد فيها جريمة الإقامة الغير شرعية، ولقد أدرجت الجزائر تلك الجريمة في قانون العقوبات، حيث يتم تنفيذُ الإبعادِ والطرْدِ، إضافةً إلى الحكم السَّجْنِ.

يظهر في التشريع الجزائري طابع الجزاء إذا كان الأجنبي يقيم بمقتضى ترخيص صالح، ولكنه ارتكب جريمة من الجرائم التي يحكم عليه بمقتضاها بالإبعاد كعقوبة تكميلية من القضاء، يجوز لوزير الداخلية أن يصدر قرارًا بإبعاد أجنبي خارج الإقليم الجزائري إذا تبين أن وجوده في الجزائر يشكل تهديدًا للنظام العام أو أمن الدولة أو إذا صدر حكم أو قرار نهائي في حقه يقضي بعقوبة سالبة للحرية بسبب ادانته بجناية أو جنحة²، وقد تناول المشرع الجزائري ابعاد الأجنبي في القانون رقم 11/08 المؤرخ في 25 يونيو 2008 والمتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر واقامتهم فيها وتنقلهم بها³.

ويمكن إجمال الأسباب التي تركز عليها عقوبة إبعاد الأجنبي في:

- يحق للسلطات الجزائرية إبعاد أي أجنبي مقيم أو غير مقيم في الجزائر لأسباب أمنية وحفاظًا على النظام العام، وذلك من خلال قرار صادر عن وزير الداخلية

¹ عبد اللطيف قبة، إبعاد الأجانب على ضوء اجتهاد أجهزة الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الانسان والحريات الأساسية، مرجع سابق ص 15.

² مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية- نظرية الاختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية- الجزائر، ج2، 2009م، ص 84- 85.

³ القانون رقم 11/08 المؤرخ في 25 يونيو 2008 والمتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر واقامتهم فيها وتنقلهم بها، ج ر العدد 36 المؤرخة في 02 جويلية 2008.

وفقاً لأحكام المادة 31 من القانون رقم 11/08 المؤرخ في 25 يونيو 2008،
ويجب إعلام الأجنبي المعني بالإبعاد بهذا القرار وإعطائه فترة تتراوح بين 48
ساعة و15 يوماً، حسب خطورة الأسباب التي أدت إلى الإبعاد.

- إبعاد الأجنبي بسبب صدور حكم جزائي نهائي ضده: إذا كان موضوع الحكم أو
القرار القضائي يتعلق بجريمة أو جنحة، وصدر بحقه عقوبة السجن أو الحبس.
- يمكن إبعاد الأجنبي إذا تجاوزت مدة إقامته في الجزائر المواعيد المحددة له ولم
يحصل على ترخيص إضافي للإقامة، وفقاً للفقرتين 1 و 2 من المادة 22 من
القانون رقم 11/08، ويمكن إبعاد الأجنبي في هذه الحالات:

- حالة سحب بطاقة المقيم من حاملها وذلك في أي وقت إذا ثبت بشكل نهائي
عدم توفر الشرط اللازم لحملها.

- حالة الرفض في تسليم أو تجديد البطاقة بسبب عدم توافر الشروط اللازمة
لمنحها أو تجديدها، والتي تنص عليها المادة 36 من قانون 11/08، على
أن يتم اتخاذ قرار الطرد من قبل الوالي المختص إقليمياً في هذه الحالة.¹

يتعين على المعني بالأمر، في كلتا الحالتين، البقاء في الإقليم الجزائري لمدة 30 يوماً
على الأقل، بدءاً من تاريخ تبليغه بالإجراء، ويمكنه الحصول على 15 يوماً إضافية في حالة
تقديم طلب مبرر، وبعد انتهاء المهلة المذكورة، يمكن لوزير الداخلية إصدار قرار بالإبعاد وفقاً
للمادة 31 من القانون 11/08، ويتعين عليه إخطار المعني بالأمر بالقرار ومنحه فترة تتراوح
بين 48 ساعة إلى 15 يوماً لمغادرة الإقليم الجزائري، ما لم يثبت المعني بالأمر أن تأخره كان
بسبب قوة قاهرة.

¹ طارق غلاب، مداخلة حول الإشكاليات القانونية الميدانية لعملية طرد الأجانب، المدرسة التطبيقية للشرطة، الصومعة،

الجزائر، سنة 2011، ص 26

وما يجدر ذكره هنا أن القانون المذكور سابقا قد شمل حالة الأجنبي الذي يدخل بصفة غير شرعية أو يقيم بصفة غير قانونية في المادة 36 منه، والتي تسمح بطرده وفقاً لقرار من الوالي المختص إقليمياً، ما لم يتم تسوية وضعيته الإدارية. ومع ذلك، فإن المشرع لم يحدد إجراءات الطرد في هذه الحالة، بما في ذلك إجراءات التبليغ بالقرار وإمكانية الطعن فيه، وما إذا كان للطعن تأثير قانوني موقف أم لا.¹

¹ محمد الروبي، إخراج الأجنبي من إقليم الدولة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2001، ص 43

الفصل الثاني

الضمانات القانونية لمشروعية الجزاءات الإدارية

تتميز الجزاءات الإدارية بأنها تهدف إلى فرض عقوبة ردعية وعقابية في نفس الوقت على المخالفات والإهمال في الأداء والالتزام بالواجبات والتزامات الشخص أو المنشأة. وتعتبر هذه القرارات الإدارية فردية، حيث تصدرها جهة ذات طابع إداري، وتأتي تطبيقًا لقانون عقوبات خاص يعرف بالقانون الجنائي الإداري. وتساهم هذه الجزاءات في إرساء النظام والانضباط في المجتمع وتعزيز الثقة بالقوة العامة. وتعد الجزاءات الإدارية إحدى وسائل الحماية الفعالة للمصالح العامة وحقوق المواطنين في المجتمع.

وبناءً على ما سبق، فإن سلطة العقاب التي تتمتع بها الهيئات الإدارية العامة أو الهيئات الإدارية المستقلة تخضع لمجموعة من القواعد الدستورية، التي تنطبق على جميع أنواع الجزاءات العقابية، بما في ذلك الجزاءات الإدارية. وبموجب هذه القواعد، لا يمكن أن يكون الجزاء الإداري مشروعًا إلا إذا تم اتباع الشكليات المحددة، باتخاذ الإجراءات المناسبة والتي تشمل على قواعد وقائية موضوعية، وإجرائية وشكلية مشتقة من قانون العقوبات، ويُعدُّ هذا النهج ضمانًا لاحترام مشروعية القرارات الإدارية.

لقد تم التطرق في الفصل الأول إلى الجزاءات الإدارية وتحديد أنواعها وخصائصها، ومن المهم أن نسلط الضوء في هذا الفصل على الضمانات القانونية المتعلقة بهذه الجزاءات، وسيتم التركيز في هذا الفصل على تحديد الضمانات الإجرائية والشكلية المتعلقة بتوقيع الجزاءات الإدارية في المبحث الأول، كما سنتناول الضمانات الموضوعية المتعلقة بهذه الجزاءات في المبحث الثاني.

المبحث الأول: الضمانات الإجرائية والشكلية لمشروعية الجزاءات الإدارية:

إن القرارات الإدارية التي تضم توقيع جزاءات إدارية يتوجب على الموكلين بتنفيذها عند علمهم بها عن طريق إحدى وسائل الاعلام القانونية أو حال الطلب منهم بتنفيذها، حيث تتميز القرارات الإدارية بالطابع القانوني الإلزامي وذو طبيعة شرعية، كما يتمتع توقيع الجزاءات الإدارية بمجموعة من الضمانات الوقائية التي تضمن الحفاظ على الحقوق والحريات الأساسية للأفراد، وتحميهم من أي انتهاك لهذه الحقوق والحريات، وتسهم في ضمان احترام مبادئ سيادة القانون والعدالة.¹

ويهدف المشرع الجزائري من وضع الضمانات الإجرائية والشكلية إلى تحقيق توازن بين قدرة الإدارة على أداء واجباتها التنفيذية بشكل فعال وضمان حماية حقوق المواطنين التي يكفلها الدستور، تلك الضمانات الإجرائية تهدف إلى تقليل تعسف الإدارة في فرض الجزاء الإداري، كما تهدف أيضًا إلى توفير مجموعة من الضمانات الشكلية، والتي تحدد الإجراءات الواجب اتباعها عند توقيع الجزاء الإداري، ويتعين على الإدارة توفير تلك الضمانات الشكلية لضمان تطبيق مبادئ العدالة والشفافية في إصدار الجزاء الإداري،² بالإضافة إلى ذلك يعتبر ضرورة تسبب الجزاءات الإدارية واحدة من الضمانات الشكلية الأساسية التي يجب توافرها عند توقيع أي جزاء إداري.

ومن خلال هذا المبحث سنحاول أن نسرد أهم الضمانات الإجرائية (المطلب الأول)، والضمانات الشكلية (المطلب الثاني) من أجل مشروعية الجزاء الإداري.

المطلب الأول: الضمانات الإجرائية لمشروعية الجزاءات الإدارية:

إن الجزاءات الإدارية، كغيرها من الجزاءات العقابية الأخرى، تتبع المبادئ العامة المنصوص عليها في الدستور والقانون الجنائي. ففي حالة فرض الجزاءات الإدارية، يتعين

¹ عمار عوايدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة- الجزائر، 1999م، ص 31.

² محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مرجع سابق ص 169.

على المشرع احترام حقوق الأفراد وحياتهم، وذلك حفاظاً على مصالحهم الشخصية والعامّة. وبالتالي، يجب على تلك الجزاءات أن تتوافق مع المبادئ العامة التي تضمن حقوق الأفراد وحياتهم المكفولة دستورياً، ويجب أن تخضع لنفس القيود والضوابط التي تطبق على العقوبات الجنائية. فالهدف من ذلك هو تحقيق العدالة وحماية المجتمع من المخالفين، دون إلحاق الأذى بحقوق الأفراد وحياتهم.

تعد الضمانات الإجرائية أحد الآليات المهمة لتحقيق الردع الإداري، إذ تساهم في توفير التوازن بين فعالية أداء الإدارة لوظائفها التنفيذية، والحفاظ على حقوق الأفراد المكفولة دستورياً خلال تنفيذها لتلك الوظائف،¹ وبذلك، تعتبر الضمانات الإجرائية عائقاً أمام احتمالية تجاوز الإدارة في سلطتها في اتخاذ وتوقيع الجزاءات الإدارية، وذلك بضمان توافر الإجراءات الشكلية والإجرائية المنصوص عليها في القانون، والتي يجب على الإدارة اتباعها بدقة في إصدار الجزاءات الإدارية، وبما أن الجزاءات الإدارية تؤثر على حقوق وحيات الأفراد، فإنه من الضروري أن يخضع توقيع تلك الجزاءات للمبادئ العامة المنصوص عليها في الدستور والقانون الجنائي، والتي تضمن حقوق الأفراد وحياتهم المكفولة دستورياً.²

الفرع الأول: إجراءات ضبط المخالفات الإدارية:

إن عملية إجراء التحقيق في الجرائم الإدارية وإنزال العقوبات تختلف عن الجرائم الجنائية، حيث يتم إجراء التحقيق والتنفيذ تحت إشراف شخص مختص ومخول من قبل السلطة الإدارية، وهذا يخالف المبادئ الأساسية للجرائم الجنائية التي تتميز بمبدأ الفصل بين التحقيق والمحاكمة. ولهذا السبب، فإن الضمانات الإجرائية والشكلية تعد مهمة جداً في توفير التوازن الصحيح بين فعالية قيام الإدارة بوظيفتها التنفيذية والحفاظ على حقوق الأفراد المكفولة دستورياً، ومنع أي تجاوزات في سلطة إصدار الجزاءات الإدارية.

¹ أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإدارية- ظاهرة الحد من العقاب، مرجع سابق ص 273.

² محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مرجع سابق ص 169.

يتم ضبط المخالفة الإدارية بمساعدة العون المكلف قانوناً وفقاً لنصوص القوانين واللوائح المعمول بها، وتخضع لحدود اختصاص العون المذكور، وبالنسبة لبعض الجزاءات المالية، يتطلب القانون تحريرها من قبل موظف مؤهل قانوناً. ويتم ذلك الإجراء في حدود الاختصاص المحدد للعون المكلف، وفي حال وجود شبهة جنائية، يتم تحويل الملف إلى الجهات القضائية المختصة، وهذا يعكس مبدأ الفصل بين التحقيق والمحاكمة في قضايا الجرائم الجنائية.¹

بناءً على النصوص القانونية المختلفة المعمول بها في الجزائر، يتعين على الموظف المؤهل قانونياً إصدار وتحرير محاضر المخالفات وذلك في مختلف المجالات، مثل القانون المتعلق بتنظيم حركة المرور والقانون المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية، وكذا المرسوم التنفيذي للوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية وقانون التهيئة والتعمير والرسوم التنفيذية في مجال إنشاء واستغلال المنشآت الرياضية، حيث يجب أن يتم ضبط المخالفة الإدارية في هذه المجالات عن طريق الموظف المؤهل قانونياً في حدود اختصاصه وفقاً للنصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها، ويتم ذلك لضمان مشروعية الجزاءات الإدارية والتأكد من التزامها بالأسس القانونية المعتمدة.²

فمثلاً المادة 49 من القانون 02/04 المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية نصت على أنه يحق للأفراد أو الموظفين المؤهلين قانوناً تحرير المخالفات، تم تحديد صفتهم الوظيفية بشكل صريح، وهذا يشمل الموظفين المدرجين بصفة خاصة في هذا القانون وعلى سبيل الحصر، مثل المستخدمون المنتمون إلى الأسلاك الخاصة بالمراقبة التابعون للإدارة المكلفة بالتجارة والأعوان المعنيون التابعون لمصالح الإدارة الجبائية، ويجب عليهم الالتزام

¹ محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مرجع سابق ص 170.

² نسيغة فيصل، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق - جامعة بسكرة، الجزائر، 2012م، ص 121.

بالنصوص القانونية المعمول بها والتنظيمية الخاصة بكل مجال لتحديد اختصاص الموظف المؤهل قانوناً وضمن مشروعية الجزاءات الإدارية المحررة.¹

كما ينص المرسوم التنفيذي رقم 150/04 المتضمن القانون الخاص بشرطة المناجم ومن خلال المادة 04 منه على المهام الإدارية الرئيسية والمهمة التي يجب القيام بها من قبل أعوان هذا السلك المهني، ومن بين هذه المهام التي يقوم بها هؤلاء العناصر المؤهلة قانوناً نجد المراقبة الإدارية والتقنية المتعلقة بممارسة النشاط المنجمي، وتقديم التدابير التحفظية والوقائية للسلطات العمومية المحلية المختصة بشأن حماية المنشآت والممتلكات المجاورة من أي خطر بشأنها.²

كما تمثل سلطات الإدارية المانحة للتراخيص في مختلف المجالات مثل سلطة منح رخصة البناء مثلاً على ذلك، حيث تنص المادة 73 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير والمعدل بموجب الأمر رقم 15/08 على أنه "يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المؤهلين قانوناً زيارة البنايات طور الإنجاز والقيام بالمعاينات اللازمة وطلب الوثائق الخاصة بالبناء والاطلاع عليها في أي وقت"³، وعندما يتم تثبيت أي مخالفة بناءً على أعمال المعاينة، مثل بناء بدون رخصة، يجوز توقيع جزاء إداري يتمثل في قرار الهدم.

وينص المرسوم التنفيذي رقم 416/91 المتعلق بإنشاء واستغلال المنشآت الرياضية، في المادة 14، على أن جميع المؤسسات الرياضية تخضع للرقابة والتفتيش الذي يقوم به مفتشو الرياضة ومفتشو الصحة ومفتشو الحماية المدنية، وتحدد المادة 15 من نفس المرسوم الجزاءات الإدارية التي يتعرض لها صاحب المنشأة في حالة عدم تطبيق الأحكام الواردة في المرسوم، والتي تشمل المقاييس التقنية للاستغلال وشروط النظافة والأمن والأخلاق الرياضية،

¹ المادة 49 من القانون 02/04 المعدل والمتمم المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية الجزائري.

² المرسوم التنفيذي رقم 150/04 المؤرخ في 19 ماي 2004 المتضمن القانون الخاص بشرطة المناجم، ج ر عدد 32

المعدل والمتمم بالقانون 05/14 الموافق لـ 24 فبراير 2014، ج ر عدد 18.

³ القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، والمعدل بموجب الأمر رقم 15/08، ج ر

عدد 52.

وتتراوح هذه العقوبات بين الإنذار الكتابي والتوقيف المنشأة لمدة 6 أشهر، وفي حالة عدم الالتزام بالشروط السابقة وبعد الغلق المؤقت، يمكن أن يتحول الإجراء إلى إغلاق نهائي للمنشأة.¹

كما يوجد في الجزائر العديد من القوانين واللوائح التنظيمية التي تضمنت جزاءات إدارية من أجل حماية البيئة، ومن بين هذه القوانين القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة،² والقانون رقم 03/83 المتعلق بحماية البيئة،³ بالإضافة إلى بعض المراسيم التنفيذية التي تحدد صلاحيات واختصاصات الجهات الإدارية المختلفة، مثل المرسوم رقم 156/74 الذي يحدد اختصاصات اللجنة الوطنية للبيئة،⁴ والمرسوم 126/84 الذي يحدد اختصاصات وزير الري والبيئة والغابات ونائب وزير المكلف بالبيئة والغابات،⁵ والمرسوم التنفيذي رقم 247/94 الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري والنصوص اللاحقة به،⁶ وغيرها من اللوائح والتشريعات التي تضمن جزاءات إدارية للحفاظ على البيئة وحمايتها.

من خلال الأمثلة المذكورة والأمثلة الأخرى، يتضح أن الجزاء الإداري يجب أن يوقعه العون أو الموظف الذي خوله القانون صراحة هذه المهمة. ويجب أن تشمل إجراءات الجزاء محضر المخالفة المعد من قبل هذا الشخص. وإذا صدر جزاء من الإدارة دون محضر المخالفة، فإن هذا القرار يعتبر غير مشروع بسبب عيب عدم احترام الشكل والإجراءات في

¹ المرسوم التنفيذي رقم 416/91 المؤرخ في 02 نوفمبر 1991 المحدد لشروط بإنشاء واستغلال المنشآت الرياضية واستغلالها، ج ر عدد 54.

² القانون رقم 03/10 المؤرخ في 20/7/2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 43.

³ القانون رقم 83/03 المؤرخ في 05/02/1983 المتعلق بحماية البيئة، ج ر عدد 06 والملغى.

⁴ المرسوم رقم 74/156 المؤرخ في 12 يوليو 1974 المتضمن إحداث لجنة وطنية للبيئة، ج ر عدد 59.

⁵ المرسوم التنفيذي رقم 84/126 المؤرخ في 19 ماي 1984 المتعلق باختصاصات وزير الري والبيئة والغابات ونائب وزير المكلف بالبيئة والغابات، ج ر عدد 22.

⁶ المرسوم التنفيذي رقم 94/247 المؤرخ في 10 غشت 1994 المحدد لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، ج ر عدد 53.

إصدار القرار الإداري. وهذا العيب يعد واحداً من عيوب المشروعية التي يمكن أن تؤدي إلى إبطال القرار الإداري.

الفرع الثاني: احترام مبدأ المواجهة والدفاع:

يعتبر مبدأ المواجهة وحق الدفاع من الحقوق المستقرة في معظم دول العالم وهو ما أكدته إعلانات حقوق الإنسان والمواثيق الدولية المتعلقة بها، وأخذت به دساتير عديدة من دول العالم المعاصرة، ويندرج حق الإنسان في الدفاع عن نفسه تحت فئة الحقوق الشخصية، ويعد حقاً طبيعياً من ناحية فطرة الإنسان، وتطور هذا المفهوم في الأنظمة القانونية، وخاصة في الأنظمة الجنائية والتأديبية، ومن بينها الأنظمة المتعلقة بالجزاءات الإدارية.¹

فلا بد على الإدارة احترام مبدأ المواجهة وحق الدفاع قبل توقيع الجزاءات الإدارية، ويتم ذلك من خلال إعلام الأفراد المخالفين بجوانب المخالفة التي تنسب إليهم، وإنذارهم في مقر إقامتهم أو عملهم، مبينة بكل وضوح نيتها في توقيع العقوبة أو الجزاء المنصوص عليه بسبب المخالفة المرتكبة.²

وهو ما يعني أن احترام مبدأ المواجهة وحق الدفاع يتطلب إعلام الفرد بالتهم المنسوبة إليه ومنحه الفرصة للدفاع عن نفسه وتقديم مذكرات الدفاع. وقد كرّس مجلس الدولة الفرنسي مبادئ المواجهة وحق الدفاع من خلال توسيع نطاق تطبيق حق الدفاع في مختلف المجالات، سواء المدنية أو الجنائية أو التدابير الضبطية أو الإدارية، حيث يتم منح الفرد فرصة لإعداد دفاعه بمهلة كافية.³

وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي بتأكيدهِ على ضرورة ضمان حق الدفاع كمبدأ قانوني لأول مرة في الجزاءات الإدارية وذلك من خلال قضية *Pame trampier graves*

¹ كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للنشر والتوزيع - الجزائر، 2004م، ص 182.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، مرجع سابق ص 37.

³ محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مرجع سابق ص 179.

"ترومبيه جرافية"¹، وأشار إلى أهمية هذا المبدأ المكرس دستورياً² حيث ينص على أنه يجب على الإدارة إخطار صاحب الشأن والسماح له بتقديم ملاحظاته حول الوقائع المنسوبة إليه قبل توقيع أي جزاء³.

ونجد المشرع الجزائري يتخذ نفس نهج المشرع الفرنسي وينص صراحة على احترام هذا المبدأ في مختلف القوانين الجزائرية مثل قانون المرور وقانون الضرائب... الخ، ويؤدي إلى بطلان القرار من الناحية القانونية في حالة عدم احترام هذا المبدأ، ويجوز الطعن فيه أمام القضاء، وهذا ما يؤكد صراحة على أن المبدأ معترف به من طرف جل القوانين والداستير⁴.

فبالرجوع إلى النظام القانوني للجزاءات الإدارية في التشريع الجزائري نجده ينص صراحة على ضرورة احترام مبدأ المواجهة قبل توقيع الجزاءات الإدارية، بمعنى ضرورة تبليغ المعني وإخطاره بالمخالفة التي اقترفها أو المتهم بها، وهذا لتمكينه من الدفاع عن نفسه أمام العون المكلف والمختص، فمثلاً سحب ترخيص من المتعامل المستفيد من رخصة انشاء شبكات عمومية في مجال المواصلات السلكية واللاسلكية لم يحترم الشروط المقررة بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية، ولم يمثل للإعذار الموجه له من طرف سلطة الضبط للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية في أجل 30 يوماً، وعند انقضاء هذه المدة يمكن للوزير المكلف بالمواصلات السلكية واللاسلكية وباقتراح من سلطة الضبط، اصدار قرار مسبب يتضمن إحدى

¹ قضية أرملة ترومية جرافية، تعود وقائع هذه القضية عندما قام محافظ السين بسحب ترخيص كشك بيع الصحف والمجلات الخاصة بها نتيجة مخالفة شروط الترخيص، ودون أن يمكن السيدة من الدفاع عن نفسها، ففضى مجلس الدولة الفرنسي بما يلي: "نظراً لجسامة الجزاء ما كان يمكن اتخاذ مثله دون تمكين السيدة الأرملة من مناقشة الطعون والتهم المنسوبة إليها كما أنها لم تستدعي مقدماً لبيان أوجه دفاعها فلها الحق في التمسك بأن القرار المطعون فيه مشوب بعيب تجاوز السلطة مما يجعله باطلاً.

² وقد نص الدستور الجزائري على هذا المبدأ من خلال المادة 169 منه بقوله: " الحق في الدفاع معترف به. - الحق في الدفاع مضمون في القضايا الجزائرية". الدستور الجزائري لسنة 2020، ج ر رقم 28 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020

³ نسيغة فيصل، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق: فرع القانون العام، جامعة محمد خيضر - بسكرة، 2010/2011، ص 124

⁴ لحسين بن الشيخ ات ملويا، دروس في المنازعات الإدارية- وسائل المشروعية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع- الجزائر، ط4، 2009م، س 151.

الجزاء التالية: التعليق الكلي أو الجزئي للرخصة لمدة أقصاها 30 يوما أو التعليق المؤقت للرخصة لمدة تتراوح ما بين شهر إلى 03 أشهر أو تخفيض مدتها في حدود السنة،¹ وإذا لم يمثل المتعامل عند انقضاء المدة المذكورة سابقا يمكن أن يتخذ ضده قرار سحب نهائي للرخصة،² غير أنه لا تطبق هذه الجزاءات المنصوص عليها سابقا على المعني إلا بعد إبلاغه بالمآخذ الموجهة إليه وإطلاع على الملف والسماح له بالاطلاع على الملف وتقديم مبرراته كتابيا.³

الفرع الثالث: توقيع الجزاءات الإدارية من قبل هيئة إدارية مختصة:

حرصاً على ضمان مشروعية الجزاءات الإدارية، وضع المشرع شروطاً محددة لصدور هذه الجزاءات، ومن بين هذه الشروط أن تكون الجزاءات صادرة من سلطة إدارية مختصة. وبالتالي، نجد أن هناك نوعين من الجزاءات الإدارية: الأول هو الجزاءات الصادرة عن هيئة إدارية عامة، والثاني هو الجزاءات الصادرة عن هيئة إدارية مستقلة.

أولاً: توقيع الجزاءات الإدارية من قبل هيئة إدارية عامة:

بعدما سبق وأوضحنا أن الجزاءات الإدارية تُمنح للإدارة، فإن توقيع الجزاء الإداري يتطلب أن يتم من قبل شخص في القانون العام أو أحد الأجهزة التابعة له، ويمكن الإشارة إلى العديد من الأمثلة التي تظهر أن الجزاءات الإدارية يمكن أن توقعها السلطة الإدارية العامة التي تتمتع بامتيازات السلطة العامة، مثل فرض غرامة مالية كجزاء صادر عن أعوان تابعين لإدارة الأمن الوطني، وذلك بسبب مخالفة استعمال الهاتف النقال أو تجاوز السرعة المحددة.⁴

¹ أنظر المادة 35 من القانون 03/2000 المؤرخ في 05 أوت 2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد وبالمواصلات السلكية واللاسلكية. ج ر 48 لسنة 2000، ص 12

² أنظر المادة 36 من نفس القانون.

³ أنظر المادة 37 من نفس القانون.

للمزيد انظر: تاسة الهاشمي، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، مرجع سابق ص 52.

⁴ محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، مرجع سابق ص 14.

ثانياً: توقيع الجزاءات من قبل هيئة إدارية مستقلة:

تُعَدُّ الهيئات الإدارية المستقلة من أهم السلطات التي تخولها الدولة لفرض الجزاءات الإدارية. وبالتحديد، فإن الهيئات الإدارية المستقلة هي الهيئات التي تتمتع بالاستقلالية في إدارة شؤونها واتخاذ قراراتها، دون تدخل من السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية، وتتمتع بالاستقلالية المالية والإدارية، فمن خلال هذا العنصر سنحاول إعطاء مفهوم الهيئات، ثم نتطرق بشرح نموذج واحد من هذه الهيئات الإدارية المستقلة.

1. مفهوم الهيئات الإدارية المستقلة:

بعد الحرب العالمية الثانية، شهدت المجتمعات والشعوب تطوراً وزيادة في عددها، ومن ثم زادت وظائف الإدارة وتعددت أنشطتها. وبسبب هذا التغيير، اضطر المشرع تحيين وكيف مختلف القوانين التي تنظم أعمال الإدارة مع هذه التحولات، وجاءت العولمة وتغييراتها القانونية، وأدت إلى ظهور سلطات جديدة تسمى السلطات الإدارية المستقلة لتنظيم هذه الفوضى وتحسين سير هياكل الإدارة،¹ وهو ما ذهب إليه المشرع الفرنسي عندما قام بإنشاء لجنة وطنية للإعلام والحريات وذلك بموجب القانون المؤرخ في 1978/01/06 حيث وصف هذه اللجنة بأنها سلطة إدارية مستقلة نظراً لما تمتاز باستقلاليتها عن سلطة الدولة.²

إن وجهات نظر الفقه الفرنسي اتفقت على أن المشرع لم ينشئ سلطة إدارية رابعة إلى جانب السلطات الثلاث المشهورة، إلا أن استخدام المشرع لمصطلح "السلطة" للإشارة إلى هذه السلطة، والهدف من ذلك هو توضيح طبيعتها الخاصة وإيضاح أنها ليست مثل باقي الإدارات

¹ Rene Chapus, droit administratif general tome 1 14^e edition momtchresrtien 2000, P: 188-189.

² Ibid, P: 189.

التقليدية التابعة للدولة، ولذا فقد تم إطلاق تسمية جديدة تيرر هذا الاختلاف، وهي "السلطة المستقلة"¹.

بناءً على ذلك يمكن القول أن السلطات الإدارية المستقلة لا تعد سلطة رابعة قائمة بحد ذاتها بل هي جزء من السلطة الإدارية التابعة للدولة، وخول لها المشرع صلاحية فرض جزاءات إدارية، إلا أن هذه الجزاءات لا تعد أحكاماً قضائية بل هي قرارات إدارية، وعلى هذا الأساس، فإنها لا تنتمي إلى السلطة القضائية.²

ومما سبق يمكن تعريف الهيئات الإدارية المستقلة على أنها هيئات إدارية غير قضائية، ولا تخضع لسلطة الحكومة أو أي تأثير منها، ومنحتها القوانين مهمة ضبط بعض القطاعات الحساسة اقتصادياً ومالياً، وتضمن احترام بعض حقوق مستخدمي الإدارة، ويُعد استقلالها ميزة رئيسية تميزها عن الهيئات الإدارية العادية التابعة للحكومة.³

2. السلطات الإدارية المستقلة في النظام القانوني الجزائري:

ظهرت السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر بعد التسعينات وذلك بتأثير من التجربة الفرنسية. كما ساهمت الأزمة الاقتصادية التي اجتاحت الجزائر بعد الثمانينات في حدوث تحولات جذرية في النشاط الاقتصادي للبلاد، حيث تم اعتماد مبدأ المنافسة الحرة والتخلي عن فكرة التسيير الإداري المركزي للسوق، والتوجه إلى النظام الليبرالي بعدما كانت تنتمي للنظام الاشتراكي، وتسبب هذا التحول في ظهور السلطات الإدارية المستقلة وتحميلها سلطة ضبط الاقتصاد في بعض القطاعات الحساسة، وضمان احترام حقوق مستعملي الإدارة،⁴ وكان المجلس الأعلى للإعلام أول هيئة إدارية مستقلة في الجزائر في مجال الإعلام، وتم إنشاؤه

¹ عبد الهادي بن زيطة، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة، مجلة دراسات قانونية، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع- الجزائر، ع1، جانفي 2008م، ص 25.

² تاسة الهاشمي، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، مرجع سابق ص 54.

³ عبد الهادي بن زيطة، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق ص 26.

⁴ قوراري مجدوب، مدى رقابة القاضي الإداري لقرارات سلطات الضبط المستقلة، مجلة الدراسات القانونية، جامعة تلمسان- الجزائر، ع 8، 2008م، ص 40.

بموجب القانون رقم 07/90 المؤرخ في 03/04/1990.¹ وفيما يلي سنذكر بعض الهيئات الإدارية المستقلة التي ظهرت في الجزائر حسب التسلسل التاريخي لها:

• **مجلس النقد والقرض:** في إطار الإصلاحات التي عرفها النظام المصرفي، تم إنشاء مجلس النقد والقرض كأحدى هيئات الضبط المستقلة المنصوص عليها في القانون رقم 90-10، الذي يبرز دور الدولة في الرقابة على السياسة النقدية، ويعمل مجلس النقد والقرض كهيئة مستقلة في إصدار أنظمة وقرارات في مجال النقد والقرض، مما يضمن عملية ضبط القطاع المصرفي لتحقيق الأهداف المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والاندماج مع ميكانيزمات السياسة المصرفية الدولية.²

• **المجلس الوطني لحقوق الإنسان:** يعدّ المجلس الوطني لحقوق الإنسان هيئة استشارية تحت إشراف رئيس الجمهورية ومن مهامه الأساسية ترقية وحماية حقوق الإنسان، ويتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي والإداري، وقد تمّ إنشاؤه بموجب المادة 199 من الدستور المعدّل لسنة 2016³ وتمّ النص عليه أيضاً في التعديل الدستوري لسنة 2020 في الباب الخامس الهيئات الاستشارية تحت عنوان المجلس الوطني لحقوق الإنسان بموجب أحكام المادة 211، وتمّ تحديد مهام المجلس بموجب المادة 212 من التعديل الدستوري لعام 2020،

¹ القانون رقم 07/90 المؤرخ في 03 أبريل 1990 المتعلق بالإعلام، ج ر عدد 14 لسنة 1990، المعدل بالقانون 05/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بالإعلام، ج ر عدد 02 المؤرخة في

² القانون 10/90 المؤرخ في 14/04/1990 المتعلق بالنقد والقرض، الملغي بالأمر 11/03 المؤرخ في 26/08/2003 المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الجزائرية الرسمية رقم 52 بتاريخ 27/08/2003، المعدل و المتمم بموجب الأمر 09-01 المؤرخ في 22/07/2009، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009 المعدل والمتمم أيضاً بموجب الأمر رقم 10-04 المؤرخ في 26/08/2010، ج ر عدد 50 المؤرخة في 01/09/2010.

³ دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل بموجب القانون 01/16 المؤرخ في 06/03/2016، ج ر عدد 14 المؤرخة في 07 مارس 2016، ص 63.

بينما ينظم القانون رقم 16-13 المؤرخ في 03 نوفمبر 2016¹ والنظام الداخلي المؤرخ في 23 مايو سنة 2017 تشكيلة المجلس وتعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره.

وقد جاء هذا المجلس كبديل للمرصد الوطني لحقوق الإنسان الذي تم إنشاؤه بموجب المرسوم الرئاسي 22/92 المؤرخ في 22/02/1992،² وحل بموجب المرسوم الرئاسي 71/01 المؤرخ في 25/03/2001 الذي استحدث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها.³

● **لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة:** هي هيئة ضبط مستقلة مسؤولة على تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وقد تم إنشاؤها بموجب المرسوم التشريعي رقم 10/93 المؤرخ في 23/05/1993 المتعلق ببورصة القيم المنقولة المعدل والمتمم⁴. ويأتي إنشاء هذه الهيئة نتيجة رغبة المشرع الجزائري في تنظيم أجهزة وآليات بورصة القيم المنقولة في إطار الضبط الاقتصادي، ومن مهام هذه اللجنة تنظيم ومراقبة سوق القيم المنقولة، وحماية المستثمرين في تلك القيم، وضمان سير سوق القيم المنقولة بشكل حسن وشفافية.

¹ القانون 13/16، المؤرخ في 03 صفر عام 1438 الموافق لـ 03/11/2016، يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق

الإنسان وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، ج ر عدد 65 المؤرخة في 06 نوفمبر 2016.

² المرسوم الرئاسي 22/92 المؤرخ في 22/02/1992، ج ر عدد 15 المؤرخة في 26 فيفري 1992.

³ المرسوم الرئاسي 01/71 المؤرخ في 25/03/2001 المتضمن أحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان

وحمايتها، ج ر عدد 18 المؤرخة في 28 مارس 2001.

⁴ المرسوم التشريعي رقم 10/93 المعدل بالقانون 04/03 المؤرخ في 17 فبراير سنة 2003، المتضمن لجنة تنظيم عمليات

البورصة، ج ر عدد 11 المؤرخة في 19 فيفري 2003.

• مجلس المنافسة: المنشأ بمقتضى الأمر 06/95 المتعلق بالمنافسة والمعدل

بالأمر 03/03 وقد عدل هذا القانون بـ 12/08.¹

• سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية:

لقد عملت السلطات العامة في الجزائر على إدخال العديد من الإصلاحات الاقتصادية بعد الأزمة المالية التي واجهتها البلاد في نهاية الثمانينيات من القرن الماضي، وقد شملت هذه الإصلاحات قطاعات عديدة، بما في ذلك قطاع البريد والمواصلات، الذي كان محتكرا من قبل الدولة وفقا لنص المادة 17 من الدستور الجزائري لعام 1989 ودستور 1996 والأمر الذي أصدر بموجبه القانون رقم 89/75 المتعلق بالبريد والاتصالات،² وعند صدور القانون رقم 03/2000³ المؤرخ في 05 أوت 2000، شهد قطاع البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية نقطة تحول هامة، حيث تم فتح مجال البريد والمواصلات للمنافسة وتم إنشاء سلطة مستقلة للضبط بموجب المادة 10 من القانون رقم 03/2000، ولكن مع مرور السنوات على صدور هذا القانون، تبين أنه لم يعد متوافقا مع التطورات الحاصلة في مجال المواصلات السلكية واللاسلكية، مما جعل من ضرورة تكييفه مع التطورات التكنولوجية الحديثة في هذا المجال، حيث تم إصدار القانون رقم 04/18 بتاريخ 10 ماي 2018⁴ في هذا السياق لتحديث اللوائح المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، والذي ألغى أحكام القانون رقم 03/2000 وأنشأ سلطة

¹ الأمر 06/95 المؤرخ في 25/01/1995 المتعلق بالمنافسة والمعدل بالأمر 03/03، وقد عدل بموجب القانون 12/08

المؤرخ في 25 يونيو 2008، ج ر عدد 36 المؤرخة في 02 جويلية 2008.

² الأمر 89/75 المؤرخ في 30/12/1975 المتضمن قانون البريد والمواصلات، ج ر عدد 29 المؤرخة في 09 أبريل 1976.

³ الأمر 03/2000 المؤرخ في 05/08/2000 المتعلق بالقواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر عدد 48 المؤرخة في 06 أوت 2000.

⁴ القانون رقم 04/18 المؤرخ في 10/05/2018 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، ج ر عدد

27 المؤرخة في 13 ماي 2018.

ضبط مستقلة للبريد والاتصالات الإلكترونية تدعى سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية بموجب المادة 11 من القانون رقم 04/18.

• **إنشاء وكالات ضبط النشاطات البترولية المنجمية:** شهدت المنظومة القانونية الوطنية في الجزائر العديد من الإصلاحات التي جاءت استجابة للتحويلات الاقتصادية التي بدأت في نهاية الثمانينات من القرن الماضي. وقد أدت هذه الإصلاحات إلى إنشاء "السلطات الإدارية المستقلة" لإدارة الدولة بدلاً من "الدولة المتدخلة" في بعض القطاعات ومنها قطاع المحروقات والمناجم، حيث في سنة 2005 صدر قانون المحروقات رقم 07/05¹ وذلك بموجب نص المادة 12 منه والذي أسفر عن إنشاء وكالتين وطنيتين مستقلتين تتمتعان بالشخصية القانونية والاستقلالية المالية وتسهران على ضبط قطاع المحروقات في الجزائر، وتشمل هذه الوكالتان "الوكالة الوطنية لتأمين موارد المحروقات" التي تهتم بمجال النفط، و"الوكالة الوطنية لمراقبة النشاطات وضبطها في مجال المحروقات" التي تعد سلطة ضبط المحروقات، وتتميز هذه الوكالتان بأحكام قانونية غير مألوفة مثل طابعهما التجاري. وفي عام 2014، تم إنشاء وكالتين وطنيتين أخريين تحت مسمى "الوكالتان المنجميتان" بموجب المادة 37 من القانون رقم 54/14،² وتتمتع كلا الوكالتين بالشخصية القانونية والاستقلال المالي، وهما "الوكالة الوطنية لضبط الأنشطة المنجمية" و"وكالة المصلحة الجيولوجية للجزائر". ولهذه الوكالات دور رئيسي في ضبط قطاعي المحروقات والمناجم في الجزائر.

¹ القانون رقم 07/05 المؤرخ في 28 أبريل 2005 يتعلق بالمحروقات، ج ر عدد 50 لسنة 2005، المعدل والمتمم بموجب الأمر رقم 10/06 المؤرخ في 29 جويلية 2006، ج ر عدد 48 لسنة 2006، والقانون رقم 01/13 المؤرخ في 20 فيفري 2013، ج ر عدد 11 لسنة 2013.

² القانون رقم 05/14 المؤرخ في 24/02/2014 المتضمن قانون المناجم، ج ر عدد 58 لسنة 2014 والذي ألغى الأمر رقم 10/01 المؤرخ في 03/07/2001 المتضمن قانون المناجم، ج ر عدد 35 لسنة 2001، والمعدل والمتمم بالأمر 02/07 المؤرخ في 01/03/2007، ج ر عدد 16 لسنة 2007.

في هذا البحث، سوف نركز على مجلس المنافسة كعينة لإحدى الهيئات الإدارية المستقلة التي تم إنشاؤها من الحلول محل السلطة التنفيذية خاصة في مجال الضبط الاقتصادي، فنجد أنه يتمتع بسلطة رقابية عامة تشمل مختلف القطاعات، ويعد الهيئة العليا المسؤولة عن تطبيق قانون المنافسة في جميع القطاعات المتمثلة في الإنتاج والتوزيع والخدمات بما في ذلك التي يقدمها الأشخاص العموميون، والهدف منه التدخل لرقابة تحقق شروط ممارسة المنافسة في السوق ومنع أي ممارسة مقيدة لها وكذا مراقبة أهداف تشكيل مختلف التجمعات الاقتصادية،¹ كما يتضمن اختصاصه جميع قطاعات النشاطات المتعددة بما في ذلك تلك التي تخضع لسلطات ضبط أخرى.²

¹ فقد نصت المادة 17 من الأمر رقم 03/03 أن "كل تجميع من شأنه المساس بالمنافسة ولاسيما بتعزيز وضعية هيمنة مؤسسة على سوق ما، يجب أن يقدم أصحابه طلب إلى مجلس المنافسة الذي يبت فيه في أجل 3 أشهر" كما تنص المادة 19 من نفس الأمر على أن " مجلس المنافسة يمكنه رفض أو الترخيص بعملية التجميع. وفي الحالة الأخيرة أن يضمن الترخيص التزامات من طبيعتها أو من شأنها تخفيض آثار التجميع على المنافسة، كما يمكن للمؤسسات نفسها أن تحدد لنفسها التزامات لنفس الغرض.

² طبقاً لنص المادة 39 في الفقرة الثانية منها من الأمر رقم 03/03 المتعلق بالمنافسة التي تنص على أنه "يقوم مجلس المنافسة في إطار مهامه بتوطيد علاقات التعاون والتشاور وتبادل المعلومات مع سلطات الضبط". كما تنص المادة 50 في فقرتها الثالثة من نفس الأمر على أن "يتم التحقيق في القضايا التابعة لقطاعات موضوعة تحت رقابة سلطة ضبط بالتنسيق مع مصالح السلطة المعنية".

• الطبيعة القانونية لمجلس المنافسة:

لم يتضمن القانون 06/95 المتعلق بالمنافسة¹ الذي تم إلغاؤه تعريفا لهذا المجلس وإنما بين خصائصه وطبيعته القانونية وذلك من خلال نص المادة 16 منه على أنه مجلس يتمتع بالاستقلالية الإدارية والمالية ويكلف بتعزيز وحماية المنافسة، وعلى هذا الأساس، يُعتبر المجلس هيئة إدارية مستقلة تسعى إلى ترقية الاستثمار وحمايته، والعمل على معاقبة أي ممارسات تخل بالمنافسة أو تعرقها، وبعد إلغاء الأمر رقم 06/95 واستبداله بالأمر رقم 03/03² والذي تم تعديله مرتين من خلال قانون رقم 12/08 ثم القانون رقم 05/10، حيث لم يتم فيه تعريف مجلس المنافسة بنفس الطريقة التي وردت في الأمر رقم 06/95، بل نصت المادة 23 من الأمر رقم 03/03 المعدل والمتمم بأن مجلس المنافسة هو سلطة إدارية تدعى مجلس المنافسة وتتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي وتأتي تحت سلطة رئيس الحكومة.

وما يمكن ملاحظته هنا أن المشرع الجزائري من خلال النصوص القانونية المنشأة لمجلس المنافسة قد اختلفت فيما بينها في ما يخص تحديد الطبيعة القانونية للمجلس، ففي الأمر رقم 06/95 لم يتم بتحديد طبيعتها بصفة واضحة، ولكن بعد صدور الأمر رقم 03/03 الذي ألغى الأمر السابق واعتبر المجلس كسلطة إدارية فقط، وفي التعديل للحق لهذا الأمر بموجب القانون رقم 12/08 انتهى المشرع إلى الاعتراف بمجلس المنافسة كسلطة إدارية مستقلة³، كما أن المشرع وضع مجلس المنافسة تحت وصاية رئاسة الجمهورية بموجب الأمر

¹ الأمر رقم 06/95 المؤرخ في 25/01/1995 المتعلق بالمنافسة، والملغى، ج ر عدد 09 لسنة 1995.

² الأمر رقم 03/03 المؤرخ في 19/06/2003 المتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 43 لسنة 2003 والذي عدل بالقانون رقم

12/08 المؤرخ في 25/07/2008، ج ر عدد 36 لسنة 2008، والمعدل والمتمم القانون 05/10 المؤرخ في

15/08/2010، ج ر عدد 46 لسنة 2010.

³ Zouaimia Rachid, les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, op.cit, p 27.

رقم 06/95، وتحت وصاية رئاسة الحكومة بموجب الأمر 03/03 ثم ليصبح تحت وصاية وزير التجارة بموجب القانون رقم 12/08.

أ. خصائص مجلس المنافسة:

- **السلطة:** أن مجلس المنافسة يتمتع بسلطة فعلية في اتخاذ القرارات الإدارية فقد نصت المادة 23 من الأمر رقم 12/08 المتعلق بالمنافسة بأنه "تنشأ سلطة إدارية مستقلة..."¹، فهو لا يقتصر دوره على الاستشارة كهيئة، وكانت هذه السلطة في السابق من اختصاص السلطة التنفيذية²، ولكن تتمثل الآن فكرة السلطة في تدخله لمنع جميع الاختلالات التي تعيق السوق وحمايته من الأفعال المنافسة للمنافسة الحرة، من خلال سلطة القمع والعقاب التي منحت للمجلس لأي نشاط وبأي قطاع سواء كان ينتمي إلى العام أو الخاص،³ و كانت هذه السلطة الردعية في الماضي من اختصاص السلطة القضائية⁴.
- **سلطة الضبط:** يتمتع مجلس المنافسة بسلطة فعالة للحفاظ على الضبط للسوق، وذلك باستخدام أي طريقة ملائمة وحتى لو كانت قمعية، بهدف ضمان الحفاظ على الحرية في المنافسة وتحسينها، وتتص المادة 03 الفقرة الخامسة من الأمر رقم 12/08 المتعلق بالمنافسة على أن الضبط هو كل إجراء صادر عن أي هيئة عمومية يهدف إلى تحقيق توازن القوى في السوق وحرية المنافسة ورفع القيود التي يمكن أن تعوق دخول السوق وتحركها بكفاءة، وتشجيع التوزيع

¹ الأمر 12/08 المؤرخ في 25 يونيو 2008 المتعلق بمجلس المنافسة، ج ر عدد 36 لسنة 2008

² Zouaimia Rachid, Le conseil de la concurrence et la régulation des marche en droit algérien, édition Houma Algérie, P: 13.

³ جهيد سحوت، عن المركز القانوني لمجلس المنافسة الجزائري: النصوص والواقع، دفاتر السياسة والقانون، العدد 19 ، جوان 2018، ص 427.

⁴ محمد الشريف كتو، الممارسات المنافسة للمنافسة في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2004م، ص 268.

الاقتصادي الأمثل لموارد السوق بين مختلف المتعاملين،¹ كما قرر المشرع الجزائري توقيع جزاءات مالية وإصدار أوامر لوقف الممارسات غير المشروعة التي تؤثر على المؤسسات بموجب المادة 56 إلى غاية المادة 62، وتأكيدا لذلك فإن بعض فقهاء القانون الإداري يرون أن نجاح سلطة الضبط في أداء مهامها يتطلب منحها سلطات متعددة ومتوازنة، بما في ذلك المراقبة المستمرة والدائمة للسوق، والقدرة على إجراء التحقيقات، وإصدار القرارات الفردية أو الجماعية وحق فرض العقوبات".²

• **الطابع الإداري:** يعد مجلس المنافسة مؤسسة ذو طابع إداري، وذلك ما يمكن استخلاصه من نص المادة 23 من الأمر رقم 03/03 المعدل والمتمم، إذ نصت على أنه تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعى في صلب النص "مجلس المنافسة"، وهو ما نستنتج منه أن المشرع الجزائري اعتبر مجلس المنافسة هيئة ذات طابع إداري بشكل صريح، وعلى العكس من بعض سلطات الضبط الاقتصادي الأخرى والتي قد أضفى عليها الطابع التجاري وأخرى سكت عن تحديد الطبيعة القانونية لها، وعليه فإن الأعمال الصادرة عنه تعتبر قرارات إدارية يجسد عن طريقها اختصاص وامتياز السلطة العامة،³ ونتيجة لذلك فإن المنازعات التي تنشأ عن تلك القرارات تخضع لاختصاص القاضي الإداري، ولعل أهم قرار صادر عن مجلس المنافسة يتسم بالصفة الإدارية هو قرار الترخيص بالتجميع الاقتصادي من عدمه وذلك بموجب الصلاحية الممنوحة لمجلس المنافسة من خلال نص المادة 17 التي خولت لمجلس المنافسة

¹ عبد الهادي بن زيطة، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة، مرجع سابق ص 27.

² سلطان عمار، بوطباله معمر، مجلس المنافسة بين الواقع والنصوص، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 06، العدد 01، 2022، ص 696

³ هجير دندوني، قانون المنافسة وحماية المستهلك، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، ج39، 2002م، ص 17.

الترخيص للتجميعات الاقتصادية أو الرفض لها وذلك بموجب قرار إداري في أجل ثلاثة أشهر من تاريخ إيداع الطلب، وقد أخضع المشرع قرار الترخيص أو عدم الترخيص بالتجميع الاقتصادي الصادر عن المجلس إلى رقابة القضاء الإداري متمثلاً في رقابة مجلس الدولة والذي يفرض رقابته على مدى سلامة مشروعية القرار الإداري الصادر عن مجلس المنافسة عن طريق الطعن بالإلغاء.¹

إلا أننا بالعودة إلى قانون المنافسة نجد أن بعض القرارات التي يصدرها مجلس المنافسة والتي تنشأ بسببها منازعات يتم الطعن فيها أمام القضاء العادي، وهو ما نصت عليه المادة 63 من قانون المنافسة ب: "تكون قرارات مجلس المنافسة قابلة للطعن أمام مجلس قضاء الجزائر الذي يفصل في المواد التجارية"، ولكن هذا لا ينفي الطابع الإداري المكرس قانوناً لمجلس المنافسة كهيئة إدارية مستقلة، و يمكن رد التنوع في الاختصاص القضائي إلى تنوع أعمال وقرارات مجلس المنافسة، حيث يتم عقد الاختصاص للقضاء العادي إذا كان موضوع النزاع متعلق بقواعد المنافسة الحرة، ويتم عقد الاختصاص للقاضي الإداري إذا كان الموضوع متعلقاً بقرارات إدارية،² وهذا التوجه الذي انتهجه المشرع الجزائري يختلف عن ما أخذ به المشرع الفرنسي، حيث منح الاختصاص للقضاء العادي ممثلاً في القاضي التجاري للنظر في جميع المنازعات المتعلقة

¹ أنظر: المادتين 17 و19 من الأمر رقم 03/03 المؤرخ في 2003/06/19 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم، ج ر عدد 43 لسنة 2003

² جردة لعور، آليات مكافحة الممارسات التجارية في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق تخصص قانون أعمال، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014، ص 124.

بالمنافسة تقاديا لتعارض الأحكام، لكن في النهاية يمكن القول أن مجلس المنافسة يتمتع بالطابع الإداري عموماً نظراً لأنه هيئة إدارية مستقلة¹.

● **الاستقلالية:** يعد مظهر الاستقلالية أحد جوانب الضبط الفعال وهو الهدف المرجو من انشاء سلطات الادارية المستقلة وخاصة ما تعلق بمسألة الضبط الاقتصادي، والذي لا يتحقق في ظل التبعية للسلطة الرئاسية سواء التنفيذية أو السياسية أو حتى لقوى السوق، وما يلاحظ أن مجلس المنافسة قد مر بثلاث مراحل، فمن خلال الأمر رقم 06/95 لم يبين المشرع الجزائري طبيعتها بشكل واضح، حيث نص في المادة 16 منه على أنه يتم انشاء مجلس للمنافسة يكلف بترقية المنافسة وحمايتها، ويتمتع المجلس بالاستقلال الاداري والمالي، ثم تدارك الأمر في القانون رقم 03/03 ولكن اكتفى باعتباره سلطة إدارية تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي من خلال نص المادة 23 منه، ثم استدرك الأمر مرة أخرى من خلال القانون رقم 12/08 المعدل والمتمم للقانون السابق واعتبره سلطة إدارية مستقلة، ويترتب على هذه الاستقلالية آثار مهمة، حيث يصبح من غير الممكن تعديل أو استبدال قرارات المجلس من قبل سلطة إدارية أعلى منه، وفيما يخص إلحاق المجلس بوزارة التجارة، فعلى الرغم من أن إثارة التساؤل حول مدى استقلاليته فإن ذلك لم يؤثر على استقلاليته باعتبار أن الهدف من ذلك هو تسجيل ميزانيته ضمن أبواب الوزارة وفقاً للإجراءات التشريعية والتنظيمية وهو ما جاء في المادة 17.

أما من ناحية تشكيلة المجلس فإنه يتكون من 12 عضواً، وفقاً للمادة 10 من الأمر 12/08، حيث يقومون بممارسة مهامهم لمدة 4 سنوات بصفة دائمة وهم:¹

¹ محمد الشريف كتو، حماية المستهلك من الممارسات المنافسة للمنافسة، مرجع سابق ص 71.

- 6 أعضاء يختارون ضمن الشخصيات والخبراء الحائزين على الأقل شهادة الليسانس أو خبرة مهنية لمدة 8 سنوات على الأقل في المجال القانوني والاقتصادي والتي لها مؤهلات في مجالات المنافسة والتوزيع والاستهلاك، وفي مجال الملكية الفكرية.

- 4 أعضاء يختارون من ضمن المهنيين المؤهلين الممارسين الحائزين على شهادات جامعية ولهم خبرة 5 سنوات على الأقل في مجال الإنتاج والتوزيع والحرف، والخدمات والمهن الحرة.

- عضوان مؤهلان يمثلان جمعيات حماية المستهلكين

بالإضافة إلى ذلك فإنه يتم تعيين الرئيس ونائبيه والأعضاء الآخرون بموجب مرسوم رئاسي، ويتم اختيار الرئيس من ضمن المجموعة الأولى وأحد نوابه من الفئة الثانية والآخر من الفئة الثالثة وهذا حسب نص المادة 11 من نفس القانون².

أما بالنسبة لإنهاء مهام أعضاء مجلس المنافسة فمن خلال المادة 11 الفقرة الرابعة منه فإنها نصت على أنه يتم تجديد عهدة أعضاء مجلس المنافسة كل 4 سنوات في حدود نصف أعضاء كل فئة من الفئات المذكورة في المادة 24.

ب. الصلاحيات القمعية لمجلس المنافسة:

يملك مجلس المنافسة بفعل المهام المنوطة به، صلاحيات عديدة خوله إياها المشرع، أهمها سلطة القمع التي يمارسها بواسطة آليات وقائية وعقوبات ردعية، وتتمثل في التدابير القانونية التي تمكنه من متابعة ومكافحة كل الممارسات غير المشروعة المنافية للمنافسة التي ترتكبها المؤسسات خلال نشاطاتها الاقتصادية، والتي قد تؤدي إلى إقصاء المنافسين وتقويض

¹ المادة 10 من الأمر 12/08، مرجع سابق.

² المادة 11 من الأمر 12/08، مرجع سابق.

الباب الأول الإطار المفاهيمي للجزاءات الإدارية

المنافسة في السوق،¹ وذلك عن طريق إقرار جزاءات عن كل مخالفة، ونجد قد عدد مجموعة من المخالفات والممارسات غير المشروعة المنافية للمنافسة التي ترتكبها المؤسسات خلال نشاطاتها الاقتصادية وهذا حسب نص المواد من المادة 6 إلى المادة 14 من قانون المنافسة رقم 12/08، كما أنه وبالرجوع إلى أحكام المواد من 56 إلى 62 من قانون المنافسة نجدها كلها تنص على عقوبات إدارية متمثلة أساساً في الغرامات الإدارية التي يفرضها المجلس على كل من يخالف أحكامه، فعلى سبيل المثال نجد المادة 56 تنص على "يعاقب على الممارسات المقيدة للمنافسة على ما هو منصوص عليها في المادة 14 من هذا القانون بغرامة لا تفوق 12% من مبلغ رقم الأعمال من غير الرسوم المحقق في الجزائر"، وغيرها من المواد التي تنص صراحة على السلطة القمعية لمجلس المنافسة،² وسوف نوضح في الجدول التالي أهم الجزاءات المالية التي يوقعها مجلس المنافسة:

السند	المخالفة	الجزاء
المادة 56 تم تعديلها عن طريق المادة رقم 26 من القانون رقم 12-08	الممارسات المقيدة للمنافسة كما هو منصوص عليها في المادة 14 من الأمر رقم 03/03 المعدل والمتمم	غرامة 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، وإذا كان مرتكب المخالفة لا يملك رقم أعمال محدد، فالغرامة لا تتجاوز ستة ملايين دينار (6.000.000) دج
المادة 57	ساهم شخصيا بصفة احتيالية في تنظيم الممارسات المقيدة للمنافسة وفي تنفيذها كما هي محددة في هذا الأمر	غرامة قدرها مليوني دينار (2.000.000 دج)
المادة 58 تم تعديلها عن طريق المادة	إذا لم تنفذ الأوامر والإجراءات المؤقتة المنصوص عليها في المادتين 45 و46 في الأجل المحددة	الحكم بغرامات تهديدية لا تقل عن مبلغ مائة وخمسين ألف دينار (150.000 دج) عن كل يوم تأخير

¹ بزاز الوليد، السلطة القمعية لمجلس المنافسة بين حماية المنافسة الحرة وضبط حرية المبادرة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 06، العدد 02، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2019، ص 368

² المواد من 6 إلى 14 من الأمر 12/08، مرجع سابق.

		رقم 27 من القانون رقم 12-08
إقرار غرامة لا تتجاوز مبلغ ثمانمائة ألف دينار (800.000 دج) بناء على تقرير المقرر، بالإضافة إلى الحكم بغرامة تهديدية لا تقل عن مائة ألف دينار (100.000 دج) عن كل يوم تأخير	المؤسسات التي تعتمد تقديم معلومات خاطئة أو غير كاملة بالنسبة للمعلومات المطلوبة أو تتهاون في تقديمها، طبقاً لأحكام المادة 51 أو التي لا تقدم المعلومات المطلوبة في الآجال المحددة من قبل المقرر	المادة 59 تم تعديلها عن طريق المادة رقم 28 من القانون رقم 12-08
غرامة مالية يمكن أن تصل إلى 7 % من رقم الأعمال من غير الرسوم، المحقق في الجزائر خلال آخر سنة مالية مختتمة، ضد كل مؤسسة هي طرف في التجميع أو ضد المؤسسة التي تكونت من عملية التجميع	القيام بعمليات التجميع المنصوص عليها في أحكام المادة 17 والتي أنجزت بدون ترخيص من مجلس المنافسة	المادة 61
إقرار عقوبة مالية يمكن أن تصل إلى 5 % من رقم أعمال من غير الرسوم المحققة في الجزائر خلال آخر سنة مالية مختتمة ضد كل مؤسسة هي طرف في التجميع أو المؤسسة التي تكونت من عملية التجميع	حالة عدم احترام الشروط أو الالتزامات المنصوص عليها في المادة 19 المتعلقة بضرورة الالتزام بالشروط المتفق عليها من أجل منح رخصة التجميع.	المادة 62
الأمر بنشر قراره أو مستخرجا منه وتوزيعه أو تعليقه (وذلك كعقوبة حتما سوف تؤثر في سمعة المؤسسات المعنية بالعقوبة)	الممارسات التي تم معابنتها والمقيدة للمنافسة وتم إقرار جزاء فيها.	المادة 45 المادة 49

ج. حياد مجلس المنافسة:

يقصد بالحياد الالتزام بالموضوعية والابتعاد عن الانحياز للذات والمصالح الخاصة عند اتخاذ القرارات، تعزيز مصلحة المواطنين من خلال تحديد مجموعة من القواعد التي تضمن حياد مجلس المنافسة، وتشمل ذلك نظام التنافي والتتحي والتسبيب والمساواة بين أطراف النزاع.¹

- **التنافي:** يهدف مفهوم "التنافي" إلى منع أعضاء مجلس المنافسة من أداء أي وظيفة أخرى، سواء في القطاع العام أو الخاص، بجانب مهامهم في المجلس،

¹ نسيغة فيصل، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق ص 134.

وهو ما نصت به الفقرة الثالثة من المادة 29 من الأمر رقم 03/03 المعدل والمتمم، إذ يجب على أعضاء المجلس التفرغ الكامل لأداء مهامهم دون الانخراط في أي مؤسسة أخرى مما قد يؤثر على حياديتهم، في حالة وجود نزاع يتعلق بهذه المؤسسة، ويأتي ذلك في إطار الحفاظ على حيادية المجلس والحفاظ على مصالح الأفراد.¹

- **التنحي:** فقد نصت المادة 29 في فقرتها الأولى على عدم جواز مشاركة أي عضو في مجلس المنافسة في مناقشة أي قضية تهم مصالحه أو ترتبط بصلة قرابة به إلى الدرجة الرابعة، أو إذا كان قد مثل أو يمثل أحد الأطراف المعنية. وبالتالي، يجب على أي عضو يمتلك مصلحة في مؤسسة طرف في النزاع أن يبلغ رئيس المجلس بذلك،² ويتولى هذا الأخير بإبعاده عن المشاركة في أية مناقشات أو مداولة تتعلق بالنزاع الذي بين المؤسسة المذكورة مع طرف آخر.³
- **التسييب:** تتضمن المادة 45⁴ من قانون المنافسة بنودًا هامة تهدف إلى ضمان احترام مساواة الأطراف في السوق، ومن بين تلك البنود فقد نص القانون أنه على مجلس المنافسة إصدار أوامره أو قراراته معللة وذلك بهدف وضع حد للممارسات المقيدة والمنافية للمنافسة، وتعتبر هذه الضمانة الهامة جوهرية لضمان حيادية مجلس المنافسة، ومنه يمكن استخلاص حيادية المجلس من الوقائع المذكورة في تلك القرارات أو الأوامر المعللة التي يصدرها المجلس، وبالتالي يتمكن المجلس من القيام بمهامه بحياد وعدالة، مما يساعد في تعزيز

¹ عز الدين عيساوي، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، رسالة ماجستير، كلية

الحقوق - جامعة مولود معمري - تيزي وزو، الجزائر، 2005/2006م، ص 25.

² المادة 29 من الأمر 12/08، مرجع سابق.

³ جلال مسعود، مدى استقلالية وحيادية مجلس المنافسة، مرجع سابق ص 240.

⁴ المادة 45 من الأمر 12/08، مرجع سابق.

الثقة في قدرته على حماية الحرية الاقتصادية وضمان تحقيق المنافسة الصحيحة في السوق.

• **المساواة بين أطراف النزاع:** يتجلى مفهوم المساواة في ضرورة تأمين نفس الفرص والوسائل لجميع الأطراف، حتى يتمكنوا من الدفاع عن حقوقهم بكل كفاءة وفعالية، ويتم تحقيق هذا الأمر عن طريق إتاحة الفرصة للأطراف للاطلاع على الملف المتعلق بالنزاع والاستعانة بمدافع لتمثيلهم والدفاع عن مصالحهم.

• **الاطلاع على الملف:** يحق للطرف المعني بالإجراء القمعي الاطلاع على ملف القضية، إذ نصت المادة 30 في فقرتها الثانية من الأمر رقم 03/03 المعدل والمتمم بأنه يمكن للأطراف المعنية بالقضية بالإضافة إلى ممثل الوزير المكلف بالتجارة طلب الحصول على نسخة من ملف القضية للاطلاع عليه، وكذا طلب الحصول على التقرير المودع من طرف المقرر بعد نهاية التحقيق، وذلك قبل انعقاد جلسة النظر في القضية من طرف مجلس المنافسة، هذا وقد نظمت المادة 28 من النظام الداخلي لمجلس المنافسة الخطوات اللازمة للاطلاع على الملفات.¹

• **الاستعانة بمدافع:** لقد تم تكريس مبدأ حق الدفاع بموجب المادة 169 من الدستور والتي تقضي بأن الحق في الدفاع مكفول للجميع، وحرصاً على تطبيق هذا المبدأ في قطاع المنافسة، نصت المادة 30 من الأمر رقم 03/03 المعدل والمتمم على أنه يمكن للأطراف المعنية بالإجراءات القمعية أن تعين محامياً أو أي شخص آخر لتمثيلها، ويتمتع الأطراف المعنية بالاستعانة بمدافع مكفول في

¹ بزاز الوليد، السلطة القمعية لمجلس المنافسة بين حماية المنافسة الحرة وضبط حرية المبادرة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 06، العدد 02، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2019، ص 379.

جميع مراحل الإجراءات القمعية، سواء أثناء التحقيق أو أمام مجلس المنافسة خلال الجلسات المعقودة للنظر في القضية، وهو ما جاءت به المادة 24 في فقرتها الثالثة من النظام الداخلي لمجلس المنافسة، كما تم تحديد طريقة التدخل الشفوي للأطراف وفقاً للمادة 27 من النظام الداخلي لمجلس المنافسة كذلك، حيث تم تحديد ترتيب التدخل كالتالي: المقرر ثم ممثل الوزير المكلف بالتجارة، وبعد ذلك تتمكن الأطراف المعنية من التدخل شفويّاً في الجلسة.¹

المطلب الثاني: الضمانات الشكلية للجزاءات الإدارية (التسبيب):

يعد التسبيب أحد الشروط الأساسية لمشروعية القرارات الإدارية، وبما أن الجزاءات الإدارية تصدر عادة في صورة قرارات إدارية، فإنه من المهم بالنسبة للإدارة الالتزام بالإجراءات الشكلية واحترامها عند إصدارها لتلك القرارات المتضمنة توقيع الجزاءات الإدارية، ومن بين أهم هذه الإجراءات التي يجب اتباعها هو التسبيب الصحيح للقرارات الإدارية.

الفرع الأول: مفهوم التسبيب:

لقد اتفق أغلب الفقهاء على أن الجزاءات الإدارية التي يتم توقيعها من طرف الإدارة المختصة هي قرارات إدارية ذات طابع جزائي، قد تمس وتؤثر على حقوق وحرّيات الأفراد، وبالتالي فإن التسبيب الصحيح للقرارات الإدارية يعد أمراً أساسياً ولا يمكن الاستغناء عنه وأصبح إجراء جوهرياً يتحتم إسناده إلى القرار الإداري ذات الطابع الجزائي.²

وللإحاطة بمعنى تسبيب القرارات الإدارية لابد من الإشارة إلى مفهومه من الجانب

اللغوي، الفقهي والقضائي:

فالتسبيب لغة: مصدر كلمة سبب (اسم) وجمعه أسباب ومنه: السَّبَبُ أي كل شيء

يتوصل به إلى غيره، ويقال بِسَبَبِ ذَلِكَ أي لِأَجْلِ ذَلِكَ أو مِنْ جَرَاءِ ذَلِكَ، وَأَسْبَابُ الْحُكْمِ وهو مَا

تَقَدَّمَهُ الْمَحْكَمَةُ مِنْ أَدَلَّةٍ وَحُجَجٍ وَمَا إِلَى ذَلِكَ، وَسَبَبٌ مَعْنَاهُ طَرِيقٌ وَأَسْبَابُ السَّمَاءِ : نَوَاحِيهَا،

¹ ZOUAIMIA Rachid, Le droit de la concurrence, Maison d'édition belgeise, 2012, p.228

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، مرجع سابق ص 45.

دَرَجَاتُهَا وَمِنْهُ قَوْلُهُ تَعَالَى "لَعَلِّي أُنَبِّئُ الْأَسْبَابَ، أَسْبَابَ السَّمَوَاتِ" (قرآن غافر آية 36 ، 37)
وَالسَّبَبُ فِي الْعَرُوضِ: هُمَا حَرْفَانِ، مُتَحَرِّكٌ فَسَاكِنٌ، أَوْ مُتَحَرِّكَانِ، فَالْأَوَّلُ يُسَمَّى السَّبَبَ الْخَفِيفَ
وَالثَّانِي يُسَمَّى السَّبَبَ الثَّقِيلَ جَمْعَ أَسْبَابٍ.¹

أما عن التسبب اصطلاحاً فهو مصطلح مركب لا يختلف جوهره عن مصطلح السبب، حيث يتضمن كل منهما عرض الأسباب والوصول إلى نتائج محددة،² ومعنى التسبب في اللغة فإن المعنى يتمثل في ذكر الأسباب الداعية والمؤدية إلى اتخاذ قرار معين لتحقيق هدف محدد، دون الاهتمام بمنطقية وشرعية الأسباب أو الهدف المراد تحقيقه، أما التسبب في أحكام القضاء يتمثل في استخدام المحكمة لأدلة وحجج قانونية واقعية لتوجيه حكمها،³ ومنه القول أن التسبب يعتبر أداة للإقناع والتبرير، حيث يتمثل في استخدام مقدمات محددة والتي بدورها تؤدي بها إلى تحقيق نتائج محددة.⁴

فقد اعتمد الفقه الإداري المعاصر في تعريف التسبب على أنه الكشف عن العناصر القانونية والواقعية التي ساعدت على اتخاذ القرار الإداري، سواء أكان الإفصاح جاء بمبادرة من الإدارة بشكل تلقائي أو كان بموجب التزام قانوني وجوبي، ويمكن أن يكون بموجب التزام قضائي، كما يجب أن يكون التسبب موجود في الوثائق التي تحتوي على القرارات الإدارية ويجب أن يتم إخطار الأطراف المعنية بالأسباب التي دعت الإدارة لاتخاذ القرار، وبهذا المعنى فإن التسبب يندرج ضمن المشروعية الخارجية للقرار، والتي تتضمن كل من ركن الاختصاص،

¹ مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، ج1، ط2، 1960م، ص 420.

² عبد الفتاح عزمي، تسبب الأحكام وأعمال القضاة، دار الفكر العربي، مصر، 1998م، ص 14.

³ سامي الطوخي، الرقابة القضائية على تسبب القرارات الإدارية- دراسة تطبيقية مقارنة، دائرة القضاء- أبو ظبي، 2013م، ص 16.

⁴ يوسف محمد المصاورة، تسبب الأحكام وفقاً لقانون أصول المحاكمات المدنية الأردني، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، 2000م، ص 06.

الشكل والإجراءات وكل المسائل المتعلقة بها،¹ ويعد التسبب من أحد جوانب الشكل الذي يتضمن الكتابة والتوقيع والتاريخ ومختلف الإشارات.²

كما أنه لا ينبغي على التسبب أن يتوقف عند بيان الأسباب القانونية والواقعية والتي دفعت بالإدارة إلى اتخاذ القرار،³ بل يجب أن يشمل أيضا بيان الأسباب التي تم الاستجابة لها في حيثيات القرار مثل الطلبات الهامة والآراء الاستشارية وآراء واعتراضات المعنيين وآرائهم، وكذلك نتائج استطلاع الرأي والتحقيقات إذا كان القرار الصادر قد انتهى إلى نتائج عكس تلك الطلبات والآراء والتحقيقات، وأن تتفق هذه النتيجة مع المشروعية ويشمل ذلك سواء كان القرار الإداري فردياً أو لائحيًا.⁴

يمثل تسبب القرارات الإدارية المتضمنة جزاءات إدارية ذكرا وافية للمبررات التي دفعت الإدارة إلى اصدار ذلك الجزاء، حيث يتيح للمخاطبين به فهم الدوافع التي أدت إلى عقابهم بشكل واضح، وهو ما يعزز من مبدأ الشفافية والعدالة في الإجراءات الإدارية.⁵

ومن هنا فإن التسبب يتمثل في ذكر الأسباب التي دفعت الإدارة لاتخاذ القرار الإداري بفرض العقاب داخل نص القرار، وهو يعد مقدمة للنتيجة التي تمثلها القرار، ولا يعني التسبب اتحاده مع السبب في المعنى، إذ يعني التسبب قيام الإدارة بذكر الأسباب الكامنة وراء قرارها، في حين أن السبب هو ذلك الدافع بالإدارة لاتخاذ القرار في المقام الأول، ويمكن أن يكون مسألة واقعية أو قانونية.

¹ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، مصر، 2008، مرجع سابق، ص 92.

² سامي الطوخي، الرقابة القضائية على تسبب القرارات الإدارية- دراسة تطبيقية مقارنة، مرجع سابق ص 18.

³ علي خطار شنتاوي، تسبب القرارات الإدارية في فرنسا والأردن، مجلة الدراسات والعلوم الإنسانية، مج 22، ع 26، 1995م، ص 3091.

⁴ سامي الطوخي، الرقابة القضائية على تسبب القرارات الإدارية- دراسة تطبيقية مقارنة، مرجع سابق ص 20.

⁵ مرجع سابق ص 44.

ويجب التتويه إلى أن هناك فرقا بين السبب الذي يشكل عنصرا أساسيا في القرار الإداري وتسبب القرار الإداري، فالسبب هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تبرر تدخل الإدارة وإصدار القرار الإداري، فهو يمثل عنصرا خارجيا موضوعيا ولا يمكن للقرار الإداري أن يكون صحيحا بدونه. أما تسبب القرار الإداري فهو إشارة إلى المبررات التي استندت إليها الإدارة لإصدار القرار، وهو عنصر خارجي موضوعي في القرار ولا يؤثر تخلفه عن الوجود على صحة القرار، وعادة ما يفترض في الإدارة أن قراراتها مستندة إلى أسباب صحيحة ومشروعة، ويجب على من يريد الاعتراض على ذلك إثبات خلاف ذلك،¹ وقد أكد مجلس الدولة هذا المفهوم في قضية والي مستغانم ضد الجمعية المسماة منتجي الحليب، حيث قضى بأن عدم ذكر السبب في قرار الوالي بوقف نشاط الجمعية يتعارض مع مبدأ قانوني عام.²

ويمكننا القول بأنه على الرغم من وجود تشابه في الاشتقاق اللغوي بين سبب القرار وتسبب، فإن هناك farkاً جوهرياً بينهما، إذ يعد سبب القرار ركناً أساسياً من أركان صحة القرار، بينما يعتمد تسبب على المبررات التي أدت إلى إصدار القرار، ولا يؤثر عدم وجود هذه المبررات على صحة القرار ما لم يكن القانون يلزم الإدارة بتوضيحها كشرط لصحة القرار،³ وبالتالي يجب أن تصدر كافة القرارات الإدارية لسبب قائم ومشروع محدد بواسطة وقائع ظاهرة.⁴

ومن خلال التعريفات السابقة للتسبب والسبب في القرار الإداري، يمكن تحديد العلاقة بينهما كما يلي:

- إن التسبب في القرار الإداري يعد إجراءً شكلياً لا يرتقي مرتبة الركن في القرار، إلا إذا كان تسببه يعتبر واجباً قانونياً أو نتيجة التزام تم فرضه من طرف

¹ أنس جعفر، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية- القاهرة، 2004م، ص 59.

² حسين بن الشيخ آت ملويا، المنتقي في قضاء مجلس الدولة، دار هومة- الجزائر، ج 2، 2004م، ص 193.

³ بودريوة عبد الكريم، القضاء الإداري في الجزائر: الواقع والآفاق، مجلة مجلس الدولة، ع 06، 2003م، ص 21.

⁴ محمد محمد عبد اللطيف، تسبب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية- القاهرة، 1996م، ص 100.

القضاء، بالمقابل يعد السبب ركناً أساسياً من أركان القرار الإداري، ويؤدي عدم وجوده إلى بطلان القرار، لأنه يتوجب على قرار إداري أن يستند إلى أسباب صحيحة وحقيقية، حيث يعد هذا المبدأ أساساً عاماً يجب احترامه في جميع القرارات الإدارية.¹

• كما أن التسبب يعد أحد العناصر الشكلية للقرار الإداري، ويتعلق بالقواعد المحددة للمشروعية الخارجية للقرار، في حين أن الأسباب فهي تعد من العناصر الموضوعية للقرار، وتخضع للقواعد المتعلقة بالمشروعية الداخلية للقرار الإداري.²

• يتولى القضاء الإداري مسؤولية الرقابة القضائية على أسباب القرار كجزء مستقل ومهم للغاية، ويُعدُّ هذا الركن من العناصر الأساسية التي يقوم عليها القرار الإداري، كما يُعدُّ أيضاً أحد أشكال الإلغاء،³ ويترتب على هذه الرقابة القضائية على أسباب القرار في إطار السلطة التقديرية عدة عواقب، بما في ذلك الامتداد إلى مسألة الملائمة، ولكنها لا تفرض الرقابة على التسبب على الإدارة إلا في حالات استثنائية.⁴

ويتميز التسبب بعدة مزايا، فهو يستند إلى مبادئ ديمقراطية ويعزز مبدأ الشفافية في صنع أو إنشاء القرارات الإدارية، وعلاوة على ذلك فالتسبب يتيح للإدارة الدراسة الدقيقة والمتأنية للمسائل المطروحة أمامها قبل اتخاذ وإصدار قراراتها، وكذلك من الفوائد الأخرى للتسبب أنه يساعد صاحب الشأن على فهم الأسباب التي أدت إلى صدور القرار الإداري

¹ سمية كامل، الشكل في القرارات الإدارية- دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية- بيروت، 2013م، ص 97.

² سامي الطوخي، الرقابة القضائية على تسبب القرارات الإدارية- دراسة تطبيقية مقارنة، مرجع سابق ص 25.

³ علي خطار شنتاوي، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة- القاهرة، ج2، 2001م، ص 171.

⁴ سمية كامل، الشكل في القرارات الإدارية- دراسة مقارنة، مرجع سابق ص 97.

ضده، مما يمكنه من اتخاذ قرار بشأن تقبل القرار أو التظلم منه أو الطعن فيه،¹ وبالتالي، فهو يساعد على تحقيق الشفافية وإزالة الشكوك حول صحة القرار الإداري، مما يؤدي إلى تعزيز استقرار وثقة الجمهور في قرارات الإدارة.²

وبما أن القرارات الإدارية المتضمنة جزاءات إدارية تتضمن طبيعة جزائية وتؤثر على الحقوق وحرريات الأفراد، مما يثير السؤال حول مدى أهمية تسبب القرار الصادر بجزاء كعنصر شكلي وجوهري يجب احترامه وما إذا كان تخلف الإدارة عن ذلك يؤدي إلى إبطال القرار أو يخضع للقواعد العامة؟

وعلى الرغم من أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها وفقاً للقاعدة العامة،³ إلا أن المشرع الجزائري خرج عنها وفرض تسبب القرارات المتعلقة بمجال الجزاءات الإدارية، وذلك نظراً لمساسها بحقوق وحرريات الأفراد، وهذا يعكس محاولة المشرع لتحقيق التوازن بين المصلحة العامة وحفظ حقوق الأفراد، حيث خول المشرع الإدارة سلطة توقيع الجزاء، ولكنه في الوقت

¹ محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، مرجع سابق ص 189.

² عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف - الإسكندرية، 2003م، ص 487.

³ قبل عام 2006 لم تتضمن التشريعات الجزائرية الزام الإدارة بتسبب قراراتها كمبدأ عام، واعتمد بدلاً من ذلك على مبدأ جواز التسبب بدون وجوبه، وقد صدر المرسوم رقم 88-131 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، والذي أكد على أهمية احترام المؤسسات والهيئات العمومية وحرريات وحقوق المواطنين المضمونة دستورياً، وضرورة احترام القانون في أداء المؤسسات لمهامها، وضرورة إعلام المواطنين بالتنظيمات والتدابير ذات الصلة بعلاقتهم مع الإدارة، وتوجيههم وإرشادهم في ظروف ملائمة لتحسين جودة الخدمة، في المقابل، حدد المرسوم واجبات المتعامل مع الإدارة في المساهمة في ترسيخ سلامة الدولة من خلال احترام موظفي الإدارة وتجسيدها، وأكد على ضرورة إبلاغ المواطن بكل قرار موجه له ما لم يكن هناك نص قانوني أو تنظيمي يمنع ذلك، وحدد شروط صحة هذا الإعلام وحق المواطن في التقدم بالطعن بشأنه، وأوضح أن كل قرار يدين المواطن يجب أن يحدد الإجراء والجهة أو السلطة الإدارية التي يمكن تقديم الطعن إليها. وللمزيد أنظر:

المرسوم رقم 88/131 المؤرخ في 04 يوليو 1988 والذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ر عدد 27 المؤرخة في 06 جوان 1988.

وتعتبر سنة 2006 السنة التي أصدر فيها المشرع الجزائري عدة قوانين اعتمد فيها الزامية تسبب الإدارة للقرارات التي تصدرها ومن أهم تلك القوانين نجد قانون الوقاية من الفساد ومكافحته الذي ألزم الإدارة بتسبب قراراتها بشكل صريح عندما تكون في غير صالح المواطن وكذلك توضيح طرق الطعن المتاحة، كما تم صدور القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الذي ينظم العمل في الجهاز الإداري.

نفسه فرض عليها التسبب لتوضيح الأسباب التي أدت إلى اتخاذ ذلك القرار، وعلى سبيل المثال، يتضمن قانون المنافسة المادة 45 التي تتطلب من مجلس المنافسة تقديم أوامر معلة لقراراته إذ نصت على أنه "يتخذ مجلس المنافسة أوامر معلة...".

كما فرض المشرع كذلك في مجال التهيئة والتعمير على الإدارة تقديم أسباب واضحة ومفصلة لقرارات الهدم أو رفض منح رخصة البناء، وذلك وفقاً للمادة 62 من قانون التهيئة والتعمير، ومثل هذا الالتزام ينطبق أيضاً على سحب رخص القيادة وفقاً لقانون المرور وغيره من الأمثلة.

الفرع الثاني: أهمية تسبب القرارات الإدارية:

يتضمن تسبب القرارات الإدارية مزايا متعددة ومتنوعة لكل من الإدارة نفسها وللأفراد، بالإضافة إلى القضاء الإداري المسؤول عن مراقبة مشروعية هذه القرارات.

أولاً: أهمية التسبب بالنسبة للإدارة والقضاء:

بالنسبة للإدارة: يتمثل جوهر تسبب القرارات الإدارية في اظهار رأي الإدارة حول مسألة ما، ويعتبر هذا المفهوم أساساً ديمقراطياً يتيح لموظفي الإدارة التعبير عن أسباب قراراتهم، ومن خلال هذا الإجراء، يتم تعزيز شفافية العمل الإداري وتعزيز الثقة بالإدارة، وعلاوة على ذلك، يتمكن القضاء الإداري من مراقبة مشروعية القرارات الإدارية وتحقيق العدالة، مما يساعد على منع الفساد والظلم. وبالتالي، يعد التسبب وسيلة هامة للإدارة لضمان تقاضي الاستبداد وضمان المساواة والعدالة في معاملاتها مع المواطنين.¹

وعلى ذلك يعزز التزام الإدارة بتسبب قراراتها الإدارية الثقة العامة بينها وبين الجمهور، حيث يمثل الالتزام بالتسبب إشارة إلى اهتمام الإدارة بتقديم تفسيرات واضحة وشفافية لقراراتها، وبما أن التسبب يجعل الإدارة تدرس قراراتها بعناية ويضعها على المسار الصحيح، فإن ذلك يحث موظفي الإدارة على بذل المزيد من العناية عند اتخاذ القرارات وتجنب الأخطاء التي

¹ سامي الطوخي، الرقابة القضائية على تسبب القرارات الإدارية- دراسة تطبيقية مقارنة، مرجع سابق ص 21.

يمكن أن تؤدي إلى إلغائها،¹ وبالإضافة إلى ذلك، فإن التسبب يدفع الإدارة لدراسة جدوى قراراتها وتحليلها بعمق لضمان أن تكون في مصلحة المجتمع.²

بالنسبة للقضاء: إن من المسلم به أن يقتضي مبدأ الشرعية سيادة القانون، ولا يمكن تحقيق سيادة أحكام القانون إلا بتمكين المحاكم من مراقبة مشروعية تصرفات وأعمال الإدارة،³ والتسبب هو وسيلة من وسائل ذلك، حيث يسهل مهمة القاضي الإداري في تحليل مدى مشروعية الأسباب الواقعية والقانونية التي تحملها القرارات الإدارية، ويجعل من الممكن التحقق من صحة ذلك القرار، ولذلك، يجب أن يكون من الضروري على القاضي أن يُجبر الإدارة على الكشف عن أسباب التي دفعتها لاتخاذ قراراتها،⁴ وفي حالة عدم الامتثال يتم تحميلها بعقوبة الإلغاء.

وهناك مجموعة من الضوابط التي تم الاستقرار عليها من قبل القضاء الإداري، ومن أهم هذه الضوابط ما يلي:⁵

- يتعين على التسبب أن يكون كافياً لتبرير صدور القرار، بمعنى يجب أن يؤدي إلى النتيجة التي توصل إليها القرار ليتمكن من تبرير صحة هذا القرار، وأن يكون التسبب معاصر لصدور القرار أي يحدث في نفس الوقت الذي تم فيه اتخاذ القرار.

¹ محمد بن مرهون سعيد المعمرى، تسبب القرارات الإدارية- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، 2002م، ص 125.

² سامي الطوخي، الإدارة بالشفافية الطرق إلى الإصلاح والتنمية، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، دار النهضة العربية- القاهرة، 2006م، ص 124.

³ سليمان الطماوي، مشكلة استبعاد المشرع لبعض القرارات الإدارية من رقابة القضاء الإداري، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية- مصر، ع1، 2، س 3، 1961م، ص 136.

⁴ سمية كامل، الشكل في القرارات الإدارية- دراسة مقارنة، مرجع سابق ص 49.

⁵ محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، مرجع سابق ص 196.

وأنظر أيضاً: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، مرجع سابق ص 49.

- ضرورة أن يكون القرار الإداري مبنياً على أسس واضحة ومشروعة ولا ينبغي أن يكون استناداً إلى مصالح شخصية أو معايير غير قانونية، أي يجب أن يكون التسبب كاملاً وواضحاً دون أي غموض أو إبهام أو يشوبه نقص.
- يتعين على الإدارة أن تبين الأسباب الواقعية والقانونية التي أدت إلى اتخاذ القرار، ويتوجب عليها الإفصاح عنها بوضوح وصراحة، كما يجب أن يتضمن القرار الإداري تحديداً دقيقاً للواقعة المعنية أو الشخص المعني بها أو المجموعة التي تشترك في واقعة متماثلة، ولا يجوز تسبب القرار بصورة شاملة لعدد من الأشخاص ذوي مراكز قانونية مختلفة، حيث ينبغي على القرار أن يحتوي على أسباب مناسبة لكل شخص تتفق مع وضعه القانوني.
- يجب أن يكون القرار الإداري متناسباً مع الهدف الذي يرمي إليه، ولا ينبغي أن يكون أشد فتكاً مما يتطلبه الهدف أو يزيد عن حد التدخل المشروع في الحقوق والحريات.
- يجب أن يتم إخطار الطرف المعني بالقرار الإداري بالطريقة الواضحة والمفهومة، وبما يتضمن معلومات عن حقه في الاستئناف والطعن والدفاع عن حقوقه.
- يتعين على الإدارة تحمل مسؤولية إثبات مشروعية القرار الإداري وصحته، وإذا لم تتمكن من ذلك، فإن القرار سيكون غير مشروع وسيعرضها للإلغاء وتحمل مسؤولية تعويض الطرف المتضرر.

ثانياً: أهمية التسبب بالنسبة للمعنيين بالقرار:

إن السلطة التنفيذية ومختلف الهيئات الإدارية التابعة لها سواء التقليدية منها أو المستقلة تهتم بإدارة وتسيير مختلف المرافق العامة لخدمة وضمان راحة المواطنين وكذا لتوفير مختلف

حاجياتهم من خدمات أو سلع، والعمل على تطوير وتوفير بيئة تنظيمية شاملة تهدف إلى تحقيق التنمية المستدامة في جميع المجالات.¹

كما أن تسبب القرارات الإدارية يُعدّ من الضمانات الأساسية لحماية حقوق وحريات الأفراد، إذ يتيح لهم معرفة وفهم أسباب صدور القرارات التي يتم اتخاذها ضدهم، ويعد هذا الأمر شكلاً جوهرياً يرتبط بصحة القرار الإداري، حيث إذا تم تجاهله أو تخلفه يعتبر القرار باطلاً، كما يؤدي التسبب إلى احترام حقوق المعنيين بالقرار والذي يعتبر مبدأ عاماً تم إقراره من قبل القانون الطبيعي، ولا يتوقف على مبدأ علم المعني بأسباب القرار الصادر ضده فقط بل يحقق أيضاً حياد ونزاهة رجل الإدارة،² ويعتبر الكشف عن الأسباب وسيلة غير مباشرة لضمان الحق في الدفاع، إلى جانب أن التسبب يساهم في إقناع الرأي العام بعدالة القرارات الإدارية وبالتالي كسب ثقة المعنيين بها، مما يؤدي بدوره إلى تقليل الدعاوى وتحديد نسبة نجاح طعونهم القضائية، ويخفض الأعباء المالية والجهد المبذول في إجراءات التقاضي.³

بناءً على ما تم ذكره سابقاً، يمثل تسبب الجزاء الإداري وسيلة فعالة لتحقيق فعالية وحسن تطبيق العقوبات الإدارية، ومن الضروري أن يكون هذا التسبب كافياً لتبرير صحة القرار ومناسباً لنوع المخالفة وطبيعتها، بالإضافة إلى وجوب تفصيل العقوبة المفروضة على المعني، كما يجب أن يكون القرار واضحاً ودقيقاً ومفصلاً، مع تحديد الأسباب التي دفعت الإدارة لإصدار القرار بشكل واضح ومفهوم، وبالتالي، يجب أن يتزامن تسبب القرار الإداري مع صدور القرار نفسه، وأن يكون مؤثراً في نتيجة القرار.⁴

وبعد دراسة الضمانات الشكلية والإجرائية يتبين لنا أنها ضرورية للضمان سلامة ومشروعية الجزاءات الإدارية، ولكنها ليست كافية بمفردها، إذ يجب أن ترافق هذه الضمانات

¹ سامي الطوخي، الرقابة القضائية على تسبب القرارات الإدارية- دراسة تطبيقية مقارنة، مرجع سابق ص 136.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة- تدرج العقوبة من الغرامة إلى الغلق الإداري، دار الكتاب الحديث- القاهرة، 2008م، ص 46.

³ سمية كامل، الشكل في القرارات الإدارية- دراسة مقارنة، مرجع سابق ص 92، 93.

⁴ محمد محمد عبد اللطيف، تسبب القرارات الإدارية، مرجع سابق ص 102.

بضمانات أخرى، وهي الضمانات الموضوعية التي تهدف إلى تأكيد مشروعية الجزاءات الإدارية.

المبحث الثاني: الضمانات الموضوعية لمشروعية الجزاءات الإدارية:

باعتبار أن الضمانات الإجرائية والشكلية التي خولها القانون ضرورة لضمان سلامة وشرعية الجزاءات الإدارية، ولكنها لا تكفي بمفردها لتحقيق مبدأ شرعية هذه الجزاءات، لذلك يجب أن تكون هناك ضمانات موضوعية أيضا تحمي الأفراد من التعسف الإداري، ويأتي دور هذه الضمانات الموضوعية بأهمية فائقة في تحقيق هذا الهدف، حيث يجب أن يكون الجزاء الإداري مشروعاً (المطلب الأول)، وشخصياً (المطلب الثاني).

المطلب الأول: شرعية الجزاءات الإدارية:

يتمثل مبدأ الشرعية في الإدارة العمومية في "تحقيق نشاطات الدولة ومؤسساتها بما في ذلك الهيئات التشريعية والتنفيذية والقضائية بما يتفق مع القواعد القانونية"، وهو ما يعني أن الضمانات القانونية هي جزء أساسي من تحقيق مبدأ الشرعية في الجزاءات الإدارية. وقد ذهب بعض الفقه إلى أن المعنى الحقيقي للشرعية يتمثل في تحقيق العدالة الفعلية عن طريق احترام القواعد القانونية بشكل عام، بما في ذلك القواعد التي يمكن للعقل البشري الكشف عنها وتقييمها، والتي يجب أن يسعى المشرع في الدولة إلى تحقيقها من خلال التشريعات التي يصدرها.¹

كما يعرف بعض الفقهاء مبدأ الشرعية بأنه "عدم جواز معاقبة الأفراد وتجريمهم إلا وفقاً لنصوص قانونية سابقة وواضحة".²

¹ محمد طه حسين، ماهية مبادئ الشرعية والمشروعية ومصادرها، مجلة العلوم القانونية- جامعة بغداد، ع 01، 2019م، ص 111.

² عماد محمد رضا التميمي ورائد سليمان الفقيه، مبدأ الشرعية في الفقه الجنائي الإسلامي وما يحققه من ضمانات للمتهم- دراسة فقهية قانونية مقارنة، مجلة الميزان للدراسات الإسلامية والقانونية، م 03، ع 01، جانفي 2016م، ص 123.

ولقد تم التأكيد في مؤتمر "نيودلهي" المنعقد في عام 1959 على أن مبدأ الشرعية يتكون من عنصرين أساسيين: الأول هو أن جميع السلطات في الدولة تنشأ وتعمل وفقاً للقانون بغض النظر عن مضمونه، فيما يتعلق الثاني بفرضية احترام حقوق الإنسان في القانون ذاته،¹ ووفقاً لهذا المؤتمر، فقد خلص إلى أنه يمكن تعريف مبدأ الشرعية بأنه "المبدأ الذي يعبر عن القواعد والنظم والإجراءات الأساسية التي تحمي الفرد من السلطة وتمكنه من الاستمتاع بكرامته الإنسانية".²

كما قد تم تعريف مبدأ المشروعية الجنائية "بأنه السيطرة الكلية والمطلقة للقانون على عملية التجريم والعقاب وإجراءاتها، وكيفية متابعتها والحكم عليها، وتنفيذ العقوبات والأحكام بما يحمي حرية الأفراد ويؤمن استقرار المجتمع".³

وبناء على التعريفات السابقة، يمكن القول إن مبدأ الشرعية وخاصة الجنائية منها يرتكز على القانون الجنائي كنقطة انطلاق، ولكنه يمتد أيضاً ليشمل القانون الإداري وخاصة في مجال الجرائم والعقوبات، فعلى الرغم من أن القانون هو الذي يحدد الجزاء المناسب للفعل، إلا أن هذا المبدأ يمنع السلطة الإدارية من تحديد جزاء غير محدد في القانون.⁴

يعتبر مبدأ الشرعية أحد أهم المبادئ التي تحكم قانون العقوبات وكذا الشريعة الإسلامية،⁵ إذ يُعبر عنه بالمقولة "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، وهذا يعني أنه لا يمكن اعتبار أي فعل أو تركٍ جريمةً إلا إذا نصَّ عليها القانون بصورة صريحة، وإذا لم يكن هناك

¹ عماد محمد رضا التميمي ورائد سليمان الفقير، مبدأ الشرعية في الفقه الجنائي الإسلامي وما يحققه من ضمانات للمتهم - دراسة فقهية قانونية مقارنة، مرجع سابق ص 123.

² عصام عفيفي حسيني عبد البصير، مبدأ الشرعية الجنائية - دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقه الجنائي الإسلامي، دار النهضة العربية - القاهرة، 2003م، ص 11.

³ عماد محمد رضا علي التميمي ورائد سليمان الفقير، مبدأ الشرعية في الفقه الجنائي الإسلامي وما يحققه من ضمانات للمتهم - دراسة فقهية قانونية مقارنة، مرجع سابق ص 123.

⁴ محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مرجع سابق ص 204.

⁵ عبد الأحد جمال الدين، في الشرعية الجنائية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية - كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ع2، ص 36.

نص صريحٌ فلا يمكن تحميل الشخص المسؤولية أو فرض عليه عقوبة، قد تم ذكر هذا المبدأ في العديد من الآيات القرآنية مثل قوله تعالى: ﴿وَمَا كُنَّا مُعَذِّبِينَ حَتَّى نَبْعَثَ رَسُولًا﴾¹، كما توجد قاعدتين من القواعد الأصولية التي تعزز هذا المبدأ وهما قاعدة "لا حكم لأفعال العقلاء قبل ورود النص" وقاعدة "الأصل في الأشياء والأفعال الإباحة"².

كما أن يهدف مبدأ شرعية العقوبة في مجال القانون الإداري إلى توضيح الالتزامات المفروضة على الفرد والعقوبات المحتملة في حالة مخالفته، مما يساعده على فهم موقفه ومركزه بوضوح، ولتحقيق هذا المبدأ، يتوجب اتباع ضوابط شرعية، مثل وجود تشريع واضح للعقوبات، وصدور العقوبات من سلطة مختصة وبعد اتباع الإجراءات اللازمة، وتطبيق الضمانات المنصوص عليها قانونًا، ويمكن اعتبار هذه الضوابط مبررًا لمبدأ المشروعية، إذ يرتبط الجزاء بالمصالح العليا للمجتمع وتخضع للقيود التي تحددها الحدود الطبيعية لهذا المبدأ.³

ويتوجب في العقوبة المفروضة أن تتناسب مع الجريمة المعاقب عليها وإلا فإن تلك العقوبة تكون باطلة لعدم احترامها لهذه الضوابط،⁴ فمن المبدأ العام للقانون "لا عقوبة ولا جريمة إلا بنص"، والذي يشمل جميع أنواع العقوبات بما في ذلك العقوبات الجنائية والتأديبية والإدارية، وبموجب هذا المبدأ، لا يجوز فرض عقوبة لم ينص عليها القانون صراحةً. وبالتالي، فإن السلطة الإدارية لا يمكنها اختيار العقوبة المناسبة لحالة المخالف، إلا من بين العقوبات المنصوص عليها في القانون، ولا يمكن التوافق على عقوبة أخف من المفروض توقيعها، أو عقوبة جاءت بموافقة المخالف، فموضع المخالف والعقوبة المفروضة عليهما هو مسألة يحددها القانون ولا يجوز التوافق على خلاف ذلك.⁵

¹ القرآن الكريم، سورة الاسراء، الآية: 15.

² محمد شلال العاني، وعيسى العمري، فقه العقوبات في الشريعة الإسلامية، دار المسيرة- القاهرة، 1998م، ص 52.

³ مرجع سابق ص 53.

⁴ عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة، دار الفكر العربي- القاهرة، 1995م، ص 29-30.

⁵ نجوى محمد الصادق مهدي، حفظ الدعوى الجنائية إكتفاءً بالجزاء الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، الجمعية المصرية للقانون الجنائي، بحث مقدم في المؤتمر الدولي الثالث عشر لقانون العقوبات، القاهرة، 1-7 أكتوبر 1984م، ص 03.

ولقد تم تأكيد هذا المبدأ في الدستور الجزائري لسنة 2020 في المادة 43 منه والتي نصت على أنه لا يجوز إدانة أي شخص إلا بناءً على قانون صادر قبل ارتكاب الجريمة، كما أن المادة 44 منه نصت كما يلي على أن أي شخص لا يمكن متابعته أو إيقافه أو حجزه إلا في الحالات التي ينص عليها القانون وبالأشكال المحددة فيه،¹ ويتم تطبيق هذا المبدأ أيضًا في المادة الأولى من الأمر 156/66 الذي يقنن العقوبات، والذي تم تعديله وتكاملته بموجب القانون رقم 15/04 لعام 2004، حيث نصت المادة الأولى منه على أن لا جريمة أو عقاب أو إجراء أمني إلا بناءً على نص قانوني، فمنه فإن الجزاء الإداري يتطلب لمشروعيتها أن يكون مطابقاً للقانون، إذ لا يمكن للإدارة اتخاذ أي تدبير إلا بناءً على نص قانوني وتحت إشراف المشرع المختص في تحديد تلك الإجراءات المقيدة لحرية المواطنين.

الفرع الأول: سلطة تحديد الجزاءات الإدارية:

تختلف الجهة المختصة بتحديد الجزاءات الإدارية بناءً على النظام القانوني والإداري السائد في كل دولة ومؤسسة. وبشكل عام، يمكن تصنيف الجهات المسؤولة عن تحديد هذه الجزاءات إلى عدة مستويات، منها:

أولاً: اختصاص المشرع بتحديد الجزاءات الإدارية:

نظراً لعمومية القانون وتجريده، فإنه يتميز بأنه الجهة الحاسمة في تحديد الجزاء الإداري، حيث يتم إصداره من قبل السلطات المختصة التي تتصف بالنزاهة وتتجنب المصالح الخاصة التي تتعارض مع المصلحة العامة، ومع ذلك، إذا كان القانون يعاني من أي عيب في التشريع، فإنه لا يمكن أن يحدد الجزاء الإداري بطريقة صحيحة، ويجب الإشارة إلى أن إصدار

¹ المرسوم الرئاسي 442/20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020، ج ر عدد 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

القانون يتم بعدة مراحل، ويتميز بالشفافية، كما أنه يخضع للرقابة الدستورية للتأكد من احترامه للحقوق والحريات العامة.¹

ويتولى المشرع مسؤولية تحديد الجزاءات والعقوبات الإدارية، وهذا ما يلزم الإدارة بتنفيذها بما يتماشى مع هذه الجزاءات، وتقتصر صلاحية المشرع في تحديد تلك الجزاءات على:

- يجب على الإدارة المعنية عند توقيعها الجزاءات الإدارية احترام نوع ودرجة المخالفة المحددة في النصوص القانونية المعنية بالمخالفات، وذلك لضمان تنفيذها بشكل صحيح.
 - يمنع استبدال الجزاء الإداري المقرر لعقوبة بجزاء آخر يفترض فيه فعالية أكبر، وذلك للحفاظ على سلامة الإجراءات القانونية المتخذة في مواجهة المخالفات.
- ينتهي اختصاص الإدارة في تطبيق النصوص القانونية المقررة من قبل المشرع، ولا يحق لها مخالفة تشريعات المشرع أو التعقيب عليه، أو الرقابة على ملائمتها.²

ثانياً: تحديد الجزاءات الإدارية من قبل الإدارة بالاستثناء:

يختص المشرع في إقرار الجزاءات الإدارية وهي مسؤوليته الرئيسية، ولكن بناءً على اعتبارات عملية وموضوعية، فإن بعض الاتجاهات الفقهية نادت بجواز تحديد جزاءات أو إدخال تعديلات عليها، وذلك بسبب التطور المستمر للنشاطات الإدارية وتغيرها بسرعة.³ بالإضافة إلى ذلك فإن الإدارة تتمتع بخبرة أكبر في المجالات والأنشطة التي يشارك فيها الأفراد، مما يجعلها أكثر قدرة على تحديد الانحرافات والمخالفات في تلك الممارسات وتقدير الجزاء الفعال لها، والذي يضمن ردع المخالفين وإلحاق العقاب بهم. ومع ذلك، يجب

¹ محي الدين شوقي، الجوانب الدستورية لحقوق الإنسان، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، القاهرة، 1982م، ص 297.

² M. Drants, le contrôle judiciaire et la garantie des libertés publiques these paris.L.G.J.1968. P: 307.

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

على الإدارة الالتزام بالضمانات المقررة قانوناً، ولا ينبغي لها أن تتجاوز اختصاصها في تحديد الجزاءات التي أقرها المشرع على نحو لا ينال معه من اختصاصه.¹

فقد أقر جانب من الفقهاء بشرعية تحديد الجزاءات الإدارية من قبل الإدارة، لأنها الأقدر على فهم وتقدير حاجيات المواطنين بشكل أفضل وتمتلك خبرات أوسع في الأنشطة والمجالات التي يشاركون فيها، والتي تساعد في تقدير الانحرافات وتحديد الجزاء المناسب لها، وقد عُرف شرعية هذا الإجراء في فرنسا من خلال دستور 1957 في المادة 34 والتي منحت دوراً مهماً للوائح في مجال التجريم والعقوبة، وذلك إلى جانب سلطة المشرع، ومن المهم أن يتم تحديد نطاق التفويض الذي يمنحه المشرع للسلطة التنفيذية في تحديد العقوبات الإدارية، حتى لا يتم التنازل عن اختصاصاته الشرعية، وعليه لا بد من تفويض محدد لا يسمح للإدارة أن تتعدى نطاقه.²

ثالثاً: ضوابط ممارسة الإدارة للاختصاص بتحديد الجزاء الإداري:

لقد وضع المشرع ضوابط وقواعد يتعين على الإدارة اتباعها عند تحديدها للجزاءات الإدارية، حيث يهدف ذلك إلى منع أي انحياز لصالح الإدارة على حساب مصلحة الأفراد، وتأتي هذه الضوابط لتحقيق التوازن بين المصالح المتعارضة عند تحديد العقوبة، ومن أبرز هذه الضوابط:

1. خروج العقوبات السالبة للحرية من نطاق التحديد الإداري للجزاء:

ولقد حرص المشرع عند وضع المبادئ الأساسية لقانون العقوبات على إيلاء العقوبات السالبة للحرية مكانة واسعة، ولذلك نجد أن اختصاص الإدارة بتحديد العقوبات الإدارية يعتبر استثناءً من القاعدة العامة التي يحتفظ فيها المشرع بحق تقرير تلك العقوبات لنفسه وحده، دون أن يكون للإدارة دور في تحديدها، ويجسد هذا الاختصاص الفصل بين الاختصاص القضائي

¹ محسن خليل، علاقة القانون باللائحة - دراسة مقارنة، مجلة الحقوق - جامعة الإسكندرية، س 14، ع 3.4، 1969، ص

11.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، مرجع سابق ص 61 - 62.

والإداري في اتخاذ الجزاءات الإدارية،¹ والحكمة من وراء هذا الفصل يعود إلى طبيعة المخالفات الاقتصادية أو الاجتماعية التي تتطلب تقرير عقوبات إدارية بدلاً من العقوبات السالبة للحرية بسبب خطورتها الإجرامية.²

2. عدم جواز مصادرة الجزاءات الإدارية على الحقوق:

يحظر على الإدارة مصادرة حق دستوري أو فرض قيود لتعطيل أو توقيف ممارسته بقرار إداري، إلا في حالة مخالفة شروط ممارسة هذا الحق، حيث تخرج تلك الجزاءات عن إطار الحرمان من ممارسته الحق وتعطيله، وإنما تهدف تلك الجزاءات إلى تنظيم وضبط ممارسة الحق في إطار القانون وتحقيق المصلحة العامة، مثل سحب التراخيص أو الغلق المؤقت للمنشأة على سبيل المثال.³

الفرع الثاني: نتائج مبدأ الشرعية:

بعد أن تطرقنا إلى مفهوم مبدأ الشرعية، فإن من المهم أن نشير إلى النتائج التي يترتب عليها هذا المبدأ، فهو يفرض عدة التزامات على المشرع والقاضي والسلطات الإدارية والأفراد على حد سواء. فعلى المشرع أن يضع نصوص قانونية دقيقة وواضحة لتجنب الغموض والتأويلات، وعلى القاضي أن يلتزم بتطبيق القوانين بطريقة تؤمن العدالة وتضمن الحقوق والحريات للأفراد، وعلى السلطات الإدارية أن تحترم الحقوق الدستورية للأفراد وأن تتخذ القرارات والإجراءات وفقاً للقوانين، وأخيراً يجب على الأفراد الالتزام بالقوانين وعدم ارتكاب الجرائم التي تعاقب عليها القوانين، وذلك لضمان الحفاظ على الدولة القانونية وضمان تحقيق العدالة والمساواة في المجتمع.

¹ أيمن رمضان الزيني، العقوبات السالبة للحرية القصيرة المدة وبدائلها، مرجع سابق ص 181.

² نسيغة فيصل، بدائل العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خضير - بسكرة، ع07، أبريل 2010، ص 173.

³ مرجع سابق ص 174.

أولاً: التزامات المشرع:

إذ يجب على المشرع الالتزام بما يلي:¹

- يتضمن مبدأ الشرعية التزام المشرع بالتحديد الواضح والدقيق لعناصر الجريمة، مما يمنع ترك النص غامضاً أو واسعاً بما يتيح للقاضي تفسيره وفق ما يراه مناسباً.
- يجب تعيين الإجراءات اللازمة والواجب اتباعها للنظر أو الفصل في دعوى ما، وذلك لضمان حق الأفراد في محاكمة عادلة وحماية حقوقهم وحررياتهم الأساسية.
- يتعين على السلطات التشريعية الامتناع عن إصدار القوانين الرجعية التي تطبق على الأفعال التي حصلت في الماضي، إلا إذا كانت هذه القوانين أكثر اعتدالاً وتدخل أقل في الحقوق المكتسبة مقارنة بالقوانين السابقة في نفس الموضوع.
- يتطلب الحفاظ على مبدأ العدالة في العقوبات تحديد الجزاء بدقة وتحديد حد أقصى له، حيث يتمكن الأفراد من فهم العواقب التي ستنتظرهم إذا ارتكبوا جريمة معينة، وبذلك يتم تجنب العقوبات الجائرة والمبالغ فيها.

ثانياً: التزامات القاضي:

يقع على عاتق القاضي الالتزامات التالية:²

- ضرورة تحديد النص القانوني الذي ينطبق على حالات الأفراد المختلفة التي تخضع للمحاكمة.
- ضرورة إظهار وجود العناصر التي تكون الفعل الإجرامي في حكم القاضي.
- تطبيق العقوبة المقررة قانوناً لهذا الفعل وضرورة التحقق من تكييف العقوبة مع طبيعة الجريمة وظروفها.

¹ أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإدارية- ظاهرة الحد من العقاب، مرجع سابق ص 127.

² محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مرجع سابق ص 202.

ثالثًا: التزامات السلطات الإدارية:

ويتضمن مبدأ الشرعية التزام الإدارة بأن تتخذ القرارات الإدارية والجزائية وفقًا للقانون وأحكامه، وذلك لحماية حقوق وحرّيات الأفراد. يمثل هذا المبدأ سياجًا أو ضمانة لعدم المساس بحقوق الأفراد عن طريق اتخاذ قرارات تخالف القانون أو تتجاوز صلاحيات السلطات الإدارية.¹

رابعًا: التزامات الأفراد:

يتمثل مبدأ الشرعية في صدور الجرائم والعقوبات الناجمة عنها بناءً على نص قانوني محدد ومنشور، وبعد المصادقة عليه يجعله ملزمًا للأفراد ولا يمكن الاعتذار بجهله، ومن ثم فإن هذا المبدأ يضمن حماية حقوق وحرّيات الأفراد، ويعد التزامًا للسلطات الإدارية بإصدار القرارات والجزاءات المتوافقة مع أحكام القانون، ويمكن اعتبار مبدأ عدم الاعتذار بجهل القانون نتيجة منطقية لتطبيق مبدأ الشرعية في الجرائم والجزاءات المترتبة عنها.²

ووفقًا لمبدأ الشرعية في مجال الجزاءات الإدارية، فإن الإدارة تخضع أثناء تنفيذ سلطاتها في توقيع الجزاءات لرقابة القضاء الإداري كونه الجهة المختصة، ما لم يوجد نص قانوني يحدد خلاف ذلك. ويأتي هذا الإجراء حفاظًا على حقوق المواطنين وضمان حمايتها، وذلك بتوفير آليات للمراقبة والرقابة على سلطات الإدارة وضمان توافقتها مع الأنظمة والقوانين المعمول بها.³ وفي الأخير يمكن القول بأن جميع التزامات المشرع والقضاء والسلطات الإدارية تصب في مصلحة الأفراد، حيث يتم بتحقيقها حماية الحقوق والحرّيات الفردية وضمان مشروعية الجزاء الإداري للأشخاص المخاطبين بالنص القانوني، ويعتبر التزام الأفراد باحترام القوانين التي تم نشرها بعد المصادقة عليها تكريسًا لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، إذ لا يعذر أحد بجهل القانون.

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، مرجع سابق ص 56.

² أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإدارية- ظاهرة الحد من العقاب، مرجع سابق ص 128.

³ محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مرجع سابق ص 207.

المطلب الثاني: شخصية ووحدة الجزاء الإداري:

تعتمد شرعية الجزاءات الإدارية على مجموعة من المبادئ الأساسية، من بينها شخصية العقوبة ووحدها. ويتمثل ذلك في توقيع العقوبة على المخالف شخصياً، وفي عدم تعدد الجزاءات إلا في الحالات الاستثنائية. وتعزز هذه المبادئ حماية حقوق الأفراد وضمان تنفيذ العدالة في إطار مؤسسي يقوم على المساواة والشفافية.

الفرع الأول: شخصية الجزاء الإداري:

يتعلق مبدأ شخصية الجزاء الإداري بشخصية الشخص المستحق لتوقيع العقوبة، سواء كان مسؤولاً بشكل مباشر أو مشاركاً في فعل يعتبر مخالفاً سلبياً كان أو إيجابياً،¹ كما يتم تطبيق هذا المبدأ بحيث لا توجد أي عقوبات لأي شخص آخر غير المخالف الذي تم تحديد مسؤوليته عن الجريمة،² ولذلك، يجب أن يتحمل الشخص المخالف وحده آلام العقوبة، لأنه لا يوجد نيابة في الجزاءات،³ ويتم تطبيق هذا المبدأ في كافة المجالات القانونية، بما في ذلك الجنائية والتأديبية والإدارية، حتى إذا لم يتم الإشارة إليه صراحة بنص صريح،⁴ ومنه يمكن القول بأن هذا المبدأ يتصف بالطبيعة العينية لأن خرقه يؤدي إلى بطلان القرار الإداري العقابي، حيث يفقد ركن السبب⁵، ولذلك لا يمكن تطبيق المساءلة القانونية في المجال العقابي على أي شخص غير الشخص المخالف، وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ في قراره الصادر في 18 فبراير 1954، عندما قضى بعدم جواز إصدار قرار بإغلاق صيدلية بسبب

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية، مرجع سابق ص 67.

² عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية في غير مجالي العقود والتأديب الوظيفي في القانون الجزائري، مكتبة الوفاء القانونية-الإسكندرية، مصر 2016م، ص 164.

³ عمار عباس الحسيني، مبدأ شخصية العقوبة ودوره في تحقيق العدالة الجنائية، مجلة كلية الجامعة الإسلامية-الجامعة الإسلامية، النجف الأشرف، ع06، 2009م، ص 157.

⁴ عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية، مرجع سابق ص 164.

⁵ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية، مرجع سابق ص 70.

مخالفة أحد العاملين بها للقانون إلا إذا ثبت تقصير الصيدلي في رقابته وإشرافه،¹ وعليه فبموجب هذا المبدأ فإن المسائلة في المجال العقابي تتم فقط بمواجهة الشخص المخالف الذي ثبتت مسؤوليته عن الجريمة، ولا يحق لأي شخص آخر أن يتحمل عواقب العقوبة. رغم ذلك فإن هذا الأمر لا يلغي شمولية وعمومية المبدأ المتعلق بشخصية الجزاء الإداري، وبالتالي، فإن عدم استثناء غير المخالفين من الآثار الضارة للجزاء الإداري لا يعتبر استثناءً جوهرياً بسبب وجود آثار مباشرة لكل جزاء يتعرض له المخالفون، بالإضافة إلى آثار غير مباشرة يتعرض لها أفراد عائلاتهم. ومع ذلك، يجب على المشرع العمل على تقليل هذه الآثار غير المباشرة.²

ويجب الإشارة إلى أن مبدأ شخصية العقوبات الإدارية يتعلق بشكل خاص بالجزاءات الشخصية، مثل الغرامات الإدارية، حيث لا ينطبق هذا المبدأ على العقوبات العينية، مثل إزالة العقار المخالف والمشيد بدون رخصة، إذ تعتبر هذه العقوبة عينية بسبب توجيهها للعقار المخالف، حيث يمكن تطبيقها على المالك الجديد للعقار دون النظر إلى هوية المالك السابق الذي ارتكب المخالفة.³

لا يمكن الالتزام بمبدأ شخصية الجزاء الإداري بشكل مطلق، إذ توجد بعض الاستثناءات التي تهدف إلى تحقيق العدالة التي تنطوي عليها العقوبات الإدارية، وتشمل هذه الاستثناءات ما يلي:

أولاً: المسؤولية عن فعل الغير في قانون العقوبات الاقتصادي:

يعد تحمل المسؤولية عن أفعال الآخرين من أبرز الاستثناءات التي تخرج عن انتهاك مبدأ شخصية العقوبة، إذ يتحمل الفرد العواقب الناتجة عن أفعال غير مشروعة ارتكبت وجرمت

¹ نسيغة فيصل، بدائل العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة، مرجع سابق ص 148.

² مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، القاهرة، 1986م، ص 183.

³ محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مرجع سابق ص 235.

في إطار القوانين المتضمنة عقوبات اقتصادية،¹ على الرغم من أن هذا النوع من الجرائم الاقتصادية غالباً ما يرتكبها العاملون في المنشآت، ويرى البعض أن صاحب المنشأة يتحمل جزءاً من المسؤولية في حال تمت مخالفة القوانين الاقتصادية، نظراً لأنه يمكنه التحكم في عمليات اختيار العاملين والإشراف عليهم، وهو ما يساهم في تطبيق القوانين الاقتصادية بشكل أفضل، ولذلك يتطلب هذا الأمر العدالة في التعامل مع هذه المخالفة، حيث إذا كانت هناك غرامة كبيرة يتعذر على العامل تسديدها، فمن المنطقي أن يتحمل صاحب المنشأة أو المسؤول عنها تبعات هذه الجريمة، لأنه قد يكتسب أرباحاً من تلك المنشأة نتيجة لمخالفة القوانين الاقتصادية.²

ونؤيد هذا الاتجاه والذي غالباً ما يتم توقيعه على المخالفين في مجال الممارسات التجارية وتحديدًا في الجرائم التي يجني فيها المخالف أرباح غير شرعية نتيجة للمخالفات الموصوفة بممارسة الأسعار غير الشرعية، ويتم ذلك من خلال توقيع غرامة مالية تتراوح بين 20.000 دج و10.000.000 دج، وفقاً لطبيعة النشاط سواء كان إنتاجاً أو بيعاً بالجملة أو استيراداً أو تصديراً أو البيع بالتجزئة، وكذا بحسب ما حققه المخالف من أرباح غير مشروعة، ولا يعد هذا التدخل مخالفاً لمبدأ شخصية العقوبة.³

ثانياً: عدم معرفة الفاعل:

تتيح بعض القوانين صلاحية توقيع الجزاءات الإدارية على المشروع في حال وقوع جريمة إدارية في محيط الشركة أو المشروع الاقتصادي أو التجاري وعدم تمكن الإدارة من تحديد الفاعل، وعلى الرغم من أن رب العمل لا يُحاسب عادةً على المخالفات الإدارية إلا في حالة إهماله في اتخاذ التدابير اللازمة لتجنب الفعل، إلا أنه يمكن له التعرض لعقوبة إدارية في

¹ عمار عباس الحسيني، مبدأ شخصية العقوبة ودوره في تحقيق العدالة الجنائية، مرجع سابق ص 167.

² محمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات "القسم العام"، دار النهضة العربية- القاهرة، 2000م، ص 490.

³ المادة 36 من القانون 10/06 المؤرخ في 15 أوت 2010 المعدل والمتمم للقانون 04/02 المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية، ج ر عدد 46 المؤرخة في 18 أوت 2010.

حالة ارتكاب أحد العمال التابعين له لمخالفة إدارية، وذلك بموجب القانون المدني واستنادًا إلى قاعدة مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعيه.¹

وبسبب صعوبة إثبات خطأ رب العمل في العديد من الحالات، مما يتم إفلات العديد من المخالفين من المساءلة وتحمل المسؤولية، وهذا ما يبرر مخالفة مبدأ شخصية العقوبة أو الجزاء في هذه الحالة، فالمسؤولية في هذا النوع من الجرائم تكون شخصية، ولا يمكن تحميل الأشخاص غير المسؤولين عن الخطأ مسؤولية العقوبة.²

ثالثًا: نفاذ الغرامة الإدارية في مواجهة الورثة:

لقد أرست بعض التشريعات في بعض الدول هذا المبدأ بما في ذلك المشرع السويسري، حيث ينص قرار المجلس الفيدرالي السويسري بشأن تحصيل الضرائب الفيدرالية في المادة 130 منه على أن المخالف الذي يتوفى أثناء الدعوى، يمكن مواجهة ورثته بالمطالبة بقيمة الضرائب والغرامات،³ ويتبع المشرع الفرنسي نهجًا مماثلاً، حيث ينفذ الحكم بالجزاء الإداري ويتحمل ورثة المخالف مسؤولية الغرامة كدين على عاتقهم، ورغم أن الجزاءات الإدارية تستند في الأساس إلى مبدأ الشخصية.⁴

في حين التزمت بعض الدول بمبدأ شخصية الجزاء الإداري وخالفت مبدأ نفاذ الغرامة الإدارية في مواجهة الورثة، وهي الدول التي أخذت بنظام قانون العقوبات الإداري كقانون مستقل كإيطاليا وألمانيا، إذ أنهما لم تقرا بهذا المبدأ ولكن نص المشرع فيهما على أنه لا يمكن نقل التزام دفع الغرامة الإدارية إلى الورثة،⁵ وفي هذا بما يتماشى مع مبدأ شخصية الجزاء الإداري.

¹ غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي - دراسة مقارنة، مرجع سابق ص 111.

² مرجع سابق ص 111.

³ مرجع سابق ص 113 - 114.

⁴ محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مرجع سابق ص 245.

⁵ مرجع سابق ص 245.

الفرع الثاني: وحدة الجزاء الإداري:

يتمثل مفهوم وحدة الجزاء الإداري في عدم إمكانية فرض عقوبتين إداريتين على مخالفة واحدة، ويترتب على انتهاك الإدارة لهذا المبدأ انحرافاً صارخاً عن مبدأ المشروعية الذي يهدف إلى تحقيق الغرض الموكل إلى السلطة المختصة في فرض العقوبات، وبالتالي يعتبر عدم احترام الإدارة لوحدة الجزاء الإداري اعتداءً على الغرض المنشود من العقوبة المفروضة.¹ ومهما يكن من أمر فإن الجزاء الإداري يفرض مرة واحدة فقط بموجب الأنظمة القانونية الصحيحة، حيث لا يجوز معاقبة المخالف عن نفس السلوك مرتين طالما أن سبب المخالفة الإدارية واحد،² ويعد مبدأ عدم العقاب على الجرم مرتين من المبادئ العامة للقانون، حيث يحرم القانون توقيع عقوبتين أو أكثر على نفس الشخص والسبب نفسه، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.³

وفي هذا الصدد فقد أكد مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 30 ديسمبر 2016 في قضية هيئة مراقبة ضجيج المطارات "ACNUSA" ضد شركة "Darta" على ضرورة احترام مبدأ عدم العقاب على ذات الجرم مرتين فيما يتعلق بالعقوبات الإدارية التي تفرضها هيئة مراقبة ضجيج المطارات على شركة النقل الجوي دارتا،⁴ وهو ما يعني أنه إذا تم تطبيق عقوبة إدارية على

¹ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة- القاهرة، مصر، 1963م، ص 75.

² T.J.R : C.E 30 Décembre 2016, n°0395681, Publié au recueil Lebon: Donatien de Bailliencourt, L'application du principe non bis in idem en matière de sanctions, P.1. Disponible sur lien suivante https://www.weka.fr/actualite/droits-etobligations/article_juridique/lapplication-du-principe-non-bis-in-idem-en-matiere-de-sanctions46592/

³ عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية، مرجع سابق ص 166.

⁴ T.J.R : C.E 30 Décembre 2016, n°0395681, Publié au recueil Lebon : Donatien de Bailliencourt, op. cit, P.1. Disponible sur lien suivante https://www.weka.fr/actualite/droits-etobligations/article_juridique/lapplication-du-principe-non-bis-in-idem-en-matiere-de-sanctions46592/

شركة النقل الجوي بسبب مخالفة معينة، فلا يجوز تطبيق عقوبة أخرى عليها بسبب نفس المخالفة، وذلك استناداً إلى مبدأ عدم العقاب على الجرم مرتين.

وتأسيساً على ذلك فإن هذا المبدأ الذي تقوم عليه الجزاءات الإدارية يستند إلى المبدأ العام المعتمد في القانون الجنائي، وهو ما نص عليه المشرع الجزائري في المادة 32 من قانون العقوبات المعدل والمتمم، حيث تضمنت على وجوب "أن يوصف الفعل الواحد الذي يحتمل عدة أوصاف بالوصد الأشد من بينها"¹ وعلى هذا الأساس، في حال ارتكب الشخص عدة مخالفات تهدف جميعها إلى هدف واحد، فإن الجزاء الأشد يتم توقيعه عليه، وهذا هو المبدأ الذي ينطبق في مجال الجزاءات الإدارية.²

ونظراً لخطورة عدم احترام وحدة الجزاء الإداري فقد اعتبر بعض من الفقهاء أن ذلك يشكل خطراً أكبر سوء استخدام السلطة والانحراف بها، حيث إن ثنائية وتكرار الجزاء يفترض فقد عند تكرار وثنائية الخطأ، أما إذا تم فرض عقوبة ثنائية في حالة خطأ واحد، فإن ذلك يمثل تجاوزاً لسلطة الردع وتفاقماً لطابعها التسلطي.

ومن المهم ملاحظته أيضاً أن وحدة العقوبة هي ضمانة تقوم على أساس قانوني آخر وهو مبدأ احترام حجية الأمر المقضي فيه، وذلك عندما يتم إصدار العقوبة الأولى بقرار إداري، فإن العقوبة الثانية تعتبر كخرق لحجية الأولى، ومع ذلك توجد بعض الاستثناءات التي تنطبق على هذا المبدأ وذلك للحفاظ على مصلحة الجمهور وضمان الالتزام بالقواعد والتشريعات الصارمة في بعض الأحيان، ويتم تحديد هذه الاستثناءات بواسطة القانون وتكون واضحة ودقيقة ولا تترك مجالاً لتفسيرات خاطئة أو استخدام السلطة بطريقة مسيئة. ومع ذلك، يجب أن يتم تفسير هذه الاستثناءات بشكل ضيق ويجب أن تتوافق مع مبدأ وحدة الجزاء الإداري في الأحوال العادية، وتتمثل هذه الاستثناءات أساساً في:

¹ المادة 34 من الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 08 يونيو 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم

² نسيغة فيصل، بدائل العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة، مرجع سابق ص 188.

أولاً: الاستمرار في ارتكاب المخالفة (العود):

في حالة استمرار المخالف في ارتكاب الأفعال غير المشروعة ولم يتمكن الجزاء الأول من كبح وردع هذا السلوك وإيقافه، فإن الإدارة لديها الحق في إعادة معاقبته بجزاء أشد ما دام لم تكن العقوبة الأولى كافية لردعه والكف عن المخالفة، وذلك لا يعتبر انتهاكا لمبدأ عدم جواز تعدد الجزاء الإداري على نفس المخالفة، ويرجع ذلك إلى أن استمرار المخالف في القيام بأعمال غير مشروعة يُعتبر مخالفة جديدة لم تكن محل توقيع الإدارة للجزاء في المرة السابقة، وبالتالي يحق للإدارة توقيع عقوبة أشد على المخالف لتحقيق الغرض المنشود والذي يتمثل في إنهائه عن ممارسة التصرفات غير المشروعة.¹

وفي هذا السياق، ما يُلاحظ أن المشرع الجزائري اعتبر أن التكرار يُعد سبباً لتشديد العقوبة ومضاعفتها، وتُعدّ المادة 47 الفقرة الثالثة منها من القانون 06/10 الصادر في 15 أوت 2010، والمعدل والمتمم للقانون 02/04 المتعلق بتحديد قواعد الممارسات التجارية، مثلاً على ذلك.²

وبناءً على ذلك، يبقى الهدف من إعادة توقيع العقاب على المخالف في حال استمراره في ارتكاب الجريمة الإدارية هو لمنعه من الاستمرار في التجاوزات وتحقيق هدف الإدارة في الردع، وإن منح الإدارة حق تكرار العقاب وتشيده يأتي نتيجة لعدم فاعلية العقوبة الأولى في تحقيق التأثير الردعي على المخالف وما ينتج عنها من الآثار السلبية المنجمة عن عدم وزجر وردع غيره من المخالفين ويفقد بذلك الجزاء الإداري لأهدافه وفعاليتها.³

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، سلطة تحديد العقوبة الإدارية، مرجع سابق ص 74.

² المادة 47 من القانون 06/10 المؤرخ في 15 أوت 2010 المعدل والمتمم للقانون 02/04 المؤرخ في 23 جوان 2004 المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية، مرجع سابق.

³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبة الإدارية (الغرامة، الوقف، الإزالة، سحب وإلغاء التراخيص، الغلق الإداري)، منشأة المعارف- القاهرة، مصر، 2007م، ص 74.

ثانيًا: اقتران الجزاء الإداري الأصلي بعقوبة تبعية أو تكميلية:

وفقًا لمبدأ عدم تكرار الجزاء الإداري الأصلي عن نفس الفعل، فإن المخالف لا يمكن معاقبته مرتين على نفس الجريمة بشكل أساسي، ومع ذلك يمكن ربط الجزاء الإداري الأصلي بعقوبة تبعية أو تكميلية تنطوي على نفس المخالفة،¹ ومثال على ذلك هو ربط جزاء إزالة بناء غير مرخص بجزاء مالي آخر، حيث يتم تنفيذ عملية الإزالة على نفقة المخالف نفسه.² وعلى سبيل المثال في مجال الممارسات التجارية، إذا ارتكب المتعامل الاقتصادي مخالفة مثل عدم الإعلام بالأسعار أو التعريفات، أو الفوترة، أو تحديد أسعار غير قانونية وما شابه ذلك،³ وفي حالة تكرار المخالفة يمكن للوالي المختص إقليميًا بناءً على اقتراح المدير الولائي المكلف بالتجارة، أن يصدر قرارًا بإغلاق المحل التجاري للمخالف لمدة تصل إلى ستين يومًا،⁴ ويُعتبر الإغلاق الإداري عقوبة تكميلية للعقوبة الأصلية، التي هي دفع غرامة مالية تُحدد قيمتها من قِبَل الأعوان المؤهلين قانونًا ووفقًا للتشريع المعمول به في هذا الصدد.

ثالثًا: اشتغال الجزاء على عقوبتين مختلفتين:

إذا تضمن الجزاء عقوبتين مختلفتين لنفس الواقعة وفقًا للنظام القانوني المعمول به، أحدهما جنائي والآخر إداري،⁵ ونظرًا لاختلاف أهداف كل منهما، فإن توقيع الجزاء الإداري لا يعوق توقيع الجزاء الجنائي على نفس الفعل. وبالتالي، فإنه عندما يتعلق الأمر بتكوين فعل

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، العقوبة الإدارية العامة (تدرج العقوبة من الغرامة إلى الغلق الإداري)، مرجع سابق ص 73.

² محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري - القسم العام، مرجع سابق ص 124.

³ أنظر المواد 4، 5، 6، 7، 10، 11، 13، 22، 23 من القانون 02/04 المؤرخ في 23 جوان 2004 المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية المعدل والمتمم، مرجع سابق.

⁴ المادة 47 من القانون 10/06 المؤرخ في 15 أوت 2010 المعدل والمتمم للقانون 04/02 المؤرخ في 23 جوان 2004 المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية، مرجع سابق.

⁵ محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مرجع سابق ص 211.

واحد يصنف على أنه جريمة إدارية وجنائية في نفس الوقت، فإن توقيع الجزاء الإداري لا يعتبر تعددًا غير مسموح به للجزاءات، وذلك مع الحفاظ على وحدة العقوبة.¹

وبناء على ذلك يُعتبر المجلس الدستوري الفرنسي أنه في حالة وجود ازدواجية الإجراءات وتعدد الجزاءات - بمعنى الجمع بين جزاء جنائي وجزاء إداري لنفس الواقعة - يجب ألا يتجاوز المجموع الإجمالي للعقوبات المقررة الحد الأقصى المقرر لأحد العقوبتين وذلك بناءً لمبدأ التناسب في العقوبة، ويتوجب على السلطات القضائية والإدارية المختصة اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان تنفيذ هذا المبدأ،² حتى في حالة عدم وجود نص صريح ينص عليه، وقد أكد قضاء مجلس الدولة الفرنسي على حظر تعدد الجزاءات الإدارية لنفس الواقعة، واعتبر ذلك من المبادئ العامة للقانون، وبالتالي يجب أن تلتزم الإدارة بهذا الحظر حتى في حال عدم وجود نص واضح ينص عليه،³ ومن الجدير بالذكر أنه يسمح بالجمع بين الجزاء الإداري والجزاء الجنائي فقط إذا كانت تلك الجزاءات تندرج تحت نظام قانوني واحد.⁴

بشكل عام، يمكن اعتبار مبدأ وحدة الجزاءات الإدارية ضمانًا لمشروعية الجزاء الإداري، وذلك استنادًا إلى المبدأ العام الذي يحظر معاقبة المخالف على نفس الفعل أكثر من مرة، ويُعتبر هذا المبدأ جزءًا هامًا من المبادئ العامة للقانون، ويتمتع بقيمة دستورية، حيث يحقق الغرض المرجو من الجزاء في الوقت الأول الذي يُفرض فيه على المخالف، ومع ذلك توجد بعض الحالات المستثناة التي تم ذكرها سابقًا والتي لا يعتبر فيها هذا التعدد مخالفًا لمبدأ وحدة الجزاءات الإدارية.

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية (الغرامة، الوقف، الإزالة، سحب وإلغاء التراخيص، الغلق الإداري)، مرجع سابق ص 75-76.

² C.C : Décision n° 89-260 DC du 28 Juillet 1989, Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché Financier. Disponible sur lien suivante

<https://www.conseilconstitutionnel.fr/decision/1989/89260DC.htm>.

³ محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري - القسم العام، مرجع سابق ص 123.

⁴ ناصر حسين محسن أبو جمة العجمي، الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الاقتصادي في غير مجال العقود والتأديب - دراسة مقارنة، مرجع سابق ص 396.

الفرع الثالث: تناسب الجزاء الإداري مع المخالفة وعدم رجعيته:

إن مبدأ التناسب بين الجزاء الإداري والمخالفة يستدعي توازناً بين مبدأي الضمان والفاعلية في الجزاءات الإدارية، وعندما يكون للإدارة الحق في استخدام وسيلة العقاب المقررة لضمان سلامة وفاعلية جهازها الإداري، يتعين عليها عدم إساءة استخدام هذا الحق وعدم انتهاك ضمانات عدم تراجع العقوبة الإدارية عن المخالفة المرتكبة، وبالتالي يجب أن يأخذ القرار الصادر بتوقيع العقوبة الإدارية على المخالفة المرتكبة في الاعتبار تطبيق القانون الساري المفعول في ذلك الوقت وليس القانون الذي كان يسري أثناء وقوع المخالفة.¹

أولاً: مبدأ تناسب الجزاء الإداري:

وفقاً لآراء الأستاذين جورج فيدال وبيير دلفولفيه، فإن مبدأ التناسب يحظى بأهمية كبيرة في دولة القانون. فعلى سبيل المثال، يلقي مجلس الدولة على الإدارة واجباً بعدم انتهاك الحريات الفردية تحت ذريعة تنظيمها، ويجب تحقيق توازن بين احتياجات المصلحة العامة والحقوق الدستورية المكفولة. وبالتالي، يجب تكيف هذه الاحتياجات مع التعقيدات المرتبطة بها وضمان توازن بينها.²

يعتبر الفقيه الفرنسي مونسيور غيبال هو أول من حاول تحقيق التعريف المنطقي لمبدأ التناسب، حيث قام بتعريفه على أنه "مطابقة رياضية صارمة بين المزايا والعيوب"،³ ومع ذلك

¹ محمد سيد أحمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق علي ضباط الشرطة والموظف العام "دراسة مقارنة بين كل من القانون المصري والفرنسي، المكتب الجامعي الحديث- القاهرة، 2008م، ص 75.

² جورج فيدال، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، تر: منصور القاضي، ج2، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع- بيروت، لبنان، 2001م، ص 528.

³ فاره سماح، التوجه الحديث لقضاء الإلغاء: رقابة التناسب بين قاضي الواقع وقاضي القانون في قضاء الإلغاء، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية السياسية والاقتصادية، جامعة بن يوسف بن خدة- الجزائر، م 57، ع 02، مارس 2020م، ص 86.

يجب الانتباه إلى أنه قد يتغير هذا المبدأ اعتمادًا على الحالة الفعلية والمزايا المتوقعة والأضرار المحتملة.¹

يُعرف مبدأ التناسب بأنه "السلوك الذي تلتزم به الإدارة، حيث لا يجب أن تفرض على الأفراد أعباء أو أضرارًا تتجاوز ما يتطلبه تحقيق المصلحة العامة والحفاظ عليها".²

بينما تُعرف رقابة التناسب بأنها "صلاحية يمتلكها القاضي الإداري لتحقيق التوازن بين المصالح المتناقضة والمحمية قانونًا، خاصة بين المصلحة العامة والمصالح الخاصة".³

كما عُرِف مقتضى التناسب بأنه "منع على السلطة التي تحدد الجزاء أن تتجاوز الحدود المناسبة في اختياره، وأن لا تستخدم سلطتها بشكل مفرط في تقديره، بل يتوجب عليها اختيار ما يكون ضروريًا ومناسبًا لمواجهة الانتهاك القانوني أو المخالفة الإدارية، مع الأخذ في الاعتبار التأثيرات المترتبة عنها، وضمان الحد العقلاني اللازم لردع المخالف وتحذير الآخرين من ارتكاب نفس الفعل".⁴

كما أن بعض الفقهاء وصف مبدأ التناسب من منظور الجزاء بأنه "تحقيق التوازن الذي يقوم به المشرع بين خطورة الجريمة وشدّة العقوبة، بهدف تحقيق الغاية المرجوة".⁵

¹ حاحة عبد العالي، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مكتبة الوفاء القانونية للنشر والتوزيع - الإسكندرية، مصر، 2018م، ص 229.

² مايا محمد نزار أبو دان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري - دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا ولبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب - لبنان، 2011م، ص 10.

³ مايا محمد نزار أبو دان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري - دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا ولبنان، مرجع سابق ص 10.

⁴ علي حسن عبد المجيد، الغلو في الجزاء وأثره على مدى صحة القرار الإداري، دار النهضة العربية - القاهرة، 2007م، ص 75.

⁵ فارس علي عمر علي الجرجري وزياد محمد شحادة الطائي، مبدأ التناسب في أعمال الجزاء الإجرائي في قانون المرافعات المدنية، مجلة جامعة تكريت للحقوق - جامعة تكريت، العراق، ص 02، م 02، ج 01، ديسمبر 2017م، ص 172.

ويعرفه جانب آخر من الفقه بأنه "تحقيق الرضا عن العدالة، حيث يكون الجزاء عادلاً عندما يتم تحقيق التوازن والتناغم بين الضرر الذي لحق بالمجتمع نتيجة للجريمة وبين العقوبة التي تفرض على المرتكب".¹

مبدأ التناسب في القانون الإداري يعني بشكل عام اتخاذ الإجراء المناسب مع تلك الوقائع التي تستدعي اتخاذه، والتوافق بين سبب القرار الإداري ونطاق صلاحيته، أما فيما يتعلق بالجزاءات الإدارية، فيشير إلى توازن بين درجة خطورة المخالفة الإدارية المرتكبة ونوع الجزاء المفروض ومدى صرامته، ويتحقق ذلك من خلال اختيار السلطة المختصة للجزاء المناسب للمخالفة، مع تجنب المبالغة في العقاب أو التساهل الزائد.²

ومما سبق يتبين لنا أن مبدأ التناسب يعمل كوسيلة لحماية الحريات العامة،³ وتقليص سلطة المؤسسات العامة بهدف ضمان حقوق الأفراد واستقلاليتهم، ومنع أي تدخل يمس بجوهر هذه الحقوق والحريات،⁴ كما يعد مبدأً من المبادئ العامة للقانون وقاعدة مستمدة من طبيعة النظام القانوني،⁵ ولا يتطلب وجود نص قانوني يلزم بتطبيقه بل يكون ملزماً ذاتياً.⁶

ويعد مبدأ التناسب واحد من المبادئ الأساسية التي تحكم الأنظمة الجزائية، ويشكل ضماناً مهمة لحماية حقوق وحريات الأفراد، يؤكد ذلك قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر

¹ فارس علي عمر علي الجرجري وزياد محمد شحادة الطائي، مبدأ التناسب في أعمال الجزاء الإجرائي في قانون المرافعات المدنية، مرجع سابق ص 173.

² الطيب حسين محمود، مبدأ التناسب بين القرار التأديبي والمخالفة في القانون السعودي، مجلة القانون والمجتمع- جامعة أحمد دراية، الجزائر، م06، ع01، جوان 2018م، ص 32.

³ Jean Pradel, Du principe de proportionnalité en droit penal, Les Cahiers de droit, Faculté de droit de l'Université Laval, Vol 60, n°04, décembre 2019, P. 1131. Disponible sur lien suivante <https://www.erudit.org/fr/revues/cd1/2019-v60-n4-cd05038/1066351ar/>

⁴ الطيب حسين محمود، مبدأ التناسب بين القرار التأديبي والمخالفة في القانون السعودي، مرجع سابق ص 30.

⁵ Julie. Colemans, Le juge et la proportionnalité – Le Conseil d'état et le Contrôle du principe de proportionnalité: jusqu'ou "ne pas aller trop loin". Disponible sur lien suivante

<https://www.justice-en-ligne.be/Le-Conseil-d-Etat-et-le-contrôle#reactions>

⁶ الطيب حسين محمود، مبدأ التناسب بين القرار التأديبي والمخالفة في القانون السعودي، مرجع سابق ص 30.

في 28 يوليو 1989، حيث أقر بأن "تطبيق مبدأ التناسب لا يقتصر على الجزاءات الجنائية فحسب، بل يمتد أيضًا ليشمل أي جزء يهدف إلى الردع، حتى لو كانت السلطة المخولة بفرضه غير قضائية"، وبذلك يكون مبدأ التناسب مطبقًا على جميع أشكال الجزاءات التي تهدف إلى تحقيق الردع، بغض النظر عن جهة السلطة المكلفة بتنفيذها، سواء كانت قضائية أو غير قضائية.¹

قام المشرع الجزائري بمتابعة نهج مشابه، حيث قام بتأمين حقوق وحرّيات الأفراد من خلال هذه الضمانة الأساسية التي تضمن عدم تعسف الإدارة في التعامل معهم، وفي مجال الجزاءات الإدارية، فقد حدد المشرع لكل مخالفة إدارية عقوبة محددة يجب أن تلتزم بها الإدارة، وبذلك يتوافق الجزاء الإداري مع العقوبة الجنائية، إلا أنه في بعض الأحيان، يترك المشرع للإدارة حرية الاختيار بين عدة عقوبات لمواجهة المخالفات الإدارية، وفي هذه الحالة يتوجب على الإدارة اختيار العقوبة المتناسبة مع المخالفة المرتكبة، وذلك بدون تجاوز أو تساهل مع المخالف، وبالتالي تقوم الإدارة بتحقيق التوازن بين درجة المخالفة ودرجة العقوبة، حيث أنه عندما تقوم الإدارة بفرض العقوبة الإدارية، يجب أن تلتزم بمبدأ التناسب بين العقوبة والمخالفة، فهي خاضعة لرقابة القضاء الإداري الذي يتولى مراجعة مدى ملاءمة القرارات الإدارية ويفحص مدى توافق العقوبة مع المخالفة، فمبدأ التناسب يُعتبر من المبادئ الدستورية التي تطبق على جميع أشكال العقوبات، بما في ذلك العقوبات الإدارية، ويُعتبر القرار الإداري الذي يحتوي على عقوبة إدارية غير مشروع إذا تضمن انتهاكًا لهذا المبدأ.²

ثانيًا: عدم رجعية الجزاء الإداري:

إن الجزاء الإداري يشترك مع الجزاء الجنائي في الطبيعة الردعية ما يجعله يخضع للقواعد العامة للنظم العقابية، ومن أهم هذه القواعد هي مبدأ عدم الرجعية، ويعني عدم الرجعية

¹ محمد زكي أبو عامر، قانون العقوبات - القيم العام، منشأة المعارف - الإسكندرية، مصر، 1993م، ص 454.

² ناصر حسين محين أبو جمة العجمي، الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الاقتصادي في غير مجال العقود والتأديب - دراسة مقارنة، مرجع سابق ص 386.

في الجزاء الإداري عدم إمكانية معاقبة شخص عن فعل لم يكن يعاقب عليه في وقت ارتكابه، وأيضًا عدم إمكانية معاقبة شخص بعقوبة أشد من العقوبة التي كانت محددة للفعل الذي ارتكبه في وقت ارتكابه، فقد نصت المادة 02 من قانون العقوبات على أنه "لا يطبق قانون العقوبات على الأفعال التي وقعت في الماضي إلا في حالة أن تكون العقوبة المحددة لها أقل شدة". بمعنى آخر، فإنه لا يجوز تطبيق قوانين العقوبة الجديدة على أفعال قد وقعت قبل صدور هذه القوانين، إلا إذا كانت العقوبة الجديدة أقل شدة من العقوبة المنصوص عليها في الوقت الذي تم فيه ارتكاب الفعل.¹

كما أن المشرع الدستوري الجزائري قد أكسب هذا المبدأ قيمة دستورية، إذ نصت المادة 82 في الفقرة الرابعة منها من الدستور على أنه "لا يجوز فرض أي ضريبة أو رسم أو جباية أو أي حق بطريقة تعمل بأثر رجعي"²، وبالتالي إذا تم تشريع أي نص قانوني يفرض آثارًا رجعية، سيكون ذلك مخالفًا للدستور، وبالتالي يمكن تطبيق مبدأ عدم دستوريته والدفع به، ونظرًا للتأثير المباشر الذي تكتسبه كل من الضريبة والجباية والرسم على حقوق الأفراد، فقد تم ذكرها صراحة في الدستور بدون تقييدها في عبارة الحقوق، ويمكن استنتاج أن العبارة "أو أي حق" كيفما كان نوعه" تشمل جميع الحقوق الأخرى، مما يعني أنه لا يمكن تطبيق قوانين جديدة ذات آثار رجعية عليها إلا في حالات استثنائية.³

ويجدر بنا أيضًا أن نذكر أنه فيما يتعلق بتوقيع العقوبات، سواء كانت جزاءات إدارية أو جنائية، وحتى في حالة عدم وجود نص صريح في الدستور يتعلق بمبدأ عدم رجعية القوانين، إلا أنه يمكن استنتاجه من مبدأ آخر موجود في الدستور وهو مبدأ شرعية الجريمة والعقوبة، الذي نصت عليه المادة 43 من الدستور على أنه "لا يجوز إدانة أي شخص إلا وفقًا لقانون

¹ الأمر 66/156 المتضمن قانون العقوبات المعدل بالقانون رقم 14/11 المؤرخ في 02 أوت 2010، ج ج ر، ع 06.

² المادة 04/82 من دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل والمتمم.

³ جلاب عبد القادر وغوثي الحاج بلقاسم، مبدأ عدم رجعية القوانين كآلية لتحقيق الأمن القانوني، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية جامعة ابن خلدون، تيارت- الجزائر، م 04، ع 02، ديسمبر 2018م، ص 74.

صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم"، ومن هذا المبدأ يتبين أنه يجب أن يكون هناك قانون معمول به وصادر قبل ارتكاب الجريمة ليتم توقيع العقوبة على المذنب، وهو ما يعني أن الأفراد لا يمكن معاقبتهم بناءً على قوانين جديدة تم إصدارها بعد ارتكابهم للجريمة، بالتالي يمكننا استنتاج أن مبدأ عدم رجعية القوانين يستمد أيضاً قوته من مبدأ شرعية الجريمة والعقوبة.¹

بالتالي، فإن مبدأ عدم رجعية الجزاءات الإدارية يستند إلى صدور الجزاء في صورة قرار إداري، حيث يجب أن يكون القرار غير رجعي وفقاً للمبادئ العامة للقانون، ولا يمكن التجاوز عن هذه المبادئ إلا بتوافر نص قانوني يسمح بذلك، لذا، يعد هذا المبدأ ضمناً يستند إلى الطبيعة المزدوجة للقرارات الإدارية؛ فهي في شكلها قرارات إدارية تخضع لقاعدة عدم الرجعية، ومن ناحية المحتوى والتأثير، فإنها تعتبر جزاءات إدارية تسري عليها قاعدة "لا عقوبة إلا بنص".² بالتالي يتضح لنا أن مبدأ عدم رجعية الجزاءات الإدارية يعتبر ضماناً لحقوق الأفراد، حيث يمنع تطبيق الجزاء بصورة رجعية، ويحمي الأفراد من أي تعديلات تطبق عليهم بصورة غير قانونية.

هذا وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر في 02 مارس 1982، بضرورة سريان مبدأ عدم الرجعية على الجزاء الإداري، وذلك لأنه يُعتبر أصلاً ينطبق على جميع الأنظمة العقابية، وليس مقتصرًا على النصوص الجنائية فحسب، إذ يُنطبق هذا المبدأ على كل قاعدة تنص على العقوبة، حتى لو كانت في سياق غير جنائي، بما في ذلك الجزاءات الإدارية، كما يعمل هذا المبدأ على حماية الحرية الفردية في كل نص أو إجراء قد يتعارض معها، فحتى إذا لم تكن الجزاءات الإدارية تنطوي على حرمان من الحرية، فإنها قد تؤثر بشكل كبير في تقييد الحرية وقد تكون أحياناً أكثر قسوة من الجزاءات الجنائية ذاتها.

¹ المادة 43 من دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل والمتمم.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية (الغرامة، الوقف، الإزالة، سحب وإلغاء التراخيص، الغلق الإداري)، مرجع سابق ص 81-82.

بالتالي، يعتبر مبدأ عدم رجعية الجزاء الإداري نتيجة لمبدأ شرعية الجزاءات الإدارية، ويستند إلى ثلاثة أسس أساسية وراء إقراره، وهي:

• احترام المراكز القانونية الذاتية للأشخاص: يعني ذلك أنه لا يجوز معاقبة الأشخاص بأحكام قانونية تُصدر بعد ارتكابهم للمخالفة أو الجريمة، يحظر على السلطات الإدارية أو القضائية تطبيق العقوبات بشكل رجعي، مما يحمي حقوق الأفراد ويحافظ على توازن العدالة.

• احترام قواعد الاختصاص من حيث الزمان: يعني ذلك أن الجزاء الإداري يجب أن يُقرر وفقاً للقوانين واللوائح السارية في الوقت الذي ارتكبت فيه المخالفة أو الجريمة. وبالتالي لا يمكن تطبيق قوانين جديدة بصورة رجعية لتجريم أفعال تمت قبل سريان هذه القوانين، يساهم هذا المبدأ في ضمان الاستقرار والتوقعات المشروعة للأفراد.

• استقرار المعاملات: يعني ذلك أن القرارات الإدارية التي تتضمن عقوبة لا يجوز أن تكون رجعية، وبالتالي يتم تجنب الاضطرار لتعديل الحالة القانونية للأشخاص في وقت لاحق. يضمن هذا المبدأ استقرار المعاملات.

وعلى الرغم من أهمية مبدأ عدم رجعية الجزاء الإداري، إلا أن هناك بعض الحالات التي تسمح بتجاوزه واستثناءات تجعله قابلاً للتطبيق في حالات محددة، وتتنوع هذه الاستثناءات وفقاً للتشريعات والأنظمة القانونية في كل بلد، وتُعتبر الاستثناءات من الأمور الضرورية لتعديل المواقف التي يمكن أن تتطلب مرونة في تطبيق القوانين وتحقيق العدالة في تلك الحالات الاستثنائية،¹ ومع ذلك يجب أن يتم استخدام هذه الاستثناءات بحذر وتحت إشراف ورقابة القضاء لضمان عدم التعدي على حقوق الأفراد وتحقيق العدالة، وينبغي أن تكون هذه

¹ مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي وضمانات رقابة القضائية بين الفعالية والضمأن، مكتبة الأنجلو المصرية للنشر والتوزيع - القاهرة، مصر، 1976م، ص 561.

الاستثناءات محدودة ومنصوص عليها بوضوح في القوانين والتشريعات، ويتم تطبيقها بناءً على معايير محددة وموضوعية وهي كالاتي:

1. قاعدة رجعية الجزاء الإداري الأصح للمخالف:

تسري قاعدة رجعية الجزاء الإداري على جميع الجزاءات الإدارية، وهي تُعتبر الأسلوب الأكثر تناسبًا لمعاقبة المخالفين، فإنها لا تقتصر على النصوص الجنائية فحسب، بل تشمل أيضًا أي نصوص عقابية أخرى والتي تصدر في سياق غير جنائي، تهدف هذه القاعدة إلى ضمان عدالة العقوبة وتحقيق المبادئ الأساسية للعدالة الإدارية، وبموجبها يتم تطبيق العقوبة الأصح للمخالف، بغض النظر عن النص القانوني الذي صدر في إطاره.¹

كما أن قاعدة رجعية الجزاء الإداري الأصح للمخالف هي قاعدة تكمل مبدأ عدم رجعية الجزاءات الإدارية وتعمل بالتزامن معه لحماية الحريات الشخصية، وتتضمن هذه القاعدة أن المخالف يستفيد من النصوص القانونية التي تمحو طابع الجرم عن الفعل أو تقلل من العقوبة المفروضة عن المخالفة التي ارتكبها، وتحولها إلى عقوبة أدنى منها، أي بموجب هذه القاعدة، يتم تطبيق العقوبة الأصح للمخالف وفقًا للنص القانوني الذي يعمل على تخفيف العقوبة السابقة أو إلغائها بالكامل.²

ومن الجدير بالذكر أن الفقه قد أقر بتساوي العقوبات الجنائية والجزاءات الإدارية فيما يتعلق بتطبيق قاعدة رجعية الجزاء الإداري الأصح للمخالف، ويستند هذا التساوي إلى وحدة الهدف الردعي والانتماء لنظرية العقاب، وهو ما يبرر تطبيق نفس المبادئ والقواعد القانونية على كلتا النوعين من الجزاءات،³ وتعتبر قاعدة رجعية الجزاء الإداري الأصح للمخالف أساسًا قائمًا على توافق الفقه والقضاء، حيث يتعين عليهما العمل بموجبها، سواءً لتخفيف الجزاء

¹ محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري - القسم العام، مرجع سابق ص 81.

² ناصر حسين محسن أبو جمة العجمي، الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الاقتصادي في غير مجال العقود والتأديب - دراسة مقارنة، مرجع سابق ص 396 - 370.

³ عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية، مرجع سابق ص 174.

المقرر أو إلغاء الفعل الذي كان مجرمًا، وبذلك يتم تحقيق العدالة والتناسب في تطبيق العقوبات الإدارية.¹

وبصفة عامة يمكن القول أن مبدأ عدم رجعية الجزاءات الإدارية يعتبر الأصل، إلا أن قاعدة رجعية الجزاء الإداري الأصلح للمخالف تُعد استثناءً يهدف إلى حماية المصلحة الفردية للشخص المخالف الذي لم يُصدر بحقه حكم نهائي، فهو يتيح للمخالف الاستفادة من تخفيف الجزاء أو إلغائه بناءً على الحالة، إذا نص القانون الجديد على ذلك، وتعتبر هذه القاعدة ضماناً لتحقيق العدالة وحماية حقوق المخالف، وتسمح له بالاستفادة من التغييرات القانونية التي يمكن أن تؤثر على وضعه القانوني، قبل صدور حكم نهائي في قضيته.

2. قاعدة رجعية القانون الجديد استناداً لطبيعة المخالفة:

إن تطبيق قاعدة رجعية القانون الجديد يستند إلى طبيعة المخالفة المرتكبة، حيث تُطبق هذه القاعدة على المخالفات الإدارية المتعاقبة التي تنشأ وتستمر تحت سيادة قانون سابق حتى صدور قانون جديد، وتتنطبق القاعدة أيضًا على المخالفات المستمرة التي يستمر فيها السلوك المخالف لفترة غير محددة، حيث يُعتبر تاريخ سريان القانون القديم بداية الفترة ونفاذ القانون الجديد نهايتها، وبناءً على ذلك تُطبق القوانين الجديدة على تلك المخالفات، على الرغم من أنها بدأت قبل صدوره واستمرت بعده وتظل قائمة بعد نفاذه، ومثال على ذلك هو المخالفات العقارية التي تنشأ في إطار قانون محدد وتظل سارية إلى ما بعد إصدار قانون جديد، وتُعامل هذه الجزاءات الإدارية على قدم المساواة، سواء كانت عبارة عن غرامات مالية أو إجراءات تصحيحية مثل الإزالة.²

كما نشير هنا إلى أن الالتزام بقاعدة رجعية القانون الجديد، وفقًا لطبيعة المخالفة، يتطلب تطبيق القانون الساري المفعول وليس القانون القديم في وقت توقيع الجزاء، كما يتم تنفيذ الجزاء وفقًا للإجراءات القانونية المنصوص عليها في القانون الجديد، باستثناء الإجراءات التي

¹ محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري - القسم العام، مرجع سابق ص 80.

² يسر أنور علي، شرح النظرية العامة للقانون الجنائي، دار النهضة للنشر والتوزيع - القاهرة، مصر، 1990م، ص 13.

تم اتخاذها قبل صدوره ووفقاً لما نص عليه القانون القديم؛ حيث لا تؤثر تلك الإجراءات المتخذة في ظل القانون القديم في صدور الحكم، ويتم بهذه الطريقة ضمان مشروعية الجزاء الإداري.

الباب الثاني

الرقابة الإدارية والقضائية على

مشروعات الجزاءات الإدارية

تشكل الرقابة الإدارية والقضائية جوانباً أساسية في ضمان مشروعية الجزاءات الإدارية، فعلى الرغم من أن الجزاءات الإدارية تمثل أداة هامة لتطبيق القانون وحفظ النظام العام، إلا أنها تحتاج إلى آليات رقابية وقضائية فعالة للتأكد من توافر معايير المشروعية والعدالة في اتخاذها.

وتتمثل الرقابة الإدارية في إشراف الهيئات الإدارية المختصة على تطبيق القوانين واللوائح، وفحص القرارات الإدارية ومراجعتها للتأكد من مطابقتها للأحكام القانونية، وتكون السلطة القضائية المستقلة مسؤولة عن الرقابة القضائية، حيث تتولى مراجعة القرارات الإدارية والتحقق من مدى مشروعيتها والتزامها بالقانون.

كما يهدف النظام القضائي إلى ضمان حقوق المواطنين والمؤسسات، والتأكد من أن الجزاءات الإدارية لا تكون تعسفية أو تنتهك حقوق الأفراد، ففي حالة الاعتراض على الجزاء الإداري، يتمكن المعنيون بذلك من اللجوء إلى القضاء للطعن والدفاع عن حقوقهم وتقديم الأدلة اللازمة.

إذن فبواسطة الرقابة الإدارية والقضائية، يتم ضمان توازن وتوافق بين سلطات الإدارة وحقوق المواطنين، وهذا يعزز مبدأ حكم القانون ويضمن العدالة في تنفيذ الجزاءات الإدارية، مما يسهم في بناء نظام إداري مشروع وملتمزم بحقوق الأفراد والمصلحة العامة.

وقد تم تقسيم هذا الباب إلى فصلين: الفصل الأول يتم فيه التطرق إلى الرقابة الإدارية على الجزاءات الإدارية وضمانات مشروعيتها أما الفصل الثاني فسنتعرض فيه الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة في تحديد الجزاء الإداري.

الفصل الأول

الرقابة الإدارية على الجزاءات

الإدارية وضمانات مشروعيتها

إن المقصد الأساسي من إنشاء الدولة هو تحويل المجتمع من مجتمع يدار بالفوضى إلى مجتمع يدار بالنظام، أي من مجتمع يسود فيه الفوضى إلى مجتمع يسود فيه النظام ذلك لضمان تمتع جميع أفراد المجتمع بحرياتهم بدون أن يتعرضوا لأي اعتداء داخل المجتمع في إطار المساواة والعدالة بين أفرادهم، وحتى يعيش المجتمع وفقاً لهذا النظام لا بد أن يخضع للقانون، ولا قيام للنظام دون قانون، وعندما لا يستتب النظام داخل المجتمع فإن الناس سوف لن يعرفوا ما يجب فعله وما يجب تجنبه، حيث أن العلاقات المنظمة ضرورة أولية من ضرورات الحياة الاجتماعية.

إن القانون هو جملة الأسس والقواعد التي تحكم المجتمع وتعمل على تنظيمه، وهو ينقسم إلى قانون خاص يهتم بحقوق وواجبات الأفراد تجاه بعضهم البعض بينما القانون العام يتمثل في جملة القواعد والقوانين المنظمة لعلاقة الدولة مع الأفراد، وبناءً على ذلك فإن ضرورة وجود ضمانات لحماية الأفراد من تعسف الإدارة، يعد عنصراً أساسياً في بناء دولة القانون. وتتمثل هذه الضمانات في خضوع الإدارة العامة للقانون سواء فيما يتعلق بعملها، تصرفاتها، إجراءاتها، أو سلطات وامتيازاتها. ويعد خضوع الإدارة العامة للقانون عنصراً مهماً من عناصر دولة القانون، فجميع الحكام والمحكومين يخضعون لسلطان القانون.

وحتى تتحقق تلك الضمانات يجب السير وفق مبدأ هام وهو مبدأ المشروعية والذي انطوت تحته معظم دول العالم، وأصبح طابعاً لدولة القانون حيث يخضع فيها كلا من الحكام والمحكومين للقانون والالتزام بأحكامه، وأي تصرف يصدر من الإدارة لا يكون إلا لتحقيق أهداف قانونية، وأي نشاط تقوم به يكون وفق أحكامه، وحرصاً على احترام اختصاصات الإدارة والتزامها بالنصوص القانونية، فإنه يتطلب فرض رقابة على النشاطات والتصرفات الإدارية، وذلك لضمان عدم انحرافها عن مجال اختصاصاتها والامتثال لأحكام القانون في كل ما تصدره

من أفعال أو ممارسة لسلطاتها، وهذا ما لا يتم تحققة إلا بخضوع التنظيم القانوني في الدولة وقيامه على أساس مبدأ المشروعية.

ومن خلال هذا الفصل نتطرق إلى مبدأ المشروعية كأساس للعمل الإداري (المبحث الأول)، والرقابة الإدارية على مشروعية الجزاءات الإدارية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: مبدأ المشروعية كأساس للعمل الإداري:

تقوم دولة القانون على مبادئ وأسس دستورية أساسها مبدأ المشروعية، الذي يعتبر من الضمانات الأساسية لحماية حقوق وحرريات الأفراد، ولضمان توافر هذه الحقوق والحرريات، يتعين على الدولة إدراج المبدأ في النصوص القانونية والالتزام بها، ويتجلى أهمية هذا المبدأ من خلال فرض الرقابة على أعمال الإدارة لضمان احترامها للقانون، وهذا ما أكدته المشرع الجزائري.

المطلب الأول: مفهوم مبدأ المشروعية

يعتبر مبدأ المشروعية من أهم الضمانات الدستورية التي تحمي حقوق وحرريات الأفراد في الدولة الحديثة، ويعد جزءاً من مبادئ دولة القانون. ولمعالجة هذا المبدأ، يتعين علينا تعريفه بدقة وفهم مصادره.

الفرع الأول: تعريف مبدأ المشروعية

أولاً: التعريف اللغوي:

إن كلمة "مشروعية" تأخذ أصلها من الفعل "شرع، يشرع، شروعاً"، الذي يعني "أقر" أو "أقام"، والذي يشير إلى فعل تنظيم شيء بطريقة معينة ومحكمة وفقاً لأسس وضوابط شرعية معتبرة. وبالتالي، فإن "المشروعية" تعني أن يكون الشيء مبنياً على أسس وضوابط شرعية معتبرة ومنظمة، ويتوافق مع المعايير القانونية والأخلاقية المعتمدة، ويمكن تفسيرها بمعنى "الشرعية" أو "القانونية"، وهي تشير إلى أن الشيء أو الفعل مقبول ومشروع وموافق للقوانين والأعراف المعتبرة في المجتمع،¹ كما يقال شرع فلان يفعل كذا: أخذ يفعل، و شرع الدين : سنّه وبيّنه، والشارع في الشيء هو البادئ فيه.²

¹ داود عبد الرزاق الباز، مبدأ المشروعية وقضاء المسؤولية الإدارية، دار الفكر الجامعي - مصر، 2016م، ص 07.

² انظر: «معجم مقاييس اللغة» لابن فارس: 3/262، «الصاحح» للجوهري: 1236/3، «ترتيب القاموس المحيط»: 698 2/698، «المعجم الوسيط» إصدار مجمع اللغة العربية بالقاهرة: 1/479.

فكلمة شرع والكلمات المشتقة منها كالشريعة والشرعة تأخذ عدة معاني منها الشيء الذي اعتاد عليه الناس أو السنة أو المنهاج، وهذا مصداقاً لقوله تعالى ﴿لِكُلِّ جَعَلْنَا مِنْكُمْ شِرْعَةً وَمِنْهَا جَا¹﴾ فالشرعة هي المنهج الذي تعتبره الأخلاق والتوجيه الذي يؤدي إلى الطريق الصحيح واللائق، أما فكلمة الشريعة تعني ذلك النظام أو السلسلة من القواعد واللوائح والآداب والنظم التي تكون عند المجتمعات المختلفة وتحكم على سلوكها وتعبر عن عاداتها وتقاهمها وقيمها الأخلاقية، فهي نظام يستند إلى الأخلاق ويهدف إلى الحفاظ على الأخلاق وتأكيداتها وتعزيزها ومن هذا قوله تعالى: ﴿ثُمَّ جَعَلْنَاكَ عَلَىٰ شَرِيعَةٍ مِّنَ الْأَمْرِ فَاتَّبِعْهَا وَلَا تَتَّبِعْ أَهْوَاءَ الَّذِينَ لَا يَعْلَمُونَ²﴾.

ثانياً: التعريف الفقهي:

تطرق العديد من الفقهاء إلى تعريف مبدأ المشروعية، ومن أهم تلك التعريفات، نذكر منها:

- يُعرفه "سليمان محمد الطماوي" بأنه "سيادة حكم القانون بمعنى أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون"³.
- يُعرفه "يحيي الجمل" على أساس العناصر الثلاثة التالية: دولة المؤسسات - مبدأ المشروعية - سيادة القانون والربط فيما بينها، وعرفه بأنه يقوم أساس الأنظمة الدستورية على إيمان بأهمية دولة المؤسسات ونهاية مفهوم دولة الفرد، وذلك عن طريق إعطاء الأولوية للسلطة التي يتم ممارستها من خلال شخصيات محددة وفقاً للقواعد المحددة. فإذا خرج هؤلاء الأشخاص عن القواعد القانونية التي تنظم

¹ القرآن الكريم، سورة المائدة، الآية 48.

² القرآن الكريم، سورة الجاثية، الآية 18.

³ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي - القاهرة، ط4، 1976م، ص 14 - 15.

اختصاصاتهم، فإنهم يخرجون عن مبدأ المشروعية، وبالتالي يخالفون سيادة القانون.¹

● يُعرفه "عمار بوضياف" بأنه الخضوع الكامل للقانون وهو احترام كل من الأفراد والدولة والالتزام به، وهذا يعني أن الحاكمين يجب أن يخضعوا للقانون ويتم احترام سيادته وعلو أحكامه فوق أي إرادة، سواء كانت إرادة الحاكم أو المحكوم.²

● يُعرف "محمد الصغير بعلي" مبدأ المشروعية من خلال تمييزه بين مفهوم المشروعية بمعناه الواسع والمشروعية الإدارية. وأشار إلى أن مبدأ المشروعية بمفهومه الواسع يعني سيادة القانون وخضوع جميع أفراد المجتمع، بما في ذلك السلطة العامة وهيئاتها وأجهزتها، للقواعد القانونية السارية المفعول داخل الدولة. بينما المشروعية الإدارية تشير إلى ضرورة خضوع جميع التصرفات والأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية (الإدارة العامة) للنظام القانوني السائد في تلك الدولة، والالتزام بجميع قواعده المطبقة.³

● يُعرف "محمود محمد حافظ" مبدأ المشروعية بأنه "الالتزام الكامل بالقانون سواء من قبل الأفراد أو الدولة، أي خضوع الحاكمين والمحكومين للقانون، والسعي إلى تحقيق سيادة القانون وعلو أحكامه وقواعده فوق كل إرادة، بما في ذلك إرادة الحاكم والمحكوم."⁴

● يُعرفه "عبد الغني بسيوني" بأنه "أن الدولة تخضع في تصرفاتها ونشاطاتها للقانون السائد فيها أو بمعنى آخر سيادة القانون على جميع تصرفات وقرارات

¹ يحيي الجمل، حصاد القرن العشرين في علم القانون، دار الشروق - القاهرة، 2006م، ص 112.

² عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في الإجراءات المدنية والإدارية - دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، جسور للنشر والتوزيع - الجزائر، 2009م، ص 120.

³ محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع - الجزائر، 2005م، ص 09.

⁴ محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية - القاهرة، 1993م، ص 22.

الإدارة صاحبة امتياز السلطة العامة¹، أي يجب أن تحترم السلطات الثلاث - التشريعية والقضائية والتنفيذية - مبدأ المشروعية وتطبق القانون وفقاً لاختصاصاتها وصلاحياتها، حيث يتم تحقيق العدالة بتطبيق القانون على الجميع، سواء كانوا حكاماً أو محكومين.²

● يُعرفه "عبد القادر عدو" بأنه "أن تخضع سلطات الدولة لأحكام القانون، وتكون تصرفاتها وأعمالها في إطار قانوني لا تتعداه تشمل المحكومين في علاقاتهم والرؤساء في مزاوله سلطاتهم، وهذا لا يتحقق إلا في دولة القانون من خلال خضوع السلطات العامة الثلاثة: السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية لمبدأ المشروعية"³.

● يُعرفه "إعاد علي محمود القيسي" بأنه المبدأ الذي يتعين على الإدارة الالتزام به، حيث يلزمها بأن تحترم جميع القواعد القانونية المطبقة في الدولة، بما في ذلك الدستور والقوانين والأنظمة والمراسيم والقرارات الإدارية، سواء كانت هذه القواعد مكتوبة أو غير مكتوبة. وبهذا المبدأ، يتم تحقيق الحكم الرشيد والعدالة الإدارية، حيث يجب على الإدارة العمل بنزاهة وشفافية، والتأكد من أن كل تصرفاتها وقراراتها تتوافق مع القانون والمبادئ العامة للقانون، وذلك لضمان الحفاظ على حقوق المواطنين والمصلحة العامة في الدولة.⁴

● يُعرفه "عادل السعيد محمد أبو الخير" بأنه الالتزام بالقواعد القانونية الموجودة في الدولة، واحترام وضمان حقوق وحرية الأفراد التي تضمنها هذه القواعد، ويجب على الإدارة أن تلتزم بمبدأ المشروعية في جميع تصرفاتها وقراراتها، وإلا فإنها

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

² André de lau badère, yves Gaudmet, traité de droit administratif. Tome 20, L.G.G.P 41

³ عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للنشر والتوزيع - الجزائر، 2012م، ص 12 - 13.

⁴ إعاد علي محمود القيسي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، دار وائل للنشر والتوزيع - عمان، ص 31.

تعرض أعمالها لرقابة القضاء الإداري الحامي للمشروعية وحقوق وحرريات

الأفراد.¹

يتضح من التعريفات السابقة أن فقهاء القانون الإداري أجمعوا على تعريف موحد لمبدأ المشروعية من جانبه الضيق والذي يجب على الإدارة أن تستند في اتخاذها لقراراتها على قواعد قانونية أو أسس قانونية حتى يتصف عملها الإداري بأنه عملاً مشروعاً، وأن تمنح القوانين للإدارة الحق في أداء عمل ما أو إصدار نوع معين من القرارات، وما يمكن قوله أن هذا الرأي يقيد من حرية الإدارة بهدف حماية حقوق الأفراد وحررياتهم.²

بينما يرى بعض الفقهاء أن التصرفات والأعمال التي تصدر عن الإدارة تكون مشروعة إلا إذا اقتضت على تنفيذ أو تطبيق قاعدة قانونية سابقة، وبالتالي فإن أصحاب هذا الرأي يرون أن الإدارة هي مجرد أداة لتنفيذ القواعد القانونية التي سبق وضعها³، ولكن هذا الرأي يعتبر رأياً لا يتناسب مع طبيعة نشاط الإدارة المرنة، لأن في بعض الحالات يجب على الإدارة استعمال سلطاتها التقديرية في إصدار قراراتها، وهذا لا يعد خرقاً لمبدأ المشروعية.⁴

وبناءً على ذلك فإنه يجب على الإدارة عند ممارستها لسلطاتها وصلاحياتها في إصدار القرارات الإدارية ذات الطابع الجزائي مراعاة وإعمال مبدأ المشروعية فيها، كما يجب عليها الإشارة في نص قرارها الإداري المتضمن جزاء إداري السند القانوني الذي أعطى لها صلاحية إصدار هذا التصرف، والذي يعتبر أساساً لسلطة الإدارة في توسيع سلطاتها في توقيع الجزاء الإداري.⁵

¹ عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي - الإسكندرية، مصر، 2008م، ص 278.

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

³ Jacqueline Morand, Deviller, cour de droit administrative, 6 éme édi on, Montchrestien, P 31.

⁴ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، دار النهضة العربية - القاهرة، مصر، ط3، 1976م، ص 80.

⁵ أنيس جعفر، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية - القاهرة، مصر، 2004م، ص 59.

من خلال ما تم ذكره سابقاً، يمكن القول أنه حتى يتم احترام مبدأ المشروعية من طرف الإدارة لا بد أن تقوم بممارسة سلطاتها واصدار قراراتها في حدود القانون، وهذا لا يتحقق إلا من خلال توفر مجموعة من الضمانات تؤمن احترام وتطبيق هذا المبدأ الأساسي ومنها:

- احترام مبدأ الفصل بين السلطات: هذا المبدأ يطلب من الإدارة أن تحرص على عدم التدخل في الأعمال التي لا تخصها وتحرص على تخصيص دور كل سلطة على حد ذاتها.
- رقابة مشروعية أعمال الإدارة: على الإدارة أن تكون تصرفاتها ضمن الإطار القانوني وفقاً للمبدأ الشرعي المحدد لها وعلى الجهات المختصة أن تحرص على التأكد من ذلك.
- منح القانون للأفراد حق المطالبة بإلغاء القرارات الإدارية التي تعد غير مشروعة، والمطالبة بالتعويض عن الأضرار التي تلحق بهم نتيجة لهذه القرارات.
- جبر الإدارة على احترام مبدأ المشروعية: ينبغي للمشرع تحديد الآليات القانونية الكافية لإجبار الإدارة على احترام وتطبيق مبدأ المشروعية في جميع تصرفاتها، وذلك لضمان حماية حقوق الأفراد والحفاظ على المبادئ الأساسية لدولة القانون.¹

الفرع الثاني: مصادر مبدأ المشروعية:

يعد مبدأ المشروعية من المبادئ الأساسية في القانون الإداري، حيث ينص على أن جميع تصرفات الإدارة العامة يجب أن تكون مشروعة ومبنية على الأسس القانونية، وذلك لضمان حماية حقوق وحرية المواطنين وتجنب الممارسات التعسفية والاستبدادية. ولتحقيق هذا المبدأ الأساسي، يعتمد مثله مثل القانون الإداري على مجموعة من المصادر التي تحدد الضوابط والقواعد القانونية التي يجب على الإدارة الالتزام بها في

¹ محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع - عمان، الأردن، 2003م، ص 39.

تصرفاتها. وتشمل هذه المصادر الدستور والقوانين والمراسيم والأنظمة والقرارات الإدارية، بالإضافة إلى المصادر غير المكتوبة مثل العرف والمبادئ العامة للقانون، وفي حالة عدم التزام الإدارة بهذه القواعد، فإن ذلك يترتب عليها جزاء قانوني يتمثل في إمكانية إلغاء القرار الإداري غير المشروع والمخالف للقانون، وفي بعض الأحيان يكون من الممكن التعويض عن الأضرار التي لحقت بالفرد جراء هذا القرار. ويتم بتوقيع هذا الجزاء بواسطة الجهة المختصة حسب التنظيم القانوني للدولة.¹

أولاً: مصادر مبدأ المشروعية المكتوبة:

تتشكل المصادر المكتوبة لمبدأ المشروعية من القواعد والنصوص التي وضعتها الدولة عن طريق السلطة المختصة لتحديد سيادة القانونية والأخلاقية التي تؤثر على عمل الإدارة، وتكون على شكل تشريع تختلف قيمتها القانونية حسب الشكل الذي تصدر عليه، وهي تتضمن الدستور، القوانين، الاتفاقيات الدولية، اللوائح، الأوامر الإدارية، الإصدارات الإدارية وغيرها، حيث تقوم الإدارة بالخضوع لهذه المصادر واحترامها لتحقيق المشروعية في تصرفاتها والأعمال والقرارات الصادرة عنها.²

1. الدستور:

يعد الدستور هو التشريع الأساسي الذي يتولى تنظيم السلطات في الدولة، واختصاصات كل منها، وعلاقتها بالأفراد، وتحديد شكل الحكم في الدولة³، وهذا ما كرسه الدستور الحالي حيث جاء في ديباجته "إن الدستور فوق الجميع، وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية ويضفي المشروعية على ممارسة السلطات، ويكرس التداول الديمقراطي عن طريق انتخابات حرة ونزيهة".

¹ إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري - مبدأ المشروعية، منشأة المعارف - الإسكندرية، 2003م، ص 07.

² ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، دار النهضة العربية - القاهرة، مصر، 2007م، ص 125.

³ محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون القاعدة القانونية، منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت، لبنان، 2010م، ص

يعتمد دستور الدولة على اعتبارين أساسيين: الأول هو أنه يصدر عن السلطة التأسيسية وليس السلطة التشريعية، والثاني هو أنه يضم مجموعة من القواعد التي تنظم سلطات الحكم وتحدد اختصاصات كل منها والعلاقات بينها. وبهذه الطريقة، يعتبر الدستور المرجع الأساسي للإطار القانوني الذي يحكم الدولة، ويضع قواعد اللعبة لكل المؤسسات الحكومية والسلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية.¹

وبناءً على ذلك يعتبر الدستور هو القاعدة الأساسية لدولة القانون، وهو الركيزة الأساسية لهرمها القانوني والمشروعية قاعدة دستورية تضيي الإلزامية والصلاحية القانونية على جميع قواعد المنظومة القانونية²، ولهذا يمكن القول إن مبدأ المشروعية يجسد ويكرس مبدأ سمو الدستور؛ نظراً لأنه طبقاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية كلما خالفت قاعدة أدنى قاعدة أعلى، كانت الأدنى باطلة، وبالتالي لا يمكن الحديث عن خضوع الدولة للقانون، ومبدأ المشروعية إذا لم تأخذ القاعدة الدستورية مكانتها في النظام القانوني السائد.³

2. المعاهدات الدولية:

تمثل المعاهدات الدولية مصدرًا مهما من مصادر المشروعية، حيث بعد موافقة غرفتي البرلمان عليها وتوقيعها من قبل رئيس الجمهورية والمصادقة عليها، يتم تضمينها ضمن النظام القانوني للدولة، وتخضع هذه المعاهدات لرقابة الدستور. وبموجب ذلك، يلتزم الأفراد بالالتزام بأحكامها، ويتعين على السلطات العامة احترامها والامتثال لها والنزول على أحكامها.⁴

¹ علي عبد الفتاح محمد، القضاء الإداري - مبدأ المشروعية ودعوى الإلغاء - دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر - القاهرة، مصر، 2009م، ص 19.

² خروج أحمد، دولة القانون في العالم العربي الإسلامي - بين الأسطورة والواقع، ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر، ط2، 2008م، ص 53.

³ فريد علوش، آليات حماية القاعدة القانونية الدستورية في الجزائر، دار الجامعة الجديدة - مصر، 2010م، ص 140-143.

⁴ محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، مرجع سابق ص 08.

وقد يؤدي تطبيق هذه المعاهدات إلى تحديث التشريع الجزائري وتوسيع نطاق الحقوق والحريات المؤهلة للأشخاص، وذلك عن طريق تضمين المبادئ الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان وتعزيز أو تحديث أحكام التشريع الجزائري.

كما أشارت المادة 154 من الدستور الجزائري لسنة 2020 عن الإجراءات اللازمة لتحقيق التطبيق الصحيح للمعاهدات الدولية وذلك عن طريق توثيقها في الجزائر وتأثيرها على التشريع الجزائري وتطبيقها في المجتمع، وذلك بمجرد التصديق عليها لتحظى بقوة تعلق على قوة القانون من خلال نص المادة بأن "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون"¹، غير أنه يمكن تواجه المحاكم والإدارة بعض المشاكل عند تطبيق المعاهدات الدولية كمصدر لمبدأ المشروعية في التشريع الجزائري. وهذا لكون أن بعض نصوص المعاهدات قد تحتوي على غموض مما يدعو القاضي إلى طلب تفسيرات من وزارة الخارجية لإزالة تلك الغموضات.² هذا يدعو إلى الحذر والتأكيد على ضرورة الأخذ بعين الاعتبار عند تطبيق المعاهدات الدولية كمصدر لمبدأ المشروعية في التشريع الجزائري.

3. القانون (التشريع العادي):

يقصد به مجموعة القواعد والأنظمة الصادرة من السلطة التشريعية في الدولة، والتي تستند إلى أحكام الدستور، وتعد هذه القواعد الأساس للنظام القانوني للدولة وتمثل الرابط الحقيقي بين الدستور والإدارة، وعادة ما يقوم الدستور بوضع المبادئ العامة والأهداف الكبرى

¹ المادة 154 من الدستور الجزائري لسنة 2020.

² من خلال المرسوم الرئاسي رقم 403/02 المؤرخ في 26 نوفمبر 2002 الذي يحدد صلاحيات وزارة الشؤون الخارجية والذي منح صراحة اختصاص تفسير المعاهدات لوزير الخارجية، حيث نصت المادة 17 منه على " يختص وزير الشؤون الخارجية بتفسير المعاهدات والاتفاقيات والبروتوكولات والتنظيمات الدولية التي تكون الجزائر طرفا فيها". ج ر عدد 79 المؤرخة في 01 ديسمبر 2002.

التي يجب على الإدارة تحقيقها، ولكن بشكل عام يكون النص التشريعي هو الذي ينظم العلاقة بين الدستور والإدارة ويحدد طرق تطبيق نص الدستور بشكل ملموس.¹

تهدف هذه القواعد الصادرة عن السلطة التشريعية في الدولة، وفقاً لأحكام الدستور، إلى توضيح وتحديد مختلف الأوضاع الاقتصادية والسياسية والثقافية والاجتماعية، وتشمل جميع الهيئات العامة والخاصة والأفراد كحكام ومحكومين، بهدف تحقيق العدل وإرساء نظام قانوني يستند إلى مبدأ المشروعية في الدولة، ويجب أن تتمتع هذه القواعد بالعمومية والشمولية لتكون فعالة وتطبق بشكل موحد على الجميع.²

حيث يرجع خضوع الإدارة لأحكام القانون العادي إلى اعتبارين³:

• **الاعتبار الأول:** يعني خضوع الإدارة لأحكام القانون أي أنها يتعين عليها الالتزام بالقواعد والإجراءات التي وضعتها الجهات المختصة متمثلة في السلطة التشريعية، والتي تحدد مجالات عمل الإدارة وتنظم عملياتها وتحدد سلطاتها وصلاحياتها. ويتمثل دور الإدارة في تنفيذ السياسات والأنظمة التي وضعتها السلطات التشريعية وتوفير الخدمات العامة للمواطنين بما يتفق مع القانون. وعندما تخضع الإدارة لأحكام القانون، يضمن ذلك تحقيق العدالة والمساواة بين المواطنين ويمكن للمواطنين أن يتوقعوا أن يتم معاملتهم وفقاً للقانون بدون تمييز، مما يعزز الثقة في النظام القانوني ويساهم في بناء مجتمع يعتمد على العدالة والمساواة.

• **الاعتبار الثاني:** أنه يتم صياغة القوانين من قبل ممثلي الشعب ويجب أن يتم احترام إرادة الشعب في حكمه، لذلك فإن القانون يعد الأعلى ويتعين على السلطة

¹ نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع- عمان، الأردن، 2009م، ص 09.

² حسين الدوري، دور القضاء الإداري في بناء الدولة القانونية وحماية الحقوق والحريات، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي الثالث، دور القضاء الإداري في حماية الحريات الأساسية، المركز الجامعي بالوادي، 28/29 أبريل 2010م، ص 12.

³ محمد محمد عبده إمام، القضاء الإداري- مبدأ المشروعية وتنظيم مجلس الدولة- دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي- الإسكندرية، مصر، 2007م، ص 27.

التنفيذية احترامه والامتثال له في الإجراءات التي تتخذها حتى لو كانت خارج نطاق القانون أثناء التنفيذ. لا يمكن للوائح غير التنفيذية أو للأفراد المستقلين انتهاك القانون بأي شكل آخر، وإلا فسيعتبر ذلك غير قانوني.

نظرًا لسيادة القانون باعتباره تجسيدًا لإرادة الشعب، فينبغي للسلطة الإدارية أن تلتزم بأحكامه في جميع الأعمال التي تقوم بها، خاصة قرارات الإدارة يجب أن تكون متوافقة مع القانون، بغض النظر عن أهميتها، لأن المشرع الذي يعبر عن سيادة الدولة يمثل قيمة أعلى يتجاوز أي سلطة تنفيذية أو مختلف هيئاتها التنفيذية، لذلك يجب أن يكون أي قرار صادر عن الإدارة في نطاق حدود القانون، فأى قرار صادر عن السلطة التنفيذية ينتهك القانون أو التشريع العادي فإنه يمكن إلغاؤه ويمكن أيضًا أن يتسبب في دفع تعويضات للفرد المتضرر في حال تسبب في ضرر. لذلك، يتعين على السلطة الإدارية الالتزام بالقانون والعمل دائمًا ضمن حدوده.¹

4. التنظيم (التشريع الفرعي):

هو تلك القرارات الإدارية واللوائح والتعليمات التي يتم إصدارها من طرف السلطات التنفيذية أو الإدارية في إطار الصلاحيات المخولة لها بموجب القوانين والتي تهدف إلى تفسير وتطبيق هذه القوانين وتحديد الإجراءات اللازمة لتنفيذها وتنظيم مسائل معينة، وتكون في شكل قواعد عامة ومجردة ومطابقة للقانون حتى تكون مشروعة وإلا جاز الطعن فيها عن طريق دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري.²

وعلى الرغم من أن البرلمان هو السلطة الأصلية لسن القوانين وفقا لمبدأ فصل السلطات، إلا أنه قد تم التخفيف من حدة هذا المبدأ في الممارسة العملية، وأصبحت السلطة التنفيذية مسؤولة أيضًا في وضع قواعد عامة مجردة معروفة باسم القوانين الفرعية أو اللوائح،

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية- بيروت، لبنان، 2003م، ص 24-25.

² حسني دليلا، الآليات القضائية لحماية حقوق الإنسان في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق- جامعة تلمسان، الجزائر، 2005/2006م، ص 78.

والتي تعتبر قرارات إدارية تتعلق بمصدرها، وتتضمن قواعد عامة مجردة. على الرغم من أن هذه اللوائح تشبه القوانين العادية من المنظور الموضوعي، إلا أنها يجب ألا تتعارض مع القوانين العادية التي يقرها البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل، مع مراعاة مطابقتها لمبادئ الشرعية ومتوافقة مع سيادة القانون من الناحية الشكلية، وإلا يمكن الطعن فيها بواسطة دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري.¹

تتمثل هذه اللوائح في قرارات إدارية تنظيمية أو عامة تصدرها السلطة التنفيذية وفقاً للدستور، فهي تعتبر مجرد قرارات إدارية لأنها صادرة عن السلطة التنفيذية وتضع قواعد عامة مجردة يطلق عليهم القرارات التنظيمية، لتمييزها عن القرارات الإدارية الفردية التي يتم اتخاذها لتطبيقها على فرد معين أو أفراد معينين بالذات، وبسبب الطبيعة العامة والمجردة لتلك اللوائح التنظيمية، فعادة ما يطلق عليها الفقه تشريعات فرعية، فهي تشريعات لأنه قواعد عامة مكتوبة، لكنها تشريعات فرعية لأنها تشريعات تضع قواعد عامة مكتوبة، وتصدر عن السلطة التنفيذية التي لا تعتبر مختصة بالتشريع وهو اختصاص أصيل للسلطة التشريعية. ومع ذلك، فإن صعوبات بعض المجالات وضرورات تطوير الحياة الاجتماعية، أعطت السلطة التنفيذية الحق في إصدار تشريعات أو أنظمة فرعية كاستثناء، لأنها قادرة على التنظيم بشكل أكثر فاعلية في بعض المجالات، وقد تكون في وضع أكثر ملائمة لتنظيمها.²

وتنقسم هذه اللوائح التي تعتبر أعمالاً تشريعية من الناحية الموضوعية أو المادية ومن الناحية الشكلية تعتبر أعمالاً إدارية إلى قسمين بناء على ظروف إصدارها، فالبعض منها يتم إصدارها في الظروف العادية مثل اللوائح التنفيذية أو المستقلة، بينما يتم إصدار لوائح أخرى في الظروف الاستثنائية والأحوال غير العادية، مثل لوائح الضرورة ولوائح التفويض، وعلى الرغم من أنها تعتبر أعمالاً تشريعية من الناحية الموضوعية أو المادية، إلا أنها تعد قرارات إدارية من الناحية الشكلية، فقد يصدر القانون تفويضاً للسلطة التنفيذية لإصدار تشريعات أو

¹ محمد محمد عبده إمام، القضاء الإداري - مبدأ المشروعية، مرجع سابق ص 29.

² محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مرجع سابق ص 25-26.

لوائح في ظروف محددة، وتكون هذه اللوائح الناتجة عن التفويض تشريعات فرعية، وبسبب الظروف الاستثنائية التي تم إصدار بعض هذه اللوائح فيها، فإنها تعتبر لوائح الضرورة.¹

ثانياً: مصادر مبدأ المشروعية غير المكتوبة:

ويقصد ب مصطلح "المصادر الغير الرسمية" إلى المصادر التي لم تصدرها السلطة الرسمية المختصة بإصدار القوانين، ويمكن تقسيمها إلى نوعين وهما:

1. العرف الإداري:

يعرف العرف الإداري بأنه تلك القواعد غير المكتوبة التي تم تأسيسها عبر العادات التي تتبعها السلطات الإدارية في مجالات عملها ونشاطاتها المختلفة²، إذا كانت الإدارة تقوم عادة بنشاط معين بطريقة معينة وبشكل منتظم ومضطرر، فإن هذا التكرار يخلق قاعدة ملزمة يجب على الإدارة اتباعها حتى يتم استبدالها بقاعدة عرفية أخرى.³

والعرف الإداري كباقي الأعراف الأخرى سواء المدني، أو التجاري يقوم على ركنين أساسيين هما:

- **الركن المادي:** يقصد به اعتياد الإدارة في مزاوله سلوك معين خلال مدة زمنية معينة حتى تتوافر لها صفة الثبات والاستقرار، أما إذا كانت الإدارة تقوم أحياناً باتباع سلوك إداري معين، وأحياناً أخرى لا تتبعه فلا نكون بصدد عرف إداري لغياب صفة التواتر والاستمرارية.
- **الركن المعنوي:** ويتمثل في الاعتقاد بالالتزام سواء من جانب الإدارة أو الأشخاص المتعاملين معها، ونتيجة لذلك، فإن الأعراف الإدارية هي مصدر لمبدأ المشروعية، لا يمكن للإدارة أن تخالفها، وإلا فإن أفعالها ستنظر غير

¹ داود عبد الرزاق الباز، مبدأ المشروعية وقضاء المسؤولية الإدارية، مرجع سابق ص 22.

² نواف كنعان، القضاء الإداري، مرجع سابق ص 25.

³ علي خطار شنتاوي، القضاء الإداري، مطبعة كنعان - عمان، الأردن، 1995م، ص 40.

مشروعة، على أن هذه الأعراف يجب أن تتوافق وتتماشى مع التشريع وذلك التزاماً بمبدأ تدرج القواعد القانونية¹.

وينقسم العرف إلى نوعين وهما: العرف المفسر والعرف المكمل، كما تحدثت بعض الدراسات عن نوع آخر وهو العرف المعدل، ويمكن توضيحها كالتالي:²

• **العرف المفسر:** وهو الذي يفسر الغموض الذي قد يرد في نص قانوني أو تنظيمي دون إضافة حكم جديد إلى القاعدة الغامضة أو حذف حكم موجود منها، فهو يكفي بتفسير غموض النص لا غير، وهذا في حالة إتباع الإدارة سلوكاً متواتراً ومنظماً لفترة طويلة، فعلى سبيل المثال، إذا كانت الإدارة تتبع نهجاً معيناً في تطبيق القوانين واللوائح لفترة طويلة دون أي تغيير، فيمكن تطبيق هذا العرف المفسر لتفسير أي نصوص قانونية أو تنظيمية غير واضحة أو غير مفهومة، كما يجدر الإشارة إلى أن هذا النوع من العرف لا يمكن اعتباره مصدراً رئيسياً لمبدأ المشروعية الإدارية إذا كان هناك نص قانوني أو تنظيمي لاحق يوضح النص القديم، فيجب الالتزام بهذا النص الجديد. ومن المهم أيضاً الانتباه إلى أن استخدام العرف المفسر قد يتغير بمرور الوقت وتطور المجتمعات والقوانين، وقد يتطلب التعديل والتحديث بشكل دوري لضمان تطابقه مع الواقع القانوني والاجتماعي.

• **العرف المكمل:** العرف المكمل هو العرف الذي يتم استخدامه لتغطية الفراغات القانونية أو لتحديد حقوق وواجبات الأفراد عندما لا تكون هناك قواعد قانونية صريحة تنظم الموضوع المطروح. وبمعنى آخر، العرف المكمل يأتي ليكمل القانون ويحدد الحقوق والواجبات في حالة عدم وجود قواعد واضحة في القانون.

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع - عنابة، الجزائر، 2002م، ص 20.

² بوشانة محمد أكرم، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، رسالة ماجستير، جامعة محمد خضير بسكرة، الجزائر، 2018/2019م، ص 17-18.

يمكن اللجوء إلى العرف المكمل في العديد من مجالات القانون، مثل المعاملات التجارية والعقود وحقوق الملكية والأحوال الشخصية. وغالبًا ما يستخدم العرف المكمل في حالات التنازع القانوني التي تنشأ عندما تكون القواعد القانونية غير واضحة أو متضاربة.

من المهم الإشارة إلى أن استخدام العرف المكمل يتطلب تحديد مدى توافر العرف المتبع في المجتمع وانتشاره، ويتم ذلك من خلال البحث والاستقصاء في المجتمع المعني. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن يكون العرف المكمل متوافقاً مع قيم ومبادئ النظام القانوني المعمول به.¹

• **العرف المعدل:** هو ذلك العرف الذي يُخضع النص القانوني لتعديلات وتغييرات تتم عندما لا تصدر تشريعات رسمية تعدل قاعدة قانونية أو تم التغاضي عنها، فيتدخل هذا العرف لتعديلها أو تحديدها بشكل أوضح، ويمكن للعرف المعدل أن يصبح جزءاً من القانون المنظم لهذه القضية.

والعرف المعدل يتأثر بالتغييرات والتعديلات التي تحصل عليه في ضوء تغيير الظروف والأوضاع، وذلك بما يتماشى مع مبادئ القانون وتشريعاته. ويمكن للعرف المعدل أن يتغير بسبب التطور التقني والاجتماعي والثقافي والديموغرافي في المجتمعات، ويمكن أن يحدث هذا التعديل عن طريق التشريعات الرسمية أو بمبادرة من الناس أنفسهم.²

وهو ينقسم إلى:

- **العرف المعدل بالإضافة:** في حالة عدم معالجة القانون لمسألة محددة، يتم تطبيق العرف المعدل بالإضافة قاعدة جديدة لم تذكر في النص الرسمي.

¹ على مخلف حماد، العرف الإداري، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الأنبار - العراق، ص 401.

² مرجع سابق، ص 403-404.

- **العرف المعدل بالحذف:** يعتبر العرف المعدل بالحذف وجود استثناء من

جانب الإدارة في تجاهل نص تشريعي لفترة طويلة مما يؤدي إلى انطباع

عدم الالتزام بهذا النص لدى الأفراد والإدارة.¹

وهناك شروط لا بد من اتباعها ولا يجوز للعرف أن يخالفها تتمثل في²:

• يجب أن يتميز العمل أو النظام الذي تتبعه الإدارة بالدقة والتنظيم وتطبيقه بصورة دائمة وغير منقطع، وعلى الإدارة الالتزام به بشكل واضح ودائم في جميع الأوقات، وضرورة التزامه دون تركه في فترات مختلفة، كما يجب على الإدارة أن تتبع نفس النهج لجميع الحالات المشابهة حفاظاً على استقرار طريقة العمل وثوابته.

• يجب أن يتم تشكيل العرف الإداري وفقاً لمبدأ تدرج القاعدة القانونية، إذ أن القاعدة العرفية تأتي في المرتبة التالية بعد القوانين المكتوبة أو التشريع. ولذلك لا يسمح بأن يخالف العرف أي نص تشريعي قائم سواء كان دستورياً أو فرعياً. وبالتالي، يجب على الإدارة مراعاته في سير عملها. فإذا ما اتخذت الإدارة خطوات مخالفة لنص قانوني قائم، فلا يُحَسَّب ذلك كعرف بل هو انحراف من مبدأ المشروعية وغير شرعي.

2. المبادئ العامة للقانون:

يُعرف الفقيه "Delaubader" المبادئ العامة للقانون بأنها مجموعة من القواعد والمبادئ التي لا تظهر صراحة في النصوص القانونية، ولكنها متفق عليها بين أفراد المجتمع وتعتبر مسلم بها ومقبولة من قبل القضاء. وبالتالي، يتعين على الإدارة والحكومة الاحترام

¹ على مخلف حماد، العرف الإداري، مرجع سابق، ص 404.

² جورج فوديل، بيار دلقولقية، القانون الإداري، تر: منصور القاضي، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع- لبنان، ج2، 2001م، ص 91.

والالتزام بهذه المبادئ، وإذا تم انتهاك أي من هذه المبادئ، فإنه يعد مخالفة للشرعية وقد يتم استنادًا إلى ذلك اللجوء إلى القضاء.¹

ويعتبر مجلس الدولة الفرنسي (Conseil d'Etat) الذي قام بإبراز المبادئ العامة للقانون "les grands principes généraux du droit" وذلك خلال القرن التاسع عشر، وقد اعتبرت هذه المبادئ مصدرًا من مصادر القانون، حيث يعتبر القضاء الفرنسي أنها مبادئ لا يمكن التنازل عنها أو تجاوزها، وأنها تحظى بحماية قانونية خاصة، وتلتزم الهيئات الإدارية في فرنسا بالامتثال لهذه المبادئ في جميع تصرفاتها وقراراتها، وتعتبر مخالفتها لهذه المبادئ انتهاكًا للشرعية، ما لم يرد نص قانوني صريح يمنع تطبيق هذه المبادئ في حالات معينة.²

تحتل المبادئ القانونية العامة مكانة هامة كمصدر من مصادر مبدأ المشروعية، حيث يلتزم القضاء الإداري بها في العديد من المنازعات الإدارية. وتستمد العديد من تلك المبادئ من القوانين المدنية وقوانين الإجراءات المدنية والإدارية والجزائية، لتصبح بذلك قواعد قانونية أساسية يلتزم بها القضاء الإداري، مثل مبدأ عدم رجعية القواعد القانونية، ومبدأ حجية الأمر المقضي به، وإجراءات ومواعيد الطعون القضائية، وحق الدفاع. ويعتبر احترام الإدارة لهذه المبادئ واجبًا، ومخالفة ذلك تعد انتهاكًا للشرعية والقانون.³

كما تستمد بعض المبادئ العامة للقانون من مفهوم العدل، والضمير القانوني للأمة، كما تستند إلى طبيعة الحياة الإدارية، مثل استمرارية خدمات المرافق العامة والتساوي بين المواطنين، وهذه المبادئ تصبح قواعد أساسية يجب على الإدارة اتباعها في قراراتها، وإن لم

¹ André De L'aubader, Traité de droit administratif, 9émeed, L.G.D.J, Paris, 1984, P: 468.

² إعاد علي محمود القيسي، إعادة علي محمود القيسي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، مرجع سابق ص 42.

³ علي يوسف محمد العلوان، نفاذ القرارات الإدارية وسريانها بحق الأفراد في الأردن- دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراة، جامعة عمان، عمان، 2005م، ص 08.

تكن مستندة إلى نص مكتوب إلا أن القضاء أقرها وأقر إلزاميتها، وعلى الإدارة احترامها والالتزام بها، وفي حالة تجاهل هذه المبادئ فإن ذلك يشكل انتهاكاً وخرقاً لمبدأ المشروعية.¹

تعتبر المبادئ القانونية العامة أساساً غير تشريعي، ولا يوجد نص قانوني يفرض إلزاميتها، ومع ذلك، فإن القاضي الإداري يفرض على الإدارة الالتزام بها وتطبيقها، كونها قواعد ملزمة مثل القواعد المكتوبة، عندما يكون هناك غياب لنص قانوني صريح،² ويستمد القاضي الإداري هذه المبادئ من ضمير المشرع وضمير الجماعة، ويكتشفها ويعلن إلزاميتها في قراراته. ولذلك، فإن دور القاضي ليس تشريعياً، ولكنه يكتشف ويعلن عن هذه المبادئ المستقرة في الضمير القانوني للمشرع والجماعة.

ولقد اختلفت وجهات نظر فقهاء القانون الإداري في تحديد القيمة القانونية للمبادئ العامة للقانون، فبعضهم يجعلها في مرتبة قانونية أعلى من الأنظمة وأقل من القانون العادي، بينما يضع آخرون المبادئ العامة في مرتبة قانونية أعلى من القانون العادي، وثالثاً يرون أنها تتمتع بقيمة القانون العادي. وقد اعتمد القضاء الإداري الفرنسي الاتجاه الثالث ومنح مجلس الدولة الفرنسي هذه المبادئ قوة وقيمة مماثلة للتشريعات العادية، وبذلك يكون للمبادئ العامة نفس القيمة التشريعية للقانون العادي.³

المطلب الثاني: نطاق مبدأ المشروعية:

إن احترام الإدارة للقانون في جميع تصرفاتها ونشاطاتها، فذلك يعني أنها تحقق مبدأ سيادة القانون، أي أن جميع تصرفاتها المادية أو القانونية تخضع لأحكام القانون، مع مراعاة

¹ خليل محسن، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، مطبعة التونسي- الإسكندرية، مصر، 1993م، ص 44.

² محمد علي عبد الجليل، مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي والأنظمة القانونية المعاصر، عالم الكتب- القاهرة، مصر، 1984م، ص 54.

³ قيس عبد الستار عثمان، الأهمية العملية للقضاء الإداري، مجلة كلية الحقوق جامعة النهرين، العراق، ع16، 2006م، ص 08.

احترام مبدأ تدرج القواعد القانونية. وفي حالة عدم الامتثال لذلك، تصبح تصرفات الإدارة غير مشروعية وقابلة للإبطال.¹

وعليه يتطلب احترام الإدارة لمبدأ المشروعية توفير توازن ضروري بين حماية حقوق وحرية الأفراد وضرورات سير عمل الإدارة، حيث يجب أن تكون الإدارة قادرة على الابتكار والتطوير، وعدم التحول إلى مجرد آلة تنفيذية عاجزة عن اتخاذ قرارات جريئة. وبناءً على ذلك، يتم تحديد نطاق عمل الإدارة في إطار المشروعية من خلال اتجاهين وهما:

- الأول: يتيح للإدارة القدرة على اتخاذ القرارات والتصرفات واختيار العمل المناسب والقيام به في الوقت المناسب ووفقاً للظروف والأحوال دون الالتزام بمسار محدد مسبقاً، وهذا يتيح للإدارة المرونة في تطبيق القانون واتخاذ القرارات المناسبة لكل حالة بشكل فعال وسليم لتحقيق الأهداف المنشودة.
- الثاني: فيحدد نطاق عمل الإدارة ضمن حدود القانون ويضع قيوداً على تحركاتها وقراراتها، إذ يجب على الإدارة الالتزام بالقوانين واللوائح والتعامل مع الأفراد بطريقة عادلة ومتساوية، وعدم تجاوز نطاق سلطتها أو اختصاصاتها، ومن خلال هذا النوع من الاتجاهات، يمكن تحقيق توازن بين حماية حقوق وحرية الأفراد وضرورات سير عمل الإدارة.²

الفرع الأول: السلطة المقيدة:

عندما يفرض القانون شروطاً وقيوداً على سلطة الإدارة لمباشرة سلطاتها ونشاطاتها، فإنها تتحول إلى سلطة مقيدة، حيث يتم تحديد سلوك الإدارة وتصرفاتها وفقاً لتلك الشروط والقيود، وفي حالة مخالفة الإدارة لتلك الشروط والقيود، يعتبر تصرفها غير مقبول ومعيب، مما يؤدي إلى إلغاء القرار الإداري الذي يتعارض مع القاعدة القانونية المعمول بها. وبذلك قضت

¹ إبراهيم عبد العزيز شيا، القانون الإداري، الدار الجامعية- بيروت، لبنان، 1994م، ص 34.

² رمضان محمد بطيخ، الإتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدول الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية و موقف مجلس الدولة المصدر منها، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 36

المحكمة العليا - الغرفة الإدارية- بأن الإدارة عند مراعاتها للمهلة القانونية بشأن منح رخصة البناء يعتبر تجاوزا في استخدام السلطة،¹ وذلك لأن القانون أقر للأفراد الراغبين في الحصول على رخصة بناء التوجه للجهة الإدارية المختصة، وبين الشروط والوثائق الواجب إحضارها للاستفادة من قرار الإدارة المتضمن منح رخصة البناء، وألزم الإدارة بإبداء موقفها تجاه الملف المودع إما بالقبول أو الرفض، وبالتالي فإن المشرع من خلال نص القانون يكون قد عمل على تقييد إرادة الهيئة الإدارية، مما يسهل على القاضي عند رفع الأمر إليه إخضاعها للرقابة من منطلق أن إرادتها مقيدة.²

غير أنه هناك من يعتبر أن تقييد حرية وسلطة الإدارة يؤثر عليها سلباً، مما يجعلها كآلة بلا روح ويزيل الابتكار والإبداع منها. كما أن ذلك قد يعيق نشاطها وتصرفاتها، مما يؤثر سلباً على جودة العمل الإداري وحرية.³

يُمكن استخدام مثال ترخيص الفرد لقيادة السيارة لشرح مفهوم السلطة المقيدة، حيث يتوجب على الإدارة منح الترخيص بناءً على الشروط والمتطلبات التي حددها القانون، دون إمكانية مناقشتها أو رفضها أو تغييرها. لذلك، يتقيد دور الإدارة في هذه الحالة بتطبيق النص القانوني بدقة، وليس لها أي خيار إلا الامتثال لمبدأ المشروعية واحترام القيود المفروضة على سلطتها، على الرغم من ذلك، يعتبر هذا المفهوم لا يتعارض مع ابتكارية الإدارة وقدرتها على

¹ لأكثر تفصيل النظر في قرار المحكمة العليا ، الغرفة الإدارية، القضية رقم 68240، المؤرخة في 28 جويلية 1990، المجلة القضائية ، العدد رقم 01، 1992 ، ص 153 وما بعدها.

وكذلك النظر في قرار مجلس الدولة المؤرخ في 11 مارس 2003، الغرفة الثالثة، القضية رقم 007736، مجلة مجلس الدولة، العدد رقم 03، 2003، ص 198

² عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدينة والإدارية، الطبعة الأولى، دار جسر للنشر والتوزيع، ص 09

³ ماجد راغب الحلو، منشأة المعارف- الإسكندرية، مصر، 2000، ص 84.

التطوير واتخاذ القرارات الجريئة، إذ يتيح للإدارة المرونة في تطبيق النص القانوني واستخدام صلاحياتها بطريقة تتماشى مع متطلبات سير عملها.¹

الفرع الثاني: السلطة التقديرية:

أولاً: مفهوم السلطة التقديرية:

تعني السلطة التقديرية للإدارة: حرية تقديرها وتصرفها في ممارسة اختصاصاتها القانونية في حال عدم وجود نص قانوني يحظر عليها القيام بذلك،² بعكس السلطة المقيدة التي تكون معها حرية الإدارة مسلوقة، فتلتزم بالقيام بالعمل، فإذا ترك القانون لجهة الإدارة حرية القيام بالإجراءات أو عدم القيام بها، أو تقدير مدى ملاءمة التصرف واختيار الوقت الملائم لاتخاذها كانت سلطتها تقديرية، وإذا لم يترك لها حرية الاختيار كانت سلطتها مقيدة، ومن أمثلة السلطة التقديرية: ترقية الموظف على أساس الكفاءة، واختيار الجزاء المتناسب مع الفعل من بين الجزاءات المقررة، ومنح الإجازات العادية والاستثنائية والدراسية، وقرارات النقل والإعارة والندب والتكليف.³

وإذا أمعنا النظر في مفهوم السلطة التقديرية سواء بمعناه العام، أو بمعناه الضيق في مجال التأديب نتبين إن تمتع الإدارة بسلطة التقدير لا يمكن أن يكون في الدول القانونية خارج إطار القانون، وإنما ضمن حدوده، فمصدر التقدير يكمن في حالة معينة أو وضع معين للتنظيم القانوني الذي يحكم نشاط الإدارة، وهذا يعني أنه ينبغي أن نتصور دائماً السلطة التقديرية بجانب واقع التنظيم القانوني دون أن نميز أو نفصل بينهما.⁴

¹ نذير أوهاب، السلطة التقديرية للإدارة، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، سنة 1412 هجري، ص 11

² ويقول الأستاذ ميشو بهذا الخصوص:

"Il y a pouvoir discrétionnaire, toutes les fois qu'une autorité agit librement, sans que la conduite à la tenir lui soit dictée à l'avance par une règle de droit" Voir :André de Laubadère, Yves

Gaudemet, Op.Cit., P.580

³ سعيد حسن محمد، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، دار المؤيد- الرياض، 2000، ص 124.

⁴ مليكة الصروخ، القانون الإداري- دراسة مقارنة، دار المؤلف- الرياض، 2001م، ص 471.

فالسطة التقديرية للإدارة هي إذا سلطة قانونية، وعندما تباشر الإدارة سلطتها التقديرية في تطبيق القانون، فإنها لا تستمد هذه السلطة من ذاتها، وإنما تستمدتها من القاعدة القانونية المرنة التي تقوم بتطبيقها، وبالتالي فإن ممارسة هذه السلطة تخضع دائماً لمبدأ المشروعية وسيادة القانون، ومن هنا يرى بعض القانونيين أنه لا يمكن القول بأن السلطة التقديرية تتعارض مع مبدأ المشروعية، أو القول بأنها استثناء يرد على مبدأ المشروعية لموازنته والتخفيف من آثاره، وإنما هي وسيلة لتطبيق القانون والالتزام بهذا المبدأ، على الرغم من أنها تتمتع بحرية التصرف المختلفة عن السلطة المقيدة. وقد قرر المشرع منح الإدارة حرية التصرف في بعض الحالات لتحقيق الهدف المنشود، وذلك لأن تقييدها بأسلوب معين قد يمنعها من تنفيذ مهامها بطريقة فعالة، خاصة مع استمرار تغير الظروف وتطورها مستمر.¹

ويشير بذلك مصطلح السلطة التقديرية إلى السلطة التي يعهد بها للسلطة الإدارية باستخدام درجة معينة من الحرية في اتخاذ القرار، وبعبارة أخرى اختيار أحد البدائل من القرارات المطروحة المقبولة قانونياً التي تعتبرها أكثر ملاءمة، وتتناسب مع المصلحة العامة،² على أن يتم احترام مبدأ الموضوعية والنزاهة والمساواة، والأخذ بعين الاعتبار العوامل ذات الصلة، كما ينبغي أن توفر توازناً معقولاً بين المصالح المعنية، على سبيل المثال المصالح العامة من ناحية والمصالح الخاصة للأفراد من ناحية أخرى، والأخذ بعين الاعتبار جميع التوجيهات الإدارية العامة الأخرى بطريقة ملائمة. وفي الوقت نفسه تأخذ في الاعتبار الظروف المحددة لكل حالة، ولا يجوز للسلطة الإدارية أن تأخذ بالسلطة التقديرية إذا لم يكن لها الحق في ذلك بموجب القانون.³

¹ سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة - دراسة تحليلية مقارنة للسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية - القاهرة، 1992م، ص 31.

² خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2009، ص 283

³ Dejan Vitanski, Dictionary powers of the administration, Journal of Process Management- New Technologies, International, Vol 3, No 2, 2015, P: 27.

وبذلك يكون للإدارة في ظل السلطة التقديرية حرية التصرف والاختيار في ممارسة اختصاصاتها سواء باتخاذ القرار أو الامتناع عن اتخاذه، أي أن المشرع ترك للإدارة حرية اختيار وقت وأسلوب التدخل المناسبين لاتخاذ القرار الإداري تبعاً للظروف، حيث أن المشرع منوط به وضع القواعد العامة التي تتسم بالمرونة، تاركاً للإدارة تقدير ملاءمة التصرف، شريطة مراعاة الصالح العام في أي قرار تتخذه، مع التأكيد على ضرورة عدم الانحراف عن هذه الغاية، وإلا كان القرار مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة.¹ والسلطة التقديرية هنا ترتبط بفكرة ملاءمة القرار الإداري، إذ إن المشرع عند منحه هذه السلطة للإدارة لأنه يعتبرها أكثر كفاءة في اختبار الوسائل المناسبة للتدخل واتخاذ القرار الملائم في ظروف معينة، وأنه مهما حاول المشرع، فإنه لا يستطيع أن يتصور جميع الحالات التي قد تطرأ في العمل الإداري ويضع الحلول المناسبة لها، بينما يتوقف الاختصاص المقيد على فكرة مشروعية القرار الإداري والالتزام بما يفرضه القانون.²

ثانياً: مبررات ممارسة السلطة التقديرية كأحد محددات العمل الإداري:

قد يبدو في بداية الأمر أن السلطة المقيدة هي الوضع الأمثل لممارسة الإدارة لسلطاتها واختصاصاتها، وذلك لأنها تؤمن سيادة القانون والمشروعية وتضمن حقوق وحرقات الأفراد ضد أي انحرافات في استخدام السلطة من قبل الإدارة، ولكن، ليس من المنطقي أن تبقى الإدارة محصورة دائماً في إطار تلك السلطة المقيدة التي تحرمها من أي تقدير أو حرية في الاختيار، ومن ثم يبدو من الضروري أن يجمع التنظيم القانوني العام لاختصاصات الإدارة بين كلاً من السلطة التقديرية والسلطة المقيدة، وذلك بحيث يتم تخصيص حرية التقدير في بعض المجالات والحد منها في مجالات أخرى.³

¹ سحر جبار يعقوب، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في فرض الجزاءات الإدارية في عقد التوريد (دراسة مقارنة)، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة-مصر، الطبعة الأولى، 2020، ص 386.

² مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية- الدنمارك، 2008م، ص 181-182.

³ محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مرجع سابق ص 591.

فالسطة التقديرية مقررة قانوناً للإدارة، وذلك لعدة أسباب سواء قانونية أو تنظيمية؛ لأنه لا يمكن للمنظم أن يقيد السلطة الإداري في كافة الحالات نتيجة عدم توقعه بالصعوبات والظروف والأحوال التي قد تواجهها الإدارة في ممارسة صلاحياتها هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فهي تساهم في تسهيل ممارسة الإدارة لأعمالها وصلاحياتها المتعلقة بتسيير المرافق العمومية، لتحقيق المصلحة العامة والمحافظة على النظام العام.¹

ووفقاً لما سبق نجد أن السلطة التقديرية ضرورية حيث يصعب تفصيل تنظيم الإدارة بالقوانين بشكل دقيق، كما ليس من الممكن أن يتم تغطية كل المواقف المحتملة مسبقاً. وعليه، يجب على المشرع منح الإدارة السلطة التقديرية للتدخل عند الحاجة أو حين تضطرها الظروف، ولا يجب على القضاء سلب هذه السلطة التقديرية من الإدارة، وبالرغم من ذلك، يجب توخي الحذر في استخدام السلطة التقديرية، حيث يجب أن تكون هذه السلطة مشروعاً وفي صالح المصلحة العامة،

وذلك لقدرتها وإمكانيتها في اختيار الحلول بوسائل قد تخفى عن القاضي لبعده عن معترك الحياة الإدارية، ومن ثم فإن السلطة التقديرية لا تشكل خطراً في حد ذاتها، وإنما المشكلة تكمن في سوء استخدامها من قبل الأفراد الذين يمارسونها، وبما أن متطلبات العمل وحاجات الحياة الإدارية متعددة ومتنوعة، وتداخل مواضيعها، فإنه يجب ترك بعض المجالات لتقدير الإدارة طالما أن عملياتها مشروعاً وتخدم المصلحة العامة، كما أن واجبات السلطة التنفيذية تتزايد باستمرار مع تطور خدمات الدولة وتنوع وتعدد مجالاتها وأنشطتها، ومن هنا يتعين على الإدارة مواجهة الظروف المتغيرة والمواقف غير المتوقعة، والاستفادة من خبراتها وتجاربها في إدارة المرافق العامة. لذلك، فإن تفصيل نشاط الإدارة بقواعد القانون ليس شيئاً مقبولاً لأن هذا لا يمكن أن يتماشى مع طبيعة العمل الإداري المعقد والمتعدد الجوانب.²

¹ خليفي محمد، الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد - الجزائر، 2016م، ص 08.

² محمد مصطفى حسن، السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، مطبعة عاطف - القاهرة، 1974م، ص 99.

وكما يمكن أن يحدث إساءة استخدام السلطة في الحالات التي تتمتع فيها الإدارة بسلطة تقديرية، وحتى في الحالات التي تكون السلطة مقيدة، عندما تتعمد الإدارة تأخير إصدار القرار الواجب إصداره لإلحاق الضرر بطرف ما أو بصاحب الشأن، ولكن من الناحية العملية قد يكون هناك بعض الثغرات، ومع ذلك، يوجد بعض الثغرات والغموض القانوني الذي يستخدمه البعض كسلطة قانونية ضمنية لاتخاذ الإجراءات التقديرية، ونتيجة لذلك فإن الإدارة قد يكون لديها مساحة واسعة في إساءة استخدام السلطة، وفي هذا السياق يجب الحذر من توسيع السلطات التقديرية للإدارة، فمن الضروري تعديل بعض القوانين التي تمنح سلطات تقديرية كبيرة للإدارة للحفاظ على سلوك إداري صالح ولضمان عدم إساءة استخدام السلطة.¹

توجد عدة اعتبارات أساسية تبرر ضرورة منح الإدارة قدرًا من السلطة التقديرية التي

يمكن أن تتسع أو تضيق حسب الظروف:

• لا يمكن للمشرع وحده أن يضع القواعد العامة المنظمة للمجتمع ويترك الإدارة تتصرف بحرية وتقدير، حيث إن الإدارة بفضل اتصالها بالواقع اليومي ومشكلاته، تستطيع بشكل أفضل تحديد الوسائل المناسبة لمواجهة المشكلات والتحديات، ولذلك يجب على المشرع أن يوضح بدقة الحدود والضوابط التي يمكن للإدارة العمل ضمنها، وتحديد المعايير التي يجب عليها اتباعها في استخدام سلطاتها التقديرية.

• لا يصب في صالح المصلحة العامة أن تتحول السلطة الإدارية إلى آلة تنفيذية صماء تقوم بتنفيذ الأوامر القانونية بشكل حرفي ومحدود، دون إتاحة الفرصة لها لتقدير الوضع والاختيار من بين الوسائل المناسبة لتحقيق المصالح والأهداف العامة، فذلك يتسبب في ضعف روح الابتكار والتجديد لدى الجهاز الإداري، مما يؤثر سلبًا على المصلحة العامة. لذلك، يجب إعطاء الإدارة بعض الحرية في

¹ Vitanski, Op, Cit, P: 29.

تقدير الأوضاع واتخاذ القرارات المناسبة لتحقيق المصلحة العامة بطرق فعالة وملائمة.¹

• يمكن لفكرة السلطة التقديرية أن تعزز مفهوم العدالة والمساواة في تطبيق القواعد القانونية، حيث يضع القانون قاعدة قانونية عامة لحل مجموعة من الأمور المتشابهة ولكنها ليست متماثلة بسبب تباين الظروف. وعليه، تتيح السلطة التقديرية للإدارة الأخذ بعين الاعتبار ظروف كل حالة على حدة، وتقييم تلك الظروف والعوامل الخاصة بكل حالة لاتخاذ القرارات الإدارية المناسبة، مما يساعد على تحقيق العدالة. وهذا أمر يصعب تحقيقه في حالة الاعتماد على قواعد قانونية عامة مجردة.²

ثالثاً: مجال السلطة التقديرية:

يتجلى مدى السلطة التقديرية في حرية الإدارة في ممارسة مهامها، حيث يعمل إطلاق السلطة الإدارية للتقدير على تشجيع روح الإبداع والابتكار، وهو ما ينعكس إيجابياً على أداء الإدارة وممارسة وظيفتها. ومع ذلك، يجب أن يتم مراقبة هذه الحرية وعدم المبالغة فيها، بحيث لا تؤدي إلى تجاوز الإدارة في تصرفاتها حدودها والتعسف وانتهاك حقوق وحرية الأفراد، ولهذا فإن حدود السلطة التقديرية تختلف في مداها باختلاف الحالات، ففي حالات يمكن للإدارة أن تتمتع بسلطات تقديرية واسعة تتيح لها إتمام مهامها، مثل إعطاء الإقامة المؤقتة أو العادية للأجانب ومنح التراخيص وحالة إعداد التقارير الخاصة بالموظفين، بينما في حالات أخرى، قد يكون للإدارة سلطة تقديرية متوسطة تسمح لها باتخاذ بعض القرارات والتصرفات أو الامتناع عن إصدارها واختيار الوقت الملائم وتحديد الظروف المناسبة لمنح هذه التراخيص، فهنا نكون أمام سلطة تقديرية في مداها المتوسط، وفي كافة الحالات يتوقف وصف تصرفات الإدارة على

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مرجع سابق ص 592.

² مرجع سابق ص 593.

مدى السلطة التقديرية أو المقيدة التي تمنحها النصوص القانونية، فإذا كانت الحالة تقتضي استخدام السلطة التقديرية بشكل واضح فإننا نكون أمام سلطة تقديرية والعكس صحيح.¹ على اعتبار أن القرارات الإدارية تمثل الوسيلة الرئيسية التي تمارس بها الإدارة نشاطها الإداري، فإنه يتعين علينا تحديد مجال سلطة التقديرية فيها كالآتي:

- **الاختصاص:** أن السلطة التقديرية لا يمكن أن تتجلى في ركن الاختصاص، حيث تحدد صلاحيات الموظف أو اللجنة الإدارية المعنية بتنفيذ مهامها وفقاً للنص القانوني. إذ أن القانون يحدد الاختصاصات ضمن المنظمة الإدارية، فلا يمكن للإدارة تغيير هذه الصلاحيات أو الاجتهاد فيها، بل يتم ربطها بالقانون فيما يتعلق بإصدار قراراتها. وبالتالي، لا يمكن أن تمارس الإدارة أي سلطة تقديرية في ركن الاختصاص، بل تكون مقيدة دائماً به.
- **ركن الإجراءات والأشكال:** إذا فرض المشرع إجراءً أو شكلاً معيناً عند اتخاذ قرار ما، فإن سلطة الإدارة هنا تكون مقيدة دائماً بهذا الإجراء أو الشكل، ومثال على ذلك قرارات العزل من الخدمة التي ينص عليها الأمر رقم 03/06 في المادة 165 الفقرة الثانية منها،² حيث يشترط القانون أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء قبل اتخاذ القرار. ومن ناحية أخرى، إذا لم يلزم القانون الإدارة بإجراء أو شكل محدد، فإنها تتمتع بالسلطة التقديرية في اتباع الإجراءات والأشكال التي

¹ خليل محسن، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، مرجع سابق ص 46.

² الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15/07/2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46، المؤرخة في 16 جويلية 2006

تنص المادة 165 على أنه:

- تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني.

- تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمع كـ مجلس تأديبي، والتي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوماً ابتداء من تاريخ إخطارها.

تراها مناسبة لاتخاذ القرار. ¹ومع ذلك، يجب أن يتم استخدام هذه السلطة التقديرية بحكمة وبما يتناسب مع أهمية القرار وآثاره المحتملة، حيث إن الإجراءات والأشكال المحيطة بالقرار يجب أن تكون متناسبة مع هذه الآثار ولا يتعدى حد الضرورة الأدنى المطلوبة.

● **السبب:** يجب التمييز بين شقه القانوني والذي لا يتيح للإدارة أي سلطة تقديرية، وبين شقه الواقعي والتمثل في الحالات والأعمال التي تتطلبها القوانين لإصدار القرار الإداري، مثل طلب الموظف إحالته على التقاعد، ويظهر عنصر الملائمة في هذا الشق، وهو الذي يتيح للإدارة اتخاذ قرار بمحض تقديرها، وتتجلى هذه النقطة بشكل واضح في مجال القرارات التأديبية، حيث يراقب القاضي الإداري وجود الوقائع التي تشكل الجريمة التأديبية والتي تبرر إصدار القرار التأديبي، وإذا ثبتت تلك الوقائع، فليس للقضاء أن يتدخل في تحديد نوع العقوبة المناسبة، لأن ذلك يدخل في سلطة التقديرية للإدارة.²

● **المحل:** يمكن ملاحظة وجود السلطة التقديرية في ركن المحل في القرار الإداري، حيث يعتمد ذلك على الأثر القانوني الناجم عن القرار، وهذا ينطبق عندما لا يحدد المشرع أثراً قانونياً محدداً للقرار، حيث يمكن للإدارة من تحديد هذا الأثر، كما يمكن أن تكون سلطة الإدارة في ركن المحل تقديرية بدرجة أقل في بعض الأحيان، عندما يحدد المشرع للإدارة عدة بدائل تقوم بالاختيار فيما بينها، كما هو الحال في مجال العقوبات التأديبية، حيث أن سلطة الإدارة التقديرية في هذه

¹ عماد مكي، ضمانات عزل الموظف نتيجة إهمال المنصب بموجب القانون الجزائري، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، جامعة جيلالي ليايس - سيدي بلعباس، المجلد 05، عدد 01 /2019، ص111.

² عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، مرجع سابق ص 43.

الحالة أقل درجة، لأن المشرع قد حدد دائرة الاختيار ولم يقيد الإدارة بخيار معين.¹

● **الغاية:** وفقاً للفقهاء، فإن السلطة التقديرية لا تظهر في مجال ركن الغاية، حيث إن هذا الركن قد يكون محدداً مسبقاً من قبل المشرع، مما يتطلب من الإدارة تحقيقه، أو يتم تحديده بناءً على المصلحة العامة، وإذا لم يكن هناك هدف محدد من المشرع، فإن الإدارة يجب أن تلتزم بالمصلحة العامة عند اتخاذها لقراراتها، وإلا فإنها ستخرج عن إطار سلطتها المحددة من قبل المشرع.²

بما أن مبدأ المشروعية هو أساس الرقابة على أعمال وتصرفات الإدارة، فإنه لا بد من الحديث عن رقابة القضاء على السلطة التقديرية للإدارة،³ حيث ينبغي أن تخضع جميع تصرفات الإدارة لرقابة القضاء الإداري، سواء كانت هذه التصرفات ضمن سلطتها التقديرية أو المقيدة، حيث يحق للقضاء إبطال أي تصرف إداري مخالف لمبدأ المشروعية الذي يقضي على أن جميع أعمال الإدارة يجب أن تكون مطابقة لحكم القانون، لذلك نلاحظ ارتباط الاختصاص المقيد بفكرة المشروعية ارتباطاً وثيقاً، ويشكل أساس الرقابة على أعمال الإدارة، وبالتالي نجد بأن القاضي الإداري يوصف بأنه قاضي مشروعية، ويتمثل دوره في الرقابة على مدى مطابقة تصرفات الإدارة للقانون، مع ذلك، يختلف الوضع في السلطة التقديرية، حيث يترك للإدارة وحدها اتخاذ القرارات الملائمة، مع مراعاة ظروف إصدار القرار الإداري للأسباب المحيطة.⁴

¹ سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة - دراسة تحليلية مقارنة للسلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق ص 43.

² مرجع السابق ص 45.

³ P. Py, Pouvoir discrétionnaire, compétence liée, pouvoir d'injonction, D 2000, Chr. PS 67.

⁴ نسيغة فيصل، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة محمد خضير بسكرة - الجزائر، 2010/2011م، ص 102-103.

المبحث الثاني: الرقابة الإدارية على مشروعية الجزاءات الإدارية:

تعد الرقابة الإدارية على مشروعية الجزاءات الإدارية أحد أهم مهام السلطات الإدارية في الدولة الحديثة، حيث تتحمل الإدارة مسؤولية تطبيق القانون وفقاً للمبادئ العامة للحكم الرشيد والعدالة، وتجنب أي انحراف في استخدام سلطاتها، وتتضمن الجزاءات الإدارية كافة الإجراءات التي تتخذها الإدارة ضد المخالفين للنظام القانوني، وتشمل العقوبات الإدارية المالية أو الإدارية الأخرى التي يمكن فرضها على الأفراد أو المؤسسات.

المطلب الأول: ماهية الرقابة الإدارية:

إن الرقابة هي إحدى وظائف الإدارة التي من خلالها يتم جمع المعلومات اللازمة لقياس الأداء الفعلي ومقارنته بالأداء المرغوب أو المخطط له، فإن كان هناك اختلاف بينها يتم عمل التغذية العكسية بهدف اتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة لتطوير الأداء وتحسينه ومحاولة إيصاله للمستوى المطلوب، وهناك فرق بين المراقبة التي تعتبر جزءاً من عملية الرقابة وبين الرقابة نفسها، فالرقابة تبدأ بعملية المراقبة التي تختص بالتجميع المنتظم للبيانات المحوسبة وإعداد التقارير عن الأداء الفعلي، ثم تأتي بعد ذلك عملية الرقابة التي تقوم بقياس الأداء الفعلي ومقارنته بالمعايير المحددة مسبقاً ثم القيام بالإجراءات اللازمة لتحسين الأداء.¹

الفرع الأول: مفهوم الرقابة الإدارية:

إن الرقابة لغةً تعني المراقبة والملاحظة والحراسة وهي مشتقة من الفعل راقب وراقبه يعني حرسه ولاحظه،² ويتضح أن كلمة الرقابة وردت في القرآن الكريم مثال ذلك قوله تعالى ﴿إِنَّ اللَّهَ كَانَ عَلَيْكُمْ رَقِيبًا³﴾، ويستدل من معنى الرقابة من هذه الآية هو محاسبة الله سبحانه وتعالى لعباده، وذلك عن طريق مراقبته سبحانه وتعالى لجميع النشاطات والأعمال.

¹ كمال بودانة، عبد العالي دبله، الرقابة الإدارية، مجلة العلوم الاجتماعية، الأغواط، مج 14، عدد 02 (مكرر 01)، 2020، ص 102.

² ابن منظور محمد بن مكرم، معجم لسان العرب، الجزء 61، دار صادر، بيروت، 2009م، ص 276.

³ القرآن الكريم، سورة النساء، الآية: 01.

يعود أصل مفهوم السلطة التقديرية في اللغة الفرنسية إلى كلمتي "contre" وتعني المواجهة، و "role" أي السجل أو القائمة، ومع تطور الزمن فقد هذا المعنى واكتسب معنى جديد يشير إلى الإشراف والمتابعة.¹

هناك العديد من التعاريف التي تختلف في معظمها من حيث الایجاز أو الاطناب لهذا النشاط، وأن العديد من التعاريف تختلف في التعبير اللغوي والمحتوى، ولكنها تلتقي في أغلب الأحيان في شرح المفهوم وكذلك جاء هذا الاختلاف انعكاسًا لوجهات نظر كتاب الفكر الإداري²، وسنتعرض لأهم تعاريف الرقابة الإدارية فيما يلي:

- يُعرفها "هانري فايول" بأنها "يمكن إعادة صياغة الفقرة على النحو التالي: يشير مصطلح الرقابة إلى العملية التي تتضمن التحقق من مدى اتباع الخطة والتعليمات الصادرة، بهدف تحديد نقاط الضعف والأخطاء وإصلاحها لمنع تكرار حدوثها في المستقبل. ويتم تطبيق هذه العملية على مختلف العناصر المرتبطة بالإدارة، سواء كانت معدات أو أفراد أو أفعال. يهدف ذلك إلى تحسين كفاءة الإدارة وتحقيق أهدافها بأفضل الطرق الممكنة".³
- كما تُعرف الرقابة بأنها " الوظيفة التي تضمن أن الأنشطة المنفذة تؤدي إلى تحقيق النتائج المرجوة وتستند إلى وضع أهداف محددة وقياس أداء تلك الأنشطة، بالإضافة إلى اتخاذ إجراءات تصحيحية لتحسين الأداء في حالة وجود أخطاء أو نقاط ضعف".⁴
- كذلك تُعرف بأنها " هي النشاط الذي يساعد على التحقق من مدى تماشي أداء الأنشطة مع الإجراءات والقوانين التي تحكم أداء العمل الإداري العام، وكذلك

¹ ريمة بريش، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة شهادة الماجستير في قانون الإدارة العامة، جامعة أم البواقي، 2013، ص 13.

² حسن أحمد الطراونة، توفيق صالح عبد الهادي، الرقابة الإدارية، دار حامد- عمان، الأردن، 2011م، ص 20.

³ عبد الكريم أبو مصطفى، الإدارة والتنظيم المفاهيم والوظائف والعمليات، مكتبة الاشعاع- الإسكندرية، 2001م، ص 246.

⁴ صالح هاشم صادق، التخطيط والرقابة، الجامعة المفتوحة للنشر- طرابلس، 1998م، ص 93.

التأكد من توجه التنفيذ نحو تحقيق الأهداف الرئيسية المحددة. وبالتالي، فإن

الرقابة تهتم بالإجراءات المتبعة والهدف المرجو تحقيقه في نفس الوقت".¹

• كما تُعرف بأنها "الجهود والأنشطة المستمرة والمنظمة للحصول على معلومات صحيحة ودقيقة حول تقدم العمل والتنفيذ في مختلف مجالات النشاط الذي تتحمل الإدارة العامة مسؤوليتها، والمقارنة بين معدلات التنفيذ والمعدلات المستهدفة في الخطة الموضوعية، وكشف أي انحرافات وتصحيحها، بالإضافة إلى اتخاذ التدابير اللازمة لمنع حدوثها مستقبلاً".²

• كما تُعرف بأنها "هي العملية التي تتمثل في التحقق من مدى تحقيق الأهداف المنشودة وكذلك الكشف عن أية عوائق تحول دون تحقيق هذه الأهداف واتخاذ الإجراءات اللازمة لإزالتها في أسرع وقت ممكن".³

• كذلك تُعرف بأنها "إن الرقابة الإدارية تعد جزءاً مكملاً لكل قرار أو وظيفة، فهي تعتبر مهمة إدارية أساسية. تتضمن هذه الرقابة المتابعة المستمرة للتأكد من أن يتم تنفيذ القرارات والوظائف بشكل سليم وفعال، كما تهدف إلى الحفاظ على سلامة ونجاح المنظمة بشكل عام".⁴

• كما تُعرف بأنها "الرقابة الإدارية هي وظيفة أساسية في إدارة الهيئات الرسمية، وتتمثل في متابعة وتقييم أداء وأنشطة التنظيم للتأكد من تحقيق النتائج المستهدفة، كما تتضمن اتخاذ الإجراءات الوقائية لتجنب أي انحراف بين الأداء

¹ زيد منير عبوي، وسامي محمد هشام حرير، مدخل الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، دار الشروق للنشر - عمان، الأردن، 2005م، ص 173.

² علي السلمي، الإدارة العامة، دار غريب للطباعة والنشر - القاهرة، 1989م، ص 278.

³ طارق المجذوب، المرجع في الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية - لبنان، 2005م، ص 665.

⁴ سعاد نائف البرنوطي، أساسيات إدارة الأعمال، دار وائل للنشر - الأردن، 2001م، ص 333.

الفعلي والمرغوب، وفي حال ظهور تلك الانحرافات، فإن الرقابة الإدارية تتعامل معها بشكل فعال من خلال اتخاذ التصرفات التصحيحية المناسبة".¹

- كما تُعرف بأنها "هي عملية رقابة يقوم بها الإداريون على أنفسهم وعلى تصرفاتهم وأدائهم، وذلك بهدف تحديد الأخطاء والنواقص والانحرافات عن المعايير المحددة، واتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة لتصحيح هذه الأخطاء والنواقص وضمان التوافق مع المعايير والقوانين المعمول بها. كما تشمل الرقابة الإدارية استقبال التظلمات المرفوعة من الأفراد ومعالجتها بشكل سريع وفعال".²
- كما تُعرف بأنها "هي النشاط التي تقوم بها الإدارة أو هيئات أخرى للتأكد من تحقيق الأعمال المطلوبة بمعدلات ومؤشرات الأداء المحددة وفقاً للخطة العامة المعتمدة، وذلك بطريقة شفافة وموثوقة ومطابقة للمعايير والتعليمات والقوانين السارية، وفي حال اكتشاف أي انحراف عن المعايير المحددة يتم اتخاذ الإجراءات اللازمة للتصحيح، سواء بالإصلاح أو توقيع العقوبات المناسبة".³
- كذلك تعرف بأنها "الرقابة الإدارية هي النشاط الذي تمارسه الإدارة بصورة داخلية للتحقق من مدى مشروعية تصرفاتها وقراراتها ومدى اتباعها للقانون والمعايير الأخلاقية والصالح العام. يتم ذلك إما بصفة تلقائية من الإدارة نفسها أو بناءً على تظلمات تقدمها ذوو الصفة والمصلحة".⁴

بناءً على التعريفات السابقة، يمكننا تعريف الرقابة الإدارية بأنها عملية تقوم بها الإدارة أو المؤسسات العمومية الأخرى، وذلك بهدف مراقبة وتقييم الأداء الإداري والمالي والمهني

¹ طارق طه، التنظيم- النظرية، الهياكل، التصميمات، الدار الجامعية الجديدة- الإسكندرية، 2007م، ص 74.

² أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة- القاهرة، 1989م، ص 420.

³ محمد حسنين عبد العال، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي- الإسكندرية، 2004م، ص 73.

⁴ مليكة الصروخ، القانون الإداري- دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء- المغرب، 1992م، ص 374.

للهيئة، ويتمثل دور هذه الرقابة في الكشف عن المخالفات والتجاوزات التي تحدث في العمليات الإدارية اليومية، واستخلاص التوصيات اللازمة لتصحيح الأوضاع.

بعبارة أخرى، تهدف الرقابة الإدارية إلى التأكد من أن الهيئة تعمل وفقاً للمعايير المهنية المتعارف عليها، والتأكد من مطابقتها أدائها للقوانين والأنظمة المعتمدة، كما تسعى الرقابة الإدارية أيضاً إلى كشف أي أخطاء أو مخالفات قد تحدث في العمليات اليومية، وتحديد المعوقات التي تحول دون تحقيق الأهداف المنشودة، والعمل على ازالتها بسرعة.

وعلاوة على ذلك، يمكن أن تساهم الرقابة الإدارية في تحسين الأداء العام للمؤسسة، حيث يتم تحديد النقاط القوية والضعيفة في أدائها، وتوجيه الاهتمام والجهود نحو تحسين النقاط الضعيفة، وتعزيز النقاط القوية، وذلك بهدف تحقيق الفعالية والكفاءة في العمل.¹

وبشكل عام، يمكن القول إن الرقابة الإدارية تعد أداة أساسية لضمان نزاهة الأعمال والحفاظ على الموارد المالية والمعنوية للمؤسسة، وتحقيق الأهداف المنشودة بطريقة شفافة ومستدامة.

الفرع الثاني: أهداف الرقابة الإدارية:

يظهر من التعاريف السابقة أن الرقابة الإدارية لا غنى عنها لتحقيق الأهداف الأساسية للدولة، إذ تسعى الأجهزة الإدارية المختلفة من خلالها للتحقق من التزامها بالقوانين والأنظمة، والكشف عن الخروقات وتحديد المعوقات، واتخاذ الإجراءات الوقائية لتفادي حدوثها مستقبلاً. وتبرز أهداف الرقابة فيما يلي:

أولاً: أهداف الرقابة الداخلية والخارجية:

1. أهداف الرقابة الداخلية: تُمارس الرقابة الإدارية الداخلية من قبل السلطة الإدارية على نفسها، بهدف تحقيق عدد من الأهداف المتعددة منها:²

¹ كمال بودانة، عبد العالي دبله، الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص 110.

² ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة- الإسكندرية، 2004م، ص 444.

- ضمان الامتثال للقوانين واللوائح: تساهم الرقابة الداخلية في التأكد من التزام السلطة الإدارية بالقوانين واللوائح النافذة، وذلك بغرض الحد من مخاطر التعرض للمساءلة القانونية ويحافظ على سمعة السلطة الإدارية.
- تحسين كفاءة وفعالية العمليات الإدارية: تلعب الرقابة الداخلية دورًا حيويًا في تحديد نقاط القوة والضعف في العمليات الإدارية والتأكد من تلبية المعايير والمتطلبات القانونية والتنظيمية، كما تساعد على تحديد الفجوات في الأداء وتطوير خطط للتحسين وزيادة الكفاءة. وبذلك، تساعد على تحسين جودة الخدمات التي تقدمها السلطة الإدارية وتحقيق الأهداف المحددة بطريقة فعالة ومستدامة.¹
- الحفاظ على الموارد: بفضل الرقابة الداخلية، يتم الحفاظ على الموارد المالية والبشرية والمادية للسلطة الإدارية، حيث يتم التحقق من كيفية استخدام الموارد وتحديد أي تقصير في هذا الصدد، كما يتم توجيه السلطة الإدارية للاستفادة الأمثل من هذه الموارد وتحقيق أفضل النتائج.²
- حماية السلطة الإدارية من المخاطر: تساعد الرقابة الداخلية في تحديد المخاطر التي تواجه السلطة الإدارية وتحليلها بشكل دقيق، ويتم تقديم الإجراءات اللازمة لتقليل تلك المخاطر، وذلك بتحسين الإجراءات وتحسين إدارة الأنشطة والبرامج المتعلقة بالمخاطر، والتأكد من أن السلطة الإدارية تتبع الإجراءات اللازمة للحماية الملائمة من المخاطر والتحديات التي تواجهها.³
- تحقيق النزاهة والشفافية: تُعد الرقابة الداخلية أداة فعّالة في تعزيز النزاهة والشفافية في العمليات الإدارية، حيث تُساعد على تحسين سمعة السلطة الإدارية

¹ ريمة بريش، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مرجع سابق، ص 30.

² مرجع سابق، ص 30.

³ مياسة أودية، الفعالية الإدارية في الإدارة المحلية الجزائرية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2008، ص 43

وزيادة ثقة الجمهور بها، كما تساعد في التشجيع على الإبلاغ عن الفساد والتجاوزات وحماية المصالح العامة.¹

2. أهداف الرقابة الخارجية: تهدف الرقابة الخارجية إلى ضمان تنفيذ وحدات الجهاز الإداري لأهداف الدولة وفقاً لاختصاصاتها والتزاماتها القانونية، وتشمل هذه الأهداف العديد من المجالات المختلفة كالصحة والتعليم والأمن والعدالة، حيث تعمل كل وزارة قطاع على التخطيط بوضع إطار عام للخطة والميزانية العامة للدولة.²

وتتضمن الرقابة الخارجية العديد من المهام الأساسية، حيث تهدف إلى التحقق من صحة العمليات المالية والمحاسبية للوحدات الحكومية، وضمان تنفيذ السياسات العامة والإجراءات الإدارية بطريقة صحيحة، والتأكد من التزام الوحدات الحكومية بالمعايير والأنظمة القانونية والمهنية، وتوفير تقارير دورية ومعلومات عن أداء الوحدات الحكومية وتوصيات لتحسين الأداء.

ثانياً: الأهداف السياسية والاقتصادية للرقابة:

1. الأهداف السياسية: يتمثل دور الرقابة هنا في التحقق من مدى تنفيذ الموازنة العامة للدولة، والهدف الرئيسي من الرقابة هو التحقق من أن تنفيذ الموازنة العامة يتم وفقاً للسياسة التي وضعتها السلطة التشريعية والأنظمة التي وضعتها السلطة التنفيذية.

وتتضمن مهام الرقابة أيضاً قياس مدى التقدم في تنفيذ الخطة، وتحديد مدى التلازم بين الخطة والسياسة المقررة، وتقييم الأثر الاقتصادي والمالي لتنفيذ الموازنة على الدخل الوطني، ويتم ذلك عن طريق مراقبة ما يتم إنفاقه وما يتم جمعه من الإيرادات، ومقارنتها بالميزانية

¹ محمد حسنين عبد العال، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، مرجع سابق ص 93.

² مرجع سابق ص 94.

المخصصة لكل قطاع، ويتم أيضًا التحقق من الانحرافات التي تظهر خلال التنفيذ ووسائل علاجها، وتحديد مدى الالتزام بتحقيق الأهداف المحددة في الخطة.¹

وبشكل عام، تهدف الرقابة في هذا الشأن إلى ضمان استغلال الموارد بشكل فعال وفي حدود التكاليف المدرجة لها، وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية المحددة في الخطة، وتوفير الشفافية والمساءلة في استخدام الموارد العامة.

2. الأهداف الاقتصادية: وتسمى أيضًا برقابة الأداء أو الرقابة الفنية أو رقابة الأعمال، حيث تهدف رقابة الأداء إلى التأكد من أن الإنفاق العام قد حقق الأهداف المطلوبة وفقًا للمعايير والمؤشرات الموضوعية مسبقًا، وتشمل هذه الأهداف تحقيق الكفاءة الإنتاجية وتقييم النتائج المحققة وتحقيق الأهداف المحددة مسبقًا.

كما تتضمن مهام الرقابة التحقق من مدى تنفيذ البرامج الموضوعية ومدى تحقيق الكفاءة الإنتاجية، وتقييم النتائج وتحليلها وتحديد الأسباب التي أدت إلى تحقيق الأهداف أو عدم تحقيقها، ويتم ذلك من خلال تحليل البيانات المالية والمحاسبية المتعلقة بالإيرادات والنفقات، ومقارنتها بالميزانية المخصصة لكل برنامج، ويتم أيضًا استخدام مؤشرات الأداء والمعايير الموضوعية مسبقًا لقياس الأداء وتحديد مدى تحقيق الأهداف.

وبصفة عامة، تهدف رقابة الأداء إلى ضمان تحقيق الأهداف الاقتصادية المحددة مسبقًا، وتحسين كفاءة استخدام الموارد العامة وتحقيق الفوائد الاجتماعية والاقتصادية للمجتمع.²

¹ محمد الديداموني عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008،

ص 28

² محمد حسنين عبد العال، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، مرجع سابق، ص 95-97.

ثالثاً: حماية الصالح العام:

إن الحفاظ على المصلحة العامة يشكل أساس الرقابة، وذلك عن طريق مراقبة أنشطة العمل والاطلاع على سيرها بموجب خططها وبرامجها المتكاملة التي تحدد الأهداف المتوخاة، والكشف عن أية خروقات أو مخالفات فيها وتحديد المسؤولية الإدارية¹، وذلك من خلال:

- متابعة وتقييم تنفيذ الخطط والبرامج الموضوعة، والتأكد من أنها تحقق الأهداف المحددة لحماية الصالح العام.²
- الكشف عن أي انحرافات أو مخالفات في العمل، سواء كانت بشكل عمدي أو غير متعمدة، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيحها وتفادي تكرارها في المستقبل.³
- تحديد المسؤولية الإدارية في حالة وجود أخطاء أو انحرافات في التنفيذ، واتخاذ الإجراءات اللازمة ضد المسؤولين عنها.⁴
- تقييم تأثير النشاطات الحكومية على المجتمع والاقتصاد، وضمان أنها تحمي الصالح العام وتحسن حياة المواطنين بشكل عام.⁵
- التأكد من تنفيذ السياسات والأنظمة الحكومية بشكل ملائم وفعال، والعمل على تحسينها في حالة وجود أي نقائص أو مشاكل في التنفيذ.
- الإبلاغ عن أي مخالفات أو انتهاكات للقوانين أو الأنظمة المتعلقة بحماية الصالح العام، واتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة لمعاقبة المسؤولين عنها.¹

¹ زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، دار الرياء للنشر والتوزيع - عمان، 2009م، ص 35.

² السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام من خلال الاتصالات المحكمة، الرقابة البرلمانية، رقابة الأجهزة التنفيذية، منشأة المعارف - الإسكندرية، 2007م، ص 47.

³ خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية - قضاء الإلغاء، قضاء التعويض، مكتبة القانون والاقتصاد - الرياض، 2009م، ص 60.

⁴ السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام، مرجع سابق ص 48.

⁵ عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مطابع جامعة دمشق - دمشق، 1995م، ص 254.

المطلب الثاني: صور الرقابة الإدارية:

يمكن القول أن الهدف الرئيسي من الرقابة الإدارية هو ضمان سلامة وشفافية سير الإدارة، وتطبيق القوانين واللوائح والتنظيمات بشكل صحيح وعادل، مما يؤدي إلى تعزيز المصداقية والثقة في الإدارة وقراراتها، فالرقابة الإدارية هي وسيلة لتطبيق مبدأ المشروعية تحمي حقوق وحرريات الأفراد من تعسف الإدارة عند إصدارها لقراراتها المتضمنة جزاءات إدارية تمس بأحد مصالح الأفراد، كما تعمل على حماية المصلحة العامة والصالح العام من أي ممارسات فاسدة أو غير قانونية، وبناءً على ذلك يمكن القول أن هناك صورتين أساسيتين للرقابة الإدارية وهما:

• الرقابة الإدارية الذاتية أو التلقائية.

• الرقابة الإدارية بناءً على التظلم.

الفرع الأول: الرقابة الإدارية الذاتية أو التلقائية:

تطبق الإدارة الرقابة الذاتية عندما تقوم بمراجعة وإلغاء أو تعديل القرارات التي صدرت عنها، وذلك في حال تبين عدم مشروعيتها أو عدم ملاءمتها وفقاً للقانون أو المصلحة العامة. وبموجب هذه العملية، تكون الإدارة قادرة على سحب القرارات غير المشروعة أو تعديلها بما يتماشى مع القواعد واللوائح المعمول بها في هذا الصدد. وتعد هذه الإجراءات جزءاً من ممارسات الرقابة الإدارية الذاتية الرامية إلى تحقيق الشفافية والنزاهة وضمان احترام الإدارة للمعايير القانونية والأخلاقية المتعلقة بأدائها.²

¹ حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية- دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع- عمان، 2010م، ص 23.

² سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، دار الفكر العربي- القاهرة، ج02، ط07، 1996م، ص 109.

تمارس الرقابة الذاتية في الإدارة عن طريق الموظف الذي أصدر القرار، كما يمكن أن تمارس من قبل الرئيس الإداري الأعلى وفقاً لصلاحياته في الرقابة على أعمال المرؤوسين،¹ وبناءً على ذلك يمكن تقسيم الرقابة الإدارية الذاتية إلى نوعين هما رقابة ولائية، ورقابة رئاسية.

أولاً: الرقابة الولائية:

تتمثل في إمكانية الموظف أو المسؤول في الإدارة سحب القرار الذي أصدره إذا اتضح له أنه غير مشروع أو يتعارض مع المصلحة العامة أو ينطوي على تعسف أو ظلم للمواطنين أو العاملين في الجهاز الإداري، وبموجب هذا النوع من الرقابة الذاتية، يمكن للمسؤول مراجعة عمله وإعادة النظر في القرار الذي اتخذه، خصوصاً إذا كان قد اكتشف وقوع خطأ ما في القرار، ويتم إلغاء القرار أو تعديله أو سحبه، خاصةً إذا كانت الجهة الإدارية لها الصلاحية والسلطة القانونية التي تسمح لها بفرض جزاءات إدارية على الأفراد بصفة شخصية، ويجب على رجل الإدارة المؤهل قانوناً الذي يقوم بتحرير مخالفة إدارية، أن يؤدي عمله بكل دقة وأمانة وأن يلتزم بالقوانين واللوائح. وعلى سبيل المثال، في قانون المرور، يجب على العون المؤهل قانونياً الذي يقوم بتحرير محضر المخالفة الإدارية أن يتأكد من صحة البيانات المدونة في المخالفة وأن الجزاء الإداري المفروض متناسب مع تلك المخالفة، وإلا يكون قراره باطلاً، وإذا اكتشف العون خطأ في تقدير الجزاء المناسب، فإنه يجب عليه تصحيح الخطأ فوراً بما يتوافق مع القانون.²

ثانياً: الرقابة الرئاسية:

تتمثل الرقابة الرئاسية في أن يمارس الرئيس الإداري الرقابة على أعمال مرؤوسيه سواء قام بها بنفسه أو عن طريق آخرين المخولين لهذا الغرض بموجب القانون، يتحمل الرئيس الإداري مسؤولية حسن سير المرافق العامة ورصد مدى ملائمة قرارات الهيئة الإدارية ضمن

¹ محمود عبد المجيد المغربي، المدخل إلى القانون الإداري الخاص، المؤسسة الحديثة للكتاب- طرابلس، لبنان، 1994، ص 143.

² سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية- دراسة مقارنة، مرجع سابق ص 11.

اختصاصاته، وقد تتم الرقابة الرئاسية بشكل سابق للتصرف، حيث يمنح الرئيس الإداري إرشادات وتوجيهات لمؤوسيه بما له من سلطة منحها له القانون،¹ وقد تكون بشكل رقابة لاحقة على التصرف الإداري، حيث يتحقق الرئيس الإداري من مشروعية وملائمة التصرف أو القرارات الإدارية، فإذا كان التصرف غير مناسب أو كان يتعارض مع القانون أو الظروف المحيطة، فللرئيس الإداري الحق في إلغاء القرار أو تعديله جزئياً وفقاً لجسامة المخالفة.² كما أن القانون منح للرئيس الإداري سلطة اتخاذ قراراً جديداً لاستبدال القرار الملغى وذلك في خلال المدة القانونية المحددة، وإذا تم تجاوز هذه المدة فإن القرار يكتسب حصانة قانونية ولا يمكن إلغاؤه إلا عن طريق دعوى الإلغاء.

الفرع الثاني: الرقابة بناءً على تظلم:

يعد التظلم الإداري أحد الأساليب الرقابية المقررة فقها وقانوناً لتقويم أخطاء وتصويب إجراءات الإدارة وتصرفاتها، وتصحيح المخالفات، وتحقيق المساواة والعدالة وترسيخ مبدأ المشروعية وتوطيد سيادة القانون، ومن أجل ذلك، اتفق الفقهاء والمشرعون الإداريون على ضرورة إتاحة الفرصة الكاملة والمجال الواسع للأفراد والجهات المتضررة لتقديم التظلمات إلى الإدارة أو الجهات الرئاسية المختصة لإزالة العيوب ورفع الأضرار التي تسببت بها القرارات الإدارية المعيبة، ومنها إنهاء المنازعات الإدارية الناجمة عنها في مراحلها الأولى بطريقة ودية ورضائية، لأن صدور القرار الإداري المعيب لا يعني بالضرورة نية الإدارة في وجود هذا العيب وسعت إلى تحقيقه، بل قد يكون ناتجاً عن جهل بحقوق الأفراد أو سهواً في فهم أو تطبيق أحكام القانون.³

¹ علي يوسف محمد العلوان، نفاذ القرارات الإدارية وسريانها بحق الأفراد في الأردن - دراسة مقارنة، مرجع سابق ص 22.
² الحكيم سعيد، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، دار الفكر العربي - القاهرة، 1987م، ص 322.

³ سليمان محمد الطماوي، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي - القاهرة، ط4، 1967م، ص 651.
وأنظر أيضاً: عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القانوني الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر، ج02، 1998م، ص 172.

إذا افترضنا أن الإدارة قد أصدرت قرارًا معيبًا، وقد أرادت هذه النتيجة على الرغم من معرفتها بالعيب، فيمكن للأفراد المتأثرين به التظلم منه لدى السلطة الرئاسية للإدارة، التي تملك الحق في سحب أو تعديل أو إلغاء القرار المعيب إذا كان التظلم مشروعًا وأسبابه صحيحة. وهذا يعني أن الاستنجااد بالجهة الإدارية المختصة للتظلم من القرار غير المشروع يحقق العدالة الإدارية للأفراد بشكل أسرع وأسهل وبتكلفة أقل، وإذا اعترفت الإدارة بصحة التظلم والشكوى، فسيتم حل المشكلة بسرعة وسهولة دون الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء الإداري والانتظار لسنوات طويلة لحل النزاع. كما يساهم التظلم الإداري في تقليل عدد المنازعات القضائية وتخفيف الأعباء المالية والقانونية عن الأفراد.¹

كما يمنح التظلم الإداري لذوي الشأن مزايا وفوائد لا تتوفر عبر الطعن القضائي، فرقابة قضاء الإلغاء في المنازعات الإدارية تتمحور حول إلغاء القرارات الإدارية المعيبة دون تعديلها أو استبدالها، بينما تعتمد رقابة جهات الإدارة على مبدأ الملائمة والمشروعية، وتشمل إلغاء القرارات المعيبة واستبدالها بقرارات سليمة أو تعديلها لتتوافق مع الأحكام القانونية.²

يمكن تقديم التظلم الإداري بثلاث طرق مختلفة، الأولى هي تقديم التظلم أمام نفس الجهة التي أصدرت القرار، والتي يُعرف هذا النوع بـ "التظلم الإداري الولائي"، أما الطريقة الثانية فهي تقديم التظلم أمام الجهة الرئاسية التي تشرف على الجهة الإدارية المعنية، والتي يُعرف هذا النوع بـ "التظلم الإداري الرئاسي". أما الطريقة الثالثة فهي تقديم التظلم أمام لجنة إدارية مُتخصصة، والتي تتمتع بصلاحيات الفصل في طلبات التظلم، وذلك وفقًا للقانون، سواء كان بالإيجاب أو السلب ووفقًا للقانون.

أولاً: التظلم الإداري الولائي:

يمكن للأفراد أن يتقدموا بالتظلم الولائي أمام جهة الإدارة التي قامت بإصدار القرار المتظلم منه، بحيث يطالبون بإعادة النظر فيه إما بسحبه أو تعديله أو إلغائه على أن يبين في

¹ محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية- القاهرة، 1979م، ص 586.

² سمير صادق، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي- القاهرة، 1969م، ص 158.

تظلمه الأسباب التي يستند إليها، ويتم ذلك وفقاً للإجراءات المحددة في النص القانوني واللوائح المعمول بها، ويتم دراسة ذلك التظلم الإداري من قبل لجنة تحدد صلاحياتها واختصاصها قانوناً، ويتم إصدار قرار بشأنه في غضون فترة زمنية محددة، ومن الأمثلة على ذلك قرار سحب رخصة القيادة الصادر عن اللجنة الولائية لسحب الرخص. ويتيح التظلم الإداري الولائي للمتضرر من هذا القرار الحق في الطعن فيه أمام ذات اللجنة، التي تقوم بإعادة دراسة ملفه وإصدار قرار جديد أو تثبيت القرار السابق.¹

ثانياً: التظلم الإداري الرئاسي:

يتم في هذه الحالة اللجوء إلى التظلم الإداري الرئاسي، حيث يتقدم المتضررون من القرار بتظلمهم إلى الرئيس أو المسؤول الإداري في الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، يطالبونه بالعدالة وتصحيح الأضرار التي لحقت بهم أو التي من المحتمل أن تحدث في حال تنفيذ القرار. يجب على الرئيس الإداري في هذه الحالة فحص ومراجعة أعمال المسؤولين تحت إشرافه بما يتوافق مع صلاحياته الرئاسية. إذا تبين خلل أو غير ملائمة القرار المعين، أو وجود غلو في القرار بسبب الظروف المحيطة به، يجب على الرئيس الإداري إلغاء أو تعديل أو سحب العمل واتخاذ قرار جديد يحل محل القرار الخاطئ والمعيب.²

يمكن أن نجد هذا النوع من الرقابة في مجال الجزاءات الإدارية المالية خاصة المخالفات المالية التي تفرضها مصلحة الضرائب في شكل غرامات جبائية المتعلقة بعدم احترام الشروط القانونية المتعلقة بالضرائب، حيث ينص قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة على أن التظلم من هذا النظام العام يمكن تقديمه وفقاً للمادتين 334 و 337، كما ينص القانون أيضاً على أن يتم توجيه الشكاوى المتعلقة بالضرائب والرسوم والحقوق والغرامات وفقاً للحالات المذكورة في المادة 70 إلى المدير الولائي للضرائب أو رئيس مركز الضرائب أو رئيس المركز الجوارى للضرائب التابع له مكان فرض الضريبة، وذلك بموجب المادة 71 من قانون

¹ عمار عوايدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القانوني الجزائري، مرجع سابق ص 173.

² أعاد محمود علي القيسي، إعادة علي محمود القيسي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، مرجع سابق ص 79.

الإجراءات الجبائية، ويتبين من خلال هذه المادة السابقة أنه على المتضررين من غرامات الضرائب الاعتراض عليها من خلال شكوى تقدم إلى الرئيس الإداري، والذي يتمثل في المدير الولائي للضرائب أو رئيس مركز الضرائب أو رئيس المركز الجوارى للضرائب، ولدى هؤلاء الأشخاص الحق في مراجعة الغرامات الإدارية المفروضة على المخالفين،¹ وعلى سبيل المثال، يتم التعامل مع الشكاوى المتعلقة بالأعمال التي لا تتجاوز مبلغها الإجمالي للحقوق والعقوبات عشرة ملايين دينار،² من قبل مدير الضرائب للولاية، وذلك في أجل لا يتعدى أربعة أشهر.³ فمن خلال ما سبق، يمكننا القول بأن الأساس الرئيسي الذي يحدد الاختصاص للمدير الولائي للضرائب هو قيمة الغرامة المفروضة.

وفقاً لنص المادة 76 من قانون الضرائب، يكون على كل من رئيس مركز الضرائب ورئيس مركز الجوارى للضرائب كممثلين للمدير الولائي للضرائب للفصل في الشكاوى المتعلقة بالضرائب والرسوم والحقوق والغرامات ضمن مجال اختصاصهما، وعند اتخاذ الإدارة قراراً بشأن التظلم، يمكن أن يكون هذا القرار بقبول التظلم وإلغاء أو تعديل القرار الأصلي، أو رفض التظلم سواء كان رفضاً صريحاً أو ضمناً.⁴

بشكل عام، يهدف التظلم الإداري بأنواعه الولائي والرئاسي إلى الحصول على قرار إداري ينصف مقدم التظلم، وتتمتع الإدارة بالصلاحيات والسلطة للإجابة على طلب التظلم أو رفضه، فقد يستجيب المسؤول الإداري للتظلم عبر تعديل القرار الإداري السابق أو تصحيحه،

¹ يحيى محبوت، قانون الإجراءات الجبائية، دار المعرفة- الجزائر، 2009م، ص 48.

² المادة 117 من قانون المالية لسنة 2002 والمادة 334 من قانون الضرائب.

³ المادة 116 من قانون المالية لسنة 2002 والمادة 134 من قانون الضرائب.

أنظر: عبد العزيز أمقران، عن الشكاوى الضريبية في منازعات المباشرة، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص بالمنازعات الضريبية، 2003م، ص 07.

⁴ المادة 76 من قانون الضرائب.

وأكد هذه الفكرة مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر في القضية رقم 6509 بتاريخ 2003/02/25، حيث اعتبر أن التظلم الإداري يندرج ضمن النظام العام.¹

كما تملك الإدارة الحق في السحب بأثر رجعي للقرار الإداري بشرط احترام القواعد والمبادئ المنصوص عليها كما في حالة عدم جواز سحب القرار المشروع والذي أحدث ورتب أثراً قانونياً، مما يعني أنه يمكن للجهة الإدارية رفض التظلم صراحةً وذلك وفقاً للقوانين والأنظمة المنظمة للإجراءات الإدارية، وعلاوة على ذلك، يمكن للإدارة الاحتفاظ بحق الصمت حول التظلم، وعدم الرد عليه صراحةً ما تجعله ضماناً حقيقية لحقوق الأفراد.²

ثالثاً: التظلم أمام لجنة إدارية:

قد يستوجب الطعن في الجزاء الإداري تقديم تظلم أمام لجنة إدارية ينص القانون عليها صراحةً، وتتألف هذه اللجنة من عدة أعضاء إداريين عاليي الكفاءة والتخصص، وتصدر قراراتها بالإجماع أو الأغلبية، وعادة ما تكون هذه القرارات قطعية، ويحدد المشرع عادةً صلاحياتها.

يمكن أن يكون التظلم الإداري اختياريًا في الأصل، ولكنه يمكن أن يصبح إلزامياً في حال وجود نص قانوني يلزم الأطراف المعنية بضرورة تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة قبل اللجوء للقضاء، وفي هذه الحالة يكون التظلم شرطاً شكلياً لقبول الدعوى

¹ أمزيان عزيز، المنازعات الجنائية في التشريع الجزائري، دار الهدى- الجزائر، 2005م، ص 11.

² حيث جاء في قرار مجلس الدولة على ما يلي: حيث أن إجراء التظلم المسبق الذي شكل تسبب القرار المطعون فيه، إجراء غير ملزم بل أنه ألغي بموجب قانون 90/13 المؤرخ في 18/08/1990 المتضمن تعديل قانون الإجراءات المدنية، وحيث أنه بالرجوع إلى القانون المذكور في مادتيه 169 و169 مكرر فإنه يجوز رفع الدعوى الإدارية مباشرة أمام الجهات القضائية الإدارية الابتدائية دون حاجة إلى نظام مسبق، لكن حيث أن المادة 168 من نفس القانون تنص صراحةً أن المنازعات الخاصة ومن بينها المنازعات الضريبية تحكمها إجراءات خاصة، وحيث أن التظلم المسبق في مادة الضرائب من الإجراءات الجوهرية وهي من النظام العام للمادتين 334 و337 من قانون الضرائب، وبالتالي نجد أن مجلس الدولة قد أقر إلزامية التظلم المسبق في مادة الضرائب.

أنظر: مجلة مجلس الدولة، عدد خاص بالمنازعات الضريبية 2003، ص 75.

القضائية، مما يجعله واجبًا، وهو ما يمنح هذا المبدأ الإدارة فرصة إضافية للتدقيق في قراراتها، وللأطراف المعنية فرصة إضافية لحماية حقوقهم.¹

ويمثل التظلم أمام اللجان حلقة وصل بين الإدارة والقضاء، حيث إذا ما توصلت هذه اللجان إلى تسوية لموضوع الخلاف، فإنها بذلك تخفف العبء على القضاء في هذا الشأن. ومن بين هذه اللجان الإدارية، تتولى لجان الطعن العديدة المختصة بالنظر في الشكاوى التي يقدمها أصحاب الشأن حول الغرامات الإدارية التي تفرضها مديريات الضرائب. وتنص المادة 41 مكرر من قانون الإجراءات الجبائية على إنشاء لجان الطعن التالية: حيث تنشأ لدى كل دائرة لجنة طعن للضرائب المباشرة والرسوم المماثلة والرسم على القيمة المضافة وتتشكل من الرئيس الذي يكون إما رئيس الدائرة أو الأمين العام للدائرة، ورئيس المجلس الشعبي البلدي أو أحد نوابه، الذي يحدد موقع ممارسة المكلف بالضريبة لنشاطه، ورئيس مفتشية الضرائب المختص إقليمياً أو مسؤول مصلحة المنازعات للمركز الجوارى للضرائب حسب الحالة، كما تضم اللجنة عضوين كاملي العضوية وعضوين مستخلفين لكل بلدية، يتم تعيينهم من قبل الجمعيات أو الاتحادات المهنية.²

في حالة إذا غاب الأعضاء المختارون مسبقاً، يتم اختيار أعضاء اللجنة من قبل رؤساء المجالس الشعبية البلدية، ويجب على هؤلاء الأعضاء أن يكونوا من بين المكلفين بالضرائب للبلدية ويتمتعون بالمعرفة الكافية لأداء مهام اللجنة، كما يجب أن يكون الأعضاء من جنسية جزائرية، وأن يكون عمرهم 25 عامًا على الأقل وأن يتمتعوا بحقوقهم المدنية، وأن تكون مدة عهدهم هي نفس مدة عهدة المجلس الشعبي البلدي. ويتم تعيين موظف للضرائب ليكون كاتباً للجنة، ويجب أن يحمل على الأقل رتبة مفتش، ويعينه المدير الولائي للضرائب أو رئيس المركز الجوارى للضرائب، وتتولى هذه اللجنة الإدارية مسؤولية تقييم الطلبات المتعلقة

¹ محمد خليفة الخيلي، التظلم الإداري، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، 2009، ص 52

² يحي محيوت، الإجراءات الجبائية، مرجع سابق ص 54.

بالعمليات التي يقل مجموع حقوق الضرائب والغرامات الواجبة عنها عن مليوني دينار جزائري، وتصدر رأيها حول هذه الطلبات.¹

ما يلاحظ أن تنظيم اجتماعات هذه اللجنة يكون على مستوى الدائرة، ويتم اختيار أعضائها بعناية لضمان حيادها واستقلالها، وتتمثل مهمتها في النظر في الشكاوى المتعلقة بالغرامات التي لا تتجاوز مليوني دينار جزائري.

كما توجد لجنة طعن أخرى تنشأ على مستوى الولاية وتحدد المادة ذاتها، وتسمى لجنة الطعن الولائية. وتنص الفقرة 02 من المادة 81 على أنه يتم إنشاء على مستوى كل ولاية لجنة طعن للضرائب، وتتشكل من عدة أعضاء، وهم:

- قاضي يُعيّنه رئيس المجلس القضائي المختص إقليمياً كرئيس للجنة.
- ممثل عن الوالي.
- عضو من المجلس الشعبي الولائي.
- مسؤول الإدارة الجنائية بالولاية، أو حسب الحالة، رئيس مركز الضرائب.
- ممثل عن غرفة التجارة على مستوى الولاية، وفي حالة غيابه يتم تعيين المختص إقليمياً في الولاية.
- خمسة أعضاء دائمي العضوية، وخمسة أعضاء مستخلفين تعيّنهم الاتحادات المهنية أو الجمعيات.

كما يتعيّن على أعضاء لجنة الطعن على مستوى الولاية أن تتوفّر فيهم نفس الشروط المطلوبة في لجنة الطعن على مستوى الدائرة.²

وتقوم هذه اللجنة بالنظر في الطعون المقدمة لها وتبدي فيها رأيها خاصة ما تعلق بالطلبات المتعلقة بالعمليات التي تتجاوز مجموع مبالغها من الحقوق والغرامات مليوني دينار جزائري وتقل عن عشرين مليون دينار جزائري، والتي تم رفضها سابقاً بشكل كلي أو جزئي من

¹ يحي محيوت، الإجراءات الجبائية، مرجع سابق ص 54.

² حسين فريحة، الإجراءات الإدارية والقضائية لمنازعات الضرائب المباشرة، منشورات دحلبي- الجزائر، 1994م، ص 65.

قبل الإدارة. ويعد هذا الرأي من أهم المهام التي يقوم بها أعضاء اللجنة، ويتخذ أعضاء اللجنة قراراتهم بالأغلبية، وفي حالة حدوث تعادل في الأصوات، يكون صوت رئيس اللجنة مرجحاً.

وما يمكن قوله حوله هذه اللجنة هو ضرورة تقديم طعن أمامها بعد إجراء احتجاج لدى الإدارة الضريبية المعنية، وأنها تختص بشكاوى الغرامات التي تزيد عن مليوني دينار جزائري وتقل عن عشرين مليون دينار جزائري والتي تم رفضها جزئياً أو كلياً من قبل الإدارة الضريبية، وتصدر اللجنة قراراتها بالأغلبية، وفي حالة التعادل، يكون صوت الرئيس مرجحاً.¹

كما أنه توجد لجنة طعن ثالثة على المستوى المركزي تنشأ لدى وزير المالية، وهي اللجنة المركزية للطعن في الضرائب، وتختلف عن اللجنتين السابقتين التي تعتبران لجان محلية. حيث تنص المادة السابقة، في الفقرة 03 منها، على تشكيل هذه اللجنة وتجهيزها بالصلاحيات اللازمة للنظر في الطعون المتعلقة بالضرائب على المستوى الوطني، وتشكل من:

- الوزير المكلف بالمالية أو ممثله القانوني يكون رئيساً للجنة.
- ممثل عن وزارة العدل ذو رتبة مدير على الأقل.
- ممثل عن وزارة التجارة ذو رتبة مدير على الأقل.
- المدير المركزي للخزينة أو ممثله ذو رتبة مدير على الأقل.
- مدير عن غرفة التجارة للولاية المعنية، وفي حالة عدم التوفر يتم تعيين ممثل عن الغرفة الوطنية للتجارة.
- ممثل عن الاتحاد المهني المعني.
- ممثل عن الغرفة الفلاحية للولاية المعنية.
- ممثل عن مدير المؤسسات الكبرى.
- نائب المدير المكلف باللجان الطعن لدى المديرية العامة للضرائب يشغل منصب

المقرر

¹ حسين فريحة، الإجراءات الإدارية والقضائية لمنازعات الضرائب المباشرة، مرجع سابق ص 68.

تقوم اللجنة بإعادة النظر في الشكاوى والطعون التي تتعلق بالقضايا التي يفوق مبلغها الإجمالي عشرون مليون دينار جزائري والتي تم رفضها بالكامل أو جزئياً من قبل الإدارة الضريبية.

أما فيما يتعلق بشكل الشكوى أو التظلم أمام هذه اللجان، فقد جعل المشرع الجزائري شكل تقديم الشكوى محددًا وأوجب أن تحتوي على بيانات ومعلومات محددة لتمكين الإدارة من مدى استيفاء المعلومات اللازمة ودراسة الشكوى، وتنص المادة 73 من قانون الإجراءات الجبائية على القواعد المتعلقة بالتظلم وتحدد شروط قبوله، وتشمل هذه الشروط بيانات عامة، كما هو مذكور في النص المشار إليه أعلاه والتي تعد بيانات عامة وتتمثل في:¹

- أن تكون الشكوى فردية باستثناء المكلفين الذين تفرض عليهم غرامات جماعية، حيث يجوز لهم تقديم تظلمات جماعية.
- أن تكون الشكوى مفردة لكل قضية.
- أن تحتوي على بعض المعلومات الأساسية، مثل نوع الغرامة المفروضة واسم ولقب وعنوان المتظلم وموطنه.
- أن يوقع المكلف الشكوى بنفسه ولا يجوز التوكيل في ذلك.

يتضح لنا من الأمثلة السابقة كيف حرص المشرع الجزائري على سلامة قرارات الجهات الإدارية المتعلقة بجزاءات إدارية مالية، حيث نص على ضرورة اللجوء إلى التظلم أمام اللجان الإدارية السابقة التي تتميز بالحياد والشفافية،² ويعتبر إجراء التظلم أمامها إجراءً شكلياً قبل

¹ حسين فريحة، الإجراءات الإدارية والقضائية لمنازعات الضرائب المباشرة، مرجع سابق ص 34.

² هناك بيانات خاصة تتمثل أساساً في : وجوب اختيار الشاكي المقيم في الخارج موطناً له في الجزائر وفق المادة 75 الفقرة 04 من قانون الإجراءات الجبائية، والمادة 115 من قانون المالية لسنة 2002، ويكون شرط وجوب اختيار موطن في الجزائر مستوفي من الحالات التالية: تقديم شكوى من طرف محامي باسم مكلف بالضريبة مقيم من الخارج، وتقديم الشكوى من طرف وكيل قرينة على اختيار الموطن بعنوان الموقع وصدور الشكوى من شخص طبيعي أو معنوي مقيم في الخارج، وله في الداخل مركز أو عدة مراكز بمعنى اختيار المكلف بالضريبة موطنه بأحد مراكزه بالداخل وطلب الاستفادة من التأجيل القانوني للدفع. أنظر: عبد العزيز أمقران، عن الشكوى الضريبية في منازعات المباشرة، مجلة مجلس الدولة، مرجع سابق ص 12-13.

اللجوء إلى القضاء، وهو فرصة للإدارة لمراجعة قراراتها، وذلك فيما يخص تلك الجزاءات الإدارية التي تصدر عن جهات إدارية تقليدية، ولكن السؤال الذي يطرح هنا: هل يجوز التظلم من الجزاءات الإدارية الصادرة عن هذه الهيئات المستقلة؟

تختلف قواعد الرقابة على القرارات الإدارية الصادرة عن الهيئات الإدارية المستقلة عن تلك المتعلقة بالجهات الإدارية التقليدية، فبينما تخضع القرارات الصادرة عن الجهات الإدارية التقليدية للرقابة الإدارية والقضائية، فإن الهيئات الإدارية المستقلة تخضع فقط للرقابة القضائية، ومن بين هذه الهيئات، يأتي مجلس المنافسة كواحد من الأمثلة التي يمكن استعراضها لمعرفة كيفية ممارسة السلطة ورقابتها على هذه الهيئات.¹

تخضع القرارات الإدارية التي تصدر عن الهيئات الإدارية المستقلة للرقابة القضائية دون الرقابة الإدارية، وهذا يطرح التساؤل حول كيفية ممارسة السلطة ورقابتها على هذه اللجان، ومن أجل توضيح ذلك، سنتحدث عن مثال واحد وهو مجلس المنافسة.

يمنح القانون 12/08 مجلس المنافسة في الجزائر صلاحيات واسعة لضمان الحفاظ على سير المنافسة بشكل صحيح. فبموجب المادة 34 من القانون، فإن المجلس مخول باتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق هذا الهدف بنصها على: "يتمتع مجلس المنافسة بسلطة اتخاذ القرار وإبداء الرأي بمبادرة منه أو بطلب من الوزير المكلف بالتجارة أو كل طرف آخر معنى بهدف التشجيع وضمان الضبط الفعال للسوق بأية وسيلة ملائمة أو اتخاذ القرار في كل عمل أو تدبير من شأنه ضمان السير الحسن للمنافسة وترقيتها".²

وعلى الرغم من حصول مجلس المنافسة على الاستقلالية في اتخاذ القرارات، إلا أن ذلك لا يمنع وجود بعض الآليات الرقابية التي تمارسها السلطة التنفيذية على هذه الهيئة، فما هي تلك الآليات؟

¹ حسين بوخيرة، الاختصاص القمعي للسلطات الإدارية المستقلة في المجال المالي، أطروحة دكتوراه، جامعة تيزي وزو، 2021، ص 124.

² ليندة بلحارث، دور مجلس المنافسة في ضبط المنافسة الحرة، مجلة المعارف، ع 21، 2016، ص 229.

يمكن القول بأنه على الرغم من منح المشرع الجزائري مجلس المنافسة استقلالية في إصدار القرارات، إلا أن القانون ينص على تبعية هذه الهيئة للسلطة التنفيذية من خلال آليات رقابية مختلفة، وللاشارة، فقد تراجع المشرع الجزائري عن هذه الاستقلالية التي يتمتع بها مجلس المنافسة في الأمر 06/95 وذلك حسب ما جاء في نص المادة 23 من القانون 03/03 والتي جاء فيها "تنشأ سلطة إدارية مستقلة تدعي في صلب النص مجلس المنافسة تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي توضع لدى الوزير المكلف بالتجارة"، ومع ذلك فقد تم تدارك هذا الأمر في القانون 12/08، وبالتالي يمكن التحدث عن نوعين من الرقابة على مجلس المنافسة: رقابة على أعماله ورقابة على قراراته.¹

1. رقابة السلطة التنفيذية على أعمال مجلس المنافسة:

ويتجلى شكلان أساسيان لرقابة السلطة التنفيذية على أعمال مجلس المنافسة وهما:

- تتدخل السلطة التنفيذية في مهام مجلس المنافسة من خلال اقتراح وتعيين أعضاء المجلس الذي يتكون من 12 عضوًا، إذ يحق لوزير التجارة تعيين ممثلًا دائمًا وممثل احتياطي له في المجلس يشارك في أشغال المجلس وفقًا لنص المادة 10 من قانون المنافسة، كما ينص القانون في المادة 26 على تعيين أمين عام وخمسة مقررين لدى مجلس المنافسة بموجب مرسوم رئاسي، وهذا يعني أن تعيين هؤلاء الأشخاص من قبل السلطة التنفيذية يؤدي إلى التدخل في اختصاصات المجلس وبالتالي يؤثر على استقلاليته.²
- كما تتجلى رقابة السلطة التنفيذية على مجلس المنافسة والتأثير على استقلاليته أثناء إعداد ميزانيته، حيث يمكن للسلطة التنفيذية التأثير عليه عن طريق

¹ ليندة بلحارث، دور مجلس المنافسة في ضبط المنافسة الحرة، مرجع سابق، ص 232.

² هجيرة دنوني بن الشيخ، قانون المنافسة وحماية المستهلك، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، ج39، ع01، 2002م، ص 17-18.

تخصيص الموارد المالية والمادية اللازمة له، والتي تمكّنه من القيام بمهامه بشكل كامل، وهذا مما يعطيها تأثيرًا على أعمال المجلس ويقيده من فعاليته. ولكن يجب الإشارة إلى أن هذه الرقابة لا تعني تدخل السلطة التنفيذية في أعمال المجلس بشكل مباشر أو الضغط عليه لاتخاذ قرارات معينة، وإنما تتمثل في متابعة أعماله ومساعدته على تحسين أدائه وتحقيق أهدافه بشكل فعال.

2. رقابة السلطة التنفيذية على قرارات مجلس المنافسة:

تشمل رقابة السلطة التنفيذية على مجلس المنافسة أيضًا القرارات التي يتخذها المجلس، فعلى سبيل المثال، يمكن للسلطة التنفيذية إلغاء أو تعديل القرارات التي يتخذها المجلس إذا كانت تتعارض مع القوانين أو الأنظمة المعمول بها وهو ما يسمى بسلطة الحل محل مجلس المنافسة، ويمكن أيضًا أن تطلب السلطة التنفيذية من مجلس المنافسة إعادة النظر في القرارات التي يتخذها المجلس في حالة اعتبارها غير ملائمة.¹

بالإضافة إلى ذلك، يمكن للسلطة التنفيذية تأجيل تنفيذ بعض القرارات التي يتخذها المجلس إذا كانت قرارات الرصد والتحقق والإجراءات الأخرى التي اتخذها المجلس تؤثر على المصالح العامة أو تعرض الاقتصاد للخطر، ويمكن أن يتم ذلك عبر الاستعانة بالأجهزة المعنية بالمراقبة والرقابة وتوجيهها لتقوم بالتحقق من الأمر وتقديم توصيات بشأنه. وبالتالي، يظهر أن السلطة التنفيذية تمارس رقابة واسعة النطاق على أعمال مجلس المنافسة بهدف التأكد من أنه يعمل وفقًا للقوانين والأنظمة المعمول بها وضمان عدم تأثير قراراته على المصالح العامة.²

بالرغم من وجود هذا التدخل إلا أننا نراه نوعًا من الرقابة التي تمارسها السلطات الإدارية المركزية على قرارات هذه الهيئة الإدارية المستقلة وبالتحديد فيما تعلق منها بسلطاتها الردعية.

¹ جلال مسعد محتوت، مدى استقلالية وحياد مجلس المنافسة، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزلي - كلية الحقوق، ع02، 2005م، ص 238.

² مرجع سابق ص 239.

بناءً على ما تقدم، يتبين أن فعالية الرقابة الإدارية تتوقف على نوايا الإدارة الحسنة واستعدادها لتصحيح أخطائها، ومع ذلك يجب ألا نعتمد بشكل كامل على الرقابة الإدارية وحدها، خاصة فيما يتعلق بقضايا الجزاءات الإدارية، حيث تكون الإدارة هي الخصم والحكم في نفس الوقت، لذلك يتعين على المشرع تحديد ضمانات قانونية وإجرائية وموضوعية لقرارات الإدارة، خاصة في هذا المجال، لضمان صحة وشرعية استخدام الإدارة لسلطاتها في مواجهة الأفراد.

الفصل الثاني

الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة في

تحديد الجزاء الإداري

تلعب الرقابة القضائية دورًا حاسمًا في ضمان سلامة عمل السلطات الإدارية التقليدية منها والمستقلة، حيث يقوم القضاء بممارسة رقابته على شرعية القرارات التي تصدرها تلك الهيئات بناءً على طلب من الأشخاص المتضررين المعنيين، والتي يمكن أن تؤثر على مصالحهم، فعلى الرغم من استقلالية الهيئات الإدارية، إلا أنها ليست معفاة من الرقابة، وخاصة الرقابة القضائية، حيث تخضع كافة أنشطة الإدارة، بغض النظر عن طبيعتها، لمراقبة فعالة من السلطة القضائية، وتعد هذه الرقابة القضائية ضمانًا أساسية ضمن إطار الدولة القانونية، إذ توفر ضمانًا حقيقيًا وحماية قانونية للحقوق والحريات الفردية، وتحميها من أي تعسف قد ينطلي عليها من قبل الإدارة.¹

ومن هنا فإنه يتطلب أن تكون وظيفة الضبط مطابقة وشرعية وفقًا للنظام القانوني الساري لديها، وأن تخضع جميع القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية سواء التقليدية أو المستقلة منها للرقابة القضائية، وفي الواقع تشير معظم الأنظمة التي أنشئت لهذه السلطات إلى أن قراراتها يمكن الطعن فيها، وأن القضاء الإداري هو الجهة المختصة بالنظر في هذه الطعون والاستئنافات بشكل عام، فمثلا نجد مجلس الدولة الذي يعد الجهة المختصة الأساسية في النظر في الطعون المقدمة ضد القرارات الصادرة عن سلطات الضبط المستقلة، وذلك وفقًا لنص المادة 09 من القانون العضوي 01/98 الذي يحدد صلاحيات مجلس الدولة،² وبهذا

¹ سماح فارة، الرقابة القضائية على أعمال السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 11، ع 02، 2017، ص 274

² المادة 09 من القانون العضوي 98/01 المحدد لاختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المؤرخ في 30/05/1998، الجريدة الرسمية الجزائرية، الصادر في 01/06/1998.

- كما أن الدستور الجزائري كرس مبدأ خضوع الهيئات والسلطات الإدارية للرقابة القضائية، حيث نصت المادة 164 منه على أنه: "يحمي القضاء المجتمع وحريات وحقوق المواطنين طبقًا للدستور"، ونصت أيضًا في المادة 168 على أنه: "ينظر القضاء في الطعون في قرارات السلطات الإدارية".

الباب الثاني الرقابة الإدارية والقضائية على مشروعية الجزاءات الإدارية

تكون الرقابة القضائية على قرارات الهيئات الإدارية ضمانًا لشرعية وقانونية وظيفتها ضمن النظام القانوني المعمول به.

لهذا سنقف في حدود الرقابة القضائية التقليدية على السلطة التقديرية للإدارة (المبحث الأول)، وأساليب الرقابة القضائية الحديثة على السلطة التقديرية للإدارة (المبحث الثاني).

المبحث الأول: حدود الرقابة القضائية التقليدية على السلطة التقديرية للإدارة:

عندما تمارس الإدارة نشاطها بما يتفق مع القانون، فإنها تتمتع بمرونة في التصرف وفقاً لمبدأ سلطتها التقديرية الممنوحة لها من قبل المشرع، وتعتبر هذه المرونة ضرورية لضمان سير العمل الإداري بشكل صحيح، وبالإضافة إلى ذلك، يعيق ارتباط الإدارة بمبدأ المشروعية في حدوده الضيق تصرفاتها ويضعفها، مما يؤثر على مصالحها ومصالح الأفراد على حد سواء، ومع ذلك يجب تجنب الإفراط في هذه المرونة حتى لا تسيء الإدارة استخدام سلطتها، ومن هنا يأتي دور الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة،¹ وبالتالي يجب التطرق إلى الرقابة القضائية على الحدود الخارجية للسلطة التقديرية للإدارة (المطلب الأول)، بالإضافة إلى وسائل الرقابة القضائية الحديثة على السلطة التقديرية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرقابة القضائية على الحدود الخارجية للسلطة التقديرية للإدارة:

عند ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية، يجب عليها أن تحترم مبدأ المشروعية في جميع جوانبه، فيجب أن يكون قرار الإدارة متوافقاً مع القانون في مفهومه الواسع، وتتعلق المشروعية الخارجية بالجوانب الخارجية أو الشكلية للقرار الإداري، وتتضمن الاختصاص وقواعد الشكل والإجراءات التي يجب اتباعها في إعداد وإصدار القرار،² بناءً على ذلك، سنتطرق إلى أوجه عدم المشروعية الخارجية للقرار الإداري المتضمن جزاءاً إدارياً (الفرع الأول)، والرقابة القضائية على تعسف الإدارة في استعمال سلطتها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أوجه الرقابة على عدم المشروعية الخارجية للقرار الإداري المتضمن جزاءاً إدارياً:

بناءً على طبيعة الجزاء الإداري كونه يُصدر على شكل قرار إداري، فإن القاضي الإداري عندما يُمارس رقابته على المشروعية الخارجية، يتعامل مع قرار إداري يحمل طابع

¹ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009، ص 180.

² سماح فارة، الرقابة القضائية على أعمال السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، مرجع سابق، ص 280.

الردع، وذلك بواسطة المشروعية الخارجية للقرار، ونعني بذلك الرقابة على الاختصاص والشكل والإجراءات التي تُتبع في إصدار القرار.¹

بمعنى آخر، يهتم القاضي الإداري أن يتحقق من صحة وملاءمة الاختصاص الذي تتمتع به الإدارة في إصدار القرار، وأن يتأكد من أن الإجراءات المتبعة تتوافق مع القوانين واللوائح المعمول بها، كما يهتم أيضاً بالتأكد من أن الشكل الذي اتخذته القرار يتوافق مع المتطلبات القانونية والإجرائية.

وبهذه الطريقة، يُبرز أهمية رقابة القاضي الإداري على المشروعية الخارجية للقرار الإداري، وهي الرقابة على اختصاصية الإدارة وصحة الإجراءات التي تتبعها في إصدار القرار، وهو ما يساهم في ضمان توافق القرار مع الأنظمة والقوانين المعمول بها.²

أولاً: عيب عدم الاختصاص:

لقد استقر الفقه القانوني على اعتبار أن عيب عدم الاختصاص هو عدم القدرة القانونية على مباشرة عمل قانوني محدد، أي أن السلطة الإدارية لا تملك الأهلية القانونية لاتخاذ قرار أو القيام بعمل لا يندرج ضمن نطاق اختصاصها حيث يكون المشرع قد منح ذلك الاختصاص لسلطة أخرى طبقاً للقواعد المتضمنة للاختصاص³، ويرجع الأساس القانوني لهذا الأمر إلى أن اختصاص الإدارة في فرض جزاءات إدارية يتماشى مع الاختصاص المحدد لكل سلطة، وعليه يجب أن تراعي الجهة المعنية الضمانات القانونية الخاصة التي تضمن قيامها بممارسة

¹ محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، مرجع سابق، ص 181 وما بعدها.

² مرجع سابق، ص 183 وما بعدها.

³ وهو ما ذهب إليه الفقيه لافريير حيث عرف عيب عدم الاختصاص بـ:

" On peut définir l'incompétence comme l'incapacité légale d'une autorité à prendre une décision ou à effectuer un acte qui ne relève pas de ses attributions".

* Voir: Edouard Laferrière: Traité de la juridiction administrative Et Des Recours contentieux, Tome Second, Nancy, 2eédition, Imprimerie Berger-J.Evrault Et cie, Paris, 1896, p496

اختصاصها بطريقة تحقق الهدف المنشود وتحمي حقوق الأفراد من أي انتهاك، وذلك وفقاً لما يحقق المصلحة العامة.¹

1. عيب عدم الاختصاص البسيط:

يعتبر عيب عدم الاختصاص بسيطاً عندما يحدث داخل نطاق السلطة الإدارية الواحدة وهو يعد الأكثر شيوعاً، ويمكن أن يتجلى عيب عدم الاختصاص بثلاثة أشكال أو صور، حيث قد يحدث في موضوع القرار وذلك عندما تقوم جهة إدارية بإصدار قرار في موضوع ليس لديها الاختصاص القانوني أو الصلاحية القانونية لاتخاذها وإصداره، وهذا ما أكدته قرار المجلس الأعلى في الطعن رقم 080705 الصادر بتاريخ 18 جويلية 2013 حيث أكد أن وكيل الجمهورية لدى محكمة بئر مراد رايس تحت السلطة السلمية لوزير العدل لا يملك صلاحية إصدار قرار توقيف نشرية دورية تصدرها الشركة المسماة "ش م ش م صفحات المغرب للنشر" بسبب أن هذه الأخيرة لم تقدم تصريح مسبق في ظرف لا يقل عن ثلاثين (30) يوماً من صدور العدد الأول لدى وكيل الجمهورية المختص إقليمياً بمكان صدور النشرية مثلما نصت عليه المادة 14 من القانون 07/90 المؤرخ في 03 أفريل 1990 المتعلق بالإعلام، لكن حيث إنه وقت إصدار القرار الإداري المطعون فيه بتاريخ 2012/03/12 كان القانون 90-07 قد تم إلغاؤه بمقتضى القانون 05/12 المؤرخ في 2012/01/12 المتعلق بالإعلام الصادر بالجريدة الرسمية المؤرخة في 2012/01/15، وأن هذا القانون الجديد أخضع بموجب المادة 11 منه إصدار كل نشرية دورية لإجراءات التسجيل ومراقبة صحة المعلومات، بإيداع تصريح مسبق موقع من طرف المدير مسؤول النشرية لدى سلطة ضبط الصحافة المكتوبة بدلاً من وكيل الجمهورية المختص إقليمياً بمكان صدور النشرية أي أن وكيل الجمهورية أصبح غير مختصاً بموضوع هذه القضية من حيث إيداع تصريح مسبق من أجل إصدار العدد الأول للنشرية،²

¹ بودريوة عبد الكريم، جزاء مخالفة القرارات الإدارية لقواعد المشروعية، مجلة مجلس الدولة، ع05، 2004م، ص118 وما بعدها.

² للاطلاع على حيثيات القرار أنظر موقع مجلس الدولة على الرابط:

وهو المبدأ الذي تم تأكيده أيضًا من قبل مجلس الدولة الجزائري في القضية التي نشبت بين رئيس مندوبية بلدية قسنطينة والسيد كباش سليم، حيث قام رئيس المندوبية بسحب ترخيص الاستفادة من كشك على أساس أنه يقع على قطعة أرض عمومية، وقضى المجلس الدولة بأنه وفقًا للمادة 164 من المرسوم 454/91 المتعلق بشروط إدارة أملاك الدولة الخاصة والأملاك العامة للدولة وتسييرها، يجب أن تُسَلَّم رخصة الطريق أو تُرْفَض من قبل السلطة المسؤولة عن إدارة الأملاك العامة، كما يمكن أن يُسَلَّمها رئيس المجلس الشعبي أو الوالي بقرار إذا لم تتولَّها سلطة إدارية أخرى، وفقًا لهذه المادة، فإن الوالي تولى صلاحية منح رخصة الطريق، وهي تصريح خاص بشغل قطعة من الأملاك العامة المخصصة للاستخدام العام، ووفقًا للمادة 165 من المرسوم المذكور، فإن إلغاء أو سحب الرخصة يتم وفقًا للإجراءات نفسها التي تم تقديم الرخصة بها، ونظرًا لأن الوالي هو الجهة التي منحت الرخصة، فإنه هو الجهة المختصة بإلغائها أو سحبها، ولا يجوز لجهة أخرى أن تتدخل في هذا الشأن.¹

كما يوجد نوع آخر من عيب عدم الاختصاص البسيط وهو عيب عدم الاختصاص الزمني، ويعني أن اختصاص أي موظف أو أي هيئة إدارية يكون صالحا لممارسته مادام ظل مستمرًا في شغل ذلك المنصب المعين، ومنه يظهر عيب عدم الاختصاص الزمني في حالتين:

- صدور القرار قبل تولي الموظف أو الجهة الإدارية للمهام المعنية، أي قبل أن يكون لديهم الاختصاص القانوني لاتخاذ تلك القرارات.
- صدور القرار بعد انتهاء المدة الزمنية المحددة للإصدار، أي بعد انتهاء الفترة التي يجب فيها أن يكون القرار ساري المفعول وقابل للتنفيذ.

ويوجد نوع ثالث من عيب عدم الاختصاص البسيط، وهو عيب الاختصاص المكاني، ويتمثل هذا العيب عندما يصدر قرار إداري من جهة إدارية يتضمن اتخاذ إجراء معين داخل

https://www.conseildetat.dz/sites/default/files/jurisp_file/arretnC2%B0080705-a.pdf

تاريخ الزيارة: 2023/05/21 على الساعة 18:30 مساء

¹ لحسين بن الشيخ أث ملويا، المنتقي في قضاء مجلس الدول، دار هومة للنشر والتوزيع- الجزائر، ج1، 2002م، ص 153.

منطقة لا تخضع لسلطتها، في هذه الحالة يعتبر تجاوز الحيز المكاني في القرارات الإدارية اعتداء على اختصاص الجهة المختصة بالمنطقة التي يصدر القرار بشأنها، ومثال على ذلك هو قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بإصدار قرار بالهدم لمبنى يقع في منطقة تابعة لإقليم بلدية أخرى.¹

2. عيب عدم الاختصاص الجسيم:

إن عيب عدم الاختصاص عندما يكون جسيماً، فإن انتهاك القرار الإداري لركن الاختصاص يكون ذو درجة من الجسامة تفقده معها الصفة الإدارية للقرار ويحوّله إلى عمل مادي،² كما أن العيب الجسيم في عدم الاختصاص لا يؤدي إلى إلغاء القرار فحسب بل يؤدي إلى اعتباره غير موجود ومنعدم،³ وهو ما تم إقراره من طرف مجلس الدولة الفرنسي في عدة أحكام، منها الحكم الصادر بتاريخ 18 ديسمبر 1953 في قضية Welter والحكم الصادر في قضية pacha وحكم بتاريخ 13 مايو 1957 في قضية Rosan girad، ويحدث العيب الجسيم في عدم الاختصاص في عدة حالات، مثل قيام شخص غير مرتبط بالإدارة بإصدار قرار إداري، أو عندما تتعدى السلطة التنفيذية على صلاحيات السلطة القضائية أو التشريعية وتنتهك اختصاصاتها،⁴ وهو ما أكدته قرار مجلس الدولة رقم 085103 المؤرخ في 10 سبتمبر 2015، حيث أكد على أن القرار رقم 2011/566 المؤرخ في 08 ماي 2011 الصادر عن والي ولاية بجاية والمتضمن الغلق النهائي للملك المخصص للممارسة الشعائر الدينية المستغل من طرف الجمعية الكنيسة البروتستانتية - ولاية بجاية، وذلك استناداً لمخالفة هذه الأخيرة لنص المادتين 05 و 07 من الأمر 06-03 المتضمن شروط وقواعد ممارسة الشعائر الدينية

¹ عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، مرجع سابق ص 09.

² محمد تقيّة، مبدأ المشروعية ورقابة القضاء على الأعمال الإدارية، مرجع سابق ص 151.

³ رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية - دراسة مقارنة، دار التيسير للطباعة - القاهرة، 2000م، ص 329.

⁴ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، مرجع سابق ص 207.

لغير المسلمين (ج ر 12)،¹ ولكن بالرجوع لنص المادة 15 من نفس الأمر فإنها تنص على أنه يتم معاقبة كل شخص معنوي يرتكب إحدى الجرح المنصوص عليها في هذا الأمر بإحدى العقوبات الآتية أو أكثر:

* مصادرة الوسائل والمعدات التي استعملت في ارتكاب الجريمة.

* المنع من ممارسة الشعائر الدينية أو أي نشاط ديني داخل المحل المعني.

ومنه فإن والي الولاية لا يملك صلاحية الغلق النهائي لكل بناية مخصصة من اجل ممارسة الشعائر الدينية، وإنما واستنادا إلى نص المادة 15 فإن الجهات القضائية هي المختصة بالمنع من ممارسة الشعائر الدينية أو ممارسة أي نشاط ديني داخل المحل المعني وليس الغلق النهائي للبنية المخصصة للممارسة الشعائر الدينية كما قرر السيد والي الولاية.² ومع ذلك، قد استنتى مجلس الدولة الفرنسي نظرية الموظف الفعلي من هذا القاعدة العامة، وهذه النظرية سلمت إلى أن الأعمال التي تصدر عن أشخاص عاديين تكون صحيحة، كما لو أنها صدرت من موظفين عموميين، وذلك في الظروف الاستثنائية مثل حالات الحرب أو الكوارث الطبيعية التي يصبح من المستحيل على الموظفين المختصين أداء مهامهم بصفة طبيعية، وقد اعترف القضاء الإداري بشرعية القرارات التي يتخذها هؤلاء الموظفون الفعليون استنادا إلى ضرورات العملية وإلى مبدأ استمرار سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.³

¹ أمر رقم 06-03 المؤرخ في 28 فبراير 2006، يحدد شروط وقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين، ج.ر عدد 12، 2006. وقد جاء هذا القانون ليسد فراغا تشريعيا فيما يخص ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين، خاصة بعد تكاثر الكنائس غير الشرعية التي تنتمي في أغلبها إلى المذهب البروتستانتي.

² للاطلاع على حيثيات القرار أنظر موقع مجلس الدولة على الرابط:

https://www.conseildetat.dz/sites/default/files/jurisp_file/arretn085103-a.pdf

تاريخ الزيارة: 2023/05/21 على الساعة 18:30 مساء

³ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مبادئ القانون الإداري، مجلد 02، دار الفكر العربي، مصر، 2014، ص 712.

وأنظر أيضاً: نسيغة فيصل، الجزاءات الإدارية في النظام القانوني الجزائري - أطروحة دكتوراة، جامعة محمد بسكرة- الجزائر، 2011م، ص 191.

ثانيًا: عيب شكل الإجراءات:

يجب أن يكون رجل الإدارة مؤهلاً قانونيًا لإصدار القرارات ذات الطابع الجزائي ضمن اختصاصاته، ولكن هذا لا يكفي لجعل القرار سليمًا، بل يتطلب أيضًا أن يصدر القرار وفقًا للإجراءات المحددة من قبل المشرع وفي الشكل المنصوص عليه، وقد تم تعريف عيب الشكل والإجراءات بأنه الخطأ في تطبيق الإجراءات والقواعد الشكلية الواردة في النصوص القانونية واللوائح الإدارية المتعلقة بإصدار القرارات، سواء تم إهمال تلك القواعد بصفة جزئية أو كلية، ويتمثل هذا العيب في عدم احترام الإجراءات القانونية المحددة بوضوح، حيث يؤدي عدم احترامها إلى عدم صحة القرارات الإدارية التي تم إصدارها،¹ ويأخذ عيب الشكل والإجراءات صورتين أساسيتين:

1. مخالفة الإجراءات السابقة على اتخاذ القرار الإداري:

يتطلب إصدار الجزاء الإداري اتباع إجراءات محددة تنص عليها التشريعات أو تستند إلى المبادئ العامة للقانون، تعتبر هذه الإجراءات ضمانات أساسية لحماية حقوق الأفراد. وعدم اتباع هذه الإجراءات يؤدي إلى بطلان القرار الإداري الذي يحتوي على الجزاء الإداري، وقد صدر قرار تحت رقم 070207 المؤرخ في 12 جانفي 2012 عن مجلس الدولة والذي قضى بإلغاء قرار وزير التكوين والتعليم المهنيين لأنه لم يتوافق مع الإجراءات القانونية المطلوبة قانونًا، حيث قضى بأن قرار تسريح السيد (م.ب) من منصب عمله الصادر بتاريخ 28 نوفمبر 2010 رقم تحت 2010/95 عن وزير التكوين والتعليم المهنيين معيبا عليه مخالفة القانون والإجراءات القانونية المنصوص عليها في المواد 167، 168، 169، 170، 172، و173 من الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، والتي تتمثل في:

¹ ليندة يشوي، السلطة التقديرية ومفهوم الملاءمة كامتياز من امتيازات الإدارة، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي - جامعة الكويت، ع02، س34، يونيو 2010م، ص207.

وأنظر أيضًا: نسيغة فيصل، الجزاءات الإدارية في النظام القانوني الجزائري - أطروحة دكتوراه، جامعة محمد بسكرة - الجزائر، 2011م، ص191.

* عدم قانونية تشكيلة اللجنة المتساوية الأعضاء.

* عدم تبليغ الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه.

* عدم تمكين المعني من الاطلاع على ملفه التأديبي خلال الآجال القانونية (15)

يوما قبل اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء.¹

2. مخالفة الشكليات المتعلقة بالمظهر الخارجي للقرار الإداري:

المقصود بالشكليات في القرار المتضمن جزاءات إدارية هو المعنى الواسع الذي يشمل المظهر الخارجي للقرار الإداري إلى جانب الإجراءات التي يجب أن يتبعها القرار قبل صدوره، و بناء على ذلك فإن عيب الشكل في القرار يعني صدور القرار الإداري دون مراعاة الإدارة للشكليات أو الإجراءات التي نص عليها القانون،² وإذا كان الأصل هو أن الإدارة غير ملزمة بأن تصدر قراراتها بناء على شكليات محددة، إلا أن المشرع قد يفرض في الأحيان إصدار القرارات وفق شكل معين، ومن تم فإهمال تلك الشكليات يجعل من القرار معيبا وغير صحيح وقابل للطعن فيه بالإلغاء بسبب تجاوز السلطة، وتظهر مكانة الكتابة في القرار الإداري المتضمن جزاءات إدارية في كونها تمكن المعني بالقرار من الاطلاع على مضمونه مباشرة، وكقاعدة عامة تحتفظ الإدارة بحرية في اختيار الشكل المناسب لقراراتها الإدارية ولا يمكن للقضاء أن يفرض عليها كتابة قراراتها الشفوية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.³

فيما يتعلق بتسبب القرارات فإنه الإدارة في العادة ليست ملزمة بتسبب قراراتها، ما لم يكن هناك تنصيص صريح في القانون يلزمها على وجوب تعليلها كالقرارات التي تصدر في مجال الجزاء الإداري إذ أن المشرع الجزائري ألزم الإدارة بتسبب القرارات ذات الطابع الجزائي

¹ للاطلاع على حيثيات القرار أنظر موقع مجلس الدولة على الرابط:

https://www.conseildetat.dz/sites/default/files/jurisp_file/arretn070207-a.pdf

تاريخ الزيارة: 2023/05/21 على الساعة 19:30 مساء

² محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 167.

³ بوفراش صفيان، مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2015، ص 53.

التي تؤثر سلبا على المخاطبين بها لأن هذا التسبب يعد ضمانا جوهرية لحماية حقوق الأفراد.¹

وتتمثل القرارات التي تؤثر سلبا على المخاطبين بها في: القرارات الإدارية المتضمن رفضا أي التي تحمل الطابع الجزائي ومن بينها قرارات رفض الطلبات أو رفض تسليم الوثائق الإدارية، قرارات رفض طلب المواطن بممارسة حقه في الاطلاع أو الحصول على الوثائق الإدارية التي تضمنتها كل من المادتين 10 و25 من المرسوم رقم 131/88 المنظم لعلاقة الإدارة بالمواطن، وكذا قرارات رفض منح الرخص، كرفض لجنة الضبط منح رخصة استغلال خدمة عمومية (كالكهرباء التي نصت عليها المادة 07 من قانون 01/02 المتعلق بالكهرباء والغاز) أو قرارات رفض منح رخصة البناء ... إلخ.²

ورغم أن التشريعات الجزائية تعتبر تسبب القرارات الإدارية الراضية استثناء من الأصل، فإن القاضي الإداري قد تجاوز ذلك في هذا الصدد، حيث جعل تسبب هذه القرارات مبدأ أساسيا يجب على الإدارة احترامه، وإلا فإنها ستكون قد خالفت مبدأ قانونيا عاما في هذا المجال، وفي هذا السياق جاء في قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر في 1999/02/09 بما يلي: "حيث أن القرار المتعلق بتوقيف الرخصة غير مسبب، وهذا يتعارض مع المبادئ العامة للقانون التي تفرض تسبب القرارات الراضية للأفراد".³

الفرع الثاني الرقابة القضائية على تعسف الإدارة في استعمال سلطتها:

يعتبر التعسف في استعمال السلطة من قبل الإدارة المجال الخصب الذي يُفعل القاضي الإداري فيه رقابته على السلطة التقديرية للإدارة خاصة وأن هذه الأخيرة يمكن من خلالها

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري الكتاب الثاني: قضاء الإلغاء، قضاء التعويض وأصول الإجراءات، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2005، ص 220.

² خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، 2011، ص 148

³ معزوزي نوال، التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية تجسيد لمبدأ الوضوح الإداري، مجلة صوت القانون، العدد 07، 2017، ص 306، 305.

معرفة نية مصدر القرار، وهذا ما يشير إلى توسع مجال رقابة القاضي الإداري لمشروعية أعمال وتصرفات الإدارة وقانونيتها.

وبمعنى آخر، يظهر أن القاضي الإداري يملك سلطة واسعة للتدخل في تقديرات الإدارة ويتحقق من مشروعية أفعالها وقراراتها، وهذا يعزز مبدأ سيادة القانون وضمان سلطة القضاء في مراقبة ورقابة السلطة التنفيذية.¹

أولاً: تعريف عيب التعسف في استعمال السلطة:

يكتسي عيب التعسف أو الانحراف في استعمال السلطة أهمية بالغة، من حيث الرقابة على السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة، وذلك لتمييز هذه الأخيرة بخطورة كبيرة نظراً للتعسف والانحراف الذي قد يترتب عنها، وإن كانت مختلف التشريعات لم تقم بتعريف هذا العيب، فإن الفقه القانوني تولى ذلك، ومن أبرز تلك التعاريف:

- عرفه الفقيه فيني البلجيكي في كتابه "المبادئ العامة للقانون الإداري البلجيكي" بأنه عندما يصدر رجل الإدارة قراراً داخل نطاق اختصاصه، بهدف تحقيق منفعة شخصية أو مصلحة غير مرتبطة بالمصلحة العامة، فإن هذا العمل غير مشروع ومصاب بعيب الانحراف".²
- كما عرفه الفقيه سليمان الطماوي بأنه "استعمال رجل الإدارة لسلطته التقديرية بهدف تحقيق غرض غير معترف به قانوناً أو غير مشروع"³.
- عرفه الأستاذ محمد رفعت عبدالوهاب علي أنه يمكن أن يعتبر القرار الإداري معيباً بعيب إساءة السلطة إذا كانت هناك استخدام غير مشروع للسلطة من قبل

¹ مصطفى أبو زيد فهمي قضاء الإلغاء (شروط القبول، أوجه الإلغاء)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2003، ص 123.

² سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة" دار الفكر العربي - القاهرة، 2014م ص 67.

³ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ص 227، 228.

الإدارة في إصدار قرارها، سواءً كان يستهدف غاية عامة أو غاية عامة أخرى

تختلف عن الغاية التي حددها القانون لها في قرارها.¹

• وفقاً لأحمد محيو، يُعرّف الانحراف بالسلطة عندما تستخدم هيئة إدارية سلطتها بهدف مختلف عن الغرض الذي منحت من أجله تلك السلطة.²

من خلال ما سبق يتضح لنا أن الرقابة القضائية على عيب الانحراف في استعمال السلطة تلعب دوراً هاماً في ضمان أن يتجه القرار الإداري الصادر في إطار السلطة التقديرية للإدارة نحو تحقيق المصلحة العامة.

ثانياً: صور التعسف في استعمال السلطة:

يمكن تمييز صور التعسف في استخدام السلطة إلى صورتين رئيسيتين: الأولى هي عندما يكون هدف القرار الإداري هو تحقيق مصلحة تتجاوز المصلحة العامة المشروعة، والثانية هي عندما يتعارض القرار مع قاعدة تخصيص الأهداف المحددة للسلطة المعنية.

أ. أن يهدف القرار إلى تحقيق مصلحة بعيدة عن المصلحة العامة:

من ضمن شروط صحة القرار الإداري أن يكون هدفه تحقيق المصلحة العامة للأفراد، وهذه هي القاعدة العامة التي تحكم مبادئ القانون الإداري في تنظيم نشاط الإدارة، ويجب على الإدارة الالتزام بهذه القاعدة في جميع تصرفاتها وأنشطتها، حيث أن القانون يمنح الإدارة صلاحياتها العامة بهدف تحقيق المصلحة العامة كهدف أساسي، وعندما تتعارض القرارات الإدارية مع هذه القاعدة وتستهدف تحقيق مصلحة شخصية أو غير متعلقة بالمصلحة العامة، فإن ذلك يعد من أخطر حالات التعسف في استخدام السلطة،³ ويمكن أن تتجلى هذه الحالة في صورتين:

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص 221.

² أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية- الجزائر، 1994م، ص 191.

³ عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري- قضاء الالغاء، منشأة المعارف- الإسكندرية، 1998م، ص 663.

• تحقيق أغراض تجاوز المصلحة العامة: تُعد هذه الحالة من أخطر صور التعسف في استخدام السلطة لأسباب عديدة تكمن أهمية هذه الصورة في أن العيب فيها يكون مقصودًا، حيث تُعد المصلحة العامة مبررًا لمنح رجل الإدارة صلاحيات اتخاذ القرار، وبالتالي يُعتبر أي قرار لا يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة مخالفًا ومعيبًا بعبء التعسف في استخدام السلطة، مما يستوجب إلغاؤه.¹

• استعمال السلطة بقصد الانتقام: يحدث ذلك عندما يقوم رجل الإدارة بتوظيف سلطته المخولة له قانونًا في خدمة المصلحة العامة، ولكنه يستغلها بنية الانتقام أو المضايقات الشخصية لمصالح الآخرين، حيث في هذه الحالة يستغل فرصته لإلحاق الضرر بالآخرين عن طريق اتخاذ إجراءات إدارية تعسفية أو فرض جزاءات إدارية، ويُعتبر هذا السلوك من أخطر حالات التعسف في استخدام السلطة، إذ يتم استغلال السلطة لتحقيق أغراض شخصية وإلحاق الضرر بالآخرين.²

ب. مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف:

إذا كانت المعايير الأساسية لصحة القرار الإداري تشتمل على أن يكون هدفه تحقيق المصلحة العامة المقصودة من قبل المشرع، وعدم الخروج عن حدوده المحددة، فإن أي قرار إداري يخالف تلك المعايير يُعتبر مشوبًا بعبء التعسف في استخدام السلطة، وبمعنى آخر قد لا يكون القانون كافيًا لتحقيق المصلحة العامة في جميع أعمال الإدارة، بل يحدد أهدافًا معينة تندرج ضمن نطاق العمل الإداري، في هذه الحالة يجب أن يستهدف القرار الإداري ليس فقط المصلحة العامة، ولكن أيضًا الهدف الخاص المحدد في القانون، وذلك وفقًا لمبدأ تخصيص الأهداف،³ وكمثال لذلك فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي في إحدى القضايا المتعلقة بمجلس بلدي، أن استخدام وسيلة نزع الملكية كان استخدامًا منحرفًا يهدف في الأساس إلى تحقيق الربح

¹ ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق ص 393.

² فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع - عمان، الأردن، 2005م، ص 388.

³ عزري الزين، قرارات العمرة الفردية وطرق الطعن فيها، مرجع سابق ص 09.

للبلدية، وحدث ذلك عندما حاول المجلس البلدي إقامة حي نموذجي على الأراضي المجاورة للبنىات القديمة، وقام بنزع ملكية مساحات كبيرة من الأراضي من أجل ذلك، ولكن قام بتقسيمها إلى قطع أراضي قابلة للبناء وعرضها للبيع،¹ وفي نفس الاتجاه أيضا أكد مجلس الدولة الجزائري في قضية "السيد مكي" ضد بلدية "أولاد فايت" على أن قرار البلدية بإقصاء "السيد مكي" من ملكية قطعة الأرض يعتبر استخدامًا منحرفًا للسلطة الإدارية، حيث كان القرار يهدف إلى تحقيق غرض بعيد عن الأهداف المخصصة للإدارة، وبناءً على ذلك قضى المجلس بإبطال القرار الإداري المذكور.²

ثالثا: إثبات عيب التعسف في استعمال السلطة:

يقوم التعسف في استعمال السلطة على الطبيعة الذاتية المرتبطة بشكل مباشرة بنوايا مصدر القرار الإداري، ولذلك يُعتبر من العيوب الخفية التي تتعلق بالقرار الإداري، حيث يتم تمويهه وإخفائه وراء مظاهر المشروعية، وبالتالي يكون من الصعب جدًا إثباته في المقام الأول مقارنةً بالعيوب الأخرى المؤسسة لإلغاء القرار، بالإضافة إلى ذلك غالبًا ما يفقد المدعي الذي يتهم الإدارة بالتعسف إلى الوثائق والمستندات التي تثبت حقه، وهي التي تساعد القاضي في كشف هذا العيب، وبناءً على ذلك، يُعتبر التعسف في استعمال السلطة وسيلة احتياطية غير مشروعة لا يُلجأ إليها إلا عند الضرورة، وكانت الوحيدة من بين جوانب عدم المشروعية الأخرى التي يمكن الاستناد إليها.³

وتوجد عدة أسباب مهمة جعلت مجلس الدولة يولي اهتمامًا كبيرًا لمراقبة ممارسة الإدارة لسلطاتها وضرورة استنصاف النوايا الخفية للإدارة من جميع المصادر الممكنة، إذ التعسف في استعمال السلطة من خلال نص القرار الإداري ذاته المطعون فيه، حيث يمكن للقاضي أن

¹ سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة "الانحراف بالسلطة"، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014 ص

² لحسين بن شيخ أن ملويا، المنتقي في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق ص 109.

³ فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري، مرجع سابق ص 396.

يتعرف من خلاله على التعسف في استعمال السلطة، خاصةً إذا كانت الإدارة قد كشفت في حياثاته عن أسباب القرار، أما إذا لم تقم الإدارة بالإفصاح عن أسبابه، هنا يتدخل القاضي لمطالبتها بتوضيح أسباب اتخاذها للقرار للتأكد من صحته وخلوه من التعسف، كما يمكن أيضًا للقاضي أن يكتشف التعسف عن طريق مراجعة ملف الدعوى والوثائق والمستندات المتعلقة بها، أو من خلال القرائن المحيطة بظروف النزاع، وقد اعتمد مجلس الدولة الجزائري استنادًا إلى القرائن كوسيلة لإثبات عيب التعسف في استخدام السلطة.¹

بإمكان أيضًا إثبات التعسف في استخدام السلطة عن طريق الظروف الخارجة عن النزاع، فقد أشارت بعض الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي إلى التوسع الكبير في وسائل البحث عن عيوب التعسف في استخدام السلطة، حيث مكن للقضاة أن يبحثوا عن أدلة لها علاقة بالتعسف في استخدام السلطة حتى في الظروف التي لا تتعلق بالنزاع المباشر ولا تكون مرتبطة به مباشرةً، وعلى سبيل المثال إذا رفضت الإدارة منح ترخيص لشخص ما لمزاولة مهنة معينة في منطقة ما بحجة عدم حاجة سكان المنطقة إلى تلك المهنة، ثم اتضح لاحقًا أنها منحت ترخيصًا لشخص آخر لمزاولة نفس المهنة في نفس المنطقة، فيمكن استخدام ذلك كدليل على التعسف في استخدام السلطة.²

وقد أشار مجلس الدولة الفرنسي إلى ذلك حين رفض في قضية السيد "Costing" وزير الصحة والسكان منح المدعي ترخيصًا لافتتاح صيدلية في منطقة الأبيار بالجزائر، وبعد أن تقدم السيد "Costing" بالطعن في هذا القرار أمام مجلس الدولة الفرنسي، والذي قضى بإلغاء القرار بسبب التعسف في استخدام السلطة بعدما تبين للمجلس أن الوزير وافق في وقت لاحق، بعد رفض الطعن المقدم من السيد "Costing" في 02 فيفري 1950، على منح

¹ لمزيد من التفصيل حول نقل عبء الإثبات ودور القاضي في ذلك. أنظر: لحسين بن الشيخ أن ملويا، مبادئ الإثبات في المنازعات الإدارية، دار هومة للنشر والتوزيع - الجزائر، 2002م.

² فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري، مرجع سابق ص 399.

تراخيص لصيادلة آخرين في نفس المنطقة في تواريخ 07 ديسمبر 1950 و10 ديسمبر 1950، وذلك على الرغم من عدم تغير احتياجات السكان خلال هذه الفترة.¹

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على العناصر الداخلية للسلطة التقديرية للإدارة:

أن الجزاءات الإدارية يتم إصدارها من قبل الإدارة على شكل قرارات إدارية فردية، ونظرًا لأن القاضي الإداري مسؤول عن مراقبة هذه الجزاءات، فإنه يقوم بمراجعة القرار الإداري الذي يجب أن يكون مكتملاً من حيث المتطلبات والأسس القانونية ومكتمل الأركان.

كما أن القاضي في رقابته التقليدية على القرار الإداري، يقوم بالتحقق من الأسباب التي استندت إليها الإدارة في اتخاذ ذلك الجزاء الإداري، بالإضافة إلى مراجعة الإدارة لمدى الامتثال للنصوص القانونية أثناء تحديد الجزاء الإداري، وهذه الرقابة تتم في سياق تقييم الجزاء الإداري وتأكيده.

الفرع الأول: الرقابة على السبب:

يُعرف عيب السبب بأنه هو الوضع الفعلي أو القانوني الذي يبرز بعيدًا عن تدخل الإدارة ويدفعها لاتخاذ قرارها، وبناءً على هذا التعريف، يتضح أن رقابة القضاء الإداري على ركن السبب تعتمد على عنصرين أساسيين: الرقابة على وجود الحقائق المادية والرقابة على التوافق القانوني لتلك الحقائق.²

في الرقابة على الوجود المادي للوقائع، يتحقق القاضي من صحة الحقائق التي استندت عليها الإدارة لاتخاذ قرارها، ويتطلب ذلك تحقيقًا دقيقًا للوقائع وتحليلها للتأكد من صحتها وصحة استنتاجات الإدارة.

¹ حاحة عبد العالي، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية، مذكرة ماجستير، جامعة محمد خضير - الجزائر، 2005م، ص 59.

² محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 90.

أما الرقابة على التكييف القانوني للوقائع، فتتطلب من القاضي التحقق من مدى انسجام تلك الوقائع مع الأحكام القانونية المعمول بها، ويتم ذلك من خلال تقييم الإجراءات التي اتخذتها الإدارة وما إذا كانت متوافقة مع القوانين والأنظمة المعمول بها.¹ وبهذه الطريقة، يتم ضمان أن رقابة القضاء الإداري تتم على عيب السبب في القرار الإداري، سواء من حيث صحة الوقائع أو التوافق القانوني لتلك الوقائع.²

أولاً: الرقابة على الوجود المادي للوقائع:

يتطلب القرار الإداري وجود سبب معين وصريح لكي يعتبر مشروعاً. ومع ذلك، يمكن أن يطرح تساؤل حول ما إذا كان للقرار عدة أسباب، بعضها صحيح والبعض الآخر معيب، وهذا غالباً ما يحدث عادةً في حالة تواجد سلطة تقديرية للإدارة، وبخصوص إمكانية تصحيح ذلك القرار عن طريق إصلاح السبب المعيب، ففي حالة وجود عدة أسباب، يحق للإدارة بناءً على سلطتها التقديرية، تقدير أن الأسباب التي أسست عليها ذلك القرار الإداري هي الأسباب الرئيسية والمهمة التي دعت إلى اتخاذه، وأن الأسباب المعيبة هي ثانوية لا تؤثر بشكل واسع على مشروعية القرار، وبناء عليه يجب على القاضي الإداري أن يدرس جميع الأسباب بعناية لفهم نية المصدر ودوافع اتخاذ القرار، ويتمتع القاضي في ذلك بحرية تقديرية أكبر من حريته التقديرية المعتادة فيما يتعلق بأسباب إلغاء القرارات الأخرى.³

وبصفة عامة يمكن القول أن جميع الأسباب التي تستند إليها الإدارة في قراراتها هي أسباب رئيسية في نظر القضاء. ومن المعتاد أن عدم صحة بعض هذه الأسباب يؤدي إلى إلغاء القرار. ولكي تتجنب الإدارة إلغاء قراراتها، يجب أن يتبين الطابع الثانوي للسبب من خلال صياغة القرار نفسه.

¹ محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1971، ص 49.

² محمد محمد عبد اللطيف، تسبب القرارات الإدارية، دون مكان النشر، 1996م، ص 102.

³ حاحة عبد العالي، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية، مرجع سابق ص 67.

وهو ما يعني أن الإدارة يجب أن تعبر عن الأسباب الثانوية التي تدعم القرار من خلال صياغته، حيث يجب أن تكون عبارات القرار تكشف عن هذه الأسباب الثانوية لإظهار صحته ومشروعيته، بمعنى آخر، يتعين على الإدارة أن توضح وتبرز الجوانب الثانوية للسبب في نص القرار نفسه لتدعيم قوة وصحة القرار ولتقادي إمكانية إلغائه من قبل القضاء.¹

وبهذا التوجه تقوم الإدارة بتعزيز صحة قراراتها وتقليل احتمالية إلغائها من قبل القضاء من خلال التركيز على الجوانب الثانوية للسبب وتوضيحها في نص القرار.

وفي بعض الحالات، قد يتبين للقاضي أن الأسباب التي استند إليها القرار المطعون فيه غير صحيحة، ومع ذلك، قد يكون هناك أسباب أخرى يمكن للقاضي الاعتماد عليها لتبرير القرار المطعون فيه، في هذه الحالة هل يمكن للقاضي أن يصحح القرار عن طريق استبدال السبب المعيب بالسبب الصحيح؟

تختلف هذه الحالة عن حالة تعدد الأسباب التي يقتصر فيها دور القاضي على فحص الأسباب التي يمكن اعتبارها ثانوية والتي يمكن اعتبارها رئيسية، في حين أن دور وسلطة القاضي في هذه الحالة يقوم على فحص مشروعية الأسباب التي بنيت عليها القرارات الإدارية والحكم بإلغائها إذا ثبتت معيوبية تلك الأسباب، وليس له سلطة إحلال السبب الصحيح محل السبب المعيب، ويفترض أن القرارات التي تقوم الإدارة بإصدارها مبنية على أسباب صحيحة ومشروعة حتى يثبت العكس، ومن الضروري أن يحترم القاضي مبدأ الفصل بين السلطات وعدم انتهاكه، حيث لا يمكن له اكتشاف أسباب جديدة غير مذكورة من قبل الإدارة واستبدالها محل الأسباب المعيبة التي تشوب القرار المطعون فيه بعيب مشروعية السبب، لأن ذلك يعتبر انتهاكاً لصلاحيات السلطة التشريعية والتنفيذية.²

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي - الإسكندرية، 2002م، ص 212.

² عبد الفتاح عزمي، تسبب الأحكام وأعمال القضاة، دار الفكر العربي، مصر، 1998، ص 52.

لذا يجب على القاضي أن يقتصر على فحص الأسباب المذكورة في القرار والتأكد من صحتها ومشروعيتها، وإذا ثبتت معيوبية الأسباب، يكون للقاضي السلطة لإلغاء القرار استناداً إلى ذلك.

وفيما يتعلق بتسبيب القرارات الإدارية، ينطبق عموماً مبدأ أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها ما لم يلزمها نص قانوني بذلك، وهذا يعني أن القرار حتى لو لم يكن مسبباً فإنه يجب أن يكون مبنيًا دائماً على أسباب مشروعية.¹

وتأتي هذه القاعدة من حرية الإدارة في اتخاذ قراراتها وسعة تقديرها في التدبير والتنظيم، وذلك ضمن الحدود التي يحددها القانون، ولذلك في العادة لا يُطلب من الإدارة توضيح أسباب قراراتها.

ومع ذلك يجب أن يكون هناك احترام للمبادئ العامة للعدالة والمشروعية في اتخاذ القرارات الإدارية، وفي حالة الطعن في تلك القرارات أمام القضاء، يتعين على القاضي أن يقوم بتقييم صحة الأسباب ومشروعية القرار، وفقاً للقوانين والأنظمة ذات الصلة والمعايير القانونية المعمول بها.

وبالتالي يكمن دور القاضي في فحص صحة القرارات الإدارية وتقييم مدى توافقها مع المبادئ العامة، وذلك استناداً إلى الأدلة والمعطيات المقدمة أمامه، وإذا تبين أن القرار غير مشروع أو يخالف المبادئ العامة، يكون للقاضي السلطة لإلغاء القرار واتخاذ الإجراءات المناسبة بناءً على ذلك.²

وفيما يتعلق بالجزاءات الإدارية، فإن القانون الجزائري يلزم الإدارة، سواء كانت تقليدية أو مستقلة، بتسبيب قراراتها التي تتضمن جزاءات إدارية، وعلى سبيل المثال، فنجد مثلاً فقد اعترف المشرع الجزائري بضمان تسبيب بعض القرارات الإدارية فيما يتعلق بالرقابة على

¹ أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص73.

² طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، ط1، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، 1984م، ص272.

أعضاء المجلس الشعبي الولائي، مثل قرارات التوقيف، وذلك وفقاً لقوانين الولاية المعمول بها¹، حيث فبموجب قانون الولاية الحالي يُسمح بتوقيف عضو المجلس الشعبي الولائي بناءً على قرار مسبب من الوزير المكلف بالداخلية، عندما يكون معرضاً لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة تتعلق بالمال العام أو لأسباب تتعارض مع الشرف، يتم الإعلان عن هذا التوقيف ويستمر حتى يتم الفصل في القضية بشكل نهائي من قبل الجهة القضائية المختصة²، في حين أن المشرع أغفل هذه الضمانة فيما يتعلق بقرارات توقيف أعضاء المجلس البلدي بموجب قانون البلدية الحالي، وهذا ما يعني أنه ليس هناك تسبب ملزم لتلك القرارات، وبالتالي فإنه يترك للإدارة تقدير ما إذا كانت ستتخذ قراراً بتوقيف عضو مجلس بلدي أم لا³. وقد يعزى ذلك إلى الاختلاف في النظام القانوني والقوانين المطبقة على الولايات والبلديات في الجزائر رغم سعي المشرع إلى توحيد وجمع قانون الولاية والبلدية في قانون واحد تحت مسمى "قانون الجماعات الإقليمية".

كما نصت المادة 21 في فقرتها الرابعة من قانون 04/12 المتعلق بالأحزاب على وجوب تسبب قرار رفض الترخيص بعقد المؤتمر التأسيسي لأي حزب⁴، وهو ما ذهبت إليه أيضا المادة 22 في نصها "عندما يتأكد الوزير المكلف بالداخلية من أن شروط التأسيس المطلوبة بموجب أحكام هذا القانون العضوي غير متوفرة، يبلغ قرار رفض التصريح بالتأسيس معللا قبل انقضاء الأجل المذكور في المادة 20 أعلاه⁵."

¹ انظر المادة 91 من الأمر رقم 19 - 96 المؤرخ في 21 ماي 1696 يتضمن قانون الولاية، ج.ر. عدد 44، الصادرة بتاريخ 23 ماي 1696.

² أنظر الفقرة 01 و02 من المادة 45 من القانون رقم 12 - 07 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.

³ أنظر المادة: (01/43) من القانون رقم: 10 - 11 المؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر. عدد 37، الصادرة بتاريخ 03/07/2011.

⁴ أنظر المادة 21 من القانون رقم 12-04 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر. عدد 02، الصادرة بتاريخ 15/01/2012.

⁵ أنظر المادة 22 من القانون رقم 12-04 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالأحزاب السياسية، ج.ر. عدد 02، الصادرة بتاريخ 15/01/2012.

أما فيما يتعلق بالجزاءات الصادرة عن هيئة إدارية مستقلة فلقد سبق الإشارة إليها في المادة 45 من قانون المنافسة التي تنص على "يتخذ مجلس المنافسة أوامر معللة". وبناءً على النصوص السابقة، يظهر أن المشرع الجزائري قد ألزم الإدارة بتسبب قراراتها التي تتضمن جزاءات إدارية، ويعتبر ذلك ضماناً أساسية لحماية حقوق الأفراد وتمكين القاضي الإداري من ممارسة رقابته بشكل فعال وجاد، كما أن تسبب القرارات الإدارية يعزز الشفافية والمساءلة، حيث يتعين على الإدارة توضيح الأسباب والمبررات التي أدت إلى اتخاذ تلك القرارات، ويعتبر هذا الالتزام بتسبب القرارات ضرورياً لضمان أن يكون للأفراد حق التعرف على أسباب القرارات وإمكانية اللجوء إلى القضاء الإداري للطعن فيها وإلغائها إذا تبين أنها غير مشروعة.

وبفضل هذا الالتزام أيضاً يمكن للقاضي الإداري أن يقوم بمراجعة وتقييم صحة ومشروعية تلك القرارات، والنظر في الأسباب والمبررات التي تم ذكرها من قبل الإدارة، وهذا ما يعزز دور القاضي الإداري في ضمان التوازن بين سلطات الإدارة وحماية حقوق المواطنين.¹ وبشكل عام، يمكن القول أن تسبب القرارات الإدارية هو إجراء أساسي يعزز سيادة القانون وحماية حقوق الأفراد في النظام القضائي الإداري الجزائري.

ثانياً: الرقابة على التكييف القانوني للوقائع:

إذا كانت الرقابة على الوقائع الفعلية هي المظهر الأول للرقابة على السبب في القرار الإداري، فإن الرقابة على التكييف القانوني لتلك الوقائع تمثل المظهر الثاني للرقابة، يتطلب ذلك أن يكون القرار الإداري المتضمن للجزاء الإداري مبنياً على وجود الوقائع المادية وأن تتوافر فيها السمات والدوافع المطلوبة بموجب القانون.²

¹ سامي الطوخي، الرقابة القضائية على التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية، ص 79.

² محمد محمود إبراهيم، النظرية العامة للتكييف القانوني في الدعوى في قانون المرافعات، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 1982، ص 352.

فعندما تحدد الوقائع المادية وتُصاغ وفق الشروط القانونية، يكون للقاضي الإداري سلطة مراقبة صحة التكييف القانوني لهذه الوقائع، وإذا تبين أن الإدارة قد أسندت للوقائع تكييفًا غير صحيح وغير مطابق للقوانين، فإن القاضي الإداري يمتلك السلطة لإلغاء القرار بسبب عدم صحة التكييف القانوني.

وبهذه الطريقة يضمن القاضي الإداري أن يكون التكييف القانوني للوقائع في القرار الإداري مطابقًا للمتطلبات القانونية، وهذا يساعد في ضمان عدالة القرارات الإدارية والحفاظ على حقوق المواطنين في التعامل مع الإدارة وفقًا للقوانين المعمول بها.¹

1. مفهوم التكييف القانوني للوقائع:

من الأمور المعروفة بأن محور أي نزاع قضائي يتمحور حول الوقائع والرقابة الموضوعية على القرار، وتكمن أهمية التكييف القانوني لتلك الوقائع في تحقيق مشروعية القرار الإداري، فالتكييف القانوني يعني استناد الواقع والأحداث الفعلية إلى قاعدة قانونية محددة، أو إدراج حالة واقعية ضمن إطار فكرة قانونية معينة، وبمعنى آخر يتطلب التكييف القانوني توافق الوقائع المادية مع القواعد القانونية المعمول بها، فعندما يتم تحقيق هذا التوافق، يتم إطلاق القرار الإداري بشكل مشروع، كما يسهم التكييف القانوني في إرساء أسس العدالة والشرعية في العمل الإداري، وضمان حقوق الأفراد وسلامتها أثناء التعامل مع الإدارة.²

وبهذه الطريقة يتحقق التوازن بين الواقع والقانون، ويضمن التكييف القانوني للوقائع السلامة القانونية للقرار الإداري ومشروعيته، وهذا يسهم في بناء نظام إداري يحترم الحقوق ويضمن العدالة في تعامل الإدارة مع المواطنين.

تتطلب عملية التكييف القانوني للوقائع جهدًا مزدوجًا يشمل عنصري الواقع والقانون، فيما يتعلق بالعنصر القانوني، فإن النصوص التشريعية واللائحية التي تعرف الوقائع عادة ما

¹ محمد محمود إبراهيم، النظرية العامة للتكييف القانوني في الدعوى في قانون المرافعات، مرجع سابق، ص 354.

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

تكون عامة وتحتاج إلى تفسير وتحديد دقيق للوصول إلى قاعدة تطبيقية من هذا النص العام، حيث يقوم القائم بالتكييف بتحديد المعنى وإعطاء التفاصيل والتحديدات التي تنطبق على الحالة المحددة، أما بالنسبة لعنصر الواقع فيجب على القائم بالتكييف تجريد الحالة الواقعية الفردية وتحويلها إلى صيغة عامة تناسب النص القانوني، ويتم ذلك من خلال استبعاد العناصر غير الجوهرية والتركيز على الجوانب المهمة التي تتوافق مع القاعدة القانونية المطبقة.¹

وبهذا يتم تخصيص القاعدة القانونية وتجريد الواقعة المادية للتوصل إلى توافق بينهما، ويصبح للواقع أبعاد عامة وتطابق مع النص القانوني العام والمجرد، في حين يصبح النص القانوني أكثر تحديداً وأقل عمومية بفضل عملية التخصيص التي قام بها القائم بالتكييف.²

نود أن نشير إلى أن القضاء الجزائري قد أسس لهذا النوع من الرقابة، حيث يتطلب يلزم القانون السلطة الإدارية عند اتخاذها لقرار معين أن تتوفر شروط واقعية محددة بشكل واضح في القانون، وبالتالي يتولى القاضي دوراً مراقباً لكلا الجانبين: الوجود المادي للوقائع والتكييف القانوني الذي تم تطبيقه من طرف الإدارة على تلك الوقائع.

2. الرقابة القضائية على تقدير وملائمة سبب القرار:

يقوم القضاء الإداري برقابة الوقائع المادية للتحقق من وجودها ومدى صحتها، ويحقق في صحة التوصيف القانوني لتلك الوقائع عند وجودها، ومن ثم تنتهي هذه الرقابة عند هذا النقطة ولا تتجاوزها للنظر في ملاءمة القرار بالنسبة للوقائع، فالقاضي الإداري يتولى دوراً في مراقبة قانونية أعمال الإدارة وليس له الحق في التدخل في تقييم ملاءمة الإجراءات الإدارية، حيث يكون دوره محدوداً للنظر في قانونية تلك الإجراءات فقط.³

منذ ذلك الحين، شهدت الرقابة القضائية في الجزائر تطوراً كبيراً نتيجة لعوامل وظروف متعددة، توسعت معها نطاق الرقابة القضائية، مما دفع مجلس الدولة إلى عدم تقييد هذه الرقابة

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق ص 236.

² سامي جمال الدين، الدعوى الإدارية، منشأة المعارف - الإسكندرية، ط02، 2003م، ص 263.

³ مرجع سابق، ص 265.

بمجرد فحص الأسباب القانونية للقرارات، بل أتاح لنفسه السلطة لمراقبة ما إذا كانت هذه الأسباب كافية لتبرير القرار وما إذا كانت خطورة القرار متناسبة مع أهمية الأسباب التي أدت إليه، وهنا يمكننا التوضيح بأن الرقابة على التكيف القانوني للوقائع تعتبر رقابة ملائمة وليست مجرد رقابة مشروعية، ومن هنا لا يعتبر القاضي الإداري مجرد قاضي مشروعية، ولكنه أصبح يمارس سلطته على ضوء تفسيره لمقصد المشرع الذي فرض على الإدارة احترام هذه الشروط، وبالتالي، فإن قاضي الإداري لا يستند إلى تقديره الخاص في تقييم القرارات فقط، ولكنه يفعل ذلك بناءً على فهمه لمقصد القانون الذي يلزم الإدارة بالامتثال لهذه الشروط.¹

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

يعد عيب مخالفة القانون هو العيب الأساسي الذي يتعلق بصحة ومشروعية القرار الإداري، وهو يرتبط أساساً بركن المحل في القرار الإداري، فإذا كان محل القرار غير مشروع أو غير ممكن من الناحية الواقعية أو القانونية، فإن ذلك يعتبر عيباً يرتبط بجوهر القرار الإداري نفسه، وبالتالي يُعتبر القرار غير صحيح ويُعتبر معدوماً إذا كان محله غير مشروع من الناحية القانونية أو غير ممكن من الناحية الواقعية.²

ويقصد بعيب مخالفة القانون إلى عدم امتثال محل القرار الإداري لإحدى القواعد القانونية، سواء كانت مدونة أو غير مدونة، وبالتالي يمكن استخدام مصطلح عيب مخالفة القانون بشكل عام للإشارة إلى جميع أشكال الطعن بالإلغاء، حيث يحدد القانون قواعد الاختصاص والإجراءات والشكل ويمنع سوء استخدام السلطة ويتطلب وجود أسباب قانونية، فإذا تم انتهاك هذه القواعد يعتبر ذلك مخالفة للقانون، ومع ذلك، في الفقه القانوني والقضاء الإداري، يستخدم مصطلح مخالفة القانون عادةً للإشارة إلى العيوب المتعلقة بمحل القرار الإداري نفسه، وتتنوع صور عيب مخالفة القانون في العديد من الأشكال من بينها:

¹ حاحة عبد العالي، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية، مرجع سابق ص 76.

² عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة للنشر والتوزيع - الجزائر، 1999م، ص

أولاً: المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية:

تحدث هذه المخالفة عندما تقوم بتجاهل الإدارة للقواعد القانونية الملزمة لها، مما يؤدي إلى إصدار قرارات تتعارض مع تلك القواعد أو تمتع عن أداء الواجبات المفروضة عليها قانوناً، وبالتالي يمكن اعتبار هذه المخالفة إيجابية، أي أنها تتجاوز القيود القانونية قصد تحقيق مصالح الإدارة أو أهدافها الخاصة.¹

وتتمثل هذه المخالفة في حالة انتهاك الإدارة للقواعد القانونية بصورة متعمدة، مثل اللجوء إلى تنفيذ إجراءات غير مشروعة لم ينص عليها القانون، وفي هذه الحالة لا يحق للإدارة ممارسة تقديرها الخاص لأن سلطتها مقيدة مسبقاً بنصوص القانون، كما يمكن أن تكون المخالفة سلبية عندما تمتع الإدارة عن القيام بعمل مطلوب أو اتخاذ إجراء ملزم وفقاً للقواعد القانونية، فإذا اتخذت الإدارة موقفاً سلبياً تجاه هذا الالتزام، فإنها بذلك تنتهك القانون وبالتالي قرارها قد يُلغى أو يكون قرارها قابلاً للإلغاء.²

ثانياً: الخطأ في تفسير القاعدة القانونية:

والمقصود بهذه المخالفة هو تفسير القانون بطريقة تختلف عن المعنى المقصود به من قبل المشرع، وهذا النوع من المخالفة يعتبر أكثر دقة وخطورة من الحالة السابقة، حيث أن الإدارة لا تنكر القاعدة القانونية أو تتجاهلها، ولكنها تعطيها معنى مختلفاً عن المقصود بها قانوناً، ويمكن أن يكون هذا الخطأ غير مقصود من الإدارة ويتسبب فيه غموض النص القانوني وعدم وضوحه، مما يفتح المجال لتفسيرات متعددة، أو قد يكون متعمداً عندما تكون القاعدة القانونية واضحة بما فيه الكفاية ولا يمكن تفسيرها بشكل خاطئ، ولكن الإدارة تعمد التفسير الخاطئ لصالحها، كما أنه في بعض الأحيان يمكن أن يختلط الخطأ في فهم النص القانوني بالخطأ في التطبيق، وبالتالي يصبح من الضروري بحث القصد الفعلي للإدارة وراء هذا التفسير

¹ محمود حافظ، القضاء الإداري، مرجع سابق ص 568.

² حاحة عبد العالي، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية، مرجع سابق ص 76.

الخاطئ، وهذا يكشف عن انحراف السلطة الإدارية عن الهدف القانوني لتحقيق غرض آخر غير المحدد قانوناً.¹

استناداً إلى ما سبق، يتضح أن وجود عيب مخالفة للقانون يعمل كعامل مقيد على السلطة التقديرية للإدارة، وبناءً على ذلك يتوجب على الإدارة أن تتجنب ارتكاب أي مخالفة للقانون في قراراتها، فالتصرف على خلاف القانون قد يؤدي في النهاية إلى إلغاء القرارات من قبل القاضي الإداري، لذلك يجب على الإدارة أن تكون حريصة على احترام القانون وتجنب أي تصرف يتعارض معه، وذلك حتى لا تتعرض للمساءلة القانونية ولضمان صحة وثبات القرارات التي تتخذها قبل المحكمة الإدارية.

المبحث الثاني: أساليب الرقابة القضائية الحديثة على السلطة التقديرية للإدارة في تحديد الجزاء الإداري:

أحدث القضاء الإداري طرقاً وأساليباً لتقييد سلطة التقدير الإدارية وإعادتها إلى نطاقها الأصلي، فظهرت رقابة الغلط البين في التقدير كوسيلة لمواجهة الحالات التي تخرج عن نطاق رقابة التكييف القانوني للوقائع، كما ظهرت رقابة التناسب بين سبب القرار ونطاقه، وبذلك تدخلت هذه الرقابة في الجانب التقديري الذي كان يعود للإدارة، وأصبحت الملاءمة جانباً من جوانب الرقابة القضائية على السلطة التقديرية، إلى جانب المشروعية ونظرية الموازنة بين المصلحة والضرر، حيث تتوافق هذه الرقابة مع النظريات السابقة بشأن رقابة الملاءمة، ولكنها تشكل درجة أعلى من الرقابة في هذا الجانب. ويستند القضاء الإداري إلى هذه الرقابة في الحالات التي يصعب فيها تطبيق رقابة الغلط البين أو رقابة التناسب،² وبناءً على ذلك، سنتناول في هذا السياق محتوى الرقابة القضائية الحديثة على السلطة التقديرية للإدارة لتحديد

¹ طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، دار النهضة العربية- القاهرة، 1985م، ص 253.

² مروة فريجة، فعالية القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة، أطروحة دكتوراه، جامعة غرداية، 2022، ص 138 وما بعدها.

الجزاء الإداري (المطلب الأول)، ووسائل الرقابة القضائية الحديثة على السلطة التقديرية للإدارة (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مضمون الرقابة القضائية الحديثة على السلطة التقديرية للإدارة في تحديد الجزاء الإداري:

قدم القضاء الإداري بعض الطرق والأساليب للحد وتقييد السلطة التقديرية للإدارة، وإرجاعها إلى حدودها الطبيعية، فظهرت فكرة التناسب في القرارات الإدارية كأحد هذه الأساليب (الفرع الأول)، وتتلازم فكرة التناسب مع مفهوم المشروعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: فكرة التناسب في القرار الإداري:

تتمثل المبدأ الأساسي لرقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة في مراجعة مشروعية تلك الأعمال، مع السماح للإدارة بحرية تقديرية في مجال الملائمة، ومع ذلك، هناك استثناء مهم في الرقابة القضائية على مفهوم السبب، والذي يُعرف برقابة التناسب.¹

وتعني رقابة التناسب أن يُنظر في مدى تناسب الإجراءات التي اتخذتها الإدارة مع الأهداف والمتطلبات المحددة، وبموجب هذا الاستثناء يمكن للقضاء أن يتدخل ويقوم بمراجعة مدى تناسب تلك الإجراءات والقرارات مع المبادئ القانونية والأخلاقية والاجتماعية.

وبهذا الشكل، تُعد رقابة التناسب جزءاً هاماً من الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المجال الإداري. وتساعد في ضمان أن تكون قرارات الإدارة ذات توافق مع المعايير والقيم المحددة، وتحافظ على توازن ملائم بين الأهداف والتدابير التي تتخذها الإدارة.²

ويتطلب مبدأ التناسب بين الجزاء الإداري والمخالفة المرتكبة ضرورة الموازنة ما بين مبدأي الفاعلية والضمنان في العقوبات الإدارية، على الرغم من أن الإدارة لديها حق فرض عقوبات للحفاظ على المصلحة العامة، إلا أنها ملزمة بضمان عدم معاقبة المخالف بعقوبة

¹ أمال يعيش تمام، عبد العالي حاحة، التطورات القضائية في الرقابة على الملائمة بين قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، مجلة الاجتهاد القضائي، ع 03، جامعة بسكرة، 2006، ص 185.

² مرجع سابق، ص 187.

تفوق حجم المخالفة المرتكبة، ويعني ذلك أن الجزاء يجب أن يكون مناسباً للمخالفة وأنه لا يجب أن يفرض عقوبة أكبر بكثير من الجريمة التي تم ارتكابها.¹

كما أنه يجب أن يكون الجزاء الإداري مستوفياً للمبادئ التي تطبق على الجزاء الجنائي، ومن هذه المبادئ هو مبدأ عدم الرجعية، ووفقاً لهذا المبدأ فإنه لا يجوز تطبيق الجزاء على الأفعال التي اكتملت قبل سريان القانون الجديد الذي ينص على تجريم تلك الأفعال وإقرار جزاءات لها، بمعنى آخر لا يمكن تطبيق العقوبة على أعمال ارتكبت قبل إقرار القانون الذي يحدد تلك العقوبة، هذا المبدأ يهدف إلى ضمان الاستقرار القانوني وعدم معاقبة الأفراد بأعمال يمكن أن تكون قد تمت قبل تحديد الجزاءات المنصوص عليها في القانون الجديد.²

وفقاً لآراء الأستاذين P. LELVOLVE و G. VEDEL، يُعتبر مبدأ التناسب ذو أهمية قصوى في دولة القانون، ففي هذا السياق ينبغي لمجلس الدولة أن يلتزم بواجب عدم تقييد الحريات تحت مبررات تنظيمية، بل يجب عليه أن يحقق توازناً بين احتياجات المصلحة العامة والحقوق والحريات المكفولة دستورياً، وبالتالي يتعين تكييف تلك الاحتياجات مع التعقيدات القائمة وضمان توافقها معها من خلال النظر في الأبعاد المتناسبة.³

ووفقاً لتعريف الأستاذ "VEDEL" يمكن تعريف مبدأ التناسب بأنه "التصرف الذي تلتزم به الإدارة بعدم فرض أعباء أو أضرار على الأفراد تفوق ما يتطلبه تحقيق المصلحة العامة التي تتولى الإدارة حمايتها".⁴

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف الجامعية- الإسكندرية، 2008م، ص 66.

² محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على مشروعية الجزاءات الإدارية العامة، مرجع سابق ص 73.

³ جورج فيدال، بيار دلفولفيه، القانون الإداري، مرجع سابق ص 86.

⁴ مايا محمد نزار أبودان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري- دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر ولبنان، مرجع سابق ص 10.

ووفقاً لرأي الدكتور "محمد باهي أبو يونس"، يمكن تعريف مبدأ التناسب بأنه "عدم تجاوز السلطة المختصة حدودها في تحديد الجزاء، وعدم الانحراف في تقديرها، بل ينبغي عليها اختيار ما يكفي وضروري لمعالجة الانتهاك القانوني أو المخالفة الإدارية، وتحقيق التأثيرات المترتبة عليها، وأن يكون هذا التصرف معقولاً ومناسباً بما يكفي لردع المخالف وعقاب غيره عن ارتكاب أفعال مماثلة".¹

كما اتجه جانب من الفقه إلى تعريف مبدأ التناسب بأنه "تحقيق التوازن والتماثل بين الضرر الذي تسببه الجريمة للمجتمع وبين العقوبة التي يتم تنفيذها على الجاني، بهدف إشباع حاسة العدالة وجعل العقوبة عادلة".²

وتعني رقابة التناسب في سياق القرارات الإدارية "ضمان التوافق بين سبب القرار ومحلّه، أو الاشتراط بوجود علاقة مطابقة بين الوقائع المثبتة والإجراء المتخذ بشأنها"، ويمكن أن يكون التناسب متمثلاً في علاقة متناسبة بين الوسيلة والهدف في سياق قانوني محدد، ويتغير التناسب وفقاً للحالة والأضرار المتوقعة، ويمكن تحقيقه من خلال تقدير المزايا المتوقعة والأضرار ودرجة الخطورة وأهمية الهدف الذي يجب تحقيقه، ودرجة الضيق الذي قد يلحق بالأفراد.³

ومن هنا يعني التناسب في سياق القرارات الإدارية "اختيار الإجراء المناسب الذي يتفق ويتناسب مع أهمية الوقائع والظروف المحيطة"، ويتعلق التناسب بضمان أن الإجراء المتخذ يكون مناسباً للموقف ولا يفرض عبئاً زائداً أو أضراراً غير متناسبة مقارنةً بالفائدة المرجوة

¹ محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، مرجع سابق ص 113.

² فارس علي عمر علي الجرجري، زياد محمد شحادة الطائي، مبدأ التناسب في أعمال الجزاء الاجرائي في قانون المرافعات المدنية، مرجع سابق ص 173.

³ خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة للنشر - الإسكندرية، 2009م، ص 96.

للمصلحة العامة، ويهدف التناسب إلى تحقيق التوازن والتماثل بين الإجراءات الإدارية والضرورة الفعلية للتدخل الإداري.¹

أما في مجال التأديب، يُقصد بمبدأ التناسب على أنه يجب أن يؤخذ بعين الاعتبار خطورة الأفعال المنسوبة إلى الموظف وما يتوافق معها من جزاء تحت رقابة القاضي الإداري، وذلك بهدف ضمان شرعية العمل الإداري وسلامة سير الإدارة، وبموجب هذا المبدأ، يجب أن يكون الجزاء المفروض على الموظف متناسبًا مع خطورة السلوك المنسوب إليه، وبذلك يتم ضمان ألا يتم فرض عقوبة غير متناسبة أو مفرطة في مقابل السلوك المخالف، مع الحفاظ على شرعية ونزاهة الإجراءات التأديبية في إطار العمل الإداري.²

وفي مجال الضبط الإداري يعني مبدأ التناسب أنه لا يكفي أن يكون لدى الإدارة سبب مشروع للتدخل، بل يجب أن تتخذ الإجراءات المناسبة والملائمة للأسباب التي دفعتها إلى التدخل، بمعنى آخر، يجب أن تكون وسائل الإدارة التي تستخدمها ضرورية ولازمة لتحقيق أهداف النظام العام، وهو ما يعني أنه ينبغي أن يتم توازن استخدام القوة والتدخل الإداري بحيث يتناسب مع الظروف والضرورة، وأن يتم اتخاذ الإجراءات اللازمة بما يحقق المصلحة العامة ويحافظ على الحقوق والحريات الفردية.³

ويقصد بالرقابة على التناسب بشكل عام هو تحقق القاضي من مدى تناسب التصرف الذي يخضع للرقابة مع الظروف والاعتبارات الواقعية المحيطة بالإدارة والأفراد المعنيين مع الالتزام بمبدأ فصل السلطات،⁴ كما يُقصد برقابة التناسب أيضًا بأنها "رقابة على مدى توازن الإجراء الذي اتخذته الإدارة مع الوقائع أو الأسباب التي دفعتها لاتخاذ ذلك الإجراء"، وهذا

¹ نذير أوهاب، السلطة التقديرية للإدارة - دراسة مقارنة، جامعة الامام محمد بن سعود الإسلامية، 1412هـ، ص 265.

² عبيوط محند وعلي، الضمانات التأديبية في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الملتقى الوطني الأول حول سلطات

القاضي الإداري في المنازعات الإدارية، جامعة قلمة، 2011م، ص 01-17.

³ محمد مصطفى حسن، السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، مرجع سابق ص 230.

⁴ سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق ص 81.

يتطلب من السلطة الإدارية المختصة أن تقوم بتقييم وتقدير أهمية وخطورة تلك الوقائع أو الأسباب، لكي تكون قادرة على اختيار الإجراء المناسب لها.¹

قد يكون هناك تمييز بين مفهومي التناسب والملاءمة في السياق القانوني، والذي يساهم في تفسير أو توضيح المفهوم المذكور، فعبارة "الملاءمة" هي واحدة من المصطلحات القانونية الشائعة التي قد تتشابك وتتداخل مع مصطلح "التناسب" إلى حد ما، وتستخدم في بعض الأحيان كمرادف له.

ويتميز مفهوم الملاءمة في السياق القانوني بقدرته على التوافق مع ظروف الزمان والمكان والاعتبارات المحيطة بالعمل القانوني، حيث يتعين أن يكون ملائمًا ومناسبًا في جميع جوانبه وجوانب إصداره،² أما المفهوم المتعلق بالتناسب فيشير إلى الارتباط الداخلي بين مكونات القرار الإداري، بما في ذلك الأسباب التي أدت إلى اتخاذه وموضوعه الذي يتعامل معه القرار.³

فإذا كان المفهوم المقصود بالملاءمة يشير إلى التوافق الشامل للقرار الإداري مع جميع العوامل والظروف المحيطة به من جوانبه المختلفة، فإن مفهوم التناسب يشير إلى توافق الإجراء المتخذ - أو محل القرار الإداري - مع السبب الذي دعا إلى اتخاذه، وبالتالي ينصب اهتمام التناسب على جانب واحد من جوانب الملاءمة في القرار، وليس على جميع جوانبها، وبهذا المعنى، يعد التناسب جزءًا من الملاءمة في سياق السلطة التقديرية للإدارة.⁴

ومنه فإن المفهوم المقصود بالملاءمة أوسع بكثير من مفهوم التناسب، بل يشمل ويضمه ضمن جوانبه المختلفة، وبالتالي فإنهما لا يتطابقان تمامًا ولا يعد أحدهما مرادفًا للآخر،

¹ محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، مرجع سابق ص 114.

² خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، مرجع سابق ص 99.

³ جورج شفيق ساري، رقابة التناسب في نظام القانون الدستوري، دار النهضة العربية - القاهرة، 2000م، ص 23.

⁴ خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، مرجع سابق ص 101.

بالرغم من أن التناسب يعد جزءًا من الملاءمة ويندرج تحتها، إلا أن الملاءمة تتعدى التناسب في شمولها وتوافرها لجميع العوامل والجوانب المتعلقة بالقرار الإداري.¹

وقد تم تطبيق رقابة التناسب من قِبَل القاضي الإداري الجزائري دون الإشارة المباشرة إليها، وذلك من خلال قرار مجلس الدولة في اختصاصه الابتدائي النهائي الصادر في تاريخ 27 جويلية 1998، ومن بين ما جاء في ذلك القرار: "وعلى الرغم من أن هذه الأفعال التي لم تنطو في جوهرها إلى تبرير توقيع عقوبة تأديبية، إلا أن المجلس الأعلى للقضاء قام بارتكاب خطأ فادح في التقدير عند فرض العقوبة الأشد المنصوص عليها في القوانين المعمول بها للمخالفة المرتكبة".²

وفي قرار آخر صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 26 جويلية 1999 في قضية المدعو (ب.ي) ضد مدير التربية والتعليم لولاية سيدي بلعباس، حيث تم تأكيد بطبق مبدأ التناسب في مجال العقوبات التأديبية، وجاء في القرار أن المستأنف تمت محاكمته بتهمة إنشاء محل للفسق وأدين بعقوبة الحبس لمدة شهرين وغرامة قدرها 2000 دينار جزائري، حيث أن المعني (المستأنف) يعمل في مجال التربية والتعليم ويشغل منصب مقتصد، ومن المفترض أن يكون هذا المجال خاليًا من أي سلوكيات غير أخلاقية تضر بسمعة الوظيفة وتخل بالسلوك القويم المطلوب من الموظف العمومي، فالعقوبة التي فُرضت على المستأنف تتعارض مع الواجبات المنصوص عليها... إذ أن الفعل الذي أدين به جزائيًا ينتهك شرف الوظيفة بشكل قاطع، بالإضافة إلى أنه يشير إلى انتهاك للسلوك الصالح الذي يجب أن يتحلى به الموظف العمومي، ونتيجة لذلك يمكن الاعتبار بأن المستأنف ارتكب خطأ مهني واضح، مما يبرر توجيه عقوبة تأديبية له عكس مزاعمه، وعلاوة على ذلك فمن الواضح فقها وقضاء أن رقابة القاضي الإداري لا تمتد إلى تحديد درجة العقاب المفروضة إلا إذا كان هناك عدم تناسب واضح بين نسبة

¹ خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، مرجع سابق، ص 101.

² القرار الصادر في 27/07/1998م، قرار منشور في مجلة مجلس الدولة، ع01، 2002م، ص 84.

الخطأ والعقوبة، وبناءً على خطورة الخطأ الثابت في حق المستأنف، يتضح أن عدم التناسب الواضح بين نسبة الخطأ والعقوبة لم يتحقق في هذه القضية، وفي ضوء ما تم ذكره يمكن اعتبار أن العقوبة التي فُرضت على المستأنف تستند إلى أساس قوي من الواقع والقانون.¹

وتُعدّ قضية "شركة سوتريبال" ضد والي ولاية برج بوعرييج في 24 جويلية 1994 من بين القضايا التي أعطت القضاء الجزائري اهتمامًا خاصًا لرقابة التناسب في سلطة الإدارة التقديرية في مجال الضبط الإداري، وتضمن قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا أن "القاضي الإداري مؤهل بتقدير ملاءمة التدابير المأمور بها لمتطلبات الوضعية".² وبناءً على ذلك فإن سلطة القاضي الإداري تمتد لتشمل الرقابة على التناسب في الحالات التي تتعلق بالحرية الأساسية، وبذلك يتجاوز الرقابة العادية للتأكد من أن الإجراءات المتخذة ضرورية ولا يمكن التخلي عنها لتحقيق الحد الأدنى المطلوب لاستقرار النظام العام، وإذا لم يتوافق القرار الضابط مع معايير سوء تقدير الملاءمة، فإنه يُعتبر مشوبًا بعيب في ركن السبب.

وفي قرار آخر صادر عن مجلس الدولة بتاريخ 01 فيفري 1999 في قضية المدعو (ب . م) ضد والي تلمسان، الذي قرر إلغاء استفادة المعني من قطعة فلاحية استنادًا إلى تحريات السلطات الأمنية المعنية التي أكدت أن سلوك المعني كان عدائيًا للثورة التحريرية، ومع ذلك قدر القاضي أن الأسباب المقدمة غير كافية لتبرير إلغاء الاستفادة، وقضى مجلس الدولة بإلغاء ذلك القرار الصادر عن والي على أساس أن "القرار الولائي المعروف في الدعوى غير مبرر ولا يتمتع بأدلة كافية تدعم المزاعم الموجهة ضد المستأنف، مما يجعله عارًا عن أي أساس قانوني".³

بناءً على ما سبق يمكن القول إن القضاء الإداري في الجزائر قد أدرج رقابة التناسب في مجال الجزاءات الإدارية، ومع ذلك لا يزال تطبيقها محدودًا حيث يقتصر على معظمها

¹ قرار مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، 26/07/1999، قرار غير منشور، ص 371.

² لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية، مرجع سابق ص 27.

³ القرار المؤرخ في 01 فيفري 1999، الغرفة الثانية، مجلة مجلس الدولة، ع01، 2001م، ص 95.

على الجزاءات التأديبية فقط، لذا لضمان مزيد من الشرعية للجزاءات الإدارية، ينبغي توسيع نطاق هذا النوع من الرقابة ليشمل جميع الجزاءات سواء كانت تأديبية أو تعاقدية أو جزاءات إدارية عامة.¹

الفرع الثاني: طبيعة رقابة التناسب بين المشروعية والملاءمة:

بعد أن قام القضاء الإداري في الجزائر بممارسة رقابة التناسب في عدة مجالات، أثارت هذه الممارسة تساؤلات حول أساس تلك الرقابة، بمعنى هل تعتبر صورة حقيقية من صور الرقابة على الملاءمة، أم أنها مجرد جانب من رقابة المشروعية؟

وقد وُجد اختلاف بين الفقهاء بشأن الطبيعة القانونية لرقابة التناسب، فبعضهم يرى أن الرقابة في مجال التناسب ماهي إلا رقابة مشروعية، حيث يُعتبرون أن دور القاضي الإداري في دعوى الإلغاء مقتصرًا على فحص المشروعية دون النظر للملاءمة، بينما يرى جانب آخر من الفقهاء أنه لا تعارض بين ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية وملاءمتها، وبين خضوع هذه الملاءمة للرقابة القضائية، حيث يرون أن قاضي الإلغاء لم يعد يقتصر دور على رقابة المشروعية فقط، بل أصبح يقوم بدور الرقابة على الملائمة أيضًا،² ونوضح وجهة نظر الفريقين كالتالي:

أولاً: المشروعية أساس رقابة التناسب:

لقد اتفق الفقهاء عمومًا على أن رقابة التناسب في القرارات الإدارية ليست من مهام القضاء الإداري إلا في حالات استثنائية، حيث يقتصر دوره الأساسي على رقابة مشروعية الأعمال الإدارية، وتتمحور هذه الرقابة حول التحقق من صحة الوقائع المادية وتكييفها القانوني، ولا تتجاوز ذلك إلى رقابة تقدير أهمية الوقائع وخطورتها التي تتعلق بعناصر الملاءمة

¹ سماح فاره، رقابة التناسب بين قاضي الواقع وقاضي القانون في قضاء الإلغاء، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية والاقتصادية، جامعة بن يوسف بن خدة- الجزائر، مج57، ع02، مارس 2020م، ص 157.

² آمال يعيش تمام، عبد العالي حاحة، التطورات القضائية في الرقابة على الملاءمة بين قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، مرجع سابق، ص 191.

التي تترتب عليها صلاحيات الإدارة، وبناءً على ذلك يرون أن دور القاضي الإداري يتمحور حول رقابة مشروعية القرارات الإدارية دون الدخول في تقدير مدى ملاءمتها، ومن وجهة نظر هؤلاء الفقهاء، يقوم القاضي الإداري بمراقبة مدى تناسب الإجراءات التي اتخذتها الإدارة مع أهمية وخطورة الوقائع التي تستند إليها، ويعتبر هذا جوهر السلطة التقديرية للإدارة، ومع ذلك يرون أن هذه الرقابة لا تتجاوز حدود رقابة المشروعية، ويستندون في ذلك إلى أن التناسب يعد شرطاً أو عنصراً من عناصر المشروعية القانونية للقرار الإداري، حيث يجب أن تكون ملاءمة التصرف شرطاً لمشروعية القرار.¹

وبناءً على ما سبق، يظهر أن القاضي الإداري لا يراقب ممارسة التقدير الإداري بذاته، ولكنه يراقب مشروعية الفعل، وتصبح ملاءمة التصرف شرطاً لمشروعيته.

وقد اتفق أنصار هذا الاتجاه على أن رقابة القاضي الإداري للملاءمة تُعدُّ شرطاً ضرورياً لمشروعية القرارات الإدارية، وبالتالي يصبح من واجب القاضي بصفته قاضياً للمشروعية، أن يراقب هذا الشرط للتأكد من صحة تقدير الإدارة للملاءمة، فعندما يعتبر التناسب شرطاً ضمن شروط المشروعية، يصبح من واجب القاضي كقاضي للمشروعية مراقبة هذا الشرط للتأكد من تقدير الإدارة للملائم له والتأكد من توفرها.

وبالتالي يُراقب القاضي الإداري بشكل رئيسي مشروعية القرارات الإدارية، وعندما يُضطر للنظر في ملاءمتها، يقوم بذلك لأن الملاءمة تُعدُّ شرطاً من شروط المشروعية، أما الملاءمة في حد ذاتها كظاهرة مستقلة، فلا تخضع بأي حال من الأحوال لرقابة القضاء.²

¹ سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق ص 08.

² يرجع الأستاذ "عمار عوابدي" السبب في ذلك إلى كون فكرة الملاءمة فكرة ذات طابع مادي وعملية فنية غير قانونية تتمثل أساساً في إيجاد التناسب بين الوقائع والإجراءات أي القرارات المتخذة والأغراض أو الأهداف منها. أنظر: عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق ص 554 وما بعدها.

ثانيًا: الملاءمة أساس رقابة التناسب:

يرى أنصار هذا الاتجاه عدم وجود تعارض بين إمكانية للإدارة في ممارسة تقدير الملائمة في قراراتها وبين رقابة القاضي الإداري على هذه الملائمة، فرقابة القاضي الإداري لتناسب القرارات الإدارية لا تتعارض بتاتا مع استقلالية الإدارة أو حريتها في هذا الشأن، وبالتالي فإنها لا تمثل اعتداءً على حقوق الإدارة من قبل القاضي ولا تتعارض مع مبدأ فصل السلطات.¹

وبناءً على ذلك، يتفق هؤلاء على أن قدرة القاضي على رقابة التناسب لا تعد انتهاكاً لسلطة الإدارة، ولا تنتهك مبدأ الفصل بين السلطات، بل تعزز مبدأ حكم القانون وتضمن الالتزام بمبادئ العدالة والمساواة، فإذا اعتبرنا أن رقابة القاضي الإداري على التناسب لا تعني تدخله في اختصاصات رجل الإدارة أو تجاوزه لها، فإنه يصبح واضحاً أن دور القاضي هو تقييم التناسب الذي تقوم به السلطة الإدارية، فقرارات رجل الإدارة في تحقيق التوازن بين العوامل والظروف المختلفة تشكل إطاراً أو حدوداً يقتصر عليها دور القاضي في رقابته.²

ومن خلال ذلك، يتضح أن رقابة القاضي الإداري للتناسب لا تؤدي إلى تدخله في صلاحيات رجل الإدارة أو انتهاكها، بل يقوم القاضي بتقييم مدى التناسب الذي تمارسه الإدارة. يمكن لرقابة القاضي أن تؤدي إما إلى الحفاظ على القرار الذي يحتوي على هذا التقدير أو إلغائه، من دون الحاجة إلى إصدار قرار قضائي جديد يحل محل القرار الملغى، أو إحداث أي تعديل في مضمون القرار الأصلي مع الاحتفاظ به، وفي حالة ما حدث تعديل في القرار، يمكن أن يُعتبر ذلك اعتداءً على استقلالية وحرية السلطات الإدارية وتدخل في صلاحياتها، ولكن هذا الأمر نادراً ما يحدث، مما يؤكد احترام القاضي الإداري لدوره القضائي ووظيفته

¹ عبد الوهاب البندري، طرق الطعن في العقوبات التأديبية إدارياً وقضائياً، دار الفكر العربي، القاهرة، 2000، ص 159

² حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، عالم الكتب - القاهرة، 1971م، ص 317.

القضائية، وهو ما يُظهر توازنًا بين دور القاضي في الرقابة واحترام استقلالية السلطات الإدارية.¹

ويمتلك القضاء الجزائري بعض الأحكام والمبادئ المتعلقة بنظرية التناسب فيما يتعلق بالقرارات والجزاءات التأديبية، ففي قرار مجلس الدولة رقم 068965 المؤرخ في 17 نوفمبر 2011، حيث نص القرار على أن المبدأ العام هو متى كان من المقرر قانونًا أن اللجنة التأديبية ملزمة بمراعاة التناسب بين درجة الخطأ المرتكب ودرجة العقوبة المتخذة بشأنه، فإن قرار لجنة الطعن الوزارية بإلغاء قرار اللجنة التأديبية الذي سلط عقوبة التسريح المصنفة في الدرجة الرابعة على موظف ارتكب خطأ من الدرجة الثالثة، يعد غير مطابق للتنظيم المعمول به، إلا أنه في قضية الحال كان من المفروض على اللجنة التأديبية، التي تمسكت بارتكاب الموظف للخطأ المهني محل المسائلة وصنفت درجته، أن تقوم بإنزال العقوبة المصنفة في الدرجة المتطابقة، غير أنه يجوز لها عندما يكون تطبيق العقوبة المناسبة مستحيل أو من شأنه أن يتسبب في خلق مشاكل في تسيير إدارة الهيئة المستخدمة أن تمتنع عن اتخاذها، وحيث أن قرار لجنة الطعن كان مبررا وموضحا أسباب عدم اتخاذ عقوبة ضد المدعي ولذا فإن القرار المطعون فيه يكون مشوبا بعيب مخالفة القانون وبالخصوص المادة 25 من المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 14 جانفي 1984 مما يتعين إلغاؤه وإعادة إدماج المدعي إلى منصب عمله الأصلي.²

ونجد أيضا قرارًا آخر للغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى تحت رقم 42568 في قضية السيد (ب م ش) ضد وزير الداخلية والمدير العام للأمن الوطني، حيث قام المجلس برقابة مدى

¹ رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، دار النهضة العربية- القاهرة، 1996م، ص 190.

² للاطلاع على حيثيات القرار أنظر موقع مجلس الدولة على الرابط:

https://www.conseildetat.dz/sites/default/files/jurisp_file/068965_17.pdf

تاريخ الزيارة: 2023/05/30 على الساعة 06:35 صباحا

ملاءمة الجزاء التأديبي مع المخالفة المرتكبة. وتوصل المجلس إلى أن الإدارة كانت على حق في تقديرها لتوافق المخالفة المرتكبة والجزاء المفروض، وجاء في القرار ما يلي: "ينص القانون بوضوح على أن الأخطاء التأديبية تشمل كل تقصير يحدث في ممارسة الوظيفة والأفعال التي تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على سمعة وكرامة الموظف أو تنتقص من قيمته كعضو في الفئة التي ينتمي إليها، أو تؤثر بطريقة غير مباشرة على أداء واجبات الوظيفة، ونتيجة لذلك فإن قرار الإدارة العامة بعزل الموظف الذي اتبع سلوكًا غير متوافق مع مهنته كعضو في قوات الشرطة وخرق التزامه بالاحترام والطاعة للسلطة الرئاسية المسؤولة عن تنفيذ القانون، كان قرارًا صحيحًا، ونظرًا لأن الأخطاء المهنية التي ارتكبتها الموظف كانت كافية لتبرير عزله، فإن الإدارة كانت على حق في قرارها بفرض هذا الجزاء".¹

المطلب الثاني: وسائل الرقابة القضائية الحديثة على السلطة التقديرية:

اعتمد القضاء الإداري سياسة قضائية متممة بالتدرج الهادئ والثابت في رقابته على سلطة التقدير التي تمارسها الإدارة، حيث في بداية الأمر رفض القضاء أي دور رقابي في هذا المجال، ولكن بعد ذلك تغيرت هذه السياسة حيث بدأ القضاء في مراقبة تطبيق القانون وتصحيح الأخطاء القانونية، ثم توسعت هذه الرقابة لتشمل تكييف القانون مع الوقائع، وفي النهاية، توسعت رقابة القضاء لتشمل تقدير الإدارة لخطورة الوقائع وأهميتها، ومدى تناسب الإجراءات المتخذة مع تلك الخطورة أو الأهمية.²

ومع ذلك، كان هناك بعض الاستثناءات عن هذه القاعدة العامة، حيث قام القضاء في بعض الحالات باستبدال تقدير الإدارة للوقائع بتقديره الخاص، وتتجلى أهم وسائل الرقابة القضائية الحديثة على السلطة التقديرية للإدارة في نظرية الغلط الواضح والبين في التقدير

¹ القرار رقم 42568 الصادر في 07 ديسمبر 1985، المجلة القضائية، الديوان الوطني للأشغال التربوية- الجزائر، 1990م، ص 215.

² رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، مرجع سابق ص 230.

(الفرع الأول)، ونظرية الغلو (الفرع الثاني)، ونظرية الموازنة بين المنافع والأضرار (الفرع الثالث).

الفرع الأول: نظرية الغلط الواضح والبين في التقدير:

ينتج مجلس الدولة أثناء ممارسته للرقابة القضائية على القرارات الإدارية التي تتضمن جزءاً إدارياً، مبدأً جديداً ينص على أن القرار الذي تتخذه الإدارة في ممارسة سلطتها التقديرية يجب أن لا يستند إلى وقائع مادية غير صحيحة، وأن لا يستند إلى أسباب قانونية خاطئة، وأن لا يكون معيباً بخطأ في التقدير، وأن لا يكون مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة، ويعتبر هذا المفهوم المعادلة الجديدة التي يعتمدها مجلس الدولة في سياق الرقابة القضائية.¹

أولاً: تعريف الغلط البين في التقدير:

لقد اعتمد مجلس الدولة الفرنسي مفهوم الغلط البين في التقدير كوسيلة لمواجهة حالات عدم تكييف الإدارة للوقائع بشكل قانوني، كما يسمح هذا المفهوم بمراجعة تقدير الإدارة نفسها واختيارها للقرارات، وبناءً عليه يمكن القول إنه بغض النظر عن السلطة التقديرية التي تمتلكها الجهة المختصة، فإن تقديرها يخضع لرقابة الغلط البين من قبل القضاء الإداري.²

ولقد صارت فكرة الغلط البين في التقدير عنصراً أساسياً في إطار الرقابة القضائية، ويتم مراقبتها من قبل القاضي الإداري في كل دعوى ترفع أمامه، بغض النظر عن موضوع الدعوى،³ وقد حرص الفقهاء على العثور على معيار يستند إليه للكشف عن الخطأ الظاهر يهدف إلى تحقيق الموضوعية في عمل القاضي الإداري والابتعاد عن التقديرات غير المعقولة التي قد تقوم بها الإدارة، وبذلك يتجنب القاضي الإداري الوقوع في التقديرات غير المعقولة أثناء

¹ Renie chapus, droit administratif general, tome 01, 14ème edition, Montchrestien, 2000, P. 935.

² محمد سلامة جبر، رقابة مجلس الدولة على الغلط البين للإدارة في تكييف الوقائع في دعوى الإلغاء، مجلس هيئة قضايا الدولة - القاهرة، س37، ع01، مارس 1993م، ص 210.

³ حاحة عبد العالي، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق ص 114.

ممارسته لوظيفته ويعزز قدرة القاضي الإداري على ممارسة رقابته على الغلط البين في التقدير وتطبيقه بطريقة ملائمة.¹ وقد تكفل ذلك بوضع معيارين لتمييز وتحديد الخطأ البين، وهما المعيار اللغوي والمعيار الموضوعي.

1. التعريف اللغوي:

إن الخطأ البين هو المعيار الذي يشير فقط إلى المعنى اللغوي أو الاصطلاحي لصفة البين أو الظاهر التي يوصف بها الخطأ الذي ترتكبه الإدارة في تقدير الوقائع التي تستند إليها في قراراتها²، فالخطأ البين طبقاً لهذا المعيار هو الخطأ البديهي أو الجسيم أو الصارخ أو الجلي أو الفاحش، فإذا تحقق وصف واحد من تلك الأوصاف في الخطأ أصبح بيناً ووصل إلى درجة من الوضوح تكفي لإقناع القاضي بوجوده ومن تم يكون القرار الإداري المشتمل عليه جديراً بالإلغاء³، ومن خلال ما سبق فإن أنصار هذا المعيار يرون أن قوام تحقق الخطأ الظاهر في التقدير أمران هما الوضوح والجسامة.⁴

ولهذا قام الأستاذان "أوبي - Auby" و"دراجو - Drago" بتعريف الخطأ البين على أنه " الخطأ الواضح والجسيم الذي يمكن لأي شخص حتى غير المتخصصين في مجال القانون أن يلاحظه بسهولة" أو كما عرفه الأستاذ "فوديل - G.Vedel" " الخطأ الذي يكون واضحاً تماماً ويظهر بوضوح منذ النظرة الأولى، دون الحاجة للاستعانة بخبراء أو متخصصين لاكتشافه"،

¹ سماح فارة، رقابة الخطأ الظاهر في التقدير في اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي، مجلة الحقيقة، جامعة أحمد دراية - أدرار، الجزائر، المجلد 16، عدد 02، 2017، ص 377 وما بعدها.

² رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، مرجع سابق ص 225.

³ خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، مرجع سابق ص 135.

⁴ مايا محمد نزار أبودان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر ولبنان، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2011، ص 71

أما الأستاذ "ريفيرو" فإنه يروج للفكرة أن الخطأ البين "هو الخطأ الذي يتعارض وينفي المنطق السليم".¹

وفي المجال الفني والعلمي فقد قام الفقه بتعريف الخطأ البين على أنه "الخطأ البديهي أو الواضح الذي يمكن لأي شخص غير متخصص في تلك المجالات أن يدركه أو يتعرف عليه" أو كما يذهب الفقيه "برابانت - Braibant" بأنه "يمكن اكتشافه حتى من طرف الإنسان جاهل الأمي".²

كما يعتبر الخطأ البين هو الخطأ الذي يخلو من أي شك، وعندما يشعر القاضي بالشك حول وضوح وجسامة الخطأ، يُلغى تصنيفه كخطأ بين، فعندما يكون هناك أدنى شك في الخطأ، يتلاشى معيار الخطأ البين، وعندما يكون هناك يقين تام يتأكد وجود هذا الخطأ، وبناءً على ذلك يقوم الأستاذ "كان - Kahn" بتعريف الخطأ البين بأنه "الخطأ الذي لا يثير أدنى شك في نفس القاضي بوجوده، وإذا كان هناك شك فإنه يفقد صفة الخطأ البين حيث يتم تفسير الشك لصالح الإدارة"،³ وهو ما ذهب إليه الأستاذ "P. Delvolvé" معتبرا أن وجود الشك لدى القاضي يؤدي إلى فقدان الخطأ صفة الظاهر *manifeste erreur*، حيث يُعتبر الشك مؤيداً للإدارة.⁴

وفقاً لهذا المعيار اللغوي يشير مصطلح "بين" إلى وضوح الخطأ بما يكفي لإقناع القاضي بوجوده أو لإزالة أي شك لديه بشأنه، ومع ذلك لم يتوصل رجال القانون والفقه إلى اتفاق مشترك حول هذا المعنى اللغوي أو الاصطلاحي للخطأ البين، حيث قد يكون وصف

¹ محمود سلامة جبر، رقابة مجلس الدولة على الغلط البين في تكييف الوقائع وتقديرها في دعوى الإلغاء، مرجع سابق ص 212.

² رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، مرجع سابق ص 225.

³ مرجع سابق ص 226 - 227.

⁴ سماح فارة، رقابة الخطأ الظاهر في التقدير في اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي، مرجع سابق ص 382.

الجسامة ملازمًا للخطأ البين في بعض الأخطاء والإجراءات التأديبية، في حين قد يكون غير ضروري وغير ملازم للخطأ البين في حالات أخرى.¹

2. التعريف الموضوعي:

قد لا يتطلب الخطأ البين أن يكون ظاهرًا للعيان أو جليًا، حيث قد تقتضي بعض الأخطاء البينة إجراءات بحث معمقة في الدعوى الإدارية من أجل اكتشافها، وبناءً على ذلك اعتمد بعض فقهاء القانون المعيار الموضوعي لتمييز الخطأ البين عن الخطأ غير البين استنادًا إلى مدى مقدرة الشخص العادي على التعرف عليه وفهمه في ظل ثقافته وبناءً على الظروف المحيطة به،² فلا يمكن التعرف عليه إلا من قبل المتخصصين وبمساعدهم في مجالاتهم.³

ووفقًا لأصحاب هذا الرأي، يعتبر أساس الخطأ الظاهر يكمن في عدم الانضباط أو الكفاية فيما يتعلق بعناصر التقييم التي كانت تخضع لنظر الإدارة أثناء إجراء التقييم، ويعتمد معيار استنتاج وجود الخطأ الظاهر على موضوعية عملية التقدير وكيفية الاستدلال التي تمت بها، ويجب الإشارة إلى أن هذه العملية لا تخضع لتقدير شخصي من قبل القاضي، بل تعتمد أساسًا على تقدير موضوعي يستند إلى ملف الدعوى ووثائقها.⁴

ومع ذلك، قد تعرض هذا الاتجاه أيضًا لانتقادات من قبل رجال الفقه، حيث يرون أنه يميل إلى المبالغة في متطلبات الوضوح والصفة البيانية التي ينبغي أن يتوافر فيها الخطأ في عملية التقدير، بحيث يمكن للشخص العادي بيانه أو اكتشافه، يشدد رجال الفقه على أن مثل هذه الأخطاء التي يمكن تعريفها بسهولة لن يقع فيها المسؤولون في الإدارة، إذ يفترض أن

¹ خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، مرجع سابق ص 137.

² مرجع سابق ص 139.

³ مرجع سابق ص 143.

⁴ سماح فارة، رقابة الخطأ الظاهر في التقدير في اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي، مرجع سابق ص 382.

يكونوا ذوي تخصص وخبرة في مجال الشؤون الإدارية، مما يحول دون وقوعهم في تلك الأخطاء.¹

وفي الأخير يمكننا القول أن كل من المعيار اللغوي والمعيار الموضوعي يكملان بعضهما البعض في تحليل الوقائع والظروف التي أدت إلى هذا التقدير واكتشاف الخطأ الذي ارتكبه الإدارة، وبناءً على ذلك، يمكننا تعريف الخطأ البين في التقدير بأنه " الخطأ الذي يلاحظه القاضي من خلال دراسة ملف الدعوى واستكشاف الظروف المختلفة التي حدث فيها هذا التقدير، ويتجاوز فيها حدود المعقولة ويكون واضحاً بدرجة البداهة".

ثانياً: تمييز الخطأ الظاهر في التقدير عن بعض المفاهيم القانونية المشابهة له

يوجد عدد من المصطلحات القانونية المستخدمة في مجال القانون والقضاء الإداري، والتي قد تتشابه أو تتداخل مع مصطلح "الخطأ الظاهر والبين في التقدير". ولذلك من الضروري تحديد مفاهيم هذه المصطلحات للتوضيح والتمييز بينها وبين الخطأ الظاهر في التقدير، وتتعلق هذه المصطلحات بالخطأ المادي، والوجود المادي للوقائع، والخطأ في القانون.

1. التمييز بين الخطأ الظاهر في التقدير والخطأ المادي:

يتناول المفهوم الخطأ الظاهر في التقدير والخطأ المادي، ويشتركان في وجود خطأ، إذ يتعلق الخطأ الظاهر في التقدير بتقدير مبالغ فيه من قبل الإدارة عند تكييفها للوقائع أو تقدير أهميتها أثناء ممارسة سلطتها التقديرية، أما الخطأ المادي فيتعلق بالأخطاء اللغوية أو الكتابية التي تنتشر في تصرفات الإدارة القانونية والأحكام والقرارات الصادرة عن القضاء، ومع ذلك يمكن استدراك الخطأ المادي من خلال التصحيح، حيث أنه في الأساس لا ينتج تأثيراً قانونياً.²

¹ حمد محده، الاثبات في المواد الإدارية، مجلة الاجتهاد القضائي، ع02، 2005م، ص 80.

² للمزيد من الشروحات حول موضوع الأخطاء المادية أنظر:

2. التمييز بين الخطأ الظاهر في التقدير والوجود المادي للوقائع:

إن كلا المفهومين يتعلقان بأمور واقعية ترتكز عليها الإدارة في اتخاذ قراراتها، ويعتبر القضاء الإداري وسيلة لممارسة الرقابة مشروعية تلك القرارات، فلا يعتبر كافيًا أن تكون تقديرات الإدارة للوقائع في التكيف أو تقدير أهميتها معقولة، إذ يتم ممارسة رقابة الخطأ الظاهر للتحقق من ذلك، بل يجب أن تكون الوقائع التي تستند إليها قرارات الإدارة موجودة بالفعل، فلا يمكن للإدارة أن تتلاعب بالوجود المادي للوقائع ولا تملك أية حرية في ذلك، وتعتبر قاعدة قانونية متأصلة في القضاء، كما أن كلا المفهومين يشكلان مراحل مراقبة جوانب السبب في القرار الإداري، حيث يأتي الوجود المادي أولاً، ثم التكيف، وأخيراً التقدير.¹

3. التمييز بين الخطأ الظاهر في التقدير والخطأ في القانون:

يتعلق الخطأ البين في التقدير بتلك التقديرات غير المعقولة وتجاوز الحدود المسموح بها للإدارة في تكيف الوقائع أو تحديد أهميتها، أما بالنسبة للخطأ في القانون فهو يشترك مع الخطأ البين في التقدير في مسألة سوء التكيف الذي يشكل عنصرًا من عناصر الرقابة القانونية لهما، ومع ذلك فإن لكل منهما معنى ومجال مختلف عن الآخر، ولا يستخدمهما مجلس الدولة كمرادفين، إذ يتعلق الأول بالأسباب القانونية للقرار والثاني بالأسباب الواقعية للقرار، والمقصود بالخطأ في القانون أن الإدارة تفهم القانون بشكل خاطئ أو تتجاهل معناه الصحيح، ويحدث ذلك عندما تفسر الإدارة القانون بشكل غير صحيح، وهذا يختلف عن موضوع مخالفة القانون الذي يعني انتهاك القاعدة الموضوعية للقانون ومبدأ تدرج القواعد القانونية، بالمقابل يعني الخطأ في القانون وجود عيب في استدلال رجل الإدارة أثناء اتخاذ القرار، وتتركز رقابة القضاء في هذه الحالة على أسباب القرار بدلاً من مضمونه كما هو الحال في حالة مخالفة القانون.²

¹ سماح فارة، رقابة الخطأ الظاهر في التقدير في اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي، مرجع سابق ص 385.

² محمود سلامة جبر، رقابة مجلس الدولة على الغلط البين للإدارة في تكيف الوقائع في دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص

ثالثاً: موقف القضاء الجزائري من رقابة الخطأ البين:

عند مراجعة القرارات المنشورة لمجلس الدولة الجزائري والتي تمكنا من الوصول إليها، لم يتبين لنا وجود دليل قانوني ملموس يشير إلى تبني القضاء الإداري الجزائري لهذه النظرية الخاصة كنظرية عامة في القانون، ومع ذلك يجدر الاعتراف بأن هناك بعض الحالات التي أشار فيها مجلس الدولة الجزائري إلى مفهوم الخطأ الواضح أو استخدم المصطلح نفسه، وتجدر الإشارة إلى أن هذه الحالات أغلبها محصورة في سياق القرارات التأديبية.

وهو ما أشارت إليه المستشارة "فريدة أبركان" رئيسة مجلس الدولة سابقاً في مقال لها بينت فيه موقف القضاء الإداري الجزائري في تبنيه نظرية الخطأ الظاهر، وقد أشارت فيه إلى أن عيب (الخطأ الظاهر) يعتبر ضماناً هامة للحالات التي تتجاوز فيها الإدارة التقدير الإداري المعقول وتتعسف في استخدام سلطتها التقديرية، وبموجب ذلك فإن الإدارة ملزمة باتباع السلوك المعقول في تقديراتها الإدارية، وفي حالة ارتكابها خطأ واضحاً يتجاوز حدود المعقول في تقديرها لمعايير الملائمة، يقوم القاضي بمراقبة ذلك التقدير، وصولاً إلى قولها "من الممكن اكتشاف الخطأ الواضح في تقدير الإدارة عن طريق الإجابة عن الأسئلة التالية: هل ارتكب الموظف أفعالاً كفيفة بتبرير الجراء؟ وهل تعتبر العقوبة التي فرضت على الموظف مبالغاً فيها؟¹

حيث أن الإدارة تتمتع في مجال الجزاءات التأديبية بسلطة تقديرية فيما يتعلق باختيار العقوبة، ومع ذلك يمارس القاضي رقابة دقيقة عندما يكتشف وجود خطأ واضح ينتج عن تعسف الإدارة في استخدام الحرية الممنوحة لها وتجاوزها للحدود المعقولة في الحكم الذي اتخذته بشأن عناصر الملائمة.²

¹ بوزيان نور الدين، رقابة القاضي الإداري للخطأ الظاهر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، جامعة سيدي بلعباس، 2017م، ص 168.

² فريدة أبركان، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، ع01، 2002م، ص 40.

وقد قام القضاء الإداري في الجزائر بتكريس رقابة الخطأ البين في التقدير بصفة غير مباشرة من خلال الحكم الصادر في القضية رقم 22236 الصادر بتاريخ 11 جويلية سنة 1981، وفي هذا الحكم تمت مناقشة قضية واحدة فقط تتعلق بتجاوز السلطة، والذي أثاره المدعي على أنه تمكن من الحصول على جميع التراخيص الإدارية المطلوبة لبناء مسكنه، كما رأى القاضي الإداري في هذه القضية أنه لا يوجد مبرر لرفض منح رخصة البناء أو ربطها بأي متطلبات محددة، وبالتالي فإن قرار رئيس دائرة بئرمرادرايس الذي يعتبر معيباً بخطأ واضح مما يستوجب إلغاؤه.¹

وفي حكم آخر صدر في القضية رقم 005240 والمؤرخ في 28 جانفي 2002،² وتتخلص تلخص القضية في إحالة المشتكى عليه إلى المجلس الأعلى للقضاء بصفته هيئة تأديبية، بناءً على سلسلة من التصرفات التي ارتكبتها، بما في ذلك ممارسة التجارة باسم شخص آخر، وعدم الامتثال لواجب التحفظ، وتقصيره في أداء واجباته، وتزويره شهادات طبية، إضافة إلى مغادرته للبلاد بدون ترخيص، وفي 27 يوليو 1998 أصدر المجلس قراراً بإقالة المشتكى من مهامه استناداً إلى المخالفات المشار إليها في القانون الأساسي للقضاء، حيث قام المشتكى برفع دعوى لإلغاء القرار التأديبي أمام مجلس الدولة، معتمداً على انتهاكات الإجراءات وخاصة عيب تجاوز السلطة، وفي 27 يوليو 1998 أصدر مجلس الدولة حكماً بشأن الشكل، حيث يتمتع بالاختصاص للنظر في دعاوى إلغاء القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء.³

¹ قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، رقم 22236، المؤرخ في 11 جويلية 1981، مجلة الإجتهد القضائي، بدون سنة نشر، الجزائر، ص 196 وما بعدها.

² للاطلاع على حيثيات القرار أنظر موقع مجلس الدولة على الرابط:

https://www.conseildetat.dz/sites/default/files/jurisp_file/arretn°005240-a.pdf

تاريخ الزيارة: 2023/05/25 على الساعة 20:10 مساءً

³ لقد اعتبر مجلس الدولة القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء، قرارات صادرة عن سلطة إدارية مركزية، وبالتالي يكون مختصاً بالفصل في الطعون المقدمة ضد هذه القرارات كقاض أول وآخر درجة طبقاً للمادة 09 من القانون

ومن حيث الموضوع، أُلغى القضاء الإداري القرار المطعون فيه نظرًا لارتكاب المجلس الأعلى للقضاء خطأ صريحًا في تقدير الحقائق المتعلقة بالقضية وعدم توافق تلك الحقائق مع العقوبة المفروضة، وتضمنت حيثيات القرار أن "القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء في القضايا التأديبية تُعدُّ قراراتٍ صادرةً عن سلطة إدارية مركزية، وبالتالي فهي قابلة للطعن والإبطال... ويتعين على القاضي، مثل أي موظف حكومي آخر، أن يستفيد من الحقوق المكفولة دستوريًا، ومن بين هذه الحقوق أن القاضي الإداري ملزم بمراقبة احترام هذه الضمانات... حتى في حالة أن تلك الأفعال قد تبرر توجيه عقوبة تأديبية، فإن المجلس الأعلى للقضاء ارتكب خطأ صارخًا في تقدير العقوبة الأشد".

وبالرغم من أن المادة 99 فقرة 02 من القانون الأساسي السابق لم تكن تسمح بالطعن في هذه القرارات،¹ إلا أن مجلس الدولة قبل الطعن بالإلغاء استنادًا إلى وجه قانوني غير معتاد يتعلق بالتجاوز الصارخ في التقدير، وهذا يختلف عن الأسس القانونية الخمسة المعتادة لقبول دعوى تجاوز السلطة، وقد اعتبر مجلس الدولة أن المجلس الأعلى للقضاء قد ارتكب خطأً

العضوي 01/98 المعدل والمتمم بالقانون العضوي 13/11 لكن هذا الموقف لقي اعتراضًا من طرف بعض أساتذة القانون بسبب الاعتقاد بأن المجلس الأعلى للقضاء هو بمثابة جهة قضائية عندما ينعقد للفصل في القضايا التأديبية، وبالتالي من المفروض أن يطعن بالنقض في قراراته التأديبية باعتباره جهة قضائية متخصصة بحيث نجد الأستاذ "رشيد خلوفي" في معرض حديثه عن "الطعن في قرارات المجلس الأعلى للقضاء عن نشاطه التأديبي"، خلص إلى تأكيده على الطبيعة القضائية للمجلس الأعلى للقضاء عندما يبت في المسائل التأديبية لكن الأستاذ "غناي رمضان" في معرض تعليقه على القرار المذكور أعلاه، قد ساق مجموعة من الحجج تؤيد رأيه في اعتبار مجلس الدولة محققًا في التمسك باختصاصه للفصل في دعوى إبطال القرارات التأديبية للمجلس الأعلى للقضاء كقاضي أول وآخر درجة لكن مجلس الدولة الجزائري قد حسم هذا الخلاف عندما أصدر سنة 2005 قرارًا بتشكيله الغرف مجتمعة اعتبر من خلاله قرارات المجلس الأعلى للقضاء في المجال القضائي قرارات قضائية تقبل الطعن بالنقض فيها أمام مجلس الدولة.

أنظر: رشيد خلوفي، القضاء الإداري - تنظيم واختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر، 2007م، ص 194 وما بعدها.

¹ تنص المادة 99 في فقرتها الثانية منها من القانون الأساسي للقضاء السابق المؤرخ في 12 ديسمبر 1989 على أن القرارات الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء "لا تقبل أي طريق من طرق الطعن".

فادحًا في تقدير الوقائع، مما أدى إلى توقيع عقوبة العزل التي لا تتناسب، في تقديره، مع طبيعة الأفعال المنسوبة إلى القاضي المعني بالمتابعة التأديبية.

ومن خلال تعليق الأستاذ رمضان غنائي على هذا القرار، قدم مجموعة من الملاحظات والنقاط ذات الصلة المنبثقة عن اعتماد وجه الخطأ الواضح في التقدير، وتتضمن هذه الملاحظات والأبعاد ما يلي:¹

1. يتمتع اجتهاد مجلس الدولة بأهمية بالغة، حيث يسهم في توسيع نطاق رقابة المشروعية وتقليص سلطة الإدارة التقديرية في اتخاذ قراراتها.

2. تمكّن الاجتهاد القضائي من تجاوز العقبة التي أعاققت قاضي الإلغاء من ممارسة رقابة شاملة على القرارات الصادرة بواسطة السلطة التقديرية للإدارة، وبذلك تحولت الرقابة القضائية على هذه القرارات من رقابة ضيقة تغفل مختلف جوانبها إلى رقابة تجاوز السلطة، حيث أصبح القاضي قادرًا على تجاوز القيود المفروضة وممارسة رقابته على نطاق أوسع، وذلك في حال غياب ضوابط المشروعية التي تصاحبها.

3. يُعتبر عدم خضوع الإدارة لرقابة القضاء، حتى في المجالات التي تتمتع فيها بسلطة تقديرية، أمرًا يواجه انتقادات من قبل علماء القانون، إذ تتطلب دولة القانون والعدالة أن تكون أعمال الإدارة خاضعة لرقابة القضاء، فعندما يحدث ذلك، تبدأ سلطة الدولة في التراجع وتفقد مصداقيتها، إذ يُعتبر الرقابة القضائية أساسية في ضمان سلطان القانون والمحافظة على حقوق الأفراد.

4. يُعتبر اعتماد هذا الاجتهاد فيما يتعلق برقابة القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء مجرد بداية لمسار قد يؤدي إلى استخدام هذا الاجتهاد في مجالات حساسة جدًا وذلك نظرًا لأهميتها، وتوجد العديد من المجالات التي تتمتع فيها الإدارة

¹ غنام رمضان، تعليق على قرار "عن موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء - حالة الغلط الصارخ في التقدير، مجلة مجلس الدولة، ع06، 2005م، ص 52-53.

بسلطة تقديرية واسعة، مثل القرارات الإدارية المتعلقة بالأجانب مثل الإقامة والتراخيص والعمل والطرء، وجميع أنواع القرارات التي تتطلب اتخاذها بموجب سلطة تقديرية من قبل الإدارة بناءً على تقييمها لتوافقها مع النظام العام، وبالتالي فإن هذا الاجتهاد قد يفتح الباب أمام استخدامه في مجالات أخرى ذات أهمية بالغة وتتطلب توازناً دقيقاً بين السلطة التقديرية للإدارة وحماية الحقوق الأساسية والنظام العام.

5. يعد استخدام هذا الاجتهاد في نزاعات الوظيفة العامة ذو أهمية كبيرة، حيث يساهم في توسيع رقعة رقابة القاضي الإداري على القرارات الحاسمة المتعلقة بمسار الموظفين، حيث في السابق كان القضاء متردداً في ممارسة رقابته على هذه القرارات نظراً لأنها تدخل ضمن مجالات سلطة التقديرية، ومن أمثلة تلك القرارات تنقيط الموظفين وتسجيلهم في قوائم التأهيل وغيرها، وبالتالي يُمكن أن يُسهم هذا الاجتهاد في تعزيز دور القاضي الإداري في ضمان المزيد من العدالة والمساواة فيما يتعلق بحقوق ومصالح الموظفين في الجهاز العام.

6. ينبغي أن ندرك أن استخدام هذا الاجتهاد في مجال رقابة القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء يحمل عواقب خطيرة في حالة سوء استخدامه أو توجيهه بطريقة غير ملائمة، فعندما يتمكن القاضي الإداري من التدخل في قضايا تتعلق بسير أعمال القضاء العادي، وذلك عن طريق رقابة قرارات التأديب المرتبطة بأداء المهام القضائية، فإن ذلك يمكن أن يفضي إلى تعطيل سير العدالة والاستقلالية القضائية، لذا يتطلب استخدام هذا الاجتهاد بحذر وحسن تقدير، مع الالتزام بالمعايير والضوابط القانونية المناسبة، حتى لا يتعارض مع سير المهام القضائية ويحافظ في الوقت نفسه على مبدأ الرقابة القضائية.¹

¹ وذلك ما جعل جانباً من الفقه يعترض على هذا الاتجاه فيما تضمنه من منح القضاء سلطة التعقيب على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء. إذا كان هناك عدم تناسب صارخ بين الوقائع المنسوبة للقاضي محل المتابعة والعقوبة

ويظهر أهمية هذا القرار في أنه يعتبر الأول من نوعه الذي يؤكد نظرية الخطأ الواضح في التقدير بصفة مباشرة، ويُعد حالة فريدة حيث أنه بناء عليه استجاب المشرع لهذا التوجه القضائي عند إعداده لتشريعات جديدة، وتم استبعاد القانون الأساسي للقضاء المؤرخ في 12 ديسمبر 1989 الذي لا يسمح بالطعن في القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء واستبداله بالقانون العضوي رقم 12/04، والذي من خلاله تم تعريف الأخطاء التأديبية الجسيمة في المواد 61 و62، وتحديد الحالات التي يتعرض فيها القاضي لعقوبة العزل في المادة 63، ويعتبر ذلك تقييداً للسلطة التقديرية التي كان يتمتع بها المجلس الأعلى للقضاء بموجب القانون السابق الملغى، وبالتالي يمكن القول أنه إلى جانب إمكانية تبني المشرع لقوانين تؤكد اجتهاد القضاء، يحق له أيضاً تشريع قوانين تضع حدًا للاجتهاد القضائي غير الملائم.

وقد أقر مجلس الدولة الجزائري في قرار لاحق بتاريخ 26 جوان 1999 برقابة الخطأ البين، على الرغم من عدم إلغاء القرار التأديبي الذي تم الطعن فيه، وقد تم تبرير ذلك بسبب عدم وجود خطأ صارخ في تقدير العقوبة، حيث كانت العقوبة المفروضة مناسبة وملائمة للفعل المرتكب وهو "إنشاء محل للفسق"، وجاء في تسبب القرار أن المستأنف تويع بجريمة إنشاء محل للفسق وتمت محكمته بعقوبة سالبة للحرية، تتمثل في شهرين حبسًا نافذًا وغرامة بقيمة 2000 دج، وبناءً على أن المستأنف يعمل في مجال التربية والتعليم ويشغل منصب مقتصد، فمن المفروض أن يكون سلوكه خالٍ من أي سلوك غير أخلاقي يندس مجال عمله، وبالنظر إلى أن العقوبة المفروضة على المستأنف تتعارض مع الواجبات المفروضة عليه، حيث إن الفعل الذي أدين به المستأنف يعد جنحة تتعارض مع شرف المنصب الوظيفي بشكل قاطع، بالإضافة إلى أنه يشير إلى تقصير في السلوك المطلوب من قبل الموظف العمومي، ومن

المقررة. بحيث اعتبر هذا الجانب الفقهي بأن هذا الاتجاه يخالف القواعد الأصولية الخاصة بمبدأ الفصل بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية.

أنظر: فريدة مزياني، أمانة سلطاني، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري والاستثناءات الواردة عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة المفكر - بسكرة، ع07، 2001م، ص 132.

جانبا آخر فإنه من المقرر قانوناً وقضائياً أن رقابة القاضي الإداري لا تتدخل في تقدير نسبة العقاب المفروض إلا إذا تبين عدم انسجام واضح بين نسبة الخطأ والعقوبة، وهو أمر غير موجود في هذه القضية نظراً لخطورة الخطأ الذي ارتكبه المستأنف، وبناءً على ما تم ذكره فإن العقوبة المفروضة على المستأنف تستند إلى أساس صحيح من الواقع والقانون.¹

ومن خلال هذا القرار، يتضح أن القاضي الجزائري المختص بالقضايا الإدارية قد أسند مرة أخرى رقابة الخطأ البين في التقدير فيما يتعلق بالقرارات التأديبية، فقد رفض إلغاء قرار الإدارة بعزل الموظف الذي يشغل منصب مقتصد، وذلك لأن العقوبة المفروضة كانت مناسبة للمخالفة المرتكبة، ولم يكن هناك تفاوت أو عدم تناسب واضح بين العقوبة والذنب.

وهو ما ذهبت إليه مرة أخرى المحكمة العليا في الدعوى التي رفعها السيد "يحياوي" ضد "وزير العدل" حيث جاء في حيثيات القرار أنه "ووفقاً للمادة 531 من قانون الإجراءات المدنية المتعلقة بطلبات المراجعة، تم منح وزير العدل صلاحية تقدير الأسس التي يستند إليها طلب المراجعة، ونتيجة لذلك يحق لوزير العدل أن يقرر إحضار النائب العام أو عدم إحضاره وفقاً لسلطته التقديرية، ومع ذلك فإن قرار الوزير بمنع ممارسة حق الدفاع، يعتبر انتهاكاً جدياً لحق الدفاع المحمي قانوناً، ويشكل في الوقت نفسه تدخلاً وانتهاكاً خطيراً في حرية الفرد، كما يجب أن يكون لهذا القرار أسباب موضوعية، ومن خلال ذلك يتضح أن الوزير قد أخطأ بشكل واضح في تقدير أسس طلب المراجعة المقدم من الشاكي السيد "يحياوي".²

ومن خلال القرارات القضائية الصادرة عن مجلس الدولة الجزائري في مجال رقابة الخطأ البين في التقدير، يظهر بوضوح أن القاضي الإداري قد مارس هذا النوع من الرقابة فيما يتعلق بالقرارات التأديبية، ونأمل أن يتم توسيع امتداد رقابة الخطأ البين التي يمارسها القاضي الإداري

¹ القرار رقم 123476 الصادر في 26/06/1999.

أنظر: لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق ص 183.

² فريدة أبركان، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق ص 40.

الجزائري لتشمل باقي القرارات الإدارية التي تصدر بموجب سلطة الإدارة التقديرية في جميع مجالات العمل الإداري.

الفرع الثاني: نظرية الغلو:

وقد اتبع القضاء الإداري الجزائري نهج القضاء الإداري الفرنسي في الحرص على ضمان التوازن والتناسب بين الحقائق المبررة التي تؤدي إلى اتخاذ القرارات الإدارية ونطاق تلك القرارات، ويتمثل دور القاضي في المراقبة والتحقق من درجة توافق هذا التوازن دون التدخل في صلاحياته كقاضٍ للمشروعية، ويرتكز دوره بشكل أساسي على تقييم صحة الأسباب التي تدعم قرارات الإدارة ودرجة خطورتها وتناسبها مع العقوبة المفروضة، فضلاً عن المراقبة والتأكد من صحة وجود الحقائق المادية وتوافقها مع القوانين المعمول بها، وهو ما يُعرف برقابة القاضي الإداري على التجاوز، سواء كان ذلك بالتشدد المفرط أو الإفراط في التساهل أو الانحراف عن المبادئ المتبعة.¹

أولاً: تعريف نظرية الغلو:

يشير مصطلح "رقابة الغلو" إلى الرقابة التي تهدف إلى التأكد من عدم وجود جزاء إداري غير مناسب للمخالفة المرتكبة، سواء كانت هناك ميل للتشدد المفرط أو للتساهل المفرط في تحديد الجزاء الإداري، في هذه الرقابة يتم فحص التوازن بين العقوبة وجوهر المخالفة وتحقق الملاءمة بينهما، فإذا كانت العقوبة مفرطة في الشدة أو مفرطة في اللين، فإنها تعتبر نوعاً من الغلو في التقدير.²

كما تم تعريف "عيب الغلو" بأنه تلك الحالة التي يكون فيها الجزاء الإداري غير متناسب بشكل واضح مع الخطأ المرتكب، دون أن يُعتبر القرار مُنحرفاً، حيث لم تكن الإدارة تهدف إلى

¹ عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، رقابة احمكمة الإدارية العليا على مائمة اجزاءات التأديبية، جامعة بنى سويف، مصر للاطلاع على المقال عبر الموقع:

https://lawmin.journals.ekb.eg/article_230435_7ac66cb017be0f01343cc63c61161997.pdf

² على حسن على عبد الجيد، الغلو فى الجزاء وأثره على مدى صحة القرار الإدارى رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2015م، ص 379.

تحقيق غاية أخرى غير تلك التي يتوجب عليها أن تُحقَّقها، حيث يعتبر الجزاء المفروض منحرفاً بسبب عدم تناسبه الواضح مع الخطأ المُرتكب، ولكن لا يُعتبر القرار نوعاً من الانحراف الإداري حيث أن الهدف الأساسي للإدارة لم يتجاوز ما يجب عليها تحقيقه.¹

كما هناك من يعرف الغلو بأنه هو العدم التناسب الشديد بين الجزاء الذي تفرضه السلطات الإدارية والمخالفة التي ارتكبت، حيث يكون الجزاء غير متناسب بشكل مفرط مع الخطأ المرتكب.²

كما يمكن وصف الغلو بأنه "تجاوز واضح للتناسب بين سبب القرار ومحلّه، حيث يقوم القاضي برقابته على مدى ملائمة القرار الإداري، وما يلاحظ فيه هو عدم توازن واضح بين الإجراء المتخذ والسبب الذي دعا إلى اتخاذه".³

وفقاً للتعريفات السابقة يمكن تلخيص الغلو في كون الإدارة تسلك إما طريق الشدة المفرطة أو اللين المفرط في توقيع الجزاء الإداري، فالإدارة لا تمتلك سلطة مطلقة في اختيار الجزاء الإداري، وإنما يتحرك اختيارها ضمن نطاق من جزاءات متنوعة تتراوح بين الحد الأدنى والحد الأقصى، وبالتالي يكون للإدارة الحق في اختيار أحد الجزاءات المقررة شريطة أن يكون مناسباً ومعقولاً، فإذا اختارت الإدارة جزءاً ضمن حدود الاختصاص الممنوحة لها قانوناً، فإنه لا يمكن أن يوصف قرارها بالغلو، ولكن إذا تجاوزت الإدارة التقدير السليم والمعقول، فإنها تتجاوز الاختصاص الممنوح لها، ويؤدي ذلك إلى إمكانية إلغاء القرار بسبب الغلو في اختيار الجزاء الإداري المناسب.⁴

¹ سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق ص 220.

² محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية- القاهرة، 1971م، ص 185.

³ مايا محمد نزار أبو دان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري- دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر ولبنان، مرجع سابق ص 92.

⁴ خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2009، ص 393.

ثانياً: معيار تطبيق نظرية الغلو:

إن معيار عدم المشروعية في الغلو ليس قضية شخصية، بل هو معيار موضوعي يستند بشكل أساسي إلى تقدير خطورة الخطأ أو المخالفة الإدارية المرتكبة، والتي يكون تطبيق الجزاء عليها غير متناسب تماماً من حيث النوع والمقدار، في مثل هذه الحالات، يعتبر القرار الإداري خارج نطاق الشرعية ويدخل في نطاق عدم المشروعية.¹

وبعبارة أخرى، واستناد إلى المعيار الموضوعي يعني الغلو عدم وجود تناسب بين خطورة الخطأ أو المخالفة الإدارية ونوع الجزاء ومقداره المناسب، وبالتالي ينتج عن ذلك خروج القرار الإداري عن نطاق التقدير السليم المطلوب من القانون، الذي يهدف إلى ضمان سير المرافق العامة بشكل منتظم واطراد.²

كما أن هذا المعيار الموضوعي يدعم فكرة أن الإدارة قد تتجاوز الحدود في تقدير الجزاء دون أن تهدف إلى أي غرض غير مشروع، بل تهدف إلى ضمان انتظام سير المرافق العامة وردع المخالفين، وبالتالي يعتبر الغلو عيباً إذا كان الجزاء غير متناسب بشكل واضح مع الخطأ المرتكب، دون أن يظهر أن القرار مشوباً بعيب من عيوب الانحراف، نظراً لعدم توجه الإدارة لتحقيق أي غرض غير المطلوب منها والواجب منها استهدافه.³

ومن جهة أخرى، يكون التقدير السليم للجزاء المناسب للذنب عندما تضع السلطة نفسها في أفضل الظروف لاتخاذ هذا التقدير، مع الحفاظ على روح الموضوعية وابتعادها عن الدوافع

¹ لحسن بن الشيخ آت ملويا، دروس في المنازعات الإدارية - وسائل المشروعية-، الطبعة 04، دار هومة، الجزائر، 2009، ص 353 وما بعدها.

² محمود سلامة جبر، التطورات القضائية في الرقابة على التناسب بين الخطأ والجزاء، مجلة قضايا هيئات الدولة، مجلد 35، العدد الأول، القاهرة، 1991، ص 72

³ محمد حسين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، 1971، ص 184

الشخصية. يجب أن تتوفر لديها العناصر الضرورية لتحقيق ذلك، وهذا الالتزام ليس مجرد ضابط أخلاقي وإنما له أساس قانوني.¹

عندما تقوم الإدارة بتقدير ظروف المخالفة وإصدار الجزاء بصورة موضوعية، فإنه يتم تحقيق التقدير السليم للجزاء الإداري المناسب للمخالفة، وبالتالي فإن القاضي الإداري يقوم عند تصديه لمسألة عدم التناسب التي تنشأ في القرارات الإدارية، بوضع القاضي نفسه في ظروف المصدر الذي أصدر القرار، ويأخذ بعين الاعتبار الأمور المادية والمعنوية التي قد تؤثر على عملية اتخاذ تلك القرارات، ثم بعد ذلك يقوم القاضي بتحليل قانوني للحالة، بناءً على الوقائع بعد التحقق من وجود الحادثة والأسباب المادية، ويتحقق من صحة التطبيق القانوني لها، ويحدد القاضي مدى انطباق الوصف القانوني على الواقعة التي دفعت الإدارة إلى اتخاذ القرار، وهل أن الأحداث والتحويلات التي رافقت اتخاذ القرار أدت إلى تشديد أو تخفيف الجزاء بشكل مفرط؟، ومنه فإن القاضي لا يتصدى إلى تقدير الإدارة في ذاته وإنما ينظر للظروف المحيطة به، فإذا ظهرت له أن تلك الظروف لا تستلزم ذلك الجزاء أمكنه إلغاء القرار نظرًا لعب الغلو الذي يشوبه.²

الفرع الثالث: نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار:

تواجه السلطة التقديرية للإدارة تحديات عديدة بسبب عجز الرقابة التقليدية وعدم فعاليتها وتزايد نطاق سلطات الإدارة وصلاحياتها، وهذا أدى إلى زيادة حدوث انتهاكات وتجاوزات في استخدام هذه السلطة، مما أثر سلبًا على حقوق وحرريات الأفراد، لذلك أصبح من الضروري إعادة تقييم صلاحيات السلطة التقديرية للإدارة ووضع توازن بين امتيازات الإدارة والحدود التي تحمي حقوق وحرريات الأفراد، وهو ما أدى إلى تبني فكرة ترجيح بين المزايا والسلبيات في اتخاذ

¹ مايا محمد نزار أبو دان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري - دراسة مقارنة بين فرنسا ومصر ولبنان، مرجع سابق ص 98.

² لحسن بن الشيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية - وسائل المشروعية -، مرجع سابق ص 356.

القرارات الإدارية كوسيلة لوضع قيود على السلطة التقديرية للإدارة وهو ما اصطلح عليه بنظرية الموازنة بين المنافع والأضرار.¹

أولاً: مضمون نظرية الموازنة:

تعتمد فكرة الموازنة بين المنافع والأضرار أساساً على تحليل القرار الإداري ومضمونه، وتركيزها على التأثير القانوني الذي تهدف الإدارة لتحقيقه،² يجب أن نلاحظ أن تطبيق هذه النظرية يقتصر على الحالات التي تتمتع فيها الإدارة بسلطة تقديرية.³

وينسب الفضل لإنشاء نظرية التوازن بين الفوائد والأضرار إلى القضاء الإداري الفرنسي من خلال مجلس الدولة الفرنسي في القضايا المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة، وقد عمد إلى تعميم هذه النظرية لتشمل جميع المجالات،⁴ وتعتمد هذه النظرية على ثلاثة استفسارات يقوم القاضي الإداري بإثارتها وتتمثل فيما يلي:

- يتساءل القاضي عما إذا كان القرار يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة؟
 - يبحث القاضي حول إمكانية استخدام الوسائل المتاحة لتحقيق وتطبيق هذا القرار.
 - يتأكد القاضي من أن المزايا المترتبة من القرار تفوق الأضرار المحتملة.
- وبمعنى آخر فإن القاضي يأخذ بعين الاعتبار جميع الجوانب المتعلقة بمضمون القرار للتحقق من مدى وجود توازن بين المزايا والأضرار وبين الهدف من القرار، فإذا تأرجحت

¹ مروة فريجة، سعيد فروحات، الموازنة بين المنافع والأضرار في نزع الملكية العامة، مجلة أفاق للعلوم، جامعة الجلفة، مج 06، ع 03، 2021، ص 311.

² يقصد بمحل القرار الإداري ذلك الأثر القانوني الناتج عنه سواء تمثل هذا الأثر في إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغاء هذا المركز.

أنظر: عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، دار جسر للنشر والتوزيع- الجزائر، 2009م، ص 195.

³ زروق العربي، مبدأ الموازنة بين التكاليف والمزايا- النظرية التقييمية كأسلوب حديث لمراقبة ملاءمة القرارات الإدارية، مجلة مجلس الدولة، ع08، 2006م، ص 132.

⁴ خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، مرجع سابق ص 152.

الأضرار فإنه يتعين على القاضي إلغاء القرار، أما إذا تأرجحت المزايا فعلى القاضي أن يعلن صحة ومشروعية القرار، ومما سبق يتضح أن مبدأ الموازنة يرتبط بالآثار الناجمة عن القرار، ويأخذ القضاء في الاعتبار تلك الآثار لتحديد ما إذا كان القرار يحقق المصلحة العامة أم لا.¹ والهدف من رقابة الموازنة في مجال نزع الملكية هو تعزيز سلطة القاضي الإداري في التحقق من توفر شرط المنفعة العامة، وتتجاوز حدود هذه الرقابة المحدودة مجرد التأكد من وجود المنفعة العامة في قرار إداري بنزع الملكية، بل يتعدى ذلك إلى مرحلة الموازنة بين المصالح التي يحققها القرار وتلك التي يتعارض معها، وتفضيل بعضها على البعض للحكم على مشروعية القرار.²

وعليه ووفقاً لهذا النظام القانوني، فإن القاضي الإداري يوازن بين المنافع التي تنشأ من القرار الإداري مقابل العيوب أو النقائص المصاحبة له، ويتم ذلك من خلال مراعاة جميع الحقائق والظروف ذات الصلة بالقرار، والعمل على إجراء تقييم شامل لنفس التحليل الذي أجرته الإدارة، ثم بعد ذلك يقوم باتخاذ القرار بشأن ما إذا كان تقييم الإدارة كان عقلانياً أم غير منطقي.³

ثانياً: موقف القضاء الإداري من رقابة الموازنة:

لقد تم تأسيس رقابة الموازنة واعتمادها عن طريق مجلس الدولة الفرنسي منذ صدور قراره المتعلق بالقضية المعروفة بـ "المدينة الشرقية" في مدينة "ليل" الفرنسية،⁴ وتتلخص تفاصيل هذه القضية إلى أنه في سنة 1966 قامت الحكومة الفرنسية في محاولة منها لإعادة تخطيط وتنظيم مدينة "ليل" وقررت إنشاء مجمع سكني جديد في الجانب الشرقي للمدينة، ويتضمن

¹ Martine Lombard, op.cit, p 281.et voir : Jacqueline Morand-Devoli, op.cit, p 286.

² نبيلة كامل عبد الحليم، دور القاضي الإداري في الرقابة على شرط المنفعة العامة في حالة نزع الملكية- الاتجاه الحديث لمجلس الدولة في مصر وفرنسا، دار النهضة العربية- القاهرة، 1993م، ص 5 و 6.

³ زروق العربي، مبدأ الموازنة بين التكاليف والمزايا، مرجع سابق ص 136.

⁴ نبيلة كامل عبد الحليم، دور القاضي الإداري في الرقابة على شرط المنفعة العامة في حال نزع الملكية- الاتجاه الحديث لمجلس الدولة في مصر وفرنسا، دار النهضة العربية- القاهرة، 1993م، ص 22.

مركبا جامعا وإقامة حي جديد يستوعب بين 20 و25 ألف نسمة وذلك بسبب المشاكل المتعلقة بالمرور، ولتنفيذ هذا التخطيط الجديد كان من الضروري نزع ملكية حوالي 500 هكتار من الأراضي بتكلفة تقدر بمليار فرنك فرنسي.

وقد تم صدور قرار نزع الملكية والهدم من قبل وزير التخطيط والإسكان في 03 أبريل 1968م، إلا أن الهيئة المكلفة بالدفاع عن حقوق المعنيين بالقرار طعن في ذلك القرار وطرحته على رقابة القضاء الإداري على أساس أن هدم مائة سكن يشكل ثمنا باهضا لإنجاز المشروع وبالتالي فهو ليس ذات منفعة عامة.

وبناء على ذلك أصدر المجلس قرارا في القضية مؤكداً على أن "أي مشروع لا يمكن اعتباره ذا فائدة عامة ما لم تتوازن الأضرار المحتملة على الملكية الخاصة والتكاليف المالية المطلوبة والآثار الاجتماعية المترتبة عليه مع المنفعة التي يحققها"، وخلص هذا القرار بأنه "نظراً لأهمية هذا المشروع بشكل عام، فإن إزالة بعض المباني السكنية لتنفيذه لا ينفي وجود فائدة عامة، وبالتالي يجب رفض الطعن في هذا القرار استناداً إلى انحراف السلطة".¹

وبناءً على ما تم ذكره في الحكم، يمكننا استنتاج أن مجلس الدولة الفرنسي قد وضع نظرية جديدة في توازن الميزانية بين التكاليف والنفقات المرتبطة بالمشروع والفوائد التي سيحققها، وقد أدى ذلك إلى توسيع سلطات القاضي الإداري في الرقابة على قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة، حيث لم يعد يكتفي بالنظر البسيط للمنفعة العامة التي ستحققها إجراءات نزع

¹ Le : 28 mai 1971, Ministre de l'équipement et du logement du Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé "ville nouvelle est", M. Long et autre, les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz édition, paris 1999, P 641

- et Pour plus d'informations sur cette affaire, vous pouvez vous référer au site du Conseil d'Etat français via le lien suivant :

<https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/1971-05-28/78825>.

الملكية، بل يتعين عليه النظر بشكل موضوعي واستنادًا إلى جميع الظروف والمعطيات المحيطة بهذه المنفعة في الميزان.¹

وقد تعاقبت القرارات القضائية التي أصدرها مجلس الدولة الفرنسي في مجال رقابة الموازنة لنزاع الملكية للمنفعة العامة، وتوسعت نطاق هذه الرقابة لتشمل مختلف المجالات الحديثة، بما في ذلك الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والبيئية والعمرانية وغيرها.²

أما بالنسبة للقضاء الإداري الجزائري فقد قام بإدراج بعضا من أصول نظرية الموازنة في تعامله مع القرارات الإدارية المتضمنة نزع الملكية لصالح المنفعة العامة، إلا أن هناك بعض الاختلافات من حيث التطبيق في النظام القضائي الجزائري عن تطبيقات القضاء الإداري الفرنسي، حيث تبنى القضاء الجزائري بعضًا من مبادئ نظرية الخطأ الواضح في التقدير عند التعامل مع القضايا المتعلقة نزع الملكية، وهو ما ذهبت إليه الأستاذة فريدة أبركان عندما أشارت إلى امكانية التمييز بين الاجتهاد القضائي المتعلق بالخطأ الواضح في التقدير ونظرية الموازنة بين المنافع والأضرار عندما يتعلق الأمر بنزع الملكية لصالح المصلحة العامة، حيث يعمل القاضي عند مراقبته لمدى تجاوز الإدارة لسلطاتها في القرار المتضمن نزع الملكية و مدي تحقيق متطلبات المصلحة العامة فيه، إضافة إلى أنه يأخذ بعين الاعتبار النتائج المترتبة عن ذلك القرار، وهو نفس النهج الذي يستعمله عندما يتعلق الأمر بالخطأ الواضح في التقدير، إذ أن القاضي يركز على العمليات غير المعقولة والمبالغ فيها بدرجة غير مقبولة.³

¹ رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، مرجع سابق ص 320-321.

² حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية- الرياض، 2003م، ص 179.

³ فريدة أبركان، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق ص 40.

وبناءً على ذلك، فإن هذه النظرية تعتمد على ضرورة مراقبة مشروعية قرار إعلان المنفعة العامة، وضرورة أن يكون هذا القرار مستنداً إلى معايير قانونية تضمن زيادة في المنافع على الأضرار والمساوى.¹

ومن خلال ما سبق فإن القاضي الإداري الجزائري يقوم بربط بين نظرية الخطأ الواضح ونظرية التوازن عند التعامل مع القرارات المتضمنة نزع الملكية، ولتنفيذ هذه النظرية بالكامل يجب على القاضي إثبات وجود خطأ في التقدير في القرار الإداري بشكل واضح، وعليه فإن نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار لا تطبق إلا إذا لوحظ خطأ كبير في التقدير، على الرغم من المقاربتين المتناقضتين للنظريتين، إلا أنهما مرتبطتان ارتباطاً وثيقاً في النظام القضائي الجزائري.²

ويعتمد الموقف الذي قدمته الأستاذة "فريدة أبركان" على قرار صدر عن المحكمة العليا الغرفة الإدارية في 13 جانفي 1991، حيث استتجت المحكمة من تقرير الخبير أن الإجراء المتبع في هذه الحالة وهي عملية المصادرة لم تفي بأي من المتطلبات العامة، بدلاً من ذلك فقد خدم مصالح عائلة واحدة والتي تمتلك الأرض بجوار الطريق، وعلاوة على ذلك لا يُعتبر الهدف المعن للعملية مهماً بما يكفي لتبرير الاستيلاء على ممتلكات المستأنف، وبناءً على ذلك، قضت المحكمة العليا بإلغاء قرار نزع الملكية نظراً للخطأ الفادح في التقدير.³

ومع ذلك، فإننا نجد أن القاضي الإداري الجزائري اتبع مبدأ الموازنة بين المنافع والأضرار في بعض الحالات الأخرى فيما يتعلق بنزع الملكية لصالح المنفعة العامة، حتى لو لم يذكر ذلك صراحة، وعلى سبيل المثال في الحكم المستند إلى القرار الصادر في 13 جانفي 1991 في قضية "بن جيلالي وآخرون" ضد ولاية تيزي وزو وآخرين، حيث قام القاضي بتوازن

¹ رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، مرجع سابق ص 333.

² خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، مرجع سابق ص 160

³ فريدة أبركان، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص 41.

بين المنفعة العامة المرجوة لإنشاء جزء من الطريق وبين حق الملكية الخاصة للمدعين، وأكد أن "الجزء المخصص للطريق بطول 800 متر لا يخدم أي منفعة عامة وسيؤدي إلى تدمير الملكية الزراعية للمدعين". لذلك قدم القاضي الأولوية لحق الملكية الزراعية للمدعين على المنفعة التي ستحققها الدولة من عملية نزع الملكية.¹

وفي حالة أخرى، استند القاضي الإداري الجزائري إلى معيار المنفعة الاجتماعية للمشروع في قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بتاريخ 10 مارس 1990 في قضية بوثلجة لخضر ضد والي ولاية المدية، وفي القرار، جاءت العبارة التالية: "تم تخصيص القطعة الأرضية المتنازع عليها كموقع لإنشاء مجمع تعليمي، وهذا يعتبر أمراً اجتماعياً ذا أولوية...". وما نلاحظه في هذه الحالة أن القاضي أولى أهمية كبيرة للمعيار الاجتماعي وأعطاه الأولوية عن الملكية الخاصة التي تأثرت بعملية نزع الملكية، وبناءً على ذلك رفض الطعن المقدم ضد والي ولاية المدية.²

ومن خلال الأحكام التي تعنى برقابة الموازنة، نجد أن الغالبية العظمى منها محدودة في مجال نزع الملكية، على الرغم من أن هذه الأحكام تشكل خطوة هامة وبداية ناجحة في تطبيق نظرية الموازنة، إلا أنه لا يمكن الاعتماد عليها فقط للزعم بأنها تمثل اتجاهاً حديثاً في رقابة السلطة التقديرية في الجزائر، بل هناك حاجة لمزيد من الدراسات والتطورات لتعزيز هذا الاتجاه وتوسيع نطاق تطبيق نظرية الموازنة في المجالات الأخرى.

¹ فريدة أبركان، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مرجع سابق، ص 42.

² مرجع سابق، ص 49.

الخاتمة

تهدف ضمانات شرعية الجزاء الإداري في القانون الجزائري في الأساس إلى ضمان فرض جزاءات إدارية مشروعة عن طريق السلطات الإدارية المختصة، سواء كانت تقليدية أو مستقلة، وعند احترام هذه الضمانات، يتحصن القرار الإداري المتضمن الجزاء الإداري ويصبح غير قابل للطعن فيه أمام الجهات القضائية المختصة، وتستند هذه الضمانات إلى مصادر تشريعية رسمية وغير رسمية.

وتقسم الضمانات في القانون الجزائري إلى نوعين: الضمانات الإدارية والضمانات التظلمية، فالضمانات الإدارية تستند إلى رقابة الإدارة على نفسها من خلال اتخاذ القرارات الإدارية الصادرة عنها، أما الضمانات التظلمية، فتتمثل في إمكانية رفع التظلمات من قبل المخالفين الذين تم توجيه جزاء إداري لهم، إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري، بهدف مراجعة القرار في حالة انتهاكه للقانون أو تصحيحه في حال وجود خطأ فيه.

أما الضمانات القضائية فتتمثل في السلطة الممنوحة للقاضي الإداري لمراقبة شرعية الجزاءات الإدارية، سواء بواسطة الأساليب التقليدية التي تركز على فحص صحة القرار الإداري من حيث الشروط القانونية الخارجية والداخلية، أو بواسطة الأساليب الحديثة المتعلقة بالنظريات المتبعة في هذا المجال مثل نظرية الخطأ الواضح في التقدير، ونظرية الإفراط، ونظرية التوازن بين المصلحة والضرر، ورغم أن نطاق تطبيق هذه النظريات محدود ويشمل بعض الجزاءات الإدارية فقط، إلا أنها تعتبر جزءاً من ضمانات شرعية الجزاء الإداري في إطار الرقابة القضائية على مشروعياته.

من جهة أخرى، تشمل الضمانات الشكلية والإجرائية والضمانات الموضوعية جوانب مختلفة، سواء كان ذلك فيما يتعلق بالجانب الشكلي مثل صحة صدور القرارات الإدارية بالجزاءات الإدارية أو ما تعلق بتسبب تلك القرارات المتضمنة جزاءات إدارية، أو الجانب الإجرائي مثل احترام حقوق الدفاع وحق الحصول على محامٍ، واستشارة اللجان الفنية ذات الصلة أثناء اتخاذ أو توقيع الجزاءات الإدارية، وكذلك الجهة القضائية المختصة بنظر الطعون

في الجزء الإداري وغيرها، بالإضافة إلى ذلك، تشمل الضمانات الموضوعية احترام مبدأ الشرعية في الجزاءات الإدارية ومبدأ الشخصية، فضلاً عن مبدأ التناسب بين الجزاء الإداري والمخالفة المرتكبة، وجميع هذه الضمانات تخضع لرقابة القاضي الإداري عند الطعن في مشروعية الجزاء الإداري.

أولاً: النتائج:

وبناءً على العرض السابق توصل الباحث إلى جملة من النتائج:

1. أثناء وضع الدستور في 1963 و1976، تجاهل المؤسس الدستوري مبدأ المشروعية وضماناته، ومن بين هذه الضمانات كان مبدأ فصل السلطات، والذي يؤدي إلى استقلالية القضاء، ويعتبر من أهم الضمانات لتحقيق المشروعية، ولم يتسنى تحقيق مبدأ استقلالية القضاء الذي يعد واحداً من أهم الضمانات لتحقيق مبدأ المشروعية.
2. كما أن من خلال دستوري عامي 1989 و1996، قام المؤسس الدستوري بتعزيز مبدأ المشروعية وضماناته بدءاً من بدايته وحتى نهايته، ولاسيما في الدستور الحالي، ويعتبر ذلك تطوراً نوعياً في حماية حقوق وحرريات الأفراد وتعزيز مبدأ السيادة القانونية وتطبيقه بشكل فعال، مع توفير الضمانات الضرورية لتحقيق ذلك على أرض الواقع.
3. إن الجزاءات الإدارية تُفرض في عدة مجالات لا تقتضي أن تكون مرتبطة بعلاقة خاصة بين الفرد والإدارة، سواء كانت علاقة وظيفية تنظيمية أو تعاقدية، وتُستخدم لمواجهة أفعال يمكن أن يقوم بها أي فرد في المجتمع، وقد لا تكون هذه الأفعال ذات طابع جنائي ملموس أو ذات خطورة إجرامية.
4. كما أن من خلال دراستنا لموضوع الجزاءات الإدارية، نلاحظ أن لها نظامها القانوني الخاص الذي يحكمها وينظم قواعد تطبيقها، وهذا النظام يختلف عن الأنظمة التي تحكم العقوبات الأخرى.

5. رغم أهمية الجزاءات الإدارية والدور الذي تلعبه، إلا أنها تواجه تحدياً دائماً في إيجاد التوازن المناسب بين سلطة الإدارة التنفيذية وحقوق وحرّيات الأفراد المعنيين بتلك العقوبات. فعلى الرغم من حاجة الإدارة لاستخدام سلطتها الردعية لأداء وظيفتها التنفيذية، إلا أنه يجب ضمان عدم المساس بحقوق وحرّيات الأفراد المتعرضين لتلك الجزاءات.

6. تم اتخاذ احتياطات من قبل المشرع لضمان سلامة القرارات الإدارية المتعلقة بالجزاءات الإدارية، وذلك من خلال تجنب وجود عيوب في المشروعية الخارجية والداخلية لهذه القرارات والتأكد من أنها تتبع الإجراءات المنصوص عليها، فبالالتزام بهذه الإجراءات يكون القرار الإداري مشروعاً ويكون محصناً من أي طعن أو تعديل أو إلغاء، وبالإضافة إلى ذلك يتعين احترام الضمانات الشكلية والإجرائية والموضوعية، حيث يجب أن يتم تلبية متطلبات الشكل والإجراءات القانونية المتعلقة بتوقيع الجزاءات الإدارية وضمان وجود توازن بين الجزاء والمخالفة المرتكبة

7. يستند القاضي الإداري الجزائري في رقابته القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية إلى عدة نظريات مثل نظرية الخطأ البين في التقدير ونظرية الغلو ونظرية الموازنة بين المنافع والأضرار، تعد هذه النظريات ضمن الضمانات التي تعزز مشروعية الجزاءات الإدارية. ومع ذلك، فإن الأحكام التي تم التوصل إليها والتي تمثل بداية تطبيق نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار لا تكفي للزعم بأن القضاء الإداري الجزائري يعتمد هذا الأسلوب الحديث في رقابته على شرعية الجزاءات الإدارية، وذلك يعود إلى انحصار تطبيق هذه النظرية في مجال نزع الملكية لصالح المنفعة العامة.

8. تكمن أهمية ضمانات مشروعية الجزاء الإداري في الضمان والحماية الفعالة لحقوق الأفراد الخاضعين للجزاء الإداري، سواء كانت هذه الضمانات من نوع إداري أو قضائي، أو تتعلق بالجوانب الشكلية والإجرائية والموضوعية، كما أن وجود هذه الضمانات يسهم في تعزيز التوازن بين الفرد والسلطة الإدارية، حيث يكون الفرد في وضعية غير متكافئة مقابل السلطة

والامتيازات التي تتمتع بها الإدارة، ومن خلال توفير هذه الضمانات، يمكن تحقيق الحماية اللازمة لحقوق الأفراد وتجنب إساءة استخدام السلطة الإدارية في تنفيذ الجزاء الإداري.

9. تتمثل الرقابة القضائية على سلطة الإدارة أثناء تنفيذها لصلاحياتها في توقيع الجزاءات الإدارية في ضمانات حماية حقوق الأفراد وحررياتهم الأساسية، وذلك من خلال منع أي تعسف في استخدام السلطة من قبل الإدارة، ويتم تحقيق هذه الضمانة من خلال تدخل السلطة القضائية التي تكون مسؤولة عن مراقبة وتقييم شرعية الإجراءات الإدارية وصحتها ومطابقتها للقوانين والأنظمة المعمول بها، وبذلك تعد الرقابة القضائية ضمانات أساسية للحفاظ على سلامة وعدالة العمل الإداري وتأكيدا على حقوق المواطنين.

10. ينبغي الالتزام بمجموعة من المبادئ أثناء توقيع الجزاءات الإدارية لضمان مشروعيتها وحماية حقوق وحرريات الأفراد، و تشمل هذه المبادئ: الشرعية، الشخصية، التناسب، وعدم الرجعية أساسية في هذا الصدد، حيث يجب أن يتم تطبيق الجزاءات الإدارية وفقاً للقانون واحترام حقوق المخالفين، كما يتوجب توقيعها بعناية وبشكل دقيق لحماية الحقوق الفردية والعامّة، وتأكيدا على مشروعيتها، وتعتبر تلك المبادئ هي التي تضمن الإجراءات النظامية والمشروعية لتوقيع الجزاءات الإدارية وتحقيق التوازن بين سلطة الإدارة وحقوق الأفراد.

11. إن دور القاضي الإداري ينحصر في تقييم مدى مشروعية أو غير مشروعية

القرار الإداري، وذلك من خلال استخدام الوسائل والإجراءات القانونية المتاحة له. يقوم القاضي بفحص القرار الإداري لتحديد ما إذا كان يحمل أي عيوب، مثل عيوب الاختصاص أو الشكل والإجراءات، أو مخالفة القانون المحلي، أو وجود سبب غير مشروع لاتخاذ القرار، أو انحراف في استخدام السلطة.

ويستخدم القاضي الإداري الأدوات والآليات القانونية المناسبة للتحقق من صحة وقانونية القرار الإداري، مما يمكنه من اكتشاف أي عيوب تنتهك القوانين والمبادئ القانونية. بناءً على

تلك الاستنتاجات، يصدر القاضي قراره بشأن مشروعية القرار الإداري وقد يُلزم الجهة الإدارية باتخاذ إجراءات تصحيحية أو إلغاء القرار إذا تبين أنه غير مشروع.

وبهذه الطريقة، يلعب القاضي الإداري دورًا هامًا في ضمان الشفافية والعدالة في عملية اتخاذ القرارات الإدارية وفقًا للقوانين والمبادئ القانونية.

12. في ظل قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08، منح المشرع الجزائري صلاحيات أوسع للقاضي الإداري، مما يتيح له أداء دور فعال وإيجابي في الدعاوى الإدارية عمومًا. يهدف ذلك إلى تحقيق تطبيق القانون والحرص على حماية مبدأ المشروعية من جهة، وحماية حقوق وحرّيات الأفراد من تعسف الإدارة من جهة أخرى، ويعكس هذا التوجه الرغبة في تحقيق التوازن والعدالة في العلاقة بين الإدارة والمواطنين، وتعزيز حكم القانون وسيادة المبادئ القانونية في المجال الإداري.

ثانيًا: التوصيات:

يوصي الباحث في نهاية الدراسة بـ:

1. لقد تأكدت فعالية الجزاءات الإدارية وملائمتها في عدة مجالات وفي تصديها لمختلف أنواع المخالفات، ويتجلى ذلك من خلال التطور السريع الذي شهدته ومن الدور الردعي الذي تلعبه في قطاعات هامة مثل الاقتصاد والمرور والمنافسة، وبناءً على ذلك ينبغي التأكيد على ضرورة توسيع نطاقها وتحديد إطارها بضمانات وقواعد تضمن حقوق الأفراد وحرّياتهم، هذا ما سيسمح للإدارة بمزاولة نشاطاتها بكفاءة وسلامة، مع تجنب تحويل تلك العقوبات إلى أدوات ردعية تستخدمها الإدارة بشكل تعسفي.

2. قام المشرع الجزائري بتضمين الجزاءات الإدارية في نصوص مختلفة، ما يساعد على تحديد الأعمال المخالفة للقانون في كل مجال بشكل منفصل، بمراعاة طبيعة المجال والشروط والضوابط المعينة له، وبواسطة ذلك يمكن تحديد الجزاء الملائم لكل مخالفة، وتحقيق الردع اللازم لها، على الرغم من ذلك يجب عمل على تجميع تلك النصوص في قانون خاص

موحد يحدد إطارها العام مهما كان مجالها. وذلك بغرض تسهيل أداء المهام الإدارية وخدمة المجتمع بأفضل شكل ممكن، كما يجب أن يتضمن القانون معايير وإجراءات واضحة لتنفيذ الجزاءات الإدارية وضمان تطبيقها بشكل عادل ومتكافئ.

3. العمل على تبسيط إجراءات توقيع الجزاءات الإدارية وعدم الاعتماد على سلسلة طويلة ومعقدة من الخطوات، مع مراعاة تحقيق التوازن بين المرونة في تطبيقها وضرورة وجود ضمانات إجرائية وموضوعية تكفل حقوق الأفراد.

4. ينبغي على المشرع الجزائري التدخل واقتراح التعديلات والتحسينات اللازمة للنصوص القانونية المعنية بهذه الجزاءات، بهدف تعزيز حماية المصالح العامة، وتحقيق التوازن المطلوب في تنفيذ الجزاءات الإدارية.

5. تتعهد الإدارة بالاحترام الكامل للضمانات المتعلقة بتوقيع الجزاءات الإدارية من تلقاء نفسها، دون الانتظار لتدخل الجهاز القضائي لتأكيد صحة تلك القرارات المتضمنة جزاءات إدارية، فمن خلال تبني الإدارة لهذا المبدأ، يتم إعادة بناء الثقة بين الأفراد والإدارة.

6. تعزيز سلطة القاضي الإداري في مجال توقيع الجزاءات الإدارية.

7. يجب تحديد السلطة التقديرية المتسعة للإدارة، حيث لا يمكن للإدارة أن تكون في نفس الوقت حاكمًا وخصمًا، علاوة على ذلك، يجب تسهيل إجراءات توقيع الجزاءات الإدارية وتبسيطها، بحيث لا تصبح سلسلة طويلة ومعقدة تؤثر على المرونة في توقيعها، مع الحرص على عدم التأثير السلبي على الضمانات الموضوعية والإجرائية التي تحكم مبادئ نظرية العقاب.

8. يجب وضع مقياس دقيق يحدد نطاق تدخل الجزاء الإداري في هذا السياق، بهدف تخفيف العبء على النظام القضائي والأفراد على حد سواء.

9. يجب أن يُولي المشرع اهتمامًا كبيرًا بالجزاءات غير المالية أو التي ترتبط بالحقوق كإلغاء التراخيص، وذلك من أجل مواجهة الأفراد الذين لا يهتمهم دفع المبالغ المالية مهما كانت قيمتها، وإنما يولون اهتمامًا بعدم تعطيل مصالحهم التجارية أو مؤسساتهم.
10. ينبغي توضيح مفهوم المنفعة العامة بشكل واضح، بحيث يقوم القاضي الإداري بمهمة تحقيقها بعمق في أحكامه، كما يجب تغيير الممارسة الحالية التي تترك الهيئات الإدارية مطلقة في تقييم وجود المنفعة العامة أو عدمها، وذلك لضمان التوافق مع النهج الواقعي وضمان الاستقلالية والعمق في تحقيق المنفعة العامة.
11. من الضروري أن يتبنى القضاء الجزائري نظرية الخطأ البين في التقدير كمنظورية عامة للرقابة القضائية على السلطة التقديرية، كما يجب توسيع نطاق هذه النظرية لتشمل جميع المجالات، وليس مقتصرة على القرارات التأديبية فقط. ويأتي ذلك نظرًا لتزايد نشاط الدولة وتطور وظائفها، مما يستدعي تعدد مجالات العمل الإداري. ويتبنى هذه النظرية العامة، يتسنى للقضاء الجزائري ممارسة دوره بشكل فعال في ضبط السلطة التقديرية والحفاظ على مبادئ العدالة والتوازن في جميع جوانب العمل الإداري.
12. رغم وجود جميع الضمانات المذكورة سابقًا، يتعين أن تكون هذه الضمانات متناسبة مع مستوى الأفراد المتأثرين بها، فلا يمكن أن تكون للجزاءات الإدارية ضمانات تفوق مستوى الأفراد المخاطبين بها، بل يجب ضبط هذه الضمانات وفقًا لظروف واحتياجات الأفراد، وضمان عدم تجاوزها حدود المعقول والعاقل، وينبغي أن تتناسب مشروعية الجزاءات الإدارية مع المستوى والحقوق الفردية للأفراد المعنيين بها، وذلك من أجل تحقيق العدالة والتوازن في العلاقة بين الإدارة والأفراد.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: قائمة المصادر.

- القرآن الكريم.

- الدساتير:

- 1 الدستور الجزائري لسنة 1976، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 94، الصادرة في: 24 نوفمبر 1976
- 2 الدستور الجزائري لسنة 1989، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 09، الصادرة في: 19 مارس 1989.
- 3 الدستور الجزائري لسنة 1996، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 54، الصادرة في: 19 سبتمبر 1996
- 4 الدستور الجزائري لسنة 2020، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 82، الصادرة في: 30 ديسمبر 2020

- القوانين والأوامر والمراسيم:

- 1 القانون العضوي 01/98 المحدد لاختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله المؤرخ في 1998/05/30، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر في 1998/06/01.
- 2 الأمر 03/09 المؤرخ في 22 جويلية 2009 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرقات وسلامتها وأمنها المعدل والمتمم للقانون 14/01 المؤرخ في 19 جمادي الأولى 1422 الموافق 19 غشت 2001، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 46 المؤرخة في 19 أوت 2001.
- 3 الأمر 01/09 المؤرخ في 2009/07/22، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009 المعدل والمتمم أيضاً بموجب الأمر رقم 10-04 المؤرخ في 2010/08/26،

- الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 50 المؤرخة في 2010/09/01.
- 4 الأمر 12/08 المؤرخ في 25 يونيو 2008 المتعلق بمجلس المنافسة، الجريدة الجزائرية الرسمية، عدد 36.
- 5 الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15/07/2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 46، المؤرخة في 16 جويلية 2006م.
- 6 الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 28 فبراير 2006، يحدد شروط وقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 12، 2006.
- 7 الأمر 01/01 المؤرخ في 03/07/2001 المتضمن قانون المناجم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 35 لسنة 2001، والمعدل والمتمم بالأمر 01/07 المؤرخ في 01/03/2007، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 16 لسنة 2007.
- 8 الأمر 03/2000 المؤرخ في 05/08/2000 المتعلق بالقواعد العامة للبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 48.
- 9 الأمر 06/95 المؤرخ في 25/01/1995 المتعلق بالمنافسة والمعدل بالأمر 03/03، وقد عدل هذا القانون بـ 12/08 المؤرخ في 25 يونيو 2008، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 36.
- 10 الأمر 89/75 المؤرخ في 30/12/1975 المتضمن قانون البريد والمواصلات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 29 المؤرخة في 09 أبريل 1976.

- 11 الأمر رقم 83/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 44، الصادرة بتاريخ 23 ماي، 1969،
- 12 الأمر 156/66 المتضمن قانون العقوبات المعدل بالقانون رقم 14/11 المؤرخ في 02 أوت 2010، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 06.
- 13 قانون رقم 16/20 المؤرخ في 31 ديسمبر 2020، والمتضمن قانون المالية لسنة 2021، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 83 المؤرخة في 23 ديسمبر 2021.
- 14 القانون رقم 04/18 المؤرخ في 10/05/2018 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 27 المؤرخة في 13 ماي 2018.
- 15 القانون رقم 04/17 المؤرخ في 16 فبراير 2017 المعدل والمتمم للقانون رقم 07/79 المؤرخ في 21 يوليو 1979 المتضمن قانون الجمارك، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 11 المؤرخة في 16 فيفري 2017.
- 16 القانون 13/16، المؤرخ في 03 صفر عام 1438 الموافق لـ 03/11/2016، يحدد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 65 المؤرخة في 06 نوفمبر 2016.
- 17 القانون 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 1996، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 14 الصادر بتاريخ 7 مارس 2016.
- 18 القانون رقم 05/14 المؤرخ في 24/02/2014 المتضمن قانون المناجم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 58 لسنة 2014 والذي ألغى الأمر رقم 10/01 المؤرخ في 03/07/2001 المتضمن قانون المناجم، الجريدة

- الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 35 لسنة 2001، والمعدل
والمتمم بالأمر 02/07 المؤرخ في 01/03/2007، الجريدة الرسمية للجمهورية
الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 16 لسنة 2007.
- 19 القانون رقم 14-04 مؤرخ في 24 ربيع الثاني عام 1435 الموافق 24 فبراير سنة
2014 يتعلق بالنشاط السمعي البصري.
- 20 القانون 08/12 المؤرخ في 25 يونيو والمتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم للقانون
03/03 المؤرخ في 28 جمادي الأول 1424هـ، الموافق لـ 20 جويلية 2003، الجريدة
الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 43.
- 21 القانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية
للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 12، الصادرة بتاريخ 29/02/2012.
- 22 القانون رقم 04/12 المؤرخ في 12 جانفي 2012، المتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة
الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 02، الصادرة بتاريخ
2012/01/15.
- 23 القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية
للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 37، الصادرة بتاريخ 03/07/2011.
- 24 القانون 06/10 المؤرخ في 15 أوت 2010 المعدل والمتمم للقانون 02/04 المحدد
لقواعد المطبقة على الممارسات التجارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية
الديمقراطية الشعبية، عدد 46 بتاريخ 18 أوت 2010.
- 25 القانون رقم 11/08 المؤرخ في 25 يونيو 2008 والمتعلق بشروط دخول الأجانب إلى
الجزائر واقامتهم فيها وتنقلهم بها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية
الشعبية، عدد 36 الصادرة في 02 جويلية 2008.
- 26 القانون رقم 07/05 المؤرخ في 28 أفريل 2005 يتعلق بالمحروقات، الجريدة الرسمية
للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 50 لسنة 2005، المعدل والمتمم

- بموجب الأمر رقم 10/06 المؤرخ في 29 جويلية 2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 48 لسنة 2006، والقانون رقم 01/13 المؤرخ في 20 فيفري 2013، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 11 لسنة 2013.
- 27 القانون رقم 08/04 المؤرخ في 27 جمادي الثاني عم 1425 الموافق لـ 14 غشت سنة 2014 المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 52.
- 28 القانون رقم 10/03 المؤرخ في 20/07/2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 43.
- 29 قانون رقم 21/01 المؤرخ في 22 ديسمبر 2021، والمتضمن قانون المالية لسنة 2022، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 79 المؤرخة في 31 ديسمبر 2020.
- 30 القانون 29/90 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم بالقانون 05/04 والمعدل والمتمم بالقانون 15/08 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 52.
- 31 القانون 10/90 المؤرخ في 14/04/1990 المتعلق بالنقد والقرض، الملغي بالأمر 11/03 المؤرخ في 26/08/2003 المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 52 بتاريخ 27/08/2003، المعدل والمتمم بموجب الأمر 09-01 المؤرخ في 22/07/2009، المتضمن قانون المالية التكميلي لسنة 2009 المعدل والمتمم أيضاً بموجب الأمر رقم 10-04 المؤرخ في 26/08/2010، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 50 المؤرخة في 01/09/2010.

- 32 القانون رقم 07/90 المؤرخ في 03 أفريل 1990 المتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 14 لسنة 1990، المعدل بالقانون العضوي رقم 05/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بالإعلام، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 02 .
- 33 القانون رقم 03/83 المؤرخ في 05/02/1983 المتعلق بحماية البيئة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 06.
- 34 المرسوم الرئاسي 71/01 المؤرخ في 25/03/2001 المتضمن أحداث اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 18 بتاريخ 28/03/2001.
- 35 المرسوم الرئاسي 22/92 المؤرخ في 22/02/1992، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 15 بتاريخ 26/02/1992.
- 36 المرسوم التشريعي رقم 10/93 المعدل بالقانون 04/03 المؤرخ في 17 فبراير سنة 2003، المتضمن لجنة تنظيم عمليات البورصة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 02.
- 37 المرسوم التنفيذي رقم 150/04 المؤرخ في 19 ماي 2004 المتضمن القانون الخاص بشرطة المناجم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 32 المعدل والمتمم بالقانون 05/14 الموافق لـ 24 فبراير 2014، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 18.
- 38 المرسوم التنفيذي رقم 247/94 المؤرخ في 10 أوت 1994 المحدد لصلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 53.

39 المرسوم التنفيذي رقم 416/91 المؤرخ في 02 نوفمبر 1991 المحدد لشروط بإنشاء واستغلال المنشآت الرياضية واستغلالها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 54.

40 المرسوم التنفيذي 126/84 المؤرخ في 19 ماي 1984 المتعلق باختصاصات وزير الري والبيئة والغابات ونائب وزير المكلف بالبيئة والغابات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 22.

41 المرسوم رقم 156/74 المؤرخ في 12 يوليو 1974 المتضمن إحداث لجنة وطنية للبيئة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 59.

- المعاجم والقواميس:

1. المعجم الوسيط مجمع اللغة العربية، الهيئة العامة لمطابع الأميرية، القاهرة 1985
2. المعجم القانوني، مجمع اللغة العربية بالقاهرة، 1999
3. أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم المعروف بابن منظور، معجم لسان العرب، الجزء 61، دار صادر، بيروت، 2009م.

ثانيا: قائمة المراجع باللغة العربية

✓ الكتب:

1. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الإداري، الدار الجامعية- بيروت، لبنان، 1994م.
2. إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري- مبدأ المشروعية، منشأة المعارف- الإسكندرية، 2003م.
3. أحسن بوسقيعة، المنازعات الجمركية، دار هومة- الجزائر، ط3، 2008م.
4. أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية- الجزائر، 1994م.
5. أشرف عبد الفتاح أبو المجد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، مصر، 2008.

6. إعاد علي محمود القيسي، القضاء الإداري وقضاء المظالم، دار وائل للنشر والتوزيع- عمان، 1999م.
7. أمال عثمان، شرح قانون العقوبات الاقتصادي في جرائم التموين، دار النهضة العربية- القاهرة، 1987م.
8. أمزيان عزيز، المنازعات الجنائية في التشريع الجزائري، دار الهدى- الجزائر، 2005م.
9. أنس جعفر، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية- القاهرة، 2004م.
10. أيمن رمضان الزيني، العقوبات السالبة للحرية القصيرة المدى وبدائلها، دار النهضة العربية- القاهرة، مصر، 2005م.
11. إيهاب عبد المطلب، العقوبات الجنائية في ضوء الفقه والقضاء، المركز القومي للإصدارات القانونية- القاهرة، 2009م.
12. بلال أمين زيد الدين، التأديب الإداري- دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الفكر الجامعي- الإسكندرية، مصر، 2015م.
13. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، دار النهضة العربية- القاهرة، مصر، 2007م.
14. جورج فيدال، بيار دلفولفية، القانون الإداري، ترجمة: منصور القاضي، ج2، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع- بيروت، لبنان، 2001م.
15. جورج شفيق ساري، رقابة التناسب في نظام القانون الدستوري، دار النهضة العربية- القاهرة، 2000م.
16. حاحة عبد العالي، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، مكتبة الوفاء القانونية للنشر والتوزيع- الإسكندرية، مصر، 2018م.
17. حسن أحمد الطراونة، توفيق صالح عبد الهادي، الرقابة الإدارية، دار حامد- عمان، الأردن، 2011م.

18. حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، عالم الكتب- القاهرة، 1971م.
19. حسين إبراهيم صالح، النظرية العامة للظروف المخففة- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية- القاهرة، 1970م.
20. حسين عبد المؤمن بدران، العقد والجزاء الجنائي- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية- القاهرة، مصر، 1993م.
21. حسين فريحة، الإجراءات الإدارية والقضائية لمنازعات الضرائب المباشرة، منشورات دحلب- الجزائر، 1994م.
22. الحكيم سعيد، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، دار الفكر العربي- القاهرة، 1987م.
23. حمادة محمد شطا، تطور وظيفة الدولة- المرافق العامة، ديوان المطبوعات الجامعية- الجزائر، 1984م.
24. حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية- الرياض، 2003م.
25. حمدي سليمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية- دراسة تحليلية وتطبيقية، دار الثقافة للنشر والتوزيع- عمان، 2010م.
26. خالد خليل الظاهر، القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية- قضاء الإلغاء، قضاء التعويض، مكتبة القانون والاقتصاد- الرياض، 2009م.
27. خروع أحمد، دولة القانون في العالم العربي الإسلامي- بين الأسطورة والواقع، ديوان المطبوعات الجامعية- الجزائر، ط2، 2008م.
28. خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، 2011م.

29. خليفة سالم الجهمي، الرقابة القضائية على التناسب بين العقوبة والجريمة في مجال التأديب، دار الجامعة الجديدة للنشر - الإسكندرية، 2009م.
30. خليل محسن، مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري، مطبعة التوني - الإسكندرية، مصر، 1993م.
31. داود عبد الرازق الباز، مبدأ المشروعية وقضاء المسؤولية الإدارية، دار الفكر الجامعي - مصر، 2016م.
32. رشيد خلوفي، القضاء الإداري - تنظيم واختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية - الجزائر، 2007م.
33. رمزي طه الشاعر، تدرج البطلان في القرارات الإدارية - دراسة مقارنة، دار التيسير للطباعة - القاهرة، 2000م.
34. رمسيس بهنام، النظرية العامة للقانون الجنائي العقد والجزاء الجنائي - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية - القاهرة، مصر، 1993م.
35. رمسيس بهنام، علم مكافحة الأجرام، منشأة المعارف - الإسكندرية، مصر، 1991م.
36. رمضان محمد بطيخ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الإدارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها، دار النهضة العربية - القاهرة، 1996م.
37. زاهر عبد الرحيم عاطف، الرقابة على الأعمال الإدارية، دار الراجحة للنشر والتوزيع - عمان، 2009م.
38. زكي محمد النجار، حدود سلطات الإدارة في توقيع عقوبة الغرامة، دار النهضة العربية - القاهرة، مصر، 1999م.
39. زكي محمد النجار، فكرة الغلط البين في القضاء الدستوري، دار النهضة العربية - القاهرة، 1997م.

40. زيد منير عبوي، وسامي محمد هشام حرير، مدخل الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق، دار الشروق للنشر - عمان، الأردن، 2005م.
41. سامي الطوخي، الإدارة بالشفافية الطرق إلى الإصلاح والتنمية، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، دار النهضة العربية - القاهرة، 2006م.
42. سامي الطوخي، الرقابة القضائية على تسيب القرارات الإدارية - دراسة تطبيقية مقارنة، دائرة القضاء - أبو ظبي، 2013م.
43. سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري - تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية - التنظيم القانوني للوظيفة العامة - نظرية العمل الإداري، منشأة المعارف - الإسكندرية، 2004م.
44. سامي جمال الدين، الدعوى الإدارية، منشأة المعارف - الإسكندرية، ط2، 2003م.
45. سامي جمال الدين، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة - دراسة تحليلية مقارنة للسلطة التقديرية للإدارة، دار النهضة العربية - القاهرة، 1992م.
46. سحر جبار يعقوب، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في فرض الجزاءات الإدارية في عقد التوريد (دراسة مقارنة)، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة - مصر، الطبعة الأولى، 2020.
47. سعاد نائف البرنوطي، أساسيات إدارة الأعمال، دار وائل للنشر - الأردن، 2001م.
48. سعيد حسن محمد، القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، دار المؤيد - الرياض، 2000م.
49. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي - القاهرة، ج02، ط07، 1996م.
50. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي - القاهرة، ط4، 1976م.
51. سليمان محمد الطماوي، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي - القاهرة، ط04، 1967م.

52. سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مطبعة عين شمس - القاهرة، ط03، 1978م.
53. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، مبادئ القانون الإداري، مجلد 02، دار الفكر العربي، مصر، 2014.
54. سمية كامل، الشكل في القرارات الإدارية - دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت، 2013م.
55. سمير الجنزوري، الغرامة الجنائية - دراسة مقارنة، منشورات المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، 1967م.
56. سمير صادق، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي - القاهرة، 1969م.
57. السيد أحمد مرجان، تراخيص أعمال البناء والهدم، دار النهضة العربية - القاهرة، 2002م.
58. السيد محمد حسن الجوهري، الرقابة على مشروعات استثمار القطاع العام من خلال الاتصالات المحكمة، الرقابة البرلمانية، رقابة الأجهزة التنفيذية، منشأة المعارف - الإسكندرية، 2007م.
59. صالح هاشم صادق، التخطيط والرقابة، الجامعة المفتوحة للنشر - طرابلس، 1998م.
60. طارق المجذوب، المرجع في الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية - لبنان، 2005م.
61. طارق سلطان، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقدين معها في العقود الإدارية وضوابطها - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية - القاهرة، مصر، 2010م.
62. طارق طه، التنظيم - النظرية، الهياكل، التصميمات، الدار الجامعية الجديدة - الإسكندرية، 2007م.
63. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، دار النهضة العربية - القاهرة، 1985م.

64. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعات وضوابط خضوع الإدارة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة- القاهرة، مصر، 1963م.
65. عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي- الإسكندرية، مصر، 2008م.
66. عامر إبراهيم الشمري، العقوبات الوظيفية، منشورات زين الحقوقية- بيروت، لبنان، دون سنة النشر.
67. عبد العزيز خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي- الإسكندرية، مصر، 2000م.
68. عبد العزيز خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، دار الكتاب الحديث- القاهرة، مصر، 2008م.
69. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف الجامعية- الإسكندرية، 2008م.
70. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي- الإسكندرية، 2002م.
71. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبة الإدارية (الغرامة، الوقف، الإزالة، سحب وإلغاء التراخيص، الغلق الإداري)، منشأة المعارف- القاهرة، مصر، 2007م.
72. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة- تدرج العقوبة من الغرامة إلى الغلق الإداري، دار الكتاب الحديث- القاهرة، 2008م.
73. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري- قضاء الإلغاء، منشأة المعارف- الإسكندرية، 1998م.
74. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف- الإسكندرية، 2003م.

75. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، منشأة المعارف- الإسكندرية، 2003م.
76. عبد الفتاح عزمي، تسييب الأحكام وأعمال القضاة، دار الفكر العربي، مصر، 1998م.
77. عبد القادر عبد الحافظ الشخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع- الأردن، 1983م.
78. عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للنشر والتوزيع- الجزائر، 2012م.
79. عبد الكريم أبو مصطفى، الإدارة والتنظيم المفاهيم والوظائف والعمليات، مكتبة الاشعاع- الإسكندرية، 2001م.
80. عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة- دراسة مقارنة، دار النهضة العربية- القاهرة، مصر، 2001م.
81. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مطابع جامعة دمشق- دمشق، 1995م.
82. عبد الوهاب البنداري، طرق الطعن في العقوبات التأديبية إداريا وقضائيا، دار الفكر العربي، القاهرة، 2000م.
83. عبد الوهاب البنداري، العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة، دار الفكر العربي- القاهرة، 1995م.
84. عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، دار الفجر للنشر والتوزيع- القاهرة، 2005م.
85. عصام عفيفي حسيني عبد البصير، مبدأ الشرعية الجنائية- دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقهاء الجنائي الإسلامي، دار النهضة العربية- القاهرة، 2003م.
86. علي السلمي، الإدارة العامة، دار غريب للطباعة والنشر- القاهرة، 1989م.
87. علي حسن عبد المجيد، الغلو في الجزاء وأثره على مدى صحة القرار الإداري، دار النهضة العربية- القاهرة، 2007م.
88. علي خطار شنتاوي، القضاء الإداري، مطبعة كنعان- عمان، الأردن، 1995م.

89. علي خطار شنتاوي، تسبيب القرارات الإدارية في فرنسا والأردن، مجلة الدراسات والعلوم الإنسانية، مج 22، ع 26، 1995م.
90. علي خطار شنتاوي، موسوعة القضاء الإداري، دار الثقافة- القاهرة، ج2، 2001م.
91. علي عبد الفتاح محمد، القضاء الإداري- مبدأ المشروعية ودعوى الإلغاء- دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر- القاهرة، مصر، 2009م.
92. علي يوسف محمد العلوان، نفاذ القرارات الإدارية وسريانها بحق الأفراد في الأردن- دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراة، جامعة عمان، عمان، 2005م.
93. عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية العامة، ط 1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2014م.
94. عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية في غير مجالي العقود والتأديب الوظيفي في القانون الجزائري، مكتبة الوفاء القانونية- الإسكندرية، مصر 2016م.
95. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار جسر للنشر والتوزيع- الجزائر، ط2، 2007م.
96. عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في الإجراءات المدنية والإدارية- دراسة تشريعية وقضائية وفقهية، جسر للنشر والتوزيع- الجزائر، 2009م.
97. عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القانوني الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية- الجزائر، ج02، 1998م.
98. عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية- الجزائر، 1990م.
99. عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة للنشر والتوزيع- الجزائر، 1999م.
100. العوجي مصطفى، الاتجاهات الحديثة للوقاية من الجريمة، المركز العربي للدراسات والأبحاث- الرياض، 1987م.

101. غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، دار النهضة العربية- القاهرة، مصر، 1998م.
102. فريد علواش، آليات حماية القاعدة القانونية الدستورية في الجزائر، دار الجامعة الجديدة- مصر، 2010م.
103. فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع- عمان، الأردن، 2005م.
104. كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للنشر والتوزيع- الجزائر، 2004م.
105. لحسين بن الشيخ ات ملويا، دروس في المنازعات الإدارية- وسائل المشروعية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع- الجزائر، ط4، 2009م.
106. لحسين بن الشيخ أث ملويا، المنتقي في قضاء مجلس الدولة، دار هومة للنشر والتوزيع- الجزائر، ج1، 2002م.
107. لحسين بن الشيخ أن ملويا، مبادئ الاثبات في المنازعات الإدارية، دار هومة للنشر والتوزيع- الجزائر، 2002م.
108. لحسين بن الشيخ ملويا، المنتقي في قضاء مجلس الدولة، دار هومة للطباعة- الجزائر، ج2، 2004م.
109. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف- الإسكندرية، 2000م.
110. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة- الإسكندرية، 2004م.
111. مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية- الدنمارك، 2008م.
112. مايا محمد نزار أبو دان، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري- دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا ولبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب- لبنان، 2011م.

113. محمد الروبي، إخراج الأجانب من إقليم الدولة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 2001م.
114. محمد أمين مصطفى، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، دار الجامعة الجديدة- القاهرة، مصر، 1996م.
115. محمد الديداموني عبد العال، الرقابة السياسية والقضائية على أعمال الإدارة المحلية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008م.
116. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع- عنابة، الجزائر، 2002م.
117. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع- الجزائر، 2005م.
118. محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2009م.
119. محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري- القسم العام، دار الجامعة الجديدة- الإسكندرية، مصر، 1996م.
120. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر- الإسكندرية، 2000م.
121. محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع- عمان، الأردن، 2003م.
122. محمد حسنين عبد العال، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي- الإسكندرية، 2004م.
123. محمد حسنين عبد العال، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء، دار النهضة العربية- القاهرة، 1971م.

124. محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون القاعدة القانونية، منشورات الحلبي الحقوقية- بيروت، لبنان، 2010م.
125. محمد خدري حسن، القانون الإداري، مكتبة الجامعة الشارقة- الأردن، دون سنة النشر.
126. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية- بيروت، لبنان، 2003م.
127. محمد رفعت عبدالوهاب، القضاء الإداري الكتاب الثاني: "قضاء الإلغاء، قضاء التعويض وأصول الإجراءات، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2005م.
128. محمد زكي أبو عامر، قانون العقوبات- القيم العام، منشأة المعارف- الإسكندرية، مصر، 1993م.
129. محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائري، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع- القاهرة، مصر، 1996م.
130. محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة- القاهرة، مصر، 2008م.
131. محمد سيد أحمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق علي ضباط الشرطة والموظف العام "دراسة مقارنة بين كل من القانون المصري والفرنسي، المكتب الجامعي الحديث- القاهرة، 2008م.
132. محمد شلال العاني، وعيسى العمري، فقه العقوبات في الشريعة الإسلامية، دار المسيرة- القاهرة، 1998م.
133. محمد علي عبد الجليل، مبدأ المشروعية في النظام الإسلامي والأنظمة القانونية المعاصر، عالم الكتب- القاهرة، مصر، 1984م.

134. محمد ماهر أبو العينين، التراخيص الإدارية والقرارات المرتبطة والمتعلقة بها في قضاء وافتاء مجلس الدولة- دراسة تحليلية، ج1، دار الكتب القانونية- القاهرة، 2006م.
135. محمد محمد عبد اللطيف، تسبيب القرارات الإدارية، دار النهضة العربية- القاهرة، 1996م.
136. محمد محمد عبده إمام، القضاء الإداري- مبدأ المشروعية وتنظيم مجلس الدولة- دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي- الإسكندرية، مصر، 2007م.
137. محمد محمد مصباح القاضي، القانون الجزائي- النظرية العامة للعقوبة والتدبير الاحترازي، منشورات الحلبي الحقوقية- بيروت، لبنان، 2013م.
138. محمد مصطفى حسن، السلطة التقديرية في القرارات الإدارية، مطبعة عاطف- القاهرة، 1974م.
139. محمود حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية- القاهرة، 1979م.
140. محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي- القاهرة، مصر، 1978م.
141. محمود سعد الدين الشريف، دروس في النظرية العامة للضبط الإداري، كلية الحقوق- جامعة القاهرة، مصر، 1961م.
142. محمود عبد المجيد المغربي، المدخل إلى القانون الإداري الخاص، المؤسسة الحديثة للكتاب- طرابلس، لبنان، 1994م.
143. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية- القاهرة، 1993م.
144. محمود محمود مصطفى، شرح قانون العقوبات "القسم العام"، دار النهضة العربية- القاهرة، 2000م.
145. محي الدين شوقي، الجوانب الدستورية لحقوق الإنسان، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق- جامعة عين شمس، القاهرة، 1982م.

146. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، ج2، دار المطبوعات الحديثة- القاهرة، مصر، 1990م.
147. مصطفى أبو زيد فهمي قضاء الإلغاء (شروط القبول، أوجه الإلغاء)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2003م.
148. مصطفى كامل كيرة، الجرائم التموينية، مطبوعات نادي القضاة- القاهرة، 1983م.
149. مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي وضمانات رقابة القضائية بين الفعالية والضمأن، مكتبة الأنجلو المصرية للنشر والتوزيع- القاهرة، مصر، 1976م.
150. مليكة الصروخ، القانون الإداري- دراسة مقارنة، دار المؤلف- الرياض، 2001م.
151. منصور رحمانى، الوجيز في القانون الجنائي العام، دار العلوم للنشر والتوزيع، ط4، 2005م.
152. نبيلة كامل عبد الحليم، دور القاضي الإداري في الرقابة على شرط المنفعة العامة في حال نزع الملكية- الاتجاه الحديث لمجلس الدولة في مصر وفرنسا، دار النهضة العربية- القاهرة، 1993م.
153. نواف كنعان، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع- عمان، الأردن، 2009م.
154. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، مكتبة السنهوري- بغداد، 2015م.
155. يحيى الجمل، حصاد القرن العشرين في علم القانون، دار الشروق- القاهرة، 2006م.
156. يحيى محبوب، قانون الإجراءات الجبائية، دار المعرفة- الجزائر، 2009م.
157. يسر أنور علي، شرح النظرية العامة للقانون الجنائي، دار النهضة للنشر والتوزيع- القاهرة، مصر، 1990م.
158. يوسف حسن يوسف، علم الاجرام والعقاب، الكتاب الثاني، المركز القومي للإصدارات القانونية- القاهرة، 2013م.

✓ الملتقيات والمجلات العلمية:

1. آمال يعيش تمام، عبد العالي حاحة ، التطورات القضائية في الرقابة على الملاءمة بين قضاء الإلغاء وقضاء التعويض، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 03، جامعة بسكرة، 2006
2. عبد العزيز أمقران، عن الشكوى الضريبية في منازعات المباشرة، مجلة مجلس الدولة، عدد خاص بالمنازعات الضريبية، 2003م.
3. بزاز الوليد، السلطة القمعية لمجلس المنافسة بين حماية المنافسة الحرة وضبط حرية المبادرة، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، المجلد 06، العدد 02، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2019.
4. بودريوة عبد الكريم، القضاء الإداري في الجزائر: الواقع والآفاق، مجلة مجلس الدولة، ع 06، 2003م.
5. بودريوة عبد الكريم، جزاء مخالفة القرارات الإدارية لقواعد المشروعية، مجلة مجلس الدولة، ع05، 2004م.
6. جلاب عبد القادر وغوثي الحاج بلقاسم، مبدأ عدم رجعية القوانين كآلية لتحقيق الأمن القانوني، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية جامعة ابن خلدون، تيارت-الجزائر، م04، ع02، ديسمبر 2018م.
7. جلال مسعود محتوت، مدى استقلالية وحياد مجلس المنافسة، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزلي- كلية الحقوق، العدد 02، 2005م.
8. جهيد سحوت، عن المركز القانوني لمجلس المنافسة الجزائري: النصوص والواقع، دفاتر السياسة والقانون، العدد 19 ، جوان 2018.

9. حسين الدوري، دور القضاء الإداري في بناء الدولة القانونية وحماية الحقوق والحريات، مداخلة مقدمة للملتقى الدولي الثالث، دور القضاء الإداري في حماية الحريات الأساسية، المركز الجامعي بالوادي، 28/ 29 أفريل 2010م.
10. خديجة قندوزي، التدابير الإدارية للوقاية من الممارسات التجارية غير الشرعية، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة تيزي وزو، الجزائر، المجلد 16 عدد 3 (خاص)، 2021.
11. دانا عبد الكريم سعيد - ديانا كمال أحمد، الفعالية الإدارية للجزاءات الإدارية العامة واشكالياتها - دراسة تحليلية مقارنة، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة الأغواط، المجلد 07، العدد 01، مارس 2023م.
12. راشد علي، تخطيط السياسة الجنائية في البلاد العربية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ع1، يناير 1970م.
13. ربيع حامد، وظيفة الدولة الجزائية في المجتمع المعاصر - تأصيل للنظرية العامة، مقال منشور في المجلة الجنائية القومية، المجلد 8، العدد 2، يوليو 1965م.
14. زروق العربي، مبدأ الموازنة بين التكاليف والمزايا - النظرية التقييمية كأسلوب حديث لمراقبة ملاءمة القرارات الإدارية، مجلة مجلس الدولة، العدد 08، 2006م.
15. الزين عزري، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، جامعة بسكرة، العدد 03، 2008م.
16. سلطان عمار، بوطبالة معمر، مجلس المنافسة بين الواقع والنصوص، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 06، العدد 01، 2022.
17. سليمان الطماوي، مشكلة استبعاد المشرع لبعض القرارات الإدارية من رقابة القضاء الإداري، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية - مصر، العدد 1، 2، س 3، 1961م.
18. سماح فارة، الرقابة القضائية على أعمال السلطات الإدارية المستقلة في الجزائر، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، المجلد 11، عدد 02، 2017.

19. سماح فارة، رقابة الخطأ الظاهر في التقدير في اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي، مجلة الحقيقة، جامعة أحمد دراية - أدرار، الجزائر، المجلد 16، عدد 02، 2017
20. سماح فاره، التوجه الحديث لقضاء الإلغاء: رقابة التناسب بين قاضي الواقع وقاضي القانون في قضاء الإلغاء، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية السياسية والاقتصادية، جامعة بن يوسف بن خدة- الجزائر، المجلد 57، العدد 02، مارس 2020م.
21. طارق غلاب، مداخلة حول الإشكاليات القانونية الميدانية لعملية طرد الأجانب، المدرسة التطبيقية للجمارك، الصومعة، الجزائر، سنة 2011م.
22. الطيب حسين محمود، مبدأ التناسب بين القرار التأديبي والمخالفة في القانون السعودي، مجلة القانون والمجتمع- جامعة أحمد دراية، الجزائر، المجلد 06، العدد 01، جوان 2018م.
23. عبد الأحد جمال الدين، في الشرعية الجنائية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية- كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ع2، 1974م.
24. عبد الحفيظ بلقاضي، تقييد التدخل الجنائي بالحد الأدنى وحدود اعتباره مبدأً موجهاً للسياسة الجنائية المعاصرة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة الثامنة والعشرون، ع 1، صفر 1425هـ/ مارس 2004م.
25. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان، رقابة المحكمة الإدارية العليا على مائمة اجراءات التأديبية، جامعة بنى سويف، مصر. للاطلاع على المقال عبر الموقع:
https://lawmin.journals.ekb.eg/article_230435_7ac66cb017be0f01343cc63c61161997.pdf
26. عبد الهادي بن زيطة، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة، مجلة دراسات قانونية، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع- الجزائر، ع1، جانفي 2008م.

27. عبيوط محند وعلي، الضمانات التأديبية في القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، الملتقى الوطني الأول حول سلطات القاضي الإداري في المنازعات الإدارية، جامعة قالمة، 2011م.
28. على مخلف حماد، العرف الإداري، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الأنبار - العراق.
29. عماد محمد رضا التميمي ورائد سليمان الفقير، مبدأ الشرعية في الفقه الجنائي الإسلامي وما يحققه من ضمانات للمتهم - دراسة فقهية قانونية مقارنة، مجلة الميزان للدراسات الإسلامية والقانونية، م03، ع01، جانفي 2016م.
30. عمار عباس الحسيني، مبدأ شخصية العقوبة ودوره في تحقيق العدالة الجنائية، مجلة كلية الجامعة الإسلامية - الجامعة الإسلامية، النجف الأشرف، ع06، 2009م.
31. عماد مكي، ضمانات عزل الموظف نتيجة إهمال المنصب بموجب القانون الجزائري، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، جامعة جيلالي ليابس - سيدي بلعباس، المجلد 05، عدد 01/ 2019م.
32. غنام رمضان، تعليق على قرار "عن موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء - حالة الغلط الصارخ في التقدير"، مجلة مجلس الدولة، ع06، 2005م.
33. غنام محمد غنام، المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء (المقاول، المهندس، البناء، صاحب البناء)، القسم الثاني، كلية الحقوق - جامعة الكويت، السنة 19، العدد 4، 1995م.
34. غناوي رمضان، مداخلة في إطار الملتقى الوطني حول: منافع العقاب كطريق بديل للدعوى الجزائية، كلية الحقوق - جامعة بومرداس، 2010م.

35. فارس علي عمر علي الجرجري وزياد محمد شحاذة الطائي، مبدأ التناسب في أعمال الجزاء الإجرائي في قانون المرافعات المدنية، مجلة جامعة تكريت للحقوق- جامعة تكريت، العراق، س 02، م 02، ج 01، ديسمبر 2017م.
36. فريدة أبركان، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، ع 01، 2002م.
37. فريجات إسماعيل وحماتي صباح، دور الضبط الإداري المحلي في حماية النظام العام الصحي، مجلة الدراسات الفقهية والقضائية مج. 07، ع. 20 (ديسمبر 2021).
38. فريدة مزياني، آمنة سلطاني، مبدأ حظر توجيه أوامر من القاضي الإداري والاستثناءات الواردة عليه في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مجلة المفكر- بسكرة، ع 07، 2001م.
39. قوراري مجدوب، مدى رقابة القاضي الإداري لقرارات سلطات الضبط المستقلة، مجلة الدراسات القانونية، جامعة تلمسان- الجزائر، ع 8، 2008م.
40. قيس عبد الستار عثمان، الأهمية العملية للقضاء الإداري، مجلة كلية الحقوق جامعة النهريين، العراق، ع 16، 2006م.
41. كمال بودانة، عبد العالي دبله، الرقابة الإدارية، مجلة العلوم الاجتماعية، الأغواط، مج 14، عدد 02 (مكرر 01)، 2020م.
42. ليندة بلحارث، دور مجلس المنافسة في ضبط المنافسة الحرة، مجلة المعارف، ع 21، 2016م.
43. ليندة يشوي، السلطة التقديرية ومفهوم الملاءمة كامتياز من امتيازات الإدارة، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي- جامعة الكويت، ع 02، س 34، يونيو 2010م.
44. محسن خليل، علاقة القانون باللائحة- دراسة مقارنة، مجلة الحقوق- جامعة الإسكندرية، س 14، ع 3، 4، 1969م.

45. محمد إقولي، سلطات القاضي في الرقابة على شرط المنفعة العامة، الملتقى الوطني الأول حول سلطات القاضي الإداري في المنازعات الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية- جامعة قالمة، يومي 17-18 ماي 2011م.
46. محمد تقيّة، مبدأ المشروعية ورقابة القضاء على الأعمال الإدارية، مجلة ملتقى قضاة الغرف الإدارية، الديوان الوطني للأشغال التربوية- الجزائر، 1992م.
47. محمد سلامة جبر، رقابة مجلس الدولة على الغلط البين للإدارة في تكيف الوقائع في دعوى الإلغاء، مجلس هيئة قضايا الدولة- القاهرة، س37، ع01، مارس 1993م.
48. محمد طه حسين، ماهية مبادئ الشرعية والمشروعية ومصادرها، مجلة العلوم القانونية- جامعة بغداد، ع01، 2019م.
49. محمد محده، الاثبات في المواد الإدارية، مجلة الاجتهاد القضائي، ع02، 2005م.
50. نجوى محمد الصادق مهدي، حفظ الدعوى الجنائية إكتفاءً بالجزاء الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، الجمعية المصرية للقانون الجنائي، بحث مقدم في المؤتمر الدولي الثالث عشر لقانون العقوبات، القاهرة، 1-7 أكتوبر 1984م.
51. نسيغة فيصل، بدائل العقوبات السالبة للحرية قصيرة المدة، مجلة المنتدى القانوني، جامعة محمد خضير- بسكرة، ع07، أبريل 2010م.
52. هجيرة دنوني بن الشيخ، قانون المنافسة وحماية المستهلك، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، ج39، ع01، 2002م.
53. محمد علي عبد الرضا عفلوك، الأساس القانوني للعقوبات الإدارية، مجلة رسالة الحقوق، مج رقم07، العدد 03، 2014م.
54. مروة فريجة، فعالية القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة، أطروحة دكتوراه، جامعة غرداية، 2022.
55. محمود سلامة جبر، التطورات القضائية في الرقابة على التناسب بين الخطأ والجزاء، مجلة قضايا هيئات الدولة، مجلد 35، العدد الأول، القاهرة، 1991.

56. معزوزي نوال، التسبيب الوجوبي للقرارات الإدارية تجسيد لمبدأ الوضوح الإداري، مجلة صوت القانون، العدد 07، 2017م.
57. المجلة الدورية للجمارك، العدد الأول ماي 1991.
58. مجلة مجلس الدولة، عدد خاص بالمنازعات الضريبية 2003
59. مجلة مجلس الدولة، العدد 12، 2014م.
- ✓ رسائل الماجستير والدكتوراة:
1. أحلام عدنان الجابري، العقوبات الفرعية، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، 1999م.
2. أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة على اعمالها، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة- القاهرة، 1989م.
3. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية- نظرية الاختصاص، ديوان المطبوعات الجامعية- الجزائر، ج2، 2009م.
4. أحمد عبد العزيز الشيباني، مسؤولية الإدارة عن أعمال الضبط الإداري في الظروف العادية- دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق- جامعة بغداد، 2005م.
5. إسماعيل صعصاع، حوراء حيدر إبراهيم، الأساليب القانونية لحماية البيئة من التلوث، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، 2014م.
6. الهاشمي تاسة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية- قسم الحقوق، جامعة خضير بسكرة- الجزائر، 2014م.
7. أمين مصطفى محمد، الحد من العقاب في القانون المصري والمقارن، أطروحة دكتوراه- كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق- جامعة الإسكندرية، مصر، 1993م.

8. إيمان محمود محيبس، واجب الإدارة في منع الاتجار بالبشر ومكافحته- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية القانون- جامعة بغداد، 2015م.
9. بومدين كتون، العقوبة الإدارية و ضمانات مشروعيتها، رسالة ماجستير- كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد- الجزائر، 2011م.
10. جدرة لعور، آليات مكافحة الممارسات التجارية في التشريع الجزائري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق تخصص قانون أعمال، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014م.
11. حاحة عبد العالي، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية، مذكرة ماجستير، جامعة محمد خضير- الجزائر، 2005م.
12. حسني دليلة، الآليات القضائية لحماية حقوق الإنسان في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق- جامعة تلمسان، الجزائر، 2005/2006م.
13. حسين بوخيرة، الاختصاص القمعي للسلطات الإدارية المستقلة في المجال المالي، أطروحة دكتوراه، جامعة تيزي وزو، 2021م.
14. خليفي محمد، الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة- دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد- الجزائر، 2016م.
15. رشا محمد جعفر الهاشمي، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في فرض جزاءات على المتعاقد معها، رسالة ماجستير- كلية القانون، جامعة بغداد، 2005م.
16. ريمة بريش، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة شهادة الماجستير في قانون الإدارة العامة، جامعة أم البواقي، 2013م.
17. صفيان بوفراش، مبدأ التعليل الوجوبي للقرارات الإدارية في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم تخصص القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2015م.

18. صوالحية عماد، الجزاءات الإدارية العامة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة العربي بن مهيدي- أما لبواقي، كلية الحقوق والعلوم السياسية- قسم الحقوق، 2013/2012م.
19. عبد الأمير علي موسى، النظام القانوني للتراخيص والاجازة في التشريع العراقي، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، 1981م.
20. عبد الرحمن عزوي ، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراة، جامعة بن عكنون- الجزائر، 2006 /2005م.
21. عبد اللطيف قبه، إبعاد الأجانب على ضوء اجتهاد أجهزة الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الانسان والحريات الأساسية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي والعلاقات الدولية، جامعة يوسف بن خدة، 2007م.
22. عبد الله سعدون، عبد الحمزة الشمري، قضاء الإدارية لنفسها- دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق- جامعة النهرين، 2014م.
23. عز الدين عيساوي، السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق- جامعة مولود معمري- تيزي وزو، الجزائر، 2006 /2005م.
24. قرفي ابتسام، النظام القانوني للعقوبة الإدارية في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية- قسم الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ورقلة- الجزائر، 2013م.
25. محمد الشريف كتو، الممارسات المنافية للمنافسة في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق- جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2004م.
26. محمد بن مرهون سعيد المعمري، تسبيب القرارات الإدارية- دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، 2002م.

27. محمد جمال عثمان جبريل، الترخيص الإداري - دراسة مقارنة، رسالة الدكتوراة، جامعة عين شمس - القاهرة، 1992م.
28. محمد خليفة الخيلي، التظلم الإداري، دررسة مقارنة، رسالة ماجستير، 2009م.
29. مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، مصر، 1986م.
30. مياسة أودية، الفعالية الإدارية في الإدارة المحلية الجزائرية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2008م.
31. ناصر حسين محسن أبو جمة العجمي، الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الاقتصادي في غير مجال العقود والتأديب - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، 2010م.
32. نجيب شاكر محمود، دور الإدارة في حماية الأخلاق العامة، أطروحة دكتوراة، كلية القانون - جامعة بغداد، 2006م.
33. نذير أوهاب، السلطة التقديرية للإدارة، دراسة مقارنة، مذكرة ماجستير، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، سنة 1412 هجري.
34. نسيغة فيصل، الجزاءات الإدارية في النظام القانوني الجزائري - أطروحة دكتوراة، جامعة محمد بسكرة - الجزائر، 2011م.
35. نسيغة فيصل، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، أطروحة دكتوراة، كلية الحقوق - جامعة بسكرة، الجزائر، 2012م.
36. نصيرة تواتي، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري - تيزي وزو، الجزائر، 2003/2002م.
37. يوسف محمد المصاورة، تسبيب الأحكام وفقاً لقانون أصول المحاكمات المدنية الأردني، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، 2000م.

38. مروة فريجة، فعالية القضاء الإداري في الرقابة على أعمال الإدارة، أطروحة دكتوراه، جامعة غرداية، 2022.
39. على حسن على عبد الجيد، الغلو في الجزاء وأثره على مدى صحة القرار الإداري رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2015م.
40. بوزيان نور الدين، رقابة القاضي الإداري للخطأ الظاهر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، جامعة سيدي بلعباس، 2017م.
41. محمد أكرم بوشانة، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، رسالة ماجستير، جامعة محمد خضير بسكرة، الجزائر، 2018/2019م.
42. محمد محمود إبراهيم، النظرية العامة للتكييف القانوني في الدعوى في قانون المرافعات، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، كلية الحقوق، 1982.
43. هادف بوتلجة، مركز الأجانب في القانون الدولي العام، دراسة تطبيقية للهجرة الجزائرية إلى فرنسا، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة بغداد - بغداد، 1980م.
44. ياسمينه شيخ أعمار، توزيع الإختصاص بين مجلس المنافسة وسلطات الضبط القطاعية في القانون الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص القانون العام للأعمال، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2009م.

✓ القرارات:

1. طعن رقم 4530 لسنة 57 جلسة 1988/11/23 أشار إليها: إيهاب عبد المطلب، العقوبات الجنائية في ضوء الفقه والقضاء، المركز القومي للإصدارات القانونية- القاهرة، 2009م.
2. القرار الصادر في 1998/07/27م، قرار منشور في مجلة مجلس الدولة، ع01، 2002م.

3. قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى رقم 42140 الصادر بتاريخ 1985/12/07،
المجلة القضائية، ع02، الديوان الوطني لأشغال التربية- الجزائر، 1989م.
4. القرار المؤرخ في 01 فيفري 1999، الغرفة الثانية، مجلة مجلس الدولة، ع01،
2001م.
5. القرار رقم 42568 الصادر في 07 ديسمبر 1985، المجلة القضائية، الديوان الوطني
للأشغال التربوية- الجزائر، 1990م.
6. قرار مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، 1999/07/26، قرار غير منشور.
7. قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، رقم 22236، المؤرخ في 11 جويلية 1981،
مجلة الإجتهد القضائي، بدون سنة نشر، الجزائر.
8. قرار مجلس الدولة المؤرخ في 11 مارس 2003، الغرفة الثالثة، القضية رقم
007736، مجلة مجلس الدولة، العدد رقم 03، 2003.
9. قرار المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، القضية رقم 68240، المؤرخة في 28 جويلية
1990، المجلة القضائية، العدد رقم 01، 1992.

المراجع الأجنبية:

1. André De L'aubader, Traité de droit administratif, 9émeed,
L.G.D.J, Paris, 1984
2. Dejan Vitanski, Dictionary powers of the administration, Journal
of Process Management- New Technologies, International, Vol
3, No 2, 2015
3. E. DECOCQ, La dépénalisation du droit de la concurrence,
RJC, N° spécial, (Où en est la dépénalisation dans la vie des
affaire), N° 11, Novembre, 2001

4. E'dith. Cresson.: Le système des sanction administrative, Les pouvoirs de L'administration dans Le Domainc des sanction, cons, 1994
5. Edouard bourrei, le droit administratif, paris, 1961
6. F. MODERNE, Répression administrative et protection des libertés devant le juge constitutionnel: Les leçons du droit comparé, In Mélange, CHAPUS R., Droit administratif, Montchrestien, Paris, 1992
7. Jacqueline Morand, Deviller, cour de droit administrative, 6 éme édi on, Montchrestien
8. Jean Pradel, Du principe de proportionnalité en droit penal, Les Cahiers de droit, Faculté de droit de l'Université Laval, Vol 60, n°04, décembre 2019. Disponible sur lien suivante:
<https://www.erudit.org/fr/revues/cd1/2019-v60-n4-cd05038/1066351ar/>
9. Jean-Marie Delerue: Actualite, de la problematique dela sanction administrative, Actualité juridique droit administrative, 2001
10. Julie. Colemans, Le juge et la proportionnalité – Le Conseil d'état et le Contrôle du principe de proportionnalité: jusqu'où “ne pas aller trop loin”. Disponible sur lien suivante
<https://www.justice-en-ligne.be/Le-Conseil-d-Etat-et-le-controle#reactions>

11. L.VOGEL, G.RIPERT, R.ROBLOT, Traité de droit commercial, commerçants, tribunaux de commerce, fonds de commerce, propriété industrielle, concurrence,T1,V1, 18ème éd, L.G.D.J Delta, 2003.
12. M. Drants, le contrôle judiciaire et la garantie des libertés publiques these paris.L.G.J.1968.
13. M. Long et autre, les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz édition, paris 1999
14. Rachid Zouaimia , Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie, édition Houma, Algérie, 2005
15. Rachid Zouaimia, Le conseil de la concurrence et la régulation des marchés en droit algérien, édition Houma Algérie.
16. ZOUAIMIA Rachid,Le droit de la concurrence,Maison d'édition belge, 2012.
17. Rene Chapus, droit administratif general tome 1 14^e edition Montchrestien 2000
18. Rene chapus, droit administratif general, tome 01, 14ème edition, Montchrestien, 2000
19. T.J.R : C.E 30 Décembre 2016, n°0395681, Publié au recueil Lebon: Donatien de Bailliencourt, L'application du principe non bis in idem en matière de sanctions Disponible sur lien suivante <https://www.weka.fr/actualite/droits->

etobligations/article_juridique/lapplication-du-principe-non-bis-in-idem-en-matiere-de-sanctions46592/

20. André de LAUBADERE, Traité de droit administratif, L.G.D.J, 14ème éd, 1996.
21. Charles debbacsh, science administrative, paris, dalloz, 06 édition, 2003.
22. Edouard Laferrière, Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux, 2 vol., Berger-Levraults, réédition LGDJ 1989.
23. Maurice Hauriou, André Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public, Dalloz, 2002.
24. Marie Christine Rouault , Droit administrative gualino éditeur.
25. André de laubadère, yves Gaudmet, traité de droit administratif. Tome 20.
26. DECOCQ .E, La dépénalisation du droit de la concurrence », RJC, N° spécial, (Où en est la dépénalisation dans la vie des affaire), N° 11, Novembre, 2001.
27. C.C : Décision n° 89-260 DC du 28 Juillet 1989, Loi relative à la sécurité et à la transparence du marché Financier. Disponible sur lien suivante:
<https://www.conseilconstitutionnel.fr/decision/1989/89260DC.htm>

فهرس المحتويات

8	مقدمة
25	الباب الأول
25	الإطار المفاهيمي للجزاءات الإدارية
27	الفصل الأول
27	ماهية الجزاء الإداري
29	المبحث الأول: مفهوم الجزاء الإداري والتمييز بينه وبين ما يشبهه
29	المطلب الأول: مفهوم الجزاء الإداري
29	الفرع الأول: تعريف الجزاء الإداري
29	أولاً: التعريف اللغوي
30	ثانياً: التعريف الاصطلاحي
34	الفرع الثاني: نشأة الجزاء الإداري
35	أولاً: الجزاءات الإدارية في ظل الاتجاه التقليدي
36	ثانياً: الجزاءات الإدارية في الدول المتدخلة
38	الفرع الثالث: خصائص الجزاءات الإدارية
38	أولاً: الجزاء الإداري من امتيازات السلطة الإدارية
39	ثانياً: الجزاءات الإدارية ذات طبيعة ردعية
40	ثالثاً: عمومية الجزاءات الإدارية
42	المطلب الثاني: التمييز بين الجزاء الإداري وصور الجزاءات الأخرى
43	الفرع الأول: تمييز الجزاء الإداري العام عن الجزاءات الإدارية الأخرى داخل نطاق القانون الإداري
43	أولاً: تمييز الجزاء الإداري عن الجزاء التأديبي
44	ثانياً: تمييز الجزاء الإداري عن الجزاء التعاقدية
45	ثالثاً: تمييز الجزاء الإداري عن تدابير الضبط الإداري
51	الفرع الثاني: تمييز الجزاء الإداري عن الجزاءات الأخرى خارج نطاق القانون الإداري
51	أولاً: تمييز الجزاء الإداري عن الجزاء الجنائي
52	ثانياً: تمييز الجزاء الإداري عن الجزاء المدني
54	المبحث الثاني: صور الجزاءات الإدارية في التشريع الجزائري
54	المطلب الأول: الجزاءات الإدارية المالية
55	الفرع الأول: الغرامة الإدارية
55	أولاً: تعريفها
57	ثانياً: شكل الغرامة الإدارية
61	الفرع الثاني: المصادرة الإدارية
62	أولاً: تعريف المصادرة، وأنواعها

67	..... ثانياً: صور المصادرة:
69	..... ثالثاً: الطبيعة القانونية للمصادرة الإدارية:
72	..... المطلب الثاني: الجزاءات الإدارية غير المالية:
72	..... الفرع الأول: سحب التراخيص:
74	..... أولاً: انتهاء الترخيص:
76	..... ثانياً: سحب الترخيص كجزاء إداري:
78	..... الفرع الثاني: الغلق الإداري:
79	..... أولاً: صور الغلق:
82	..... ثانياً: نتائج الغلق:
84	..... الفرع الثالث: الإزالة الإدارية:
86	..... الفرع الرابع: نشر الحكم أو القرار الإداري ذات الطابع الجزائي:
87	..... الفرع الخامس: طرد وابعاد الأجنبي:
92	..... الفصل الثاني.....
92	..... الضمانات القانونية لمشروعية الجزاءات الإدارية.....
94	..... المبحث الأول: الضمانات الإجرائية والشكلية لمشروعية الجزاءات الإدارية:
94	..... المطلب الأول: الضمانات الإجرائية لمشروعية الجزاءات الإدارية:
95	..... الفرع الأول: إجراءات ضبط المخالفات الإدارية:
99	..... الفرع الثاني: احترام مبدأ المواجهة والدفاع:
101	..... الفرع الثالث: توقيع الجزاءات الإدارية من قبل هيئة إدارية مختصة:
101	..... أولاً: توقيع الجزاءات الإدارية من قبل هيئة إدارية عامة:
102	..... ثانياً: توقيع الجزاءات من قبل هيئة إدارية مستقلة:
119	..... المطلب الثاني: الضمانات الشكلية للجزاءات الإدارية (التسبيب):
119	..... الفرع الأول: مفهوم التسبيب:
125	..... الفرع الثاني: أهمية تسبيب القرارات الإدارية:
125	..... أولاً: أهمية التسبيب بالنسبة للإدارة والقضاء:
127	..... ثانياً: أهمية التسبيب بالنسبة للمعنيين بالقرار:
129	..... المبحث الثاني: الضمانات الموضوعية لمشروعية الجزاءات الإدارية:
129	..... المطلب الأول: شرعية الجزاءات الإدارية:
132	..... الفرع الأول: سلطة تحديد الجزاءات الإدارية:
132	..... أولاً: اختصاص المشرع بتحديد الجزاءات الإدارية:
133	..... ثانياً: تحديد الجزاءات الإدارية من قبل الإدارة بالاستثناء:
134	..... ثالثاً: ضوابط ممارسة الإدارة للاختصاص بتحديد الجزاء الإداري:
135	..... الفرع الثاني: نتائج مبدأ الشرعية:
136	..... أولاً: التزامات المشرع:
136	..... ثانياً: التزامات القاضي:
137	..... ثالثاً: التزامات السلطات الإدارية:
137	..... رابعاً: التزامات الأفراد:

- 138المطلب الثاني: شخصية ووحدة الجزاء الإداري:
 138الفرع الأول: شخصية الجزاء الإداري:
 139أولاً: المسؤولية عن فعل الغير في قانون العقوبات الاقتصادي:
 140ثانياً: عدم معرفة الفاعل:
 141ثالثاً: نفاذ الغرامة الإدارية في مواجهة الورثة:
 142الفرع الثاني: وحدة الجزاء الإداري:
 144أولاً: الاستمرار في ارتكاب المخالفة (العود):
 145ثانياً: اقتران الجزاء الإداري الأصلي بعقوبة تبعية أو تكميلية:
 145ثالثاً: اشتغال الجزاء على عقوبتين مختلفتين:
 147الفرع الثالث: تناسب الجزاء الإداري مع المخالفة وعدم رجعيته:
 147أولاً: مبدأ تناسب الجزاء الإداري:
 150ثانياً: عدم رجعية الجزاء الإداري:

157الباب الثاني.....

157الرقابة الإدارية والقضائية على.....

157مشروعية الجزاءات الإدارية.....

159الفصل الأول.....

159الرقابة الإدارية على الجزاءات الإدارية و ضمانات مشروعيتها.....

- 162المبحث الأول: مبدأ المشروعية كأساس للعمل الإداري:
 162المطلب الأول: مفهوم مبدأ المشروعية
 162الفرع الأول: تعريف مبدأ المشروعية
 162أولاً: التعريف اللغوي:
 163ثانياً: التعريف الفقهي:
 167الفرع الثاني: مصادر مبدأ المشروعية:
 168أولاً: مصادر مبدأ المشروعية المكتوبة:
 174ثانياً: مصادر مبدأ المشروعية غير المكتوبة:
 179المطلب الثاني: نطاق مبدأ المشروعية:
 180الفرع الأول: السلطة المقيدة:
 182الفرع الثاني: السلطة التقديرية:
 182أولاً: مفهوم السلطة التقديرية:
 184ثانياً: مبررات ممارسة السلطة التقديرية كأحد محددات العمل الإداري:
 187ثالثاً: مجال السلطة التقديرية:
 191المطلب الأول: ماهية الرقابة الإدارية:
 191الفرع الأول: مفهوم الرقابة الإدارية:
 195الفرع الثاني: أهداف الرقابة الإدارية:

- 195 أولاً: أهداف الرقابة الداخلية والخارجية: 195
- 197 ثانياً: الأهداف السياسية والاقتصادية للرقابة: 197
- 199 ثالثاً: حماية الصالح العام: 199
- 200 المطلب الثاني: صور الرقابة الإدارية: 200
- 200 الفرع الأول: الرقابة الإدارية الذاتية أو التلقائية: 200
- 201 أولاً: الرقابة الولائية: 201
- 201 ثانياً: الرقابة الرئاسية: 201
- 202 الفرع الثاني: الرقابة بناءً على تظلم: 202
- 203 أولاً: التظلم الإداري الولائي: 203
- 204 ثانياً: التظلم الإداري الرئاسي: 204
- 206 ثالثاً: التظلم أمام لجنة إدارية: 206
- 215 الفصل الثاني: 215**
- 215 الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة في تحديد الجزاء الإداري 215**
- 218 المبحث الأول: حدود الرقابة القضائية التقليدية على السلطة التقديرية للإدارة: 218
- 218 المطلب الأول: الرقابة القضائية على الحدود الخارجية للسلطة التقديرية للإدارة: 218
- 218 الفرع الأول: أوجه الرقابة على عدم المشروعية الخارجية للقرار الإداري المتضمن جزاءً إدارياً: 218
- 219 أولاً: عيب عدم الاختصاص: 219
- 224 ثانياً: عيب شكل الإجراءات: 224
- 226 الفرع الثاني: الرقابة القضائية على تعسف الإدارة في استعمال سلطاتها: 226
- 227 أولاً: تعريف عيب التعسف في استعمال السلطة: 227
- 228 ثانياً: صور التعسف في استعمال السلطة: 228
- 230 ثالثاً: إثبات عيب التعسف في استعمال السلطة: 230
- 232 المطلب الثاني: الرقابة القضائية على العناصر الداخلية للسلطة التقديرية للإدارة: 232
- 232 الفرع الأول: الرقابة على السبب: 232
- 233 أولاً: الرقابة على الوجود المادي للوقائع: 233
- 237 ثانياً: الرقابة على التكيف القانوني للوقائع: 237
- 240 الفرع الثاني: الرقابة القضائية على عيب مخالفة القانون في الجزاء الإداري: 240
- 241 أولاً: المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية: 241
- 241 ثانياً: الخطأ في تفسير القاعدة القانونية: 241
- 242 المبحث الثاني: أساليب الرقابة القضائية الحديثة على السلطة التقديرية للإدارة في تحديد الجزاء الإداري: 242
- 243 المطلب الأول: مضمون الرقابة القضائية الحديثة على السلطة التقديرية للإدارة في تحديد الجزاء الإداري: 243
- 243 الفرع الأول: فكرة التناسب في القرار الإداري: 243
- 250 الفرع الثاني: طبيعة رقابة التناسب بين المشروعية والملاءمة: 250
- 250 أولاً: المشروعية أساس رقابة التناسب: 250
- 252 ثانياً: الملاءمة أساس رقابة التناسب: 252
- 254 المطلب الثاني: وسائل الرقابة القضائية الحديثة على السلطة التقديرية: 254
- 255 الفرع الأول: نظرية الغلط الواضح والبين في التقدير: 255

- 255 أولاً: تعريف الغلط البين في التقدير:
259 ثانياً: تمييز الخطأ الظاهر في التقدير عن بعض المفاهيم القانونية المشابهة له
261 ثالثاً: موقف القضاء الجزائي من رقابة الخطأ البين:
268 الفرع الثاني: نظرية الغلو:
268 أولاً: تعريف نظرية الغلو:
270 ثانياً: معيار تطبيق نظرية الغلو:
271 الفرع الثالث: نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار:
272 أولاً: مضمون نظرية الموازنة:
273 ثانياً: موقف القضاء الإداري من رقابة الموازنة:

278 الخاتمة.....

286 قائمة المصادر والمراجع.....

- 292 ✓ الكتب:
306 ✓ الملتقيات والمجلات العلمية:
312 ✓ رسائل الماجستير والدكتوراة:
316 ✓ القرارات:
317 المراجع الأجنبية:
321 فهرس المحتويات

المخلص:

الجزاء الإدارية هي عقوبات تفرضها السلطات الإدارية على الأفراد أو الكيانات نتيجة لانتهاكات إدارية أو وجود مخاطر. تهدف هذه العقوبات إلى تنظيم سلوك الأفراد وتحقيق المصالح العامة والاجتماعية، وتعتبر أداة للحكومة لتنظيم مختلف القطاعات وضمان احترام القوانين والتشريعات الإدارية.

تشمل الجزاءات الإدارية مجموعة واسعة من الإجراءات والعقوبات، بما في ذلك التحذيرات، والغرامات المالية، وتعليق العمل، وحظر أو تعليق بعض الأنشطة، وإحالة القضايا إلى السلطات القضائية لاتخاذ إجراءات قانونية إضافية. تتفاوت خطورة وتأثير العقوبات الإدارية وفقاً لنوع الانتهاك أو المخاطرة، بدءاً من عواقب طفيفة إلى عقوبات أكثر جدية.

عادةً ما يتم إصدار وتنفيذ الجزاءات الإدارية من قبل السلطات الإدارية المختصة، مع احترام حق الدفاع ومتابعة الضمانات الإجرائية المناسبة لضمان العدالة وحماية حقوق المعنيتين.

Résumé:

Les sanctions administratives sont des mesures imposées par les autorités administratives en raison de violations ou de risques administratifs. Elles visent à réguler le comportement des individus et à protéger les intérêts publics et sociaux. Les sanctions administratives comprennent diverses mesures telles que les avertissements, les amendes, la suspension du travail, l'interdiction ou la suspension d'activités, et la référence aux autorités judiciaires si nécessaire. La gravité des sanctions varie en fonction de la violation commise. Les autorités administratives compétentes sont chargées de juger et d'appliquer ces sanctions en respectant les droits de la défense et les garanties procédurales appropriées.

Abstract :

Administrative sanctions are penalties imposed by administrative authorities on individuals or entities for administrative violations or risks. These sanctions aim to regulate behavior, protect public and social interests, and ensure compliance with administrative laws. They include measures such as warnings, fines, work suspensions, activity bans or suspensions, and referral to judicial authorities. The severity of sanctions varies depending on the violation, and they are applied by competent administrative authorities while respecting the right to defense and ensuring procedural fairness.