

جامعة 20 أوت 1955 - سكيكدة -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر تخصص مؤسسات دستورية وإدارية

## ضمانات مشروعية الجزاءات الإدارية

تحت إشراف الأستاذ

أ. جمال قروف

من تقديم الطالب

خالد يزلي

### لجنة المناقشة

- 1 / الدكتور فارس بوحديد ..... رئيسا
- 2 / الأستاذ جمال قروف ..... مشرفا ومقررا
- 3 / الأستاذ طه صخري ..... مناقشا

دورة جوان 2016

### مقدمة

إن الدمار الذي خلفته الحرب العالمية الثانية والكوارث والأزمات الاقتصادية التي شهدتها المجتمع الدولي نقطة البداية الحقيقية التي بدأت منها أغلب دول طريق الإصلاح التشريعي، وإصدار تشريعات جديدة يكون محورها ومناطقها الحفاظ على قيمة الإنسان، وما نتج عن ذلك من تدخل مؤسسات الدولة في معظم نواحي الحياة، ولكفالة تنفيذ ما تتضمنه القوانين من واجبات وأحكام في شتى نواحي النشاط التشريعي لدرجة أصبح معها العقاب الجزائي أسلوباً يكاد لا يخلو منه أي تشريع، وذلك في اعتقاد ساد لفترة طويلة أن العقاب الجزائي بما يوفره من أقصى درجات الحماية للقيم والمصالح الاجتماعية قادر على حمل المخاطبين على الالتزام بالسلوكيات التي لا تهدد هذه القيم والمصالح بالعدوان عليها.

إن تدخل الدولة من هذا الجانب وما رافقه من اتساع في استخدام العقاب الجزائي خلق في الواقع وضعا صعبا للغاية، فمن ناحية أدى هذا التدخل إلى اتساع نطاق التجريم ليشمل أفعالا ليست بتلك الخطورة والتهديد الذي يمس أمن المجتمع واستقراره، أي أنها أفعال قليلة الأهمية في نظر المجتمع، فضلا عن ضالة الضرر المترتب عليها، مما لا تستحق حمايتها بعقوبات جزائية تنطوي على قسوة لا تتناسب معها، ويشكل ذلك إخلالا بمبدأ التناسب بين الجريمة والعقوبة الذي يعد أحد المبادئ والضمانات الدستورية التي تحكم عملية التجريم.

ومن ناحية ثانية أن إضفاء صفة التجريم على كل سلوك غير مشروع أدى في مرحلة لاحقة إلى تضخم تشريعي في المجال الجنائي، مما جعل أجهزة القضاء تحت وطأة كم هائل من القضايا والأعباء التي تتجاوز حدود إمكانيات هذه الأجهزة، فانجر عن ذلك التأخير في حسم القضايا وعدم تمتع المتهم بالضمانات القانونية أثناء المحاكمة، ولقد ترتب على ذلك كله إضعاف الدور الردعي للعقوبة الجنائية في قمع ظاهرة الإجرام أو التخفيف منها.

ولتقادي هذه النتائج اتجه المشرع حديثا إلى اعتبار القانون الجنائي هو الوسيلة الأخيرة وليس الوحيدة لتوفير الحماية اللازمة للمصالح المختلفة، إذ أصبح لا يستعان بالقانون الجنائي لمواجهة سلوك ما غير مشروع إلا إذا ثبت عجز الحلول الأخرى في مواجهته.

إن أهم ما لحق من تطور بالسياسة الجنائية في الآونة الأخيرة يتمثل في ثلاث ظواهر حديثة، لم يستقر بعد على تحديد مضمونها تحديدا كافيا، خاصة وأنها لم تتل بعد حقها من البحث والدراسة، وهي:

الحد من التجريم: والذي يقصد به إلغاء تجريم سلوك معين، وبالتالي الاعتراف بمشروعية هذا السلوك من الناحية القانونية على نحو لا يخضع معه لأي نوع من أنواع الجزاءات القانونية.

التحول عن الإجراء الجنائي: ونقصد به كل وسيلة يستبعد بها الإجراء الجنائي العادي، وتتوقف بها المتابعة الجنائية، وذلك لتجنب صدور حكم بالإدانة، ويخضع المذنب وبموافقته لبرنامج غير جنائي يساعده إما على الاندماج مرة أخرى في المجتمع، أو يحل النزاع الذي كان سببا لجريمته مثل الصلح أو الاستعانة بالعلاج الطبي أو التربوي.

الحد من العقاب: ويعني رفع الصفة التجريبية عن الفعل فيصبح مشروعاً من الناحية الجنائية، إلا أنه يبقى غير مشروع طبقاً لقانون آخر غير القانون الجنائي، وبالتالي توقع على مرتكب الفعل جزاءات غير العقوبات الجنائية، والتي تتمثل غالباً في جزاءات توقعها السلطات الإدارية، سواء كانت مالية أو جزاءات مقيدة أو مانعة للحقوق.

وبذلك ارتبط ظهور الجزاءات الإدارية بظاهرة الحد من العقاب، والتي توقعها الإدارة على أشخاص لا يرتبطون معها بأي علاقة تنظيمية أو تعاقدية، فإن كانت الجزاءات الإدارية المتمثلة في الجزاءات التأديبية والجزاءات التعاقدية مقبولة فإن ذلك راجع للعلاقة التي تربط الإدارة والشخص المعاقب، فالعلاقة الوظيفية التي تربط بين الإدارة والموظف هي المبرر في قبول الجزاء التأديبي وكذلك الشأن بالنسبة للعلاقة التعاقدية التي تربط بين الإدارة والمتعاقد معها التي تبرر التوقيع الجزاء التعاقدية، وإن ظهر هذا النوع الجديد من الجزاءات والذي هو محل الدراسة الحالية لم يكن محل اتفاق، وإنما اعترض عليه جانب من الفقه، واستند في ذلك على حجتين أولهما التعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، وثانيهما تتمثل في أن تمتع الإدارة بهذه السلطة قد يكون فيه مساس بحقوق وحرية الأفراد.

غير أن هذا الرفض للجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة نشاطها في غير مجال العقود والتأديب ما لبث أن خف شيئاً فشيئاً، بفضل ما يتسم به الجزاء الإداري الحديث من مزايا، تتمثل في سرعة توقيعه دون اتباع سبل وإجراءات كما في العقوبات الجنائية، وما ينتج

عن ذلك من فاعلية في مواجهة المخالفات التي لا تشكل أهمية في نظر المجتمع، إضافة إلى تخفيف العبء عن المحاكم لتتفرغ للفصل في القضايا الهامة.

فالإدارة وهي بصدد القيام بأنشطتها، ولما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة، حولها المشرع الجزائري اتخاذ ما تراه مناسبا من إجراءات تضمن بها حسن سير المرفق العام وتحقيق المصلحة العامة حتى ولو كان ينطوي على توقيع جزاءات إدارية، سواء كانت هذه الأخيرة مالية أو مقيدة للنشاط على كل من يخالف النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها.

وإذا كانت الإدارة تملك هذا الاختصاص والمتمثل في سلطة توقيع الجزاءات الإدارية فإن ممارستها لذلك الاختصاص يجب أن يكون في إطار مبدأ المشروعية، باعتباره هذا الأخير أساسا من أسس دولة القانون، والذي يعبر عنه عادة بمبدأ سيادة القانون، والذي يتمثل في خضوع الجميع حكما ومحكومين للقانون.

### أهمية الموضوع

ومن هنا تظهر أهمية موضوع ضمانات مشروعية الجزاءات الإدارية العامة التي تفرضها الإدارة على الأفراد، فقد أضحت من أهم موضوعات القانون الإداري الحديثة خاصة أنه يمس جميع الأفراد دون الحاجة إلى وجود علاقة قانونية بين الإدارة والأفراد. وعلى هذا الأساس يمكن حصر أهمية الدراسة من ناحيتين أساسيتين ناحية قانونية وأخرى موضوعية.

بالنسبة للناحية القانونية تتجلى أهمية البحث من خلال الوقوف بالدراسة والتحليل على مجموعة كبيرة ومتنوعة من النصوص القانونية التي نلمس من خلالها موقف المشرع الجزائري من ظاهرة الجزاءات الإدارية، وكيفية التعامل مع هذا الموضوع، وذلك بالبحث في الأساليب والآليات القانونية التي تم إقرارها في هذا المجال لحماية مصالح وحقوق الأفراد من تعسف الإدارة وهي بصدد ممارسة صلاحياتها في توقيع الجزاءات التي تختص بها.

أما من الناحية الموضوعية فنكمن أهمية البحث أساسا في أنه يعد من المواضيع الحديثة على ساحة القانون الإداري، وبالتالي فهو يحتاج إلى المزيد من الدراسة والتفصيل والبحث بغية تنوير طريق كل من يسعى إلى البحث في هذا المجال.

## دوافع الاختيار الموضوع

إن الأهمية التي يكتسبها الموضوع كانت لي دافعا لاختياره، خاصة لإبراز معالمه وتحديد أهدافه، مما يؤدي إلى إثراء المكتبة القانونية الجزائرية.

## إشكالية البحث

والواقع أن ممارسة الإدارة لسلطة توقيع هذا النوع الجديد من الجزاءات الإدارية بعيدا عن القضاء بهدف عقاب كل شخص يخالف نصا قانونيا أو تنظيميا يثير التساؤل التالي: عند فرض الإدارة لجزاءات إدارية على الأفراد من شأنها المساس بحريتهم في النشاط أو بدمتهم المالية فما الضمانات التي جاء بها القانون لحمايتهم من شطط الإدارة وتعسفها؟

ويتفرع عن هذه الإشكالية تساؤلان فرعيان كالتالي:

- ما هي الضمانات الإدارية التي تحد ممارسة الإدارة لعملية توقيع الجزاءات الإدارية؟

- وما هي الضمانات القضائية التي يوفرها القانون بمناسبة ممارسة القضاء لعمله في مراقبة نشاط الإدارة؟

وللإجابة على هذه الإشكالية وما اقتضت طبيعة البحث من استخدام المنهج الوصفي التحليلي، وما يحتاجه من تحليل لنصوص القانونية مع الاستعانة بالمنهج المقارن في بعض المواضع.

## المنهج الوصفي التحليلي

ولقد اتبعنا في هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي، الذي نسترشد به معالجة مختلف العناصر الأساسية للموضوع من خلال القوانين والتنظيمات، مع الإشارة إلى بعض القرارات القضائية المدعمة لهذه الدراسة، كما استدعت طبيعة الموضوع إلى تحليل آراء الفقهاء خاصة فيما يتعلق بالخلاف الفقهي الذي ثار بغية تحديد مفهوم محدد، وعليه كان لزاما علينا في نطاق بحثنا الاستعانة بهذا المنهج.

## المنهج المقارن

بالرغم من أن دراسة ستركز على موقف المشرع الجزائري من آليات الرقابة على الجزاءات الإدارية، إلا أن هذا لم يمنع من الاعتماد على المقارنة، إذا أن الاعتماد عليه كان أكثر من الضرورة، وإلا ظهر في هذا البحث الكثير من النقص.

### الصعوبات والعقبات في الموضوع

ولعل أبرز الصعوبات التي واجهت البحث هي توسع موضوع الجزاءات الإدارية إذ أنه يمس جميع تصرفات الإدارة، لذا كان لزاما علينا إخراج بعض الجزاءات الإدارية من نطاق بحثنا والتي نتخذ من خصوصية العلاقة القائمة بين الإدارة والأفراد مسوغا لقبولها. كما أن العائق الكبير في حقيقة الأمر يكمن في قلة اجتهادات القضاء الإداري الجزائري وانعدام اجتهادات للمجلس الدستوري في مجال الرقابة على التنظيمات المحددة للجزاءات الإدارية، بالإضافة إلى صعوبة الحصول على الأحكام والقرارات الجديدة لمجلس الدولة الجزائري.

### التصريح بالخطة

حيث اتبعنا في هذه الدراسة التقسيم الثنائي، وذلك من خلال فصلين، وكل فصل من مبحثين، حيث تناولنا في الفصل الأول الضمانات الإدارية لمشروعية الجزاءات الإدارية، وقد قسمناه إلى مبحثين، خصصنا الأول للرقابة الإدارية كضمانة لمشروعية الجزاءات الإدارية، أما الثاني فيتناول جوانب الرقابة الإدارية كضمانة لمشروعية الجزاءات الإدارية. أما الفصل الثاني فخصصناه للضمانات القضائية لمشروعية الجزاءات الإدارية، وهو أيضا مقسم إلى مبحثين، حيث تناولنا في المبحث الأول الرقابة القضائية كضمانة لمشروعية الجزاءات الإدارية، وخصص المبحث الثاني لجوانب الرقابة القضائية كضمانة لمشروعية الجزاءات الإدارية. وختمت موضوع البحث بالنتائج التي توصلت إليها والتي من خلالها حاولت إعطاء بعض الاقتراحات.

## الفصل الأول

## الضمانات الإدارية لمشروعية الجزاءات الإدارية

إن الإدارة تتمتع بصلاحيات وسلطة إصدار الجزاءات الإدارية، ليس فقط في مواجهة الأفراد الذين تربطهم بها علاقة سواء كانت تعاقدية أو وظيفية، بل امتدت هذه السلطة إلى الأفراد الذين لا تربطهم بها أي علاقة قانونية، وهي تمارس هذه السلطة تتمتع بقدر كبير من الاستقلال غير أن هذا الأخير لا يجب أن يكون مطلقاً حتى لا يؤدي بالإدارة إلى التعسف في استعمال السلطة، وفي هذه الحالة يعتبر التزام الإدارة بمبدأ المشروعية في تصرفاتها وقراراتها بالإضافة إلى خضوعها إلى الرقابة الإدارية ضماناً أساسية لمشروعية الجزاءات الإدارية وحياد الإدارة، فكلما توسعت سلطتها في هذا المجال برزت أهمية ضبط هذه السلطة بمجموعة من الضوابط التي تحمي الأفراد من تعسف الإدارة في كل تصرفاتها وقراراتها وخصوصاً الجزاءات الإدارية التي يكون لها وقع كبير على المخاطب بها، ولهذا كان لزاماً علينا البحث عن المبادئ التي تتقيد بها الإدارة أثناء إصدارها للجزاءات الإدارية إضافة إلى وسائل الرقابة الإدارية على الأعمال وقرارات الإدارة و ضمانات مشروعيتها من الناحية الشكلية والإجرائية والموضوعية، حيث تعتبر هذه المعايير المقاييس الحقيقية الدالة على نجاح أو فشل الإدارة، في التحقيق الغرض من الجزاء الإداري، وعلى ذلك سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين، حيث سنخصص المبحث الأول للرقابة الإدارية كضمانة لمشروعية الجزاءات الإدارية، ونخصص المبحث الثاني لجوانب الرقابة الإدارية كضمانة لمشروعية الجزاءات الإدارية.

## المبحث الأول

### الرقابة الإدارية ضمانات لمشروعية الجزاءات الإدارية

تعتبر الرقابة الإدارية من بين أهم وسائل رقابة المشروعية التي تمارسها الإدارة صاحبة امتياز السلطة العامة، بغية تفادي وقوع أي مخالفة للقانون مهما كان حجمها، كي لا تتعرض قراراتها الإدارية إلى الإلغاء، وعليه سنعدد مطلبين يكون الأول لبيان مفهوم الرقابة الإدارية، أما الثاني فيكون لبيان صور هذه الرقابة.

### المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية

تتمثل الرقابة الإدارية في العلاقة القائمة بين الأجهزة والهيئات الإدارية فيما بينها، فهي إذن رقابة داخلية وذاتية، تمارسها الإدارة العامة على نفسها، وتعتبر من أهم الضرورات العملية، ومن أخصب المجالات لإعمال الرقابة على أعمال الإدارة، ومن خلال هذا المطلب سيتم توضيح مفهوم الرقابة القضائية على الهيئات الإدارية في الفروع التالية.

### الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية

تعددت آراء الفقهاء حول تعريف الرقابة الإدارية، حيث عرّفها كل واحد منهم حسب الزاوية التي يراها مناسبة، فذهب البعض إلى أنها، "رقابة الإدارة لنفسها بنفسها، فنقوم بتصحيح ما تكتشفه من أخطاء في تصرفاتها المختلفة، أو ما يكشف عنه الأفراد في تظلماتهم المرفوعة إليها"<sup>(1)</sup>.

كما عرفها البعض الآخر بأنها : "النشاط الذي تقوم به الإدارة أو هيئات أخرى للتأكد من أن الأعمال التي تمت مطابقة للمعدلات الموضوعية، لإمكان تنفيذ الأهداف المقررة في الخطة العامة للدولة بدرجة عالية من الكفاءة، في حدود القوانين واللوائح والتعليمات، لإمكان اتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجة الانحراف، سواء بالإصلاح أو بتوقيع الجزاء المناسب". أو هي تلك الرقابة التي تمارسها الإدارة على

<sup>1</sup> - أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها ، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة القاهرة ، مصر، 1989 ، ص42.

أعمالها ونشاطها بصورة داخلية، للتحقق من مدى مشروعيتها تصرفاتها وقراراتها ومدى مطابقتها للقانون والصالح العام، سواء بصفة تلقائية أو بناء على تظلم من ذوي الصفة والمصلحة<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: خصائص الرقابة الإدارية

في الواقع أن الرقابة الإدارية تتميز ببعض الخصائص التي تجعل منها أمرا لا غنى عنه، ولا يجوز الاستغناء عن وجودها، ومميزاتها هي:

\_ إنها رقابة مرنة وميسرة تلجأ إليها الإدارة من تلقاء نفسها أو بناء على تظلم من الأفراد، وهي لا تتطلب من الأفراد اتباع إجراءات تتسم بالطول أو البطء أو التعقيد، كما أنها لا تحمّل الأفراد أعباء مالية مثلما يحتاج إليه الطعن أمام القضاء.

\_ وهي رقابة شاملة تضم الرقابة القانونية على مشروعية العمل الإداري، علاوة على رقابة الملائمة التي تمتد إلى بحث كافة الظروف الاجتماعية والإنسانية التي تحيط بالقرار وظروف إصداره.

\_ الرقابة الإدارية تؤدي إلى سحب القرار أو إلغائه أو تعديله أو تحويله لقرار آخر، وهي بذلك تنطوي على سلطات واسعة لا يمكن أن تتمتع بها، تجاه الإدارة أي جهة أخرى مستقلة تختص بالرقابة على أعمالها<sup>(2)</sup>.

يتبين من خلال التعاريف والخصائص السالفة الذكر، أنّ الرقابة الإدارية تأخذ عدة صور، يمكن أن تكون ذاتية تلقائية تمارسها الإدارة بنفسها لتتأكد من مدى مشروعيتها قراراتها، كما يمكن أن تكون بناء على تظلم من ذوي الصفة والمصلحة، بغية تصحيح الأخطاء الواردة على القرار المتظلم منه، كما سيتضح ذلك في المطلب الثاني.

<sup>1</sup> - نسيغة فيصل، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري ، رسالة لنيل شهادة دكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر، بسكرة ، الجزائر، سنة 2013 ، ص 105.

<sup>2</sup> - حمد عمر حمد ، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها ، الطبعة الأولى ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض، السعودية، سنة 2003 ، ص 75.

## المطلب الثاني: صور الرقابة الإدارية

إن الرقابة الإدارية هي وسيلة لتطبيق مبدأ المشروعية، ما يعني كذلك حماية حقوق وحرية الأفراد من تعسف الإدارة، خلال إصدارها للقرارات المتضمنة جزاءات إدارية تمس بمصالح الأفراد هذا من جهة، ومن جهة أخرى لتحقيق مصلحة الإدارة نفسها من خلال المحافظة على حسن سير المرافق العامة، وكفالة وضمان تنفيذ القوانين اللوائح والتزام حدودها كل هذا يؤدي في الأخير لمشروعية قراراتها. هذا ما سنتناوله في صورتين أساسيتين هما: الرقابة الذاتية أو التلقائية، والرقابة الإدارية بناء على التظلم.

### الفرع الأول: الرقابة الإدارية الذاتية

تمارس الإدارة رقابة ذاتية من تلقاء نفسها، حيث تقوم بسحب قراراتها غير المشروعة أو إلغائها أو تعديلها وفقا للقانون أو لمقتضيات المصلحة العامة، فإذا رأت الإدارة أنها أصدرت قرارا غير مشروع أو غير ملائم، قامت بإلغائه أو بسحبه أو بتعديله وفقا لقواعد الإلغاء أو السحب<sup>(1)</sup>.

ولذا فالرقابة الذاتية هي رقابة تلقائية على أعمال الإدارة داخل الجهاز الإداري الواحد، تتم ممارستها دون الحاجة إلى التقيد بإجراءات وشكليات معينة أو مراعاة مواعيد محددة أو اقتضاء رسوم من ذوي الشأن، لذا تتوفر فرصة تقويم مخالفة قواعد المشروعية حتى في حالة إحجام الأفراد أو قصور وسائلهم عن المطالبة بذلك، وتشمل هذه الرقابة على رقابة المشروعية ورقابة الملائمة<sup>(2)</sup>.

حيث تقام آليات وقواعد داخل جهاز إداري معين، من أجل تحسس مواطن الخلل وإصلاحها في الوقت المناسب مثل: سجل الاقتراحات<sup>(3)</sup>، حيث تنص المادة 33 من المرسوم رقم 88-131 الصادر بتاريخ 04 جويلية 1988، المنظم

<sup>1</sup> - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1996، ص 109.

<sup>2</sup> - ماجد ارباب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، الطبعة 2004، ص 93.

<sup>3</sup> - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، الطبعة 2009، ص 26.

للعلاقات بين الإدارة والمواطن<sup>(1)</sup>، على ما يأتي: "يجب على المواطن أن يسهم في تحسين سير الإدارة عن طريق تقديم اقتراحات بناءة من خلال دفاتر الملاحظات والتنظيمات المفتوحة لدى كل مصلحة عمومية، وعبر كل وسيلة أخرى موضوعة تحت تصرفه".

وقد تمارس الرقابة الذاتية من الموظف الذي أصدر القرار، كما قد تمارس من قبل الرئيس الإداري الأعلى تبعاً لصلاحياته الرئاسية في الرقابة على أعمال مرؤوسيه.

ترتبط على ما سبق يتضح أن الرقابة الإدارية الذاتية نوعان: رقابة ولائية وأخرى رقابة رئاسية.

### أولاً: الرقابة الولاية

في هذه الحالة يقوم عضو الإدارة الذي قام بالتصرف الإداري بمراجعة نفسه ويعيد النظر في قراره خاصة إذا اكتشف هذا الأخير أنه وقع في خطأ ما، حيث يقوم من تلقاء نفسه بإلغائه أو تعديله أو سحبه، خاصة أن جهة الإدارة بما لها من سلطة خولها القانون صراحة الحق في فرض جزاءات إدارية على الأفراد بصفة شخصية. فرجل الإدارة المؤهل قانوناً الذي يقوم بتحرير محضر المخالفة الإدارية المرتبة للعقوبة، عليه أن يؤدي عمله بكل دقة وأمانة ويمنع عليه مخالفة القوانين واللوائح.

### ثانياً : الرقابة الرئاسية

عادة ما تعترف القوانين واللوائح لرؤساء الإداريين بممارسة اختصاصات على المرؤوسين وأعمالهم، وذلك بغرض ضمان عمل إداري أفضل، ومنه تعرف الرقابة الرئاسية على أنها مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه، من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع<sup>(2)</sup>، وليست السلطة الرئاسية امتياز أو حقاً مطلقاً للرئيس الإداري وإنما هي اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة وحسن سير مرافقها.

<sup>1</sup> - المرسوم 88-131، المؤرخ في 20 ذي القعدة عام 1408 الموافق 04 جويلية 1988، الجريدة الرسمية، عدد رقم 27، المؤرخة في 06 جويلية 1988.

<sup>2</sup> - إبراهيم عبد العزيز شيجا، القانون الإداري، دار الجامعية، بيروت، لبنان، سنة 1994، ص 231.

حيث تخول القوانين والأنظمة للرئيس الإداري حق التدخل للتعقيب على أعمال مرؤوسيه من أجل المصادقة عليها أو تعديلها أو إلغائها<sup>(1)</sup>، طبقا للمادة 07 من المرسوم رقم 88-131 : "يجب على الإدارة أن تمارس رقابة صارمة في جميع مستويات المراتب السلمية على سلوك أعوانها وانضباطهم، ويجب أن تتأكد دوما بأنهم يضطلعون بمهامهم في كنف احترام حقوق المواطنين احتراما دقيقا".

### الفرع الثاني : الرقابة الإدارية بناء على تظلم

التظلم الإداري هو الالتماس أو شكوى يرفعها صاحب الصفة والمصلحة، أمام الجهة الإدارية المصدرة للقرار المتضرر منه، بهدف إلغاء أو تعديل هذه الأعمال غير المشروعة بما يجعلها أكثر انقفا مع مبدأ المشروعية، أو أكثر انقفا مع مبدأ الملائمة والفاعلية والعدالة<sup>(2)</sup>.

تتحرك هذه الرقابة نتيجة تقديم تظلم من ذوي الشأن في قرارات إدارية صادر بحقهم، وذلك لإعادة النظر في ذلك القرار، ويقدم هذا التظلم إلى الجهة التي أصدرت القرار مباشرة، ويسمى التظلم في هذه الحالة بالتظلم الولائي، أو يقدم التظلم إلى الجهة الرئاسية مصدرة القرار، ويسمى التظلم في هذه الحالة بالتظلم الرئاسي<sup>(3)</sup>، وقد يكون التظلم أمام لجنة إدارية يناط بها قانونا صلاحية الفصل في طلبات التظلم إيجابا أو سلبا.

وعندما يتقدم صاحب الصفة والمصلحة بالتظلم، يصبح حينئذ واجبا على الإدارة مراجعة تصرفاتها الصادرة عنها.

والتظلم الإداري من حيث الأصل هو اختياري، وهذا ما نصت عليه المادة 830 من قانون 08-09<sup>(4)</sup>، المؤرخ في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 26.

<sup>2</sup> - عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014، ص 366.

<sup>3</sup> - عبد الناصر عبد الله أبوسمهدانة، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، سنة 2014، ص 337.

<sup>4</sup> - قانون 08-09 مؤرخ في 18 صفر عام 1429، الموافق 25 فبراير 2008، جريدة الرسمية، عدد 21، المؤرخة في 23 أبريل 2008.

الإجراءات المدنية والإدارية، إلا أنه يمكن أن يكون إجباريا عند وجود نص قانوني يلزم صاحب الشأن بضرورة توجيه التظلم أولا إلى الجهة الإدارية المختصة، مثل الضمان الاجتماعي، الضرائب، وفي هذه الحالة يكون شرطا شكليا لقبول الدعوى القضائية مما يجعل التظلم وجوبيا، وهو ما يعني أن المشرع يمنح الإدارة فرصة إضافية لمراجعة قراراتها.

### أولاً: التظلم الإداري الولائي

التظلم الإداري الولائي، هو التظلم الذي يرفقه صاحب الصفة والمصلحة في صورة التماس إلى نفس الجهة أو الهيئة الإدارية، يلتزم منها إعادة النظر والمراجعة فيما أصدرته من قرارات، قصد تعديلها أو إلغائها أو سحبها، حتى تكون هذه القرارات مشروعة وعادلة وملائمة لحقوق وحريات الأفراد وللمصلحة العامة<sup>(1)</sup>.

### ثانياً : التظلم الإداري الرئاسي

مقتضى هذه الرقابة أن يتوجه ذوا الشأن إلى الرئيس الإداري في الجهة الإدارية مصدرة القرار المتظلم منه، طالبين منه الإنصاف ورفع الضرر الذي لحق بهم، أو الذي يكون على وشك الوقوع إذا تم التصرف، فعلى الرئيس في هذه الحالة أن يفحص ويراجع أعمال مرؤوسيه بما له من سلطة رئاسية، فإذا كشف الفحص عدم مشروعية التصرف أو عدم ملائمته، أو أنه يحتوي على غلو بسبب الظروف المحيطة به، فإن على الرئيس الإداري إلغاء أو تعديل أو سحب عمل المرؤوس واتخاذ قرار جديد يحل محل القرار المعيب<sup>(2)</sup>.

### ثالثاً : التظلم أمام لجنة إدارية

يحدث المشرع أحيانا لجانا إدارية يناط بها صلاحية الفصل في بعض صور التظلم الإداري، ويحدد المشرع عادة الصلاحيات التي تتمتع بها تلك اللجان الإدارية إذا قررت قبول الاعتراضات المقدمة شكلا والاستجابة لها موضوعا، وتملك اللجان الإدارية قبول أو رفض تلك الاعتراضات شكلا أو موضوعا، ويتعين لممارسة لجان

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 367.

<sup>2</sup> - نسيغة فيصل، المرجع السابق، ص 110.

الاعتراض صلاحياتها بصوره قانونيه أن تبقى تلك الاعتراضات قائمة إلى حين نظرها، أما إذا سحب المعترض تظلمه فتنتهي مهمة هذه اللجان<sup>(1)</sup>.  
إن التظلم أمام اللجان يعد حلقة وصل بين الإدارة والقضاء، على اعتبار أن هذه اللجان إذا ما وصلت إلى تسوية لموضوع الخلاف، فإنها بذلك تزيح العبء عن كاهل القضاء.

### الفرع الثالث: الرقابة الإدارية على مجلس المنافسة كنموذج للسلطات الإدارية المستقلة.

إن الجزاءات الإدارية التي تفرضها هيئة إدارية مستقلة، لا تخضع للرقابة الإدارية سواء كانت رئاسية أو وصائية أو حتى بناء على تظلم - بل تخضع لرقابة إدارية ضمنية كما سيتضح فيما بعد، وتخضع فقط إلى الرقابة القضائية<sup>(2)</sup>.  
وعليه سأتطرق إلى كيفية ممارسة السلطة التنفيذية الرقابة على هذه المجالس، على سبيل المثال لا الحصر مجلس المنافسة.

إن المشرع الجزائري منح مجلس المنافسة، صلاحيات واسعة من أجل ضمان السير الحسن للمنافسة، فله اتخاذ كل ما يراه مناسباً من قرارات لتحقيق أهدافه، وهو ما جاء في المادة 34 من الأمر 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة<sup>(3)</sup>: "يتمتع مجلس المنافسة بسلطة اتخاذ القرار والاقتراح وإبداء الرأي بمبادرة منه أو بطلب من الوزير المكلف بالتجارة أو كل طرف آخر معني، بهدف تشجيع وضمان الضبط الفعال للسوق، بأية وسيلة ملائمة، أو اتخاذ القرار في كل عمل أو تدبير من شأنه ضمان السير الحسن للمنافسة وترقيتها في المناطق

<sup>1</sup> - فادي نعيم جميل علاونة ، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير ، نابلس ، فلسطين ، 2011 ، ص 125.

<sup>2</sup> - نسيغة فيصل ، المرجع السابق ، ص 105.

<sup>3</sup> - المادة 34 من الأمر 03-03 ، مؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 جويلية 2003 ، المتعلق بالمنافسة ، معدلة بالمادة 18 من القانون 08-12 ، المؤرخ في 21 جمادى الثانية عام 1429 ، الموافق 25 جوان 2008 ، المتعلق بالمنافسة ، المنشور بالجريدة الرسمية ، عدد 36 المؤرخة في 02 جويلية 2008.

الجغرافية أو قطاعات النشاط التي تنعدم فيها المنافسة أو تكون غير متطورة بما فيه الكفاية...".

إلا أنه على الرغم من هذه الاستقلالية التي يتمتع بها مجلس المنافسة في مجال إصدار القرارات، أي عدم خضوعه للسلطة الرئاسية وللوصاية الإدارية، وقد اعترف قانون المنافسة بعد تعديله بالقانون 08-12، في المادة 09 صراحة باستقلاليته<sup>(1)</sup>، إلا أن هذا لا يمنع من وجود بعض الآليات الرقابية التي تمارسها السلطة التنفيذية على هذه الهيئة، وهذه الرقابة تنصب على أعمال المجلس، وأخرى على قرارات المجلس.

### أولاً : رقابة السلطة التنفيذية على أعمال مجلس المنافسة

إن رقابة السلطة التنفيذية على أعمال مجلس المنافسة، تبرز من خلال مظهرين أساسيين هما:

**1- تتدخل السلطة التنفيذية في مهام مجلس المنافسة، ويظهر هذا التدخل من خلال تشكيلة المجلس، حيث تنص المادة 24 من القانون 08-12 المتعلق بالمنافسة: "يتكون مجلس المنافسة من 12 عضواً..."، وتنص المادة 25 من نفس القانون، على أن يعين رئيس المجلس ونائب الرئيس والأعضاء الآخرون لمجلس المنافسة، بموجب مرسوم رئاسي، وتنتهي مهامهم بالأشكال نفسها. وتضيف المادة 26 من نفس القانون أنه "يعين لدى مجلس المنافسة أمين عام ومقرر عام وخمسة مقررين، بموجب مرسوم رئاسي".**

كما لو وزير التجارة حسب الفقرة الثالثة من المادة 26، أن يعين ممثلاً دائماً له، وممثل مستخلف له لدى مجلس المنافسة، بموجب قرار، ويشارك في أشغال المجلس دون أن يكون لهم الحق في التصويت.

فتعيين هؤلاء الأشخاص في مجلس المنافسة من قبل السلطة التنفيذية، يقصد منه التدخل في اختصاصات المجلس وبالتالي التأثير على استقلاليته.

<sup>1</sup> - محمد الشريف كتو، قانون المنافسة والممارسات التجارية وفقاً للأمر 03-03 وقانون 04-02، منشورات بغدادي، الجزائر، ص 65.

2- وتتدخل السلطة التنفيذية في أعمال المجلس، من خلال الميزانية المخصصة للمجلس، حيث تمنحه الوسائل المادية والمالية التي تمكنه من مباشرة أعماله، وبالتالي تؤثر على أعمال المجلس وتحد من فعاليته واستقلاليته.

### ثانيا : رقابة السلطة التنفيذية على قرارات مجلس المنافسة

تتمتع الحكومة بسلطة الحل محل مجلس المنافسة، خاصة عن طريق منح ترخيص سواء من تلقاء نفسها إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، أو بناء على طلب من الأطراف المعنية، وذلك بناء على تقرير من الوزير المكلف بالتجارة. ولذلك فإن الأمر لا يخص فقط الحل محل مجلس المنافسة في اتخاذ قراراته، وإنما يتعلق بمخالفة القرارات التي اتخذها، وهذا مساس واضح باستقلالية مجلس المنافسة<sup>(1)</sup>.

وبالرغم من هذا التدخل إلا أن البعض يعتبره نوعا من الرقابة التي تمارسها السلطات الإدارية المركزية على قرارات هذه الهيئة الإدارية المستقلة خاصة ما تعلق منها بسلطاتها الردعية<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup> - جلال مسعد محتوت ، " مدى استقلالية وحياد مجلس المنافسة " ، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية ، كلية الحقوق ، جامعة تيزي وزلي، الجزائر، سنة 2005، ص238.

<sup>2</sup> - نسيغة فيصل، المرجع السابق، ص 119.

## المبحث الثاني

### جوانب الرقابة الإدارية كضمانة لمشروعية الجزاءات الإدارية

تتولى الإدارة في هذه الزاوية اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لضبط المخالفة الإدارية، والتحقق فيها، وإثباتها، وتحديد الجزاء المناسب لها وإعلانه، وتنفيذه. وبعد الفصل بين سلطات الضبط والتحقق والحكم بشأن التوصل إلى تحقيق الردع الجنائي مبدأ هاما في نطاق تطبيق الإجراءات الجنائية، يضمن استقلال تلك السلطات فيما بينها بالقدر الذي يحفظ حقوق الأفراد، ويحمي حرياتهم<sup>(1)</sup>. وعلى خلاف هذا تمارس الإدارة وحدها سلطات الضبط والتحقق والحكم، فهي التي تراقب مدى احترام الأفراد للقوانين واللوائح، وتضبط المخالفة الإدارية، وتحقق فيها وتثبتها وتعاقب عليها، وهكذا تصبح الإدارة خصما وحكما، وهذا ما يدعو إلى توفير كافة الضمانات التي تكفل حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، وأهمها احترام مبدأ المواجهة وحقوق الدفاع، هذا فضلا عن حق أصحاب الشأن دائما في رفض الجزاء الإداري، واللجوء إلى القضاء<sup>(2)</sup>، وسنعالج في هذا المبحث الجانب الإجرائي والشكلي للرقابة الإدارية في المطلب الأول والجانب الموضوعي للرقابة الإدارية في المطلب الثاني.

### المطلب الأول : الجانب الإجرائي والشكلي للرقابة الإدارية

إن علاقة السلطة الإدارية الموقعة للجزاء بالفرد المخاطب به هو ما تحوزه الأولى في مواجهة هذا الأخير من صلاحيات وسلطات في سياق دورها الرقابي والردعي من أجل سلامة الجزاء الإداري من الناحية القانونية. فالضمانات الإجرائية هي أن يتم توقيع الجزاء الإداري بناء على إجراءات معينة تحددها النصوص القانونية والتنظيمية سواء بالنسبة للعون المؤهل قانونا بتحرير المخالفة الإدارية أو من خلال استطلاع رأي جهة معينة قبل إصدار الجزاء

<sup>1</sup> - أمين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري (ظاهرة الحد من العقاب) ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، سنة 2015 ، ص 345.

<sup>2</sup> - أمين مصطفى محمد ، المرجع نفسه ، ص 345.

إضافة إلى تسبب القرارات الإدارية المتضمنة للجزاء الإداري وهي التي تعد ضمانه شكلية لمشروعية القرارات الإدارية و هو ما سنحاول التفصيل فيه على النحو التالي:

### الفرع الأول: الجزاء الإداري من حيث الإجراء

يتطلب توقيع بعض الجزاءات الإدارية من ضرورة إجراء ضبط وتحقيق للمخالفة الإدارية، مع احترام مبدأ المواجهة، وتوقيع الجزاء الإداري من طرف هيئة إدارية مختصة، ولا بد من إخطار صاحب الشأن.

### أولاً : إجراء ضبط وتحقيق للمخالفة الإدارية

يتم ضبط المخالفة الإدارية بواسطة العون التابع للسلطات الإدارية، المكلف قانوناً في حدود اختصاصه، وفقاً للنصوص القانونية والتنظيمية في هذا المجال، وبالرجوع إلى بعض الجزاءات المالية نجد أن النصوص القانونية المختلفة تنص على أن المخالفة المرتبة لغرامة مالية يجب أن تحرر من قبل الموظف المؤهل قانوناً، فمثلاً القانون 04-02، المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية<sup>(1)</sup>، ينص على الأفراد أو الموظفين المؤهلين قانوناً للقيام بتحرير المخالفات ويذكرهم لصفتهم الوظيفية وعلى سبيل الحصر<sup>(2)</sup> وهم :

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

<sup>1</sup> - قانون رقم 04-02، المؤرخ في 05 جمادى الأولى 1425، الموافق 23 جوان 2004، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 41، مؤرخة في 27 جوان 2004.

<sup>2</sup> - المادة 49 من قانون رقم 04-02، مرجع السابق.

كذلك بالنسبة للقانون رقم 04-08، المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية<sup>(1)</sup>، حيث حدد الأفراد أو الموظفون المؤهلون قانونا للقيام بتحريم المخالفات الإدارية والغرامات المناسبة، حيث نصت المادة 30 منه: "زيادة على ضباط وأعوان الشرطة المنصوص عليهم في القانون الإجراءات الجزائية، يؤهل للقيام بعمليات المراقبة ومعاينة الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون، الموظفون التابعون للأسلاك الخاصة بالمراقبة التابعة للإدارات المكلفة بالتجارة والضرائب".

كذلك بالنسبة لقانون 01-14، المتعلق بتنظيم حركة المرور<sup>(2)</sup>، حيث حددت أشخاص المؤهلون قانونا للقيام بتحريم المخالفات كما نصت المادة 130 منه "طبقا لأحكام قانون الإجراءات الجزائية، تتم معاينة المخالفات المنصوص عليها في هذا القانون والنصوص التنظيمية المتخذة لتطبيقه، بموجب محضر يحضر من طرف:

- ضباط الشرطة القضائية،

- الضباط وذوي الرتب وأعوان الدرك الوطني،

- محافظي الشرطة والضباط ذوي الرتب وأعوان الأمن الوطني."

كذلك تمارس السلطة الإدارية المانحة لرخص دورها الرقابي، كما هو الحال بالنسبة لرخصة البناء، حيث تنص المادة 06 من قانون 04-05، والمتعلق بالتهيئة والتعمير<sup>(3)</sup>، " يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المؤهلين قانونا، زيارة كل البنايات في طور الإنجاز والقيام بالمعينات التي يرونها ضرورية وطلب الوثائق التقنية الخاصة بالبناء والاطلاع عليها، في أي وقت".

<sup>1</sup> - القانون رقم 04-08، المؤرخ في 27 جمادى الثانية 1425، الموافق 14 أوت 2004 المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 52، المؤرخة في 18 أوت 2004.

<sup>2</sup> - قانون 01-14، المؤرخ في 29 جمادى الأولى 1422 الموافق 19 أوت 2001، المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 46، المؤرخة في 19 أوت 2001، المعدل بموجب الأمر رقم 09-03 مؤرخ في 29 رجب عام 1430، الموافق 22 جويلية 2009، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 45 مؤرخة في 29 أوت 2009.

<sup>3</sup> - المادة 73 من القانون 90-29، المؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1411، الموافق أول ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 52، مؤرخة في 02 ديسمبر 1990، المعدلة بالمادة 06 من القانون 04-05، المؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1425، الموافق 14 أوت 2004، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 51، مؤرخة في 15 أوت 2004.

من خلال هذه الأمثلة يتضح أن الجزاء الإداري لا بد من أن يوقع من طرف الشخص الذي يخوله القانون صراحة هذه المهمة، وأن أي جزاء تصدره الإدارة بناء على إجراءات لا تحتوي على محضر المخالفة المعد من طرف الأشخاص المذكورين أعلاه، يعد قرار معيب بأحد عيوب المشروعية وهو عيب عدم احترام الشكل والإجراءات في إصدار القرار الإداري.

### ثانيا : احترام مبدأ المواجهة والدفاع

إن أبسط ما يمكن أن يقال كضمانة هامة وأساسية لأي متهم، هو الدفاع عن نفسه، لرد الظلم الواقع عليه، فليس هناك في الواقع ظلم أو قهر أقصى من أن تكتم الأفواه وتغل الأيدي، ويمنع أصحاب الحق، من تنفيذ أو دحض ما قد ينسب إليهم من تهم، لذلك اعتبر هذا الحق من الحقوق الأساسية، ونواة لكل الضمانات و محورا لها فكل ضمان يجد ما يبرره، تحت معنى حقوق الدفاع<sup>(1)</sup>.

فقد أصبح هذا الحق ضمانة جوهرية ليس على المستوى الجنائي أو التأديبي فقط بل على مستوى الجزاءات الإدارية العامة كذلك، فلا بد من احترامه قبل توقيع الجزاءات الإدارية العامة بمعنى ضرورة إخطار المعني بالمخالفة التي اقترفها وتمكينه من الدفاع عن نفسه<sup>(2)</sup>.

كما يعد هذا المبدأ من المبادئ الأساسية المكفولة دستوريا، حيث نصت المادة 169 من الدستور الجزائري 1996 المعدل<sup>(3)</sup> " الحق في الدفاع معترف به".

<sup>1</sup> - عقون مهدي ، الرقابة القضائية على مشروعية الجزاءات الإدارية العامة ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، سنة 2014 ، ص78.

<sup>2</sup> - نسيغة فيصل، المرجع السابق، ص124.

<sup>3</sup> - الدستور 1996، المعدل بموجب القانون رقم 16-01 مؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437، الموافق 06 مارس 2016، جريدة الرسمية، عدد 14، مؤرخة في 07 مارس 2016.

ولقد اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي لأول مرة في سنة 1976 وبشأن العقوبات الضريبية بأن حق الدفاع من المبادئ الدستورية الذي يجب على القوانين أن تتطابق معه<sup>(1)</sup>.

أما بالنسبة للنظام القانوني للجزاءات الإدارية في الجزائري نجده يحث صراحة على ضرورة احترام مبدأ المواجهة، فسحب رخصة القيادة مثلا أنه يتم أمام اللجنة المختصة تنشأ بقرار من الوالي المختص إقليميا وهذا طبقا للمادة 280 من المرسوم التنفيذي رقم 04-381 الذي يحدد قواعد المرور عبر الطرق<sup>(2)</sup>، حيث تنص على: " تنشأ اللجنة بقرار من الوالي المختص إقليميا، ويرأسها ممثله. وتتكون من:

- ضابط من الدرك الوطني،
- موظف من الأمن الوطني،
- ممثل عن مديرية النقل،
- ممثل عن مصلحة المناجم،
- ممثل عن مديرية الأشغال العمومية،
- ممثل عن مصلحة التنظيم والشؤون العامة،
- ممتحن رخص السياقة،
- ممثل عن المحترفين في سياقة السيارات تعيينه الاتحادية المهنية في الولاية.."

إذ ينبغي عندما يحرر العون المؤهل قانونا محضر المخالفة أن يعلم السائق بالمخالفة المنسوبة إليه وبعدها تقوم الجهة المختصة بإرساله برسالة إلى الولاية

<sup>1</sup> - CC N 76-70 DC 02 décembre 1976. Disponible sur ; WWW.conseil-constitutionnel.fr بتاريخ : 2011/01/15

- وفاضل إلهام النظام القانوني للجزاءات الإدارية، مذكرة لنيل شهادة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة باجي مختار عنابة ، الجزائر، 2015 ، ص 175.

<sup>2</sup> - مرسوم تنفيذي رقم 04-381 مؤرخ في 15 شوال عام 1425، الموافق 28 نوفمبر 2004 ، جريدة رسمية، عدد 76، مؤرخة في 28 نوفمبر 2004.

ويرسل نسخة إلى وكيل الجمهورية<sup>(1)</sup> وتقوم الولاية باستدعاء اللجنة المعنية وهي لجنة تعليق رخصة القيادة التي تقوم بتوجيه استدعاء للمعني للمثول أمامها، وعند حضوره يقوم المقرر باللجنة بإعلام المعني بالمخالفة التي اقترفها وتمكينه من الدفاع عن نفسه قبل النطق بالجزاء الإداري<sup>(2)</sup>، وأي جزاء إداري متعلق بسحب رخصة القيادة لا يحترم هذا الإجراء الجوهري يعد باطلا من الناحية القانونية ويجوز الطعن فيه بإلغاء أمام القضاء المختص.

يتضح مما سبق أن احترام مبدأ المواجهة والدفاع يعد من بين الضمانات الأساسية الممنوحة للأفراد لما لها من تأثير على اقتناع المخالف بحجم الجزاء الإداري الموقع عليه من عدمه.

### ثالثا: توقيع الجزاء الإداري من قبل الهيئة الإدارية المختصة

تختص بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة جهة الإدارة، وهذا ما يفرق بينها وبين العقوبات الجنائية التي يملك القضاء وحده سلطة توقيعها. ولا يمثل اضطلاع جهة الإدارة بتوقيع عقوبة إدارية عامة إفتئات على اختصاص القضاء لما قد يثره من مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث لا يتعارض ذلك مع المستقر عليه من أن الفصل بين السلطات لا يمكن أن يكون مطلقا، وإنما الواقع يؤكد أنه الفصل نسبي من ويؤكد ذلك أن السلطة القضائية تفصل في بعض المنازعات الخاصة بصحة العضوية وهي أمور تتعلق بالسلطة التشريعية، كما أن القاضي يحكم في بعض منازعات الإدارة ويحكم بإبطال غير المشروع من تصرفاتها، هذا إلى جانب أن السلطة التنفيذية تمارس فيما تصدره من لوائح اختصاصا تشريعيا<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> - أنظر المادة 137 من القانون رقم 01-14، المرجع السابق.

<sup>2</sup> - أنظر إلى الملحق رقم 01

<sup>3</sup> - عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة ، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، ص 24.

ولصحة الاختصاص بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة فإنه يتعين توقيعها من أحد أشخاص القانون العام أو أحد الأجهزة التابعة لها كما أنه يتعين دخول توقيع الجراء في نطاق ما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة<sup>(1)</sup>.

يمكن القول بأن توقيع الجزاءات الإدارية لا بد أن يكون من قبل هيئة إدارية مختصة، وليس من اللازم أن تكون الجهة الإدارية مصدره الجزاء من الهيئات الإدارية المستقلة، حيث يستوي في هذا الشأن أن تكون جهة إدارية تقليدية أو كانت عبارة عن هيئة إدارية مستقلة منحها المشرع هذا الحق.

### رابعاً: إخطار صاحب الشأن

العقوبة الإدارية ليست غاية في ذاتها حيث لا تعدو أن تكون وسيلة لتحقيق غاية المصلحة العامة.

وإخطار صاحب الشأن يعني ضرورة أن تحيط الإدارة المخالف علماً بما تنوي اتخاذه من إجراء في مواجهته قبل حدوثه، بهدف تدارك الموقف وتصحيح وفسح المجال للمخالف لإزالة أسباب المخالفة، وهو في هذه الحالة يعتبر إنذار قبل إنزال الإدارة الجزاء عليه، وإن كانت الإدارة غير ملزمة من أن يتخذ الإخطار شكلاً معيناً ما لم يلزمها المشرع بذلك<sup>(2)</sup>.

ولابد للإدارة إعطاء مهلة للعدول عن المخالفة وإزالة أسبابها بإنذار على محل إقامتهم أو عملهم تبين فيه بوضوح اتجاه نيتها إلى توقيع الجزاء المقرر عن تلك المخالفة في حالة عدم الامتثال وتصويب الأوضاع بما يتفق مع أحكام القانون في خلال المهلة الممنوحة<sup>(3)</sup>.

وتبطل العقوبة إذا وقعت دون إخطار على النحو السابق، أو وقعت بإخطار على محل إقامة قديم للمخالف رغم سبق إبلاغه للإدارة بتغييره وتحديد محل الإقامة الجديد لها، حيث يقوم ذلك مقام عدم الإخطار، مما يؤدي إلى بطلان قرار الجزاء

<sup>1</sup> - عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المرجع السابق ، ص 25.

<sup>2</sup> - رشا محمد جعفر الهاشمي ، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها ، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ، لبنان ، سنة 2010 ، ص 153.

<sup>3</sup> - عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المرجع السابق، ص 37.

لافتقاده لإجراء جوهري، وقد يكتفي المشرع بإلزام الإدارة بإخطار الجهة المنسوبة إليها مخالفات قبل توقيع الجزاء الإداري، تاركا لجهة الإدارة سلطة تقدير مهلة للمخالف لإزالة أسباب المخالفة<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: الجزاء الإداري من حيث الشكل (التسبيب)

لما كانت الجزاءات الإدارية من حيث طبيعتها القانونية هي قرارات إدارية، كان لزاما على الإدارة احترام الإجراءات الشكلية في إصدارها وتوقيعها ولعل أهمها هو تسبيب القرارات الإدارية.

#### أولا: مفهوم التسبيب

إن تسبيب الجزاء الإداري يعني ذكر الإدارة في صلب القرار الصادر مجموعة الأسباب والعلل التي بررت إصداره، ليحاط المخاطبين بالدوافع التي لأجلها عوقبوا به<sup>(2)</sup>.

وإذا كانت القاعدة العامة أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها، إعمالا لقرينة الصحة المفترضة توافرها في كافة القرارات الإدارية<sup>(3)</sup>، وبالتالي فإن جميع القرارات الإدارية يفترض إنشائها لسبب قائم ومشروع ومحدد بوقائع ظاهرة يقوم عليها، إلا أن المشرع الجزائري قد خرج عن هذه القاعدة في مجال الجزاءات الإدارية لما لها من مساس بحقوق وحرريات الأفراد، إذ حاول أن يقف موقفا وسطا بين تحقيق المصلحة العامة بالمقابل الحفاظ على مصالح الأفراد، لذلك منح الإدارة سلطة توقيع الجزاءات الإدارية بالمقابل ألزمها بتسبيب قراراتها<sup>(4)</sup>، والأمثلة على ذلك عديدة، ففي مجال المنافسة نلاحظ كيف أن المادة 45 من قانون المنافسة<sup>(5)</sup> تنص على: " يتخذ مجلس المنافسة أوامر معلة ترمي إلى وضع حد للممارسات المعايينة المقيدة للمنافسة... "،

<sup>1</sup> - عقون مهدي، المرجع السابق، ص 69.

<sup>2</sup> - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 44.

<sup>3</sup> - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، سنة 2005،

ص 45.

<sup>4</sup> - نسيغة فيصل، المرجع السابق، ص 37.

<sup>5</sup> - قانون 08-12 المتعلق بالمنافسة، المرجع السابق.

وهذا التسبب يعد ضمانة هامة وجوهرية لضمان حياد مجلس المنافسة إذ يمكن استخلاص حياده من الوقائع المذكورة في القرار.

وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة الجزائري في قضية يونين بنك ضد محافظ بنك الجزائر فرغم أن قانون النقد والقرض لا يحتوي على أي نص يلزم اللجنة المصرفية بتسبب قراراتها لكن المجلس قضى بأن: "المقرر المعد المتضمن وقف الاعتماد جاء غير مسبب مخالف بذلك المبادئ العامة للقانون التي تشترط في هذه الحالة تسبب القرار الذي يضر بحقوق الطرف الآخر"<sup>(1)</sup>.

### ثانيا : أهمية تسبب القرارات الصادرة بجزاءات إدارية :

إن تسبب الجزاءات الإدارية لا تخلو من الأهمية على كافة الجوانب، فبالنظر إلى أن القرار المتضمن الجزاء ما هو إلا إفصاح عن إرادة الإدارة الملزمة وهذا الإفصاح يجب أن يكون مبررا ومعللا ولهذا يمكن تبيان جوانب أهمية التسبب على النحو التالي:

فبالنسبة لمن صدر بشأنه الجزاء الإداري تظهر أهمية التسبب في إحاطته بدوافع إصدار هذا القرار والتي من خلالها يعرف مركزه القانوني، وأن يحدد موقفه اتجاه القرار إما اقتناعا أو رفضا.<sup>(2)</sup>

كما أن علم صاحب الشأن بأسباب القرار الإداري يسهل له مهمة الإثبات عند الطعن في القرار بغية إلغائه، أو طلب التعويض عنه وذلك بالتدليل على حقيقة هذه الأسباب، أما عدم التعليل فيترك الفرد في شك ومتاهة، لا يستطيع أن يحدد لنفسه نقاط التي سيبدأ منها الدفاع<sup>(3)</sup>.

وتبدو أهمية التسبب بالنسبة للإدارة مصدرة القرار في أن الالتزام به سيدفعها لدراسته بعين فاحصة ممحصنة للوقائع بشكل دقيق يجنبها صدور من العيوب التي

<sup>1</sup> - مجلس الدولة قرار رقم 13 صادر في 09 فيفري 1990، قضية إتحاد البنك المؤسسة المالية في شكل شركة المساهمة ( يونين بنك ) ضد محافظ بنك الجزائر، مجلة إدارة ، عدد 01 ، السنة 1999، ص173.

<sup>2</sup> - محمد قصري ، " إلزام الإدارة بتعليل قراراتها الإدارية ضمانة بالحقوق والحريات ورقابة قضائية فعالة "، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، عدد 43، سنة 2003 ، ص 184.

<sup>3</sup> - فاضل إلهام، المرجع السابق، ص191.

تؤدي به إلى البطلان، الأمر الذي يؤدي إلى تقرير المسؤولية المدنية للإدارة كأثر لإلغاء هذا القرار، مع ما يشكله ذلك من حرج لها حين توضع في جانب المخطئ مما يهز الثقة في قراراتها<sup>(1)</sup>.

لذلك يبقى التسبب أهم الوسائل القانونية لتحسين العلاقة بين الأفراد والإدارة وخير وسيلة لتصالح الإدارة مع المواطن<sup>(2)</sup>.

لتسبب الجزاءات الإدارية أهمية خاصة بالنسبة للقاضي فتظهر في أنه وسيلة فعالة تسهل عليه رقابة مشروعية الأسباب التي استندت إليها الإدارة في إصدارها للجزاء، أي التحقق من المشروعية الخارجية للقرار الإداري.

وفي هذا الصدد يقول الفقيه بونارد (bonnard): " لكي يستطيع مجلس الدولة الفرنسي أن يبحث في وجود الأسباب، ينبغي أن تكون أسباب القرار الإداري قد نص عليها في صلبه أو على الأقل تفهم من محتوياته، أو يمكن استخلاصها من أوراق الملف، أي أن بحث مجلس الدولة لا يمكن أن يكون له مكان إلا إذا كانت الأسباب بشكل أو بآخر قد تم الإفصاح عنها من قبل مصدر القرار، فإذا ما التزم السكوت فإن أي رقابة لا يمكن ممارستها"<sup>(3)</sup>.

ترتبط على ما سبق يتضح أنه إذا كان لتسبب قرار الجزاء الإداري تلك الأهمية لمن صدر في حقه الجزاء الإداري وللإدارة والقاضي على حد سواء، فإنه لا يخلو كذلك من أهمية بالنسبة لفاعلية الجزاء الإداري، والتي قد يعرقلها الطعن فيها ممن صدرت في حقهم بسبب عدم علمهم بأسبابها، الأمر الذي يولد لديه قناعة بعدم مشروعيتها طالبا إلغائها أو وقف تنفيذها وهو ما كان بالإمكان تفاديه من خلال تضمين قرار الجزاء بدوافع توقيعها فلربما يقتنع بها من صدرت في حقه فيقبلها<sup>(4)</sup>.

<sup>1</sup> - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 46.

<sup>2</sup> - محمد قصري، المرجع السابق، ص 190.

<sup>3</sup> - Roger Bonnard, le pouvoir discrétionnaire des autorités administratives et le recours pour excès de pouvoir, R.D.P, 1923, P363.

<sup>1</sup> - وفاضل إلهام، المرجع السابق، ص 192.

<sup>4</sup> - نسيغة فيصل، المرجع السابق، ص 139.

إضافة إلى أن ذلك لا يخلو من فائدة عملية تتمثل في منع تكديس طعون إلغاء قرارات الجزاءات الإدارية أمام القضاء الإداري<sup>(1)</sup>.

### ثالثاً: ضوابط تسبب القرارات الصادرة بجزاءات إدارية:

التسبب ليس شكلاً قصد لذاته، وإنما هو وسيلة لبلوغ غاية حسن تطبيق الجزاءات الإدارية، تمكينا لها من أن تصل إلى تحقيق غايتها المرجوة، لذلك فلا بد من احترام مجموعة ضوابط استقر عليها القضاء الإداري، تؤدي في مجملها إلى تحقيق الهدف الذي لأجله تقرر، ومن ثم فلا يكفي لصحة القرار الإداري وجود التسبب الذي استلزمه المشرع من الناحية المادية في صلب القرار بل يجب أن يكون هذا التسبب يكفي مبرراً لحمل القرار، بمعنى أن يكون منتجا لأثره في النتيجة التي انتهى إليها القرار<sup>(2)</sup>.

كما يجب أن يكون تسبب القرار الإداري معاصراً لصدوره، ومفصلاً بالدرجة التي تتفق مع صفة هذا القرار ومعلناً لصاحب الشأن، وأيضاً لا بد من ضرورة وضوح التسبب وتحديده وبعده عن الاسترسال والعمومية حتى تتجلى منه المبررات التي لأجلها أقدمت الإدارة على إصدار القرار في عبارات بالغة الدقة والوضوح. من خلال دراستنا للجانب الإجرائي والشكلي للرقابة الإدارية يتضح لنا أنها ضرورية لسلامة ومشروعية الجزاءات الإدارية، إلا أنها لا تكفي لوحدها إذا لا بد من أن ترفقها ضمانات أخرى والتي تتمثل أساساً في الجانب الموضوعي للرقابة الإدارية وهو ما سنتناوله من خلال المطلب الثاني.

### المطلب الثاني : الجانب الموضوعي للرقابة الإدارية

من خلال دراستنا للضمانات الشكلية والإجرائية يتضح لنا كيف تلعب هذه الأخيرة دوراً هاماً في ضمان مشروعية الجزاءات الإدارية، إلا أن دورها يبقى قاصراً إذا لم تصاحبها ضمانات موضوعية تضمن التناسب بين الجزاء الإداري ومقتضيات العدالة، فالضمانات الموضوعية يقصد بها تلك الضمانات التي تضمن مشروعية

<sup>1</sup> - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 47.

<sup>2</sup> - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع نفسه، ص 48.

الجزاءات الإدارية وذلك من خلال احترام الإدارة لمبدأ شرعية وشخصية العقوبة إضافة إلى تناسبها مع المخالفة المقترفة وعدم رجوعيتها وهو ما سنتناوله من خلال هذا المطلب على النحو التالي:

### الفرع الأول: مبدأ شرعية الجزاء الإداري

إن مبدأ شرعية الجزاءات الإدارية يلقي أساسه الدستوري من خلال المادة 160 من تعديل دستور 1996 المعدل بالقانون رقم 01-16 والتي تنص على: " تخضع العقوبات الجزائية إلى مبدأ الشرعية والشخصية "، ويسري هذا المبدأ على كافة صور الجزاءات الرادعة بما فيها الإدارية، وذلك نظرا لكونه يشكل ضمانا حقيقية لحقوق وحرمان الأفراد.

ويقصد بمبدأ الشرعية أنه لا عقوبة بغير قانون<sup>(1)</sup>، أي حصر مصادر التجريم والعقاب في نصوص القانون.

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

أما بالنسبة لشرعية الجزاءات الإدارية فالمقصود به أنه لا يجوز للإدارة توقيع جزاء لم يرد بشأنه نص قانوني واضح الألفاظ والمعاني، وإذا كان مبدأ أنه لا جريمة ولا عقوبة بغير قانون متفق عليه في نطاق الجرائم الجنائية فإنه بالمقابل لا يجوز التغاضي عنه بالنسبة للجزاءات الإدارية، خاصة وأنها تمس بحقوق الأفراد وقد تنتقص من حرياتهم العامة الأمر الذي يتعين معه تحري وجود نص قانوني يقرر الجزاء الإداري<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup> - أنظر المادة 01 من الأمر رقم 66-156 المؤرخ في صفر عام 1386، الموافق 08 جوان 1966،

المتضمن قانون العقوبات، جريدة رسمية، عدد 49، المؤرخة في 11 جوان 1966، المعدل والمتمم.

<sup>2</sup> - نسيغة فيصل، المرجع السابق، ص 142.

ترتبط على ما سبق سنحاول التطرق في دراستنا لمبدأ شرعية الجزاءات الإدارية إلى مجموعة من النقاط نرى بأنها تزيد من توضيح هذا المبدأ وذلك من خلال التركيز على الجهة المخولة بتحديد هذه الجزاءات، ونتائج مبدأ الشرعية الجزاء الإداري.

### أولاً: سلطة تحديد الجزاء الإداري

نظراً لما يتسم به القانون من عمومية وتجريد، فضلاً عما تحمله نصوصه من موافقة الشعب من خلال ممثليه على القيود الواردة بها، حيث تكون تلك القيود صدى لإرادة الشعب واستجابة لرغبة الأغلبية، فإن الأصل أن القانون هو الذي يحدد الجزاءات الإدارية العامة وقد أرجع بعض الفقه ذلك إلى أن تلك الجزاءات تنطوي على إجراء شديد الوطأة على حريات الأفراد وحقوقهم لدرجة يكون معها أكثر عنفاً في نوعه وآثاره من العقاب الجنائي<sup>(1)</sup>.

وعليه فإن اختصاص المشرع بإصدار الجزاء الإداري يعد ضمانه أساسية للأفراد من خلال ضمان شفافيته وعموميته وعدالته ما يحول دون تقييد الحريات العامة<sup>(2)</sup>، فضلاً عن تكفله الرقابة على الدستورية القوانين من تأكيد احترام الحقوق والحريات، وذلك من خلال المادة 188 من الدستور 1996، المعدل<sup>(3)</sup> التي تنص: " يمكن إخطار المجلس الدستوري بالدفع بعدم دستورية بناء على إحالة من المحكمة العليا أو مجلس الدولة، عندما يدعي أحد الأطراف في المحاكمة أمام جهة قضائية أن الحكم التشريعي الذي يتوقف عليه مآل النزاع ينتهك الحقوق والحريات التي يضمنها الدستور "

والمؤكد أن الرقابة الدستورية تعتبر الوسيلة الرئيسية لضمان احترام الدستور. وبما أن الأصل هو المشرع المختص بتحديد الجزاءات الإدارية على نحو ما سبق بيانه، إلا أنه لاعتبارات عملية وموضوعية زادت الاتجاهات الفقهية التي تنادي

<sup>1</sup> - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 57.

<sup>2</sup> - محي الدين شوقي، الجوانب الدستورية للحقوق الإنسان، رسالة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، سنة 1982، ص 297.

<sup>3</sup> - دستور 1996، المعدل بالقانون 16-01، المرجع السابق.

بجواز اطلاع الإدارة بهذا التحديد خاصة وأن النشاطات الإدارية في تطور وتغير سريعين.

بالإضافة إلى أن الإدارة أكثر خبرة بالأنشطة والمجالات التي يرتادها الأفراد ما يجعلها أكثر قدرة في تقرير الانحراف والمخالفة في ممارستها وتقدير الجزاء الفعال له والذي يضمن ردع المخالف وزجر غيره، إلا أن هذا لا يعفي الإدارة من الالتزام بالضمانات القانونية فيظل اختصاصها بتحديد الجزاء محدد على نحو لا ينال معه من اختصاص المشرع وهو ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي في تفسيره لهذا المبدأ بقوله أنه لا جزاء إداري إلا بنص سواء كان قانوناً أو لائحة<sup>(1)</sup>.

ولكن هناك العديد من الضوابط التي تحيط باختصاص الإدارة في تحديد الجزاء الإداري أساسها الحفاظ على حقوق وحرية الأفراد والتي لا يجوز المساس بها بنص قانوني أو لائحي كما سنوضحه على النحو الآتي:

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

وهذا راجع إلى أن اختصاص الإدارة بتقرير الجزاءات إدارية يدخل في نطاق الاستثناء عن الأصل العام الذي يحتفظ به المشرع لنفسه بحق تحديد تلك الجزاءات السالبة للحرية، وهو ما يشكل حد فاصل بين الاختصاص القضائي والإداري في اتخاذ تلك الجزاءات، ولعل السبب حضر ومنع الإدارة من حق تقرير عقوبات سالبة للحرية لمجابهة المخالفات الإدارية هو طبيعة تلك المخالفات الاقتصادية والاجتماعية والتنظيمية والتي لا تتناسب معها الجزاءات السالبة للحرية<sup>(2)</sup>.

### ب - عدم احتواء الجزاء الإداري على مصادرة لأحد الحقوق

من المحظور على الإدارة مصادرة حق دستوري أو فرض قيود توقف أو تعطل ممارسته بقرار إداري إلا أن لها توقيع الجزاءات على مخالفة شروط ممارسة هذا الحق، حيث تخرج تلك الجزاءات عن إطار الحرمان من ممارسة الحق أو

<sup>1</sup> - نسيغة فيصل ، المرجع السابق ، ص144 .

<sup>2</sup> - عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، المرجع السابق ، ص 64.

تعطيله وتدخل في إطار محاولة تنظيم وضبط ممارسته في إطار القانون وتحقيقا للمصلحة العامة كسحب التراخيص أو الغلق المؤقت للمنشأة على سبيل المثال<sup>(1)</sup>.

### ثانيا : نتائج مبدأ شرعية الجزاء الإداري

يترتب على أعمال مبدأ شرعية الجزاء الإداري عدة نتائج تتمثل في عدة التزامات، تقع على عاتق كل من المشرع من ناحية، وعلى الإدارة موقعة الجزاء من ناحية أخرى، كما سنوضحه فيما يلي:

إن الالتزامات التي تقع على عاتق المشرع سواء كان السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل بتحديد الجزاءات الإدارية، أو السلطة التنفيذية استثناء، يجب أن يحدد الجزاء بصورة واضحة بعيدة عن أي غموض، حتى يكون الأفراد على علم بحجم الجزاء الذي سيوقع عليهم إن ارتكبوا المخالفة الإدارية، وحتى تتمكن الإدارة من تطبيقه تطبيقا صحيحا بعيدا عن أي تأويل وتحريف<sup>(2)</sup>.

أما بالنسبة للالتزامات التي تقع على عاتق الإدارة هي ألا توقع جزاء لم يرخص لها المشرع بتوقيعه، كما لا يجوز لها أن توقع جزاء غير الجزاء المنصوص عليه، وإلا تكون قد وقعت في مخالفة مبدأ لا جزاء إداري بغير نص، وبالتالي مخالفة الدستور الذي نص على أنه لا عقوبة إلا بناء على قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم<sup>(3)</sup>.

### الفرع الثاني: شخصية ووحدة الجزاء الإداري

إذا كان من سمات العقوبة الجنائية أنها شخصية، أي أنها توقع على شخص مرتكب الجريمة، وأيضا عدم جواز توقيع عقوبتين أصليتين على نفس الفعل، وهو ما يعني به وحدة العقوبة، فإن الجزاءات الإدارية تنطبق عليها نفس المبادئ، حيث يعد الجزاء الإداري شخصا فلا يوقع إلا على الشخص مقترف المخالفة أو المساهم فيها، خاصة وأن الأثر الذي يترتب عليه سواء على مال المخالف أو نشاطه يخضع لذات الأحكام المقرر في العقوبة الجنائية، وهذا ما سنوضحه من خلال:

<sup>1</sup> - نسيغة فيصل، المرجع السابق، ص 145.

<sup>2</sup> - فاضل إلهام، المرجع السابق، ص 137.

<sup>3</sup> - عقون مهدي، المرجع السابق، ص 48.

## أولاً: شخصية الجزاء الإداري

إن مبدأ شخصية العقوبة مكرس دستورياً وذلك حسب المادة 160 من دستور 1996 المعدل<sup>(1)</sup> سالفة الذكر، والتي تسري حتى على الجزاءات الإدارية إلى جانب العقوبات الجزائية.

ومن صور مبدأ شخصية العقوبات الجزائية، ما أقره المشرع من تأثر مقدار العقوبة بالظروف الشخصية للجاني في حالة الأعدار المعفية أو الظروف المخففة أو في حالة العود، المنصوص عليها في المواد 52 إلى 59 من قانون العقوبات الجزائري<sup>(2)</sup>.

يعني هذا المبدأ أن من يرتكب مخالفة لأي قاعدة قانونية عليه أن يتحمل الجزاء المقرر لتلك المخالفة بمفرده، دون أن يشاركه أحد في تحمل آثار العقاب، والملاحظ أن تلك القاعدة ذات أثر نسبي سواء في النظام الإداري أو الجنائي، وذلك لأن العقوبات في كل من النظامين أيا كانت ترتب آثار غير مباشرة على أسرة مرتكب المخالفة<sup>(3)</sup>.

ويتصل مبدأ شخصية الجزاء الإداري بالشخص المستحق توقيعه، سواء ارتكب هذا الفعل بصفة مباشرة أو غير مباشرة، أي أن مرتكب المخالفة قد يكون بادر بنفسه أو ساهم بفعل ايجابي معين أو قعد عن واجب معين وهو ما نعني به الفعل السلبي<sup>(4)</sup>.

ويرد على هذا المبدأ عدة استثناءات نوجزها فيما يلي

### 1- توقيع الجزاء الإداري العام عن فعل الغير

يفرز مبدأ شخصية الجزاء أثراً هاماً يتمثل في عدم جواز العقاب عن فعل الغير، وهو ما يسري على الجزاء الإداري العام، إلا أن هذا الأصل يرد عليه استثناء يتمثل في إمكانية توقيعه عن فعل الغير، وهو ما يميزه عن العقوبة الجنائية التي لا

1 - دستور 1996، المعدل بالقانون 16-01، المرجع السابق.

2 - الأمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم، المرجع السابق.

3 - عقون مهدي، المرجع السابق، ص 51.

4 - عقون مهدي، المرجع نفسه، ص 52.

يمكن توقيعهما إلا على الشخص الذي ارتكب الجريمة، وبالتالي لا يعاقب شخص عن فعل لم يرتكبه التزاماً بمبدأ شخصية الجزاء الجنائي، في حين أن الجزاء الإداري يمكن أن يوقع عن فعل الغير، تأسيساً على فكرة مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، ويشترط لقيام هذه المسؤولية شرطان: الأول وجود رابطة تبعية والتي تتطلب وجود سلطة فعلية للمتبوع اتجاه التابع تمكنه من الرقابة والتوجيه وإصدار الأوامر، والثاني ارتكاب المخالفة من قبل التابع لحساب المتبوع، فمتى توافر هذان الشرطان تحققت مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعة، وبالتالي أمكن توقيع الجزاء الإداري العام في حق المتبوع<sup>(1)</sup>.

## 2- توقيع الجزاء الإداري العام على الشخص المعنوي

إن إمكانية توقيع الجزاءات الإدارية العامة على الشخص المعنوي مسألة مقبولة، نظراً لأن طبيعتها تتلاءم مع الشخص المعنوي، حيث يمكن أن توقع عليه الغرامة والغلق والحل والحرمان من بعض الحقوق والمزايا، فهي لا تتعارض في فرضها على الشخص المعنوي مع مبدأ شخصية العقوبة<sup>(2)</sup>.

### ثانياً: وحدة الجزاء الإداري

المقصود بوحدة الجزاء الإداري عدم جواز توقيع عقوبتين إداريتين أصليتين على مخالفة واحدة، وعدم احترام الإدارة لهذا المبدأ يشكل اعتداء على الغرض من الجزاءات الموقعة من السلطة المختصة، على اعتبار أن فرض عقوبتين عن مخالفة واحدة يعد انحراف صارخ عن مبدأ المشروعية<sup>(3)</sup>.

ونظراً لخطورة عدم احترام وحدة الجزاء الإداري فقد ذهب بعض من الفقه إلى اعتبار ذلك أشد خطراً من الانحراف في استعمال السلطة، حيث أن ثنائية الجزاء تفرض ازدواجها في الخطأ، أما إذا كانت هذه الثنائية تحدث تجاه خطأ واحد فأن ذلك يمثل وصول سلطة الردع إلى أوج طابعها التسلطي<sup>(4)</sup>.

1 - فاضل إلهام، المرجع السابق، ص 142.

2 - عقون مهدي، المرجع السابق، ص 53.

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

4 - نسيغة فيصل، المرجع السابق، ص 148.

وتجدر الإشارة إلى أن ضمانات وحدة العقوبة تجد أساسها القانوني في احترام حجية الأمر المقضي فيه، فإذا العقوبة الأولى موقعة بقرار إداري فإن العقوبة الثانية تمثل أساساً بتلك الحجية، وهناك بعض الاستثناءات التي ترد على هذا المبدأ وتتمثل أساساً في:

### 1- عدم تعارض العقوبة التبعية مع مبدأ وحدة العقوبة:

المقصود بالعقوبة المحظورة تكرارها عن فعل واحد هي العقوبة الأصلية التي قررها المشرع لمواجهة المخالفة بصفة أساسية، وعليه يجوز اقتران الجزاء الإداري الأصلي بأخر تكميلي عن نفس المخالفة، كأن تقترن عقوبة هدم بناء لا انعدام رخصة البناء بعقوبة إدارية أخرى كالهدم على نفقة المخالف.

### 2- استمرار المخالفة (العود)

إذا لم يرتدع المخالف عن الاستمرار في تصرفه الغير مشروع بالرغم من الجزاء الموقع عليه جاز للإدارة توقيع عقوبة أشد، باعتبار أن العقوبة الأولى لم تحقق أهدافها في دفعه عن العود عن الاستمرار في مخالفته، ولا يعد ذلك تعددا عقابيا حيث يعد الاستمرار في العمل الغير مشروع عود من المخالف يرتب جزاء جديدا أكثر شدة<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث : مراعاة مبدأ التناسب الجزاء الإداري مع المخالفة

#### وعدم رجعيته

إن مبدأ التناسب بين الجزاء الإداري مع المخالفة يقتضي الموازنة بين مبدئي الفاعلية والضمان في الجزاءات الإدارية ، فإذا كان من حق الإدارة أن تستخدم وسيلة العقاب التي منحها المشرع لضمان حسن أداء جهازها الإداري، فإن واجبها يقتضي منها ألا تهدر بهذا الحق ضمانات الأفراد في ألا يتم توقيع عقوبة أشد من الفعل المقترف، بالإضافة إلى ضمانات عدم رجعية الجزاء الإداري على المخالفة المقترفة، فيجب عند إصدار القرار المتضمن جزاء إداري على المخالفة المقترفة يجب مراعاة

<sup>1</sup> - نسيغة فيصل ، المرجع السابق ، ص 149.

تطبيق القانون الساري المفعول وقت صدور القرار وليس القانون الذي كان ساريا وقت وقوع المخالفة.

وعلى ذلك سنتم معالجة المبدأين وفقا للتقسيم الآتي:

### أولا: تناسب ما بين المخالفة والجزاء الإداري

مقتضى التناسب ألا تغلو السلطة المعنية بتوقيع الجزاء في اختياره، وإنما عليها أن تتخذ ما يكون على وجه اللزوم ضروريا لمواجهة الخرق القانوني أو المخالفة الإدارية وما يترتب على اقترافها من آثار<sup>(1)</sup>.

كما أن تقدير المخالفة الإدارية أمر يستنتج من طبيعة وظروف ارتكابه ومدى أضراره بالمصلحة العامة، والتناسب بين الجزاء والمخالفة لا يعدو أن يكون إلا احد القواعد العقابية الحديثة التي تفرضها مقتضيات العدالة والرغبة في الابتعاد بالعقوبة من أن تكون وسيلة للتكيل بالمخالف، من خلال تعسفها في العقاب بشكل غير مبرر، الأمر الذي قد يدفع المخالف إلى العند لمعاودة إثبات المخالفة نتيجة لفقدانه الثقة في الإدارة، ولا يعني عدم التناسب الإفراط في الشدة فقط، إنما يشمل الإسراف في التساهل الغير مبرر مع المخالف، بحيث لا يردعه الجزاء، الأمر الذي يغريه على معاودة المخالفة، وبالتالي فإن مبدأ التناسب يقتضي العمل بقاعدة لا إفراط ولا تفريط، ويعد أهم المبادئ التي تحكم النظم العقابية، وهو ما أكده المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم 89-260، الصادر بتاريخ 28 جويلية 1989، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، حين قضى بأن "العقوبات التي توقعها لجنة عمليات البورصة يجب أن تكون بالقياس مع المخالفات المرتكبة والمكاسب التي تنتج عن هذه المخالفات"<sup>(2)</sup>.

وبالعودة للمشرع الجزائري نجده قد أحاط حقوق وحرية الأفراد بهذه الضمانة الأساسية التي تضمن عدم تعسف الإدارة في مواجهتهم، ففي مجال الجزاءات الإدارية نجده يحدد لكل مخالفة إدارية جزاء معيناً تلتزم به الإدارة، وبذلك يكون

<sup>1</sup> - محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، سنة 2000، ص 113.

<sup>2</sup> - فاضل إلهام، المرجع السابق، ص 151.

الجزاء الإداري متماشيا مع العقوبة الجنائية، وفي أحيان أخرى يترك المشرع للإدارة حرية الاختيار بين أكثر من جزاء في مواجهة المخالفات الإدارية، وعلى الإدارة في هذه الحالة أن تختار من بين هذه الجزاءات ما يتناسب مع ما ارتكب من مخالفات دون شدة أو تساهل مع المخالف، إنما تقيم التوازن بين درجة المخالفة ودرجة الجزاء، بمعنى أن الإدارة عند توقيعها للجزاء الإداري عليها أن تتقيد بمبدأ التناسب بين الجزاء والمخالفة، لأنها تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري الذي امتدت سلطته لتقصي مدى ملائمة القرارات الإدارية والتي تخوله ببسط رقابته على مدى تناسب الجزاء مع المخالفة، فمبدأ التناسب من المبادئ الدستورية التي تطبق على كافة الجزاءات بما فيها الإدارية، ويكون الجزاء الإداري غير مشروع إذا تضمن مخالفة لهذا المبدأ<sup>(1)</sup>.

### ثانيا: عدم رجعية الجزاء الإداري

يشترك الجزاء الإداري مع العقوبة الجنائية في الطبيعة الردعية ما يجعله يخضع للقواعد العامة في النظام العقابي، ومن أهمها عدم الرجعية والذي بمقتضاه لا يجوز إدانة شخص من أجل فعل لم يكن مجرما وقت ارتكابه، كما لا يجوز أيضا أن يقضى على المخالف بعقوبة أشد من تلك التي كانت مقررة للمخالفة وقت ارتكابها<sup>(2)</sup>، وحتى لا يفاجأ الشخص بوقوعه تحت طائلة جزاء إداري عن فعل كان مباحا حال إتيانه له<sup>(3)</sup>.

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في تبريره لسريان مبدأ عدم الرجعية على الجزاء الإداري، باعتباره أصلا لا يقتصر على النصوص الجنائية فحسب وإنما ينصرف إلى كل نص عقابي حتى لو حدد في إطار غير جنائي في قراره الصادر في 2 مارس 1982<sup>(4)</sup>.

<sup>1</sup> - نسيغة فيصل، المرجع السابق، ص 151.

<sup>2</sup> - أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائي العام، الطبعة العاشرة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2011، ص 79.

<sup>3</sup> - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 81.

<sup>4</sup> - محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 81.

إضافة إلى أن هذا المبدأ يجري إعماله صيانة للحرية الفردية في كل نص يمكن أن ينال منها، والجزاء الإداري إن لم يكن سلب الحرية فإنه على الأقل يكون له أثر بالغ في تقييد الحرية، بل أحيانا يكون أشد قسوة من الجزاء الجنائي. ونظرا لطبيعة الجزاء الإداري العقابية، فإنه يستند في تحريم رجعيته على المبدأ الدستوري الذي يقضي بعدم رجعية القوانين العقابية، وفي ذلك تنص المادة 46 من الدستور 1996<sup>(1)</sup>: " لا إدانة إلا بمقتضى قانون قبل ارتكاب الفعل المجرم "، كما نصت عليه المادة الثانية من قانون العقوبات الجزائري بقولها " لا يسري قانون العقوبات على الماضي.....".

وعليه فإن هذه الضمانة تجد سندها في الطبيعة المزدوجة للجزاء الإداري فهي من حيث الشكل قرارات إدارية ومن ثمة فهي تخضع لقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، كما أنها من حيث مضمونها وأثارها عقوبة، فتسري عليها قاعدة أنه لا عقوبة إلا بنص<sup>(2)</sup>.

إلا أن هذه القاعدة وردت عليها بعض الاستثناءات يتصل أولهما بطبيعة المخالفة في حين يراعي ثانيهما مصلحة المخالف.

### 1- رجعية القانون الجديد استنادا لطبيعة المخالفة

هناك من المخالفات الإدارية ما تتعدد فيها مراحل السلوك المخالف، وتسمى بالمخالفات الإدارية المتعاقبة، أي تتعدد فيها مراحل السلوك المخالف، فكل مرحلة في حد ذاتها بمثابة مخالفة، فإذا بدأ ارتكاب تلك المخالفة في ظل قانون قديم وامتدت مراحلها حتى صدور قانون جديد فتسري عليها أحكام هذا القانون الجديد، حتى ولو كان الجزاء الذي انطوى عليه أكثر تشديداً من سابقه، وينطبق الحكم ذاته على المخالفات الإدارية المستمرة، فهي سلوك آثم ولكن لفترة زمنية غير معلومة، تبدأ من تاريخ سريان قانون معين وتستمر حتى نفاذ قانون جديد، ولذا فإنها تخضع لهذا

<sup>1</sup> - المادة 46 من الدستور 1996، المعدلة بالمادة 58 بموجب قانون رقم 16-01، المرجع السابق.

<sup>2</sup> - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 82.

الأخير رغم أن إستمراريتها قد بدأت قبل العمل به، وما ذلك إلا لكونها قائمة بعد نفاذه<sup>(1)</sup>.

وينطبق ذلك على الشخص الذي يقيم بناء بدون ترخيص في ظل قانون قديم يطبق عليه القانون الجديد، حتى ولو كان قد شدد الجزاء طالما استمرت هذه المخالفة قائمة وقت نفاذه ويثبت الاستمرار في ارتكاب المخالفة هنا ببقاء العقار المخالف قائماً.

ولكن قد يقال أن العمل بهذا الاستثناء يخالف المبدأ القاضي باحترام الحقوق المكتسبة، لاسيما أن المجال ليس جنائياً محضاً، غير أن هذا القول مردود عليه، إذ التدرج بالمراكز المكتسبة يجب أن يكون بشكل يقره القانون، فلا يكون اكتسابه غير مشروع، مثله مثل الغش الذي يفسد كل شيء ويبطل ما بني عليه، وهذا الاعتبار منطقي، ذلك لأن مبدأ عدم رجعية القانون الجديد - بفرض أنه غير جزائي - على ما استقر من مراكز في ظل قانون قديم، وهو يستهدف احترام المراكز المكتسبة يكون مشروطاً ضمناً بأن يكون اكتسابها قد تم صحيحاً موافقاً للقانون الذي تكونت في ظله، ولم تكتسب بناء على غش نحو القانون أو التحايل على أحكامه، لأنه لا يعقل أن يمتد مبدأ عدم رجعية القانون الجديد إلى ما اكتسب من مراكز بشكل غير قانوني، وإلا لكان هذا معناه اتخاذ المبادئ القانونية وسيلة لحماية أوضاع غير قانونية<sup>(2)</sup>.

## 2- رجعية الجزاء الإداري الأصلح للمخالف

إذا كان رفض رجعية الجزاء الإداري هو بمثابة ضمانة لصالح المخالف، فإنه يمكننا القول أن علة عدم الرجعية تكون منتفية إذا ما كان الجزاء المقرر للمخالفة في القانون الجديد أخف وطأً من ذلك المقرر في القانون القديم الذي ارتكب في ظله المخالفة، الأمر الذي يجوز معه إقرارات رجعية الجزاءات مادامت أصلح للمخالف<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 82.

<sup>2</sup> - فاضل إلهام، المرجع السابق، ص 162.

<sup>3</sup> - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 83.

ما يمكن استخلاصه في هذا الفصل بأن جدوى الرقابة الإدارية يبقى منوطاً بحسن نية الإدارة ورغبتها في إصلاح أخطاءها، ولا يجب أن نبالغ في الاعتماد عليها لوحدها خاصة أنها في هذه الحالة تعد في نفس الوقت الخصم والحكم، لذا كان لزاماً على المشرع أن يضبط قرارات الإدارة خاصة في مجال الجزاءات الإدارية بمجموعة من الضمانات القضائية ليضمن بقدر الإمكان سلامتهما ومشروعيتها وعدم تعسف الإدارة في استعمال سلطاتها في مواجهة الأفراد، وهو ما سنتناوله من خلال الفصل الثاني.

## الفصل الثاني

### الضمانات القضائية لمشروعية الجزاءات الإدارية

من خلال الفصل الأول من المذكرة والمخصص للضمانات الإدارية لمشروعية الجزاءات الإدارية، كيف أنها لعبت دورا هاما في حماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة أثناء إصدارها لقراراتها المتضمنة لجزاءات إدارية وكيف أن المشرع قد وضع مجموعة من الضمانات، إلا أنها لا تكفي لوحدها باعتبار أن الفرد المخاطب بالجزاء عادة لا يقتنع به ولا بالضمانات الإدارية، خاصة أن الإدارة في هذه الحالة تعد الخصم والحكم في نفس الوقت، لهذا كان لزاما علينا البحث عن ضمانات أخرى يشعر الفرد من خلالها أنه بعيد عن سلطة الإدارة صاحبة امتياز السلطة العامة وهي التي لا تكون إلا من خلال الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، و لهذا الموضوع تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين رئيسيين هما على التوالي:

المبحث الأول: الرقابة القضائية كضمانة لمشروعية الجزاءات الإدارية

المبحث الثاني: جوانب الرقابة القضائية كضمانة لمشروعية الجزاءات

الإدارية.

## المبحث الأول

### الرقابة القضائية كضمانة لمشروعية الجزاءات الإدارية

يعد القضاء المرجع والملاذ الحقيقي الذي تلجأ إليه الإدارة والأفراد على حد سواء للتأكد من الالتزام بمبدأ المشروعية، وتعتبر الرقابة التي تباشرها الجهات القضائية لضمان المشروعية من أنواع الرقابة المهمة التي تمارسها على أعمال الإدارة، علما أن هذه لا تتحرك تلقائيا إلا عن طريق الدعاوى المقدمة من ذوي المصلحة، فاستقلال القاضي من جهة واطلاعه القانوني من جهة أخرى بإضافة إلى حيافة القرار القضائي للحجية الشيء المقضي به كلها عوامل تؤثر في رسم الخطوط أو السياسة العامة للرقابة القضائية وفي تحديدها من الناحية المضمون والأهداف<sup>(1)</sup>، وهذا ما سنوضحه من خلال مفهوم الرقابة القضائية في المطلب الأول وصور الرقابة القضائية في المطلب الثاني.

### المطلب الأول: مفهوم الرقابة القضائية

تعتبر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة أكثر أنواع الرقابة أهمية وفعالية، نظرا لما يتمتع به القضاء من استقلال، واتصافه بالحياد والموضوعية، وتوليه مهمة تحقيق العدالة بواسطة ما يصدره من أحكام تحوز قوة الشيء المقضي به باعتبارها عنوان الحقيقة، وحكم القانون في موضوع النزاع<sup>(2)</sup>.

فليس من شك أن الاحتكام واللجوء إلى القضاء عن طريق الدعوى الإدارية من طرف ذوي الصفة والمصلحة، يعتبر من أقوى الضمانات الحقيقية للحرية في مواجهة تعسف هيئات الإدارة في استخدام سلطتها<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> - رشا محمد جعفر الهاشمي ، المرجع السابق ، ص 125.

<sup>2</sup> - عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، الطبعة الثالثة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، سنة 2006 ، ص 68.

<sup>3</sup> - جمال قروف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير ، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، سنة 2006 ، ص 04.

هذا وسيتم توضيح مفهوم الرقابة القضائية على الهيئات الإدارية في الفروع التالية:

### الفرع الأول: تعريف الرقابة القضائية وخصائصها

هناك العديد من التعريفات للرقابة القضائية التي تستخلص من خلالها العديد من خصائص.

#### أولاً : تعريف الرقابة القضائية

إن الآراء الفقهية قد تعددت وتتنوعت في تعريف الرقابة القضائية وأهم هذه التعاريف نذكر منها:

حيث عرفها الدكتور محمد محمد بدران<sup>1</sup> هي تلك السلطات والصلاحيات الممنوحة للمحاكم العادية أو الإدارية، استناداً إلى نصوص القانون والتي يكون بموجبها لهذه المحاكم سلطة الفصل فيها وإصدار أحكام في المسائل التي تكون الإدارة طرفاً فيها بما يكفل حقوق وحريات الخصوم<sup>(1)</sup>.

أما الدكتور عمار عوابدي فيعرفها بأنها "الرقابة القضائية التي تمارسها وتباشرها المحاكم القضائية على اختلاف أنواعها (المحاكم الإدارية - المحاكم العادية من مدنية أو جنائية أو تجارية) وعلى مختلف درجاتها ومستوياتها (ابتدائياً - استئنافاً - نقضاً)، وذلك عن طريق وبواسطة تحريك الدعوى والطعون المختلفة ضد أعمال السلطات الإدارية غير المشروعة مثل دعوى الإلغاء ودعوى فحص الشرعية ودعوى القضاء الكامل (دعوى التعويض أو المسؤولية)، والدعوى المتعلقة بالعقود الإدارية"<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup> - محمد محمد بدران، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، سنة 1985، ص 61.

<sup>2</sup> - عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1982، ص 24.

أما تعريف الدكتور سامي جمال الدين: "تعد الرقابة القضائية هي الضمان الفعلي للأفراد في مواجهة تجاوز الإدارة حدود وظيفتها، وتعسفها في استخدام سلطتها وخروجها عن حدود مبدأ المشروعية"<sup>(1)</sup>.

### ثانيا : خصائص الرقابة القضائية

للرقابة القضائية العديد من الخصائص يمكن إجمالها في النقاط التالية:

- 1- أن الجهة القضائية المكلفة بالرقابة على أعمال الإدارة قد اكتسبت الاختصاص بناء على نصوص دستورية أو قانونية.
- 2- لا تتحرك الرقابة القضائية من تلقاء نفسها، وإنما يرفع دعوى قضائية من طرف ذوي الصفة والمصلحة.
- 3- الرقابة القضائية لما لها من قواعد وإجراءات منصوص عليها في القانون لكفالة حق الخصوم في الدفاع عن أنفسهم من جهة، ولضمان الموضوعية والاختصاص في الفصل في الدعاوى من جهة أخرى.
- 4- الرقابة القضائية هي رقابة مشروعية، حيث لا يملك القاضي سوى الحكم بمشروعية التصرف أو بطلانه، بالإضافة على التعويض عن الأضرار الناجمة عنه.
- 5- تكون الأحكام الصادرة من طرف القضاء لها قوة الشيء المقضي فيه، وما يترتب عن ذلك من وجوب تنفيذها<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني : آليات الرقابة القضائية

إن الرقابة القضائية لا يمكن ممارستها ولا تحريكها إلا بناء على دعوى قضائية مرفوعة من طرف ذوي الصفة والمصلحة، بحيث لا يمكن للقاضي أن يقيم نفسه في النزاع بين هيئات الإدارية والأشخاص من تلقاء نفسه، بل يجب لكي يتدخل أن ترفع إليه دعوى قضائية.

بذلك تكون الدعوى القضائية الإدارية هي الوسيلة الأساسية لممارسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، لأنها طريق صاحب المصلحة والصفة إلى القاضي،

<sup>1</sup> - سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، بدون طبعة وتاريخ، ص 230.

<sup>2</sup> - جمال قروف، المرجع السابق، ص 06.

وشرط لتصدي القاضي للنزاع، حيث عرفها الدكتور عمار عوابدي<sup>1</sup> بأن الدعوى الإدارية هي حق الشخص ووسيلته القانونية في تحريك واستعمال سلطة القضاء المختص، وفي نطاق مجموعة القواعد القانونية الشكلية والإجرائية والموضوعية المقررة للمطالبة بالاعتراف بحق أو للمطالبة بحماية حق أو مصلحة جوهرية، نتيجة الاعتداء على هذا الحق أو هذه المصلحة، بفعل الأعمال الإدارية غير المشروعة والضارة، والمطالبة بإزالتها وإصلاح الأضرار الناجمة عنها<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني : صور الرقابة القضائية

إن التزام الإدارة باحترام القانون في كل أعمالها وتصرفاتها معناه سيادة القانون، أي أن جميع تصرفات الإدارة القانونية أو المادية تخضع للقانون مع مراعاة مبدأ تدرج القواعد القانونية، وفي حالة العكس فإن تصرفاتها تكون غير مشروعة ومعرضة للإبطال<sup>(2)</sup>.

وعليه فإن خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية يعني حماية حقوق وحرريات الأفراد، ويجب أن يكون متوازنا وضروريا، وإلا أدى إلى شل حركة الإدارة وجعلها عبارة عن آلة تنفيذية عاجزة عن الإبداع.

ويختلف قدر الحرية الذي تتمتع به الإدارة في أعمال إرادتها الملزمة بحسب طبيعة السلطة التي تستمدّها من القانون في مباشرة الأنشطة الإدارية المختلفة. فحين يترك القانون الإدارة حرية تقدير الظروف الواقعية التي تواجهها وحرية اختيار مسلكها ونوعية قراراتها وملائمتها وتوقيعاتها، يقال أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية.

<sup>1</sup> - عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص230.

<sup>2</sup> - إبراهيم عبد العزيز شيحا ، المرجع السابق ، ص34.

أما إذا قيد القانون مسبقاً مسلك الإدارة بظروف ووقائع معينة يتعين مواجهتها بإجراء معين بالذات، أو قيده بهدف معين بالذات أو إذا قيدت الإدارة نفسها بنفسها بقواعد تنظيمية معينة فيقال أن سلطة الإدارة مقيدة<sup>(1)</sup>.

وهو ما سنتناوله في هذا المطلب، وقبل ذلك نود أن نشير إلى أن نطاق مبدأ المشروعية يمتد كذلك إلى الرقابة على قرارات الإدارة وخضوعها لهذا المبدأ في ظل الظروف الاستثنائية والغير عادية، ولما كانت هذه الأعمال تخرج عن نطاق بحثنا، كذلك رقابة المشروعية على أعمال السيادة، فقد ارتأينا فقط أن نشير إليها من خلال هذا التمهيد والتركيز على السلطة المقيدة والتقديرية للإدارة في قراراتها وتصرفاتها من خلال فرعين أساسيين هما على التوالي.

### الفرع الأول : الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة في توقيع الجزاء

عرف العلامة بونار السلطة التقديرية بأن سلطة الإدارة تكون تقديرية إذا ترك لها القانون الذي يمنحها هذه السلطة الحرية في أن تتدخل أو أن تمتنع، وترك لها أيضاً الحرية بالنسبة لزمان وكيفية وفحوى القرار الذي تقرره، ومن ثم تتكون السلطة التقديرية من حرية التقدير التي يمنحها القانون للإدارة لتقرير ما يعمل وما يترك<sup>(2)</sup>.

كما تعني السلطة التقديرية للإدارة هو تمتع هذه الأخيرة بقدر من الحرية التصرف وهي تمارس اختصاصاتها القانونية، أي أن التصرف لا يكون محددًا سلفاً من قبل قاعدة ملزمة، فهي تفترض تعدداً للقرارات أمام رجل الإدارة تكون كلها في ميزان المشروعية سواء، وتمتع الإدارة بالنسبة لبعض عناصر تصرفاتها بسلطة تقديرية لا يمكن أن يكون في الدولة القانونية خارج إطار القانون وإنما داخل حدوده، وإلا فلا معنى للتكلم عن السلطة التقديرية للإدارة، ذلك لأن سلطتها ستكون عندئذٍ تحكمية لا تقديرية<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> - محمد فؤاد عبد الباسط ، القرارات الإدارية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، مصر ، سنة 2005 ، ص 228.

<sup>2</sup> - حمد عمر حمد ، المرجع السابق ، ص 95.

<sup>3</sup> - بنجلون عصام " السلطة التقديرية للإدارة بين قواعد التشريع واجتهاد القضاء الإداري " ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، عدد 80 ، سنة 2008 ، ص 55.

أما موقف الفقه والقضاء الجزائري حول السلطة التقديرية فلم يخرج عن نطاق التعريفات السابقة وهو ما نستشفه من خلال التعريف المقدم من طرف رئيسة مجلس الدولة الجزائري سابقا الأستاذة فريدة أبركان : "هي أن تكون الإدارة حرة تماما في التصرف في هذا الاتجاه أو ذلك وبدون أن تكون خاضعة لأي شرط، فهي قادرة على تقدير الشروط التي تتخذ في ضوءها قرارها، ومثال ذلك سلطة رئيس الجمهورية في منح العفو والأوسمة، اختيار طريقة تسير المرافق العامة، إنشاء أو تعديل سلك من أسلاك الموظفين<sup>(1)</sup>.

إن مدى السلطة التقديرية يتحقق في إطلاق حرية الإدارة لمباشرة نشاطها حيث أن إطلاق التقدير للإدارة يعمل على غرس روح الإبداع والابتكار، وهو ما يؤدي إلى حسن ممارسة الوظيفة الإدارية، ولكن في نفس الوقت عدم المبالغة في هذه الحرية بشكل مطلق، لأن في ذلك ما يدفعها إلى تجاوز حدودها وتعسفها في مواجهة حقوق وحرقات الأفراد<sup>(2)</sup>.

إن رقابة القاضي الإداري تمتد إلى السلطة التقديرية، حيث يكون للإدارة الحرية في اتخاذ القرار أو التصرف الذي تراه مناسبا دون غيره إعمالا لمبدأ الملائمة، وهنا يلعب القاضي الإداري أيضا دورا بارزا وحاسما في حماية حقوق ومصالح الأفراد من تعسف الإدارة إذا ما أساءت استعمال سلطتها التقديرية في تقدير الجزاء المناسب، حيث يعد موضوع تحديد الإدارة للجزاء المناسب الأرضية الخصبة لإعمال سلطتها التقديرية، وبالتالي لا بد للقاضي الإداري هو الآخر أن يفرض رقابته على هذه السلطة التي منحها المشرع للإدارة<sup>(3)</sup>.

### الفرع الثاني: الرقابة على السلطة المقيدة للإدارة في توقيع الجزاء

إن السلطة المحددة أو المقيدة فإنها هي السلطة التي يقرر فيها المشرع اختصاصا معيناً لموظف أو هيئة، ويبين من الوهلة الأولى الغرض الذي يجب على

<sup>1</sup> - فريدة أبركان " رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة "، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، سنة 2002، الجزائر، ص39.

<sup>2</sup> - فيصل نسيغة، المرجع السابق، ص101.

<sup>3</sup> - فيصل نسيغة، المرجع نفسه، ص155.

الموظف أو الهيئة التي يباشر هذا الاختصاص أن تسعى إليه، كما أن المشرع يبين الشكل الذي يجب على الموظف أن يتبعه للوصول إلى هذا الغرض<sup>(1)</sup>.

كما أنها تعتبر الوضعية التي تكون فيها الإدارة ملزمة بالتصرف أو برفض التصرف عندما تتوفر بعض الشروط ذات الصلة بالواقع أو بالقانون<sup>(2)</sup>.

" وبمعنى آخر توجد السلطة المقيدة للإدارة حينما يرسم القانون بادئ ذي بدء القرار الذي يجب على الموظف اتخاذه تجاه حالة معينة، هذا ما عبر عنه الأستاذ جيرو بقوله ( إن السلطة المقيدة أو المحدودة توجد حينما لا يترك القانون للإدارة أي حرية في التقدير، بل يفرض عليها بطريق الأمر التصرف الذي يجب عليها أن تسيّر وفقا له).

وما من شك في أن السلطة المقيدة تمنع الإدارة من التحكم في الأفراد والعبث بحقوقهم، لأن القانون يلزم الإدارة بأن تتخذ قرارا معيناً عند توافر شروط معينة، فإذا هي ورغم توافر هذه الشروط راوغت الطريق الذي رسمه المشرع سهل على القضاء أن يتبين خطأها، لأن عملها يكون مماثلاً لعمل القاضي، حيث أن كليهما يطبق القانون، وتعدر عليها أن تتوارى وراء ما لها من حرية عند استنادها على السلطة التقديرية من أجل إخفاء اعتداء أو التعسف اقترفته"<sup>(3)</sup>.

إن الاختصاص حين يكون مقيدا بهذا الشكل فإن ذلك يعني أن القانون نفسه قد بين للإدارة ما هو ملائم، وليس لها من بعد أن تقرر أو تقدم تقديرها لملائمة إجراءات المتخذ بموجب هذا الاختصاص<sup>(4)</sup>.

ومن قبيل الأمثلة التي يسوقها الفقه على السلطة المقيدة في القانون الفرنسي حالة منح تراخيص أسلحة الصيد، والذي يتوجب فيها على الإدارة إصدار الترخيص إذا ما استوفى طالب الرخصة الشروط التي يتطلبها القانون فلا يكون من حقها بعد

1 - حمد عمر حمد ، المرجع السابق ، ص 95.

2 - فريدة أبركان ، المرجع السابق ، ص 39.

3 - حمد عمر حمد ، المرجع السابق ، ص 96.

4 - بنجلون عصام ، المرجع السابق ، ص 57.

التثبت من توفر الشروط بحث ملائمة أو عدم ملائمة منح الترخيص، كما لا يكون من حقها إضافة شروط أخرى جديدة خلافا للشروط التي تطلبها القانون<sup>(1)</sup>. ويراقب القضاء الإداري الأعمال الصادرة من الإدارة في مجال اختصاصها المقيد، لكي يتأكد من تنفيذ الإدارة لكل ما يتطلبه القانون من شروط، وما وضعه من قيود، وبذلك تخضع أعمال الإدارة في نطاق هذه السلطة خضوعا كاملا لرقابة القضاء، ليتأكد من احترامها لمبدأ المشروعية<sup>(2)</sup>.

## المبحث الثاني

### جوانب الرقابة القضائية كضمانة لمشروعية الجزاءات الإدارية

سبق وبيننا خلال بحثنا كيف أن للإدارة سلطة توقيع الجزاءات الإدارية على الأفراد، إلا أنه ينبغي الإشارة إلى أن ممارسة هذه السلطة أو هذا الاختصاص يجب أن يكون في إطار المشروعية سواء في جانبه الشكلي أو الموضوعي. وهو ما سنحاول التفصيل فيه من خلال هذا المبحث والذي نسعى من خلاله إلى تحديد الرقابة القضائية على الجوانب الشكلية لصحة الجزاءات الإدارية في المطلب الأول، والرقابة القضائية على الجوانب الموضوعية لصحة الجزاءات الإدارية في المطلب الثاني.

### المطلب الأول: الرقابة القضائية على الجوانب الشكلية لصحة

#### الجزاءات الإدارية

بما أن الجزاء الإداري يصدر في شكل قرار إداري فردي، فإن القاضي الإداري عندما يبسط رقابته على المشروعية الخارجية يتعامل مع قرار إداري ذو طابع ردي

<sup>1</sup> - إبراهيم عبد العزيز شبحا، القضاء الإداري (مبدأ المشروعية . تنظيم القضاء الإداري ) ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر، سنة 2003 ، ص139.

<sup>2</sup> - عبد الغني بسيوني عبد الله ، المرجع السابق، ص44.

والمشروعية الخارجية للقرار نعني بها الرقابة على الاختصاص والشكل والإجراءات في إصداره وهو ما سنتناوله من خلال هذا المطلب في الفروع التالية.

### الفرع الأول: الرقابة القضائية على عيب عدم الاختصاص

يقوم القانون العام الحديث على فكرة تحديد اختصاص الهيئة الإدارية في إطار مبدأ الفصل بين السلطات، هذا الأخير الذي أسال الكثير من الحبر حول موضوع الجزاءات الإدارية ومدى كونها تشكل خرقا لهذا المبدأ إلى أن فصل في هذا الإشكال مجلس الدولة الفرنسي والمجلس الدستوري حول مدى شرعية الجزاءات الإدارية<sup>(1)</sup>.

ومن المستقر عليه فقها أن عيب عدم الاختصاص هو عدم القدرة قانونا على مباشرة عمل قانوني معين، حيث جعله المشرع من اختصاص سلطة أخرى طبقا للقواعد المنضمة للاختصاص، وأساس ذلك أن اختصاص الإدارة بفرض جزاءات إدارية يدخل ضمن الاختصاص المحدد لكل سلطة ويجب أن يراعي الضمانات القانونية الخاصة - التي سبق الإشارة إليها - التي تكفل قيام هذه الجهة بمباشرة اختصاصها على نحو يحقق الهدف من وراءه، ويضمن سلامة حقوق الأفراد من المساس بها بالقدر الذي يحقق المصلحة العامة<sup>(2)</sup>.

فقد يكون مصدر الاختصاص في القرارات الإدارية قواعد الدستور، حيث تتدخل هذه القواعد في تحديد اختصاصات بعض السلطات السياسية والإدارية، ومثال ذلك اختصاصات ووظائف كل من رئيس الجمهورية والوزير الأول في الدستور الجزائري، الصادر في 28 نوفمبر 1996، حيث تحدد اختصاصات رئيس الجمهورية أو الدولة والوزير الأول الإدارية في الفصل الأول المعنون بالسلطة التنفيذية في الباب الثاني المتعلق بتنظيم السلطات<sup>(3)</sup>، كما أن التشريع العادي يعتبر كذلك مصدرا من المصادر، وركن الاختصاص في القرارات الإدارية حيث تتدخل

<sup>1</sup> - وفاء بوالشعور، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر، رسالة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، سنة 2011، ص 64.

<sup>2</sup> - فيصل نسيغة، المرجع السابق، ص 165.

<sup>3</sup> - أنظر المواد من 91 إلى 101 من دستور 1996، المعدل بالقانون رقم 16-01.

التشريعات القانونية المتعددة والمتناثرة في تحديد نطاق بعض الأشخاص والهيئات والتنظيمات، ومثال ذلك قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية<sup>(1)</sup>، حيث يحدد اختصاصات الوالي واختصاصات المجلس الشعبي الولائي، ومثال آخر قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية<sup>(2)</sup> والذي يحدد اختصاصات كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي واختصاصات المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة، ضف إلى ذلك أن اختصاصات الوزراء تحددها السلطات التنظيمية.

يعد عيب عدم الاختصاص حالة من حالات عدم شرعية القرارات الإدارية التي تصيب فيها ركن الاختصاص، حيث يصبح هذا الركن غير مشروع وبالتالي سببا من أسباب الحكم بالإلغاء في دعوى الإلغاء<sup>(3)</sup>.

إن عيب عدم الاختصاص من النظام العام، ويترتب على تعلق عيب عدم الاختصاص بالنظام العام نتائج تُوجزها في ما يلي: <sup>(4)</sup>

- يجب على القاضي الإداري أن يتصدى لعدم الاختصاص من تلقاء نفسه، خاصة عند عدم تأسيس طلب إلغاء قرار الجزاء المطعون فيه على هذا العيب.
- لا تستطيع الإدارة أن تتفق مع الأفراد على تعديل قواعد الاختصاص، لأن قواعد الاختصاص ليست مقررة لصالح الإدارة فتتنازل عنها كلما شاءت، ولكن قواعد الاختصاص إنما شرعت لتضع قواعد قانونية ملزمة للإدارة تحقيقا للصالح العام.
- قيام حالة الاستعجال لا يُعفي الإدارة من مراعاتها لقواعد الاختصاص، إلا في حالة واحدة تتمثل في حدوث الظروف الاستثنائية عند توافر شروطها القانونية.
- إنّ الجهة الإدارية المختصة لا تستطيع التنازل عن اختصاصها المقرر لها قانونا أو تفوض فيه إلا بإجازة من القانون نفسه.

<sup>1</sup> - قانون رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433، الموافق 21 فبراير 2012، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 12 المؤرخة في 29 فبراير 2012.

<sup>2</sup> - قانون رقم 10-11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432، الموافق 22 جوان 2011، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 37، المؤرخة في 03 جويلية 2011.

<sup>3</sup> - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 501.

<sup>4</sup> - عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 577.

- كما لا يجوز تصحيح القرار المعيب بعدم الاختصاص، أو إجازته بإقراره من الهيئة المختصة أصلاً بإصداره بل يقع هذا القرار باطلاً ولا يزول هذا البطلان نتيجة الإجازة أو التصحيح أو التصديق اللاحق من الجهة المختصة. ويأخذ عيب عدم الاختصاص صورتين أساسيتين هما عيب عدم الاختصاص البسيط والجسيم.

### أولاً: عيب عدم الاختصاص البسيط

تقوم السلطة التنفيذية بمباشرة اختصاصاتها عن طريق توزيعها على الهيئات والإدارات المختلفة التابعة لها، فإذا وقع تجاوز من هيئة إدارية أو موظف لهذه الحدود المقررة بالقوانين فإن هذه القرارات الصادرة في هذه الحالة تكون مشوبة بعيب عدم الاختصاص، ويُعتبر الاختصاص البسيط الشكل الأكثر شيوعاً<sup>(1)</sup>. ويأخذ عدم الاختصاص البسيط الصور الرئيسية الآتية :

#### أ - عدم الاختصاص الموضوعي:

يظهر عيب عدم الاختصاص الموضوعي إذا صدر قرار الجزاء من أحد أعضاء السلطة الإدارية في موضوع يدخل في اختصاص عضو آخر. إذا فإن الاختصاص الموضوعي يعني تحديد دائرة أو مدى السلطات الممنوحة للمختص شخصياً<sup>(2)</sup>، وفي هذا النوع من عدم الاختصاص يقع اعتداء هيئة إدارية على اختصاص هيئة موازية لها أو اعتداء هيئة مركزية على اختصاص هيئة لامركزية، أو اعتداء الرئيس على اختصاص المرؤوس أو اعتداء المرؤوس على اختصاصات الرئيس، أو صدور القرار بناءً على تفويض أو حلول مخالف للقانون<sup>(3)</sup>، وسوف نتناول هذه الصور من خلال:

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 183.

<sup>2</sup> - محمد الصغير بعلي ، القرارات الإدارية ، المرجع السابق، ص 62.

<sup>3</sup> - رزايقية عبد اللطيف، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل

شهادة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الوادي ، الجزائر، سنة 2014 ، ص 111.

## أ - 1 - اعتداء هيئة إدارية على اختصاص هيئة إدارية أخرى موازية لها :

وتتمثل في اعتداء سلطة إدارية على اختصاص مخول لسلطة إدارية أخرى لا تربطها بها أي صلة أو إشراف وتبعية، والغالب أن تكون السلطتين متساويتين ويطلق الفقه على هذه الصورة " الاعتداء الجانبي على السلطة "، وبالتالي تتحقق هذه الحالة عندما يقع اعتداء من سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا تربطها بها علاقة رقابة أو تبعية<sup>(1)</sup>، كإصدار وزير الداخلية قرار من اختصاص وزير النقل، وهذا يحدث دائما في حالة غموض الاختصاصات وتداخلها بين عدة وزارات، فهنا القرار يكون مشوب بعدم الاختصاص الموضوعي وقابل للإلغاء.

## أ - 2 - اعتداء سلطة إدارية دنيا على اختصاص سلطة إدارية عليا :

إن اعتداء سلطات إدارية دنيا على اختصاص سلطات إدارية أعلى منها يؤدي إلى أن القرار يكون مشوب بعيب عدم الاختصاص من حيث الموضوع<sup>(2)</sup>، مثل مباشرة الوالي لاختصاص وزير الداخلية، وكذلك اعتداء مدير عام بالوزارة على اختصاص الوزير، ونستثني من ذلك التفويض الصحيح الذي يحمي القرار الإداري من هذا العيب<sup>(3)</sup>.

كذلك يعد اعتداء موظف فرد على اختصاص مجلس أو هيئة إدارية جماعية أو العكس، كأنفراد أحد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بإصدار قرار إداري جعله القانون من اختصاص المجلس أو اعتداء المجلس على اختصاص عضو بالمجلس

<sup>1</sup> - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، سنة 1991، ص 301.

<sup>2</sup> - وفاء بوالشعور، المرجع السابق، ص 68.

<sup>3</sup> - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص 184.

من عيوب القرار الإداري، أي مشوب بعيب عدم الاختصاص<sup>(1)</sup>، وبالتالي سببا من أسباب الحكم بالإلغاء.

### أ - 3 - اعتداء سلطة إدارية عليا على اختصاص سلطة إدارية

**دنيا:**

إذا كان للرئيس سلطة واسعة على أعمال مرؤوسيه: توجيه وتصديقا وتعديلا وسحبا وإلغاء، إلا أن لتلك السلطة حدودا يشكل تجاوزها اعتداء على اختصاصات المرؤوس، الأمر الذي يجعل قرار الرئيس معيبا من حيث الاختصاص، إلا في حالة الحلول الذي يحمي القرار الإداري من هذا العيب<sup>(2)</sup>.

### أ - 4 - اعتداء هيئة مركزية على اختصاص هيئة لامركزية :

يقوم نظام اللامركزية الإدارية نتيجة لوجود مصالح إقليمية أو مرفقية متميزة يعهد بالإشراف عليها إلى هيئات لامركزية إقليمية أو مصلحة تحت وصاية السلطات المركزية في الدولة، والأصل هو استقلال الهيئات اللامركزية، مثلا حسب المادة الأولى من القانون 11-10 المتعلق بالبلدية " البلدية هي الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة". ومن ثم فإن الشخصية المعنوية تعتبر السند القانوني لتوزيع الوظيفة الإدارية بالدولة، من خلال إعطاء بعض الأجهزة الاستقلال القانوني حتى تتمكن من القيام بنشاطاتها بما يترتب عن ذلك من حقوق ومن التزامات وتحمل المسؤولية<sup>(3)</sup>.

وليس للإدارة المركزية أن تمارس في رقابتها على هيئات اللامركزية إلا في حدود النص القانوني فليس لها أن تحل محلها في اتخاذ القرار أو أن تعدل في القرارات الصادرة عن الهيئات اللامركزية أو تستبدل بها غيرها، وإنما لها إما أن توافق عليها بحالتها أو ترفضها في خلال المدة التي حددها القانون، وبخروجها عن

<sup>1</sup>- أحسن غربي ، ركن الاختصاص في القرار الإداري ، رسالة لنيل شهادة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة باجي مختار ، عنابة ، الجزائر، سنة 2005 ، ص 123.

<sup>2</sup> - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 184.

<sup>3</sup> - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية ، المرجع نفسه، ص 184.

ذلك تكون قد اعتدت على سلطات الهيئات اللامركزية<sup>(1)</sup> وكان عملها القانوني مشوباً بعيب عدم الاختصاص الموضوعي، كأن تتدخل مثلاً وزارة الداخلية لممارسة الصلاحيات والاختصاصات الموكلة قانوناً للبلدية.

### ب - عدم الاختصاص المكاني:

هو الواقعة المتمثلة في أن تتخذ السلطة الإدارية قرار يتعلق بقضايا خارجة عن إقليمها، مثل رئيس البلدية هو المختص في الحفاظ على النظام العام في حدود بلديته فإذا ما تجاوزها إلى بلدية أخرى فقد خالف بذلك قواعد الاختصاص المكاني، إلا إذا كانت هناك أسباب قانونية دعت له لذلك، مثل تدابير إدارة أموال أو خدمات تابعة للشخص المعنوي الذي يمثله<sup>(2)</sup>.

### ج - عدم الاختصاص الزمني

عيب عدم الاختصاص الزمني ومعناه أن اختصاص أي موظف أو جهة إدارية يكون قابلاً للممارسة طالما ظل شاغلاً لمنصبه وبالتالي فإن عيب عدم الاختصاص الزمني يظهر في حالتين هما<sup>(3)</sup>:

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

- صدور القرار بعد انتهاء المدة الزمنية للإصدار.

وفي قرار الغرفة الإدارية بتاريخ 1982/12/11 قضية ع ضد والي س ملف رقم 28561 حيث أثار الطاعنون في قرارات إدارية دفعا جوهريا تمثل في أن هناك قرارات إدارية صدرت بشأن شخص متوفى بما دفع الغرفة إلى التصريح بإلغاء قرار والي ولاية س في 14 جويلية 1969 تحت رقم 600 وفي هذا الصدد أن الإدارة

<sup>1</sup> - نواف طلال فهيد العازمي ، ركن الاختصاص في القرار الإداري وآثاره القانونية على العمل الإداري ، دراسة مقارنة مابين القانونين الإداريين الأردني والكويتي، رسالة لنيل شهادة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الشرق الأوسط ، سنة 2012 ، ص 65.

<sup>2</sup> - أحسن غربي ، المرجع السابق ، ص 129.

<sup>3</sup> - فيصل نسيغة ، المرجع السابق ، ص 167.

المعنية أساءت استعمال الزمن المناسب وأصدرت القرار في زمن كان المخاطب به متوفى<sup>(1)</sup>.

### ثانيا: عيب عدم الاختصاص الجسيم:

اختلفت آراء الفقهاء بشأن تحديد حالات عدم الاختصاص التي تعتبر من قبيل اغتصاب السلطة، وبالرغم من ذلك هناك حالتان اتفق الفقه على اعتبارهما كذلك، هما حالة صدور القرارات الإدارية من فرد عادي ليست له أية صفة عامة، وحالة ما إذا باشرت إحدى الهيئات الإدارية اختصاصا لا يدخل إطلاقا في الوظيفة الإدارية، وإنما يدخل في اختصاص السلطة التشريعية أو القضائية<sup>(2)</sup>، وقد أطلق على هذا العيب مصطلح اغتصاب السلطة وذلك بسبب جسامته هذا العيب.

#### أ- صدور القرار الإداري من فرد عادي:

ففي هذه الحالة يقوم فرد عادي لا يتمتع بصفة الموظف العام، بممارسة الاختصاص المقرر بإدارة من الإدارات العامة فيعتبر القرار الصادر منه عندئذ مُنعدم ولا يُرتب أية آثار قانونية لانتقاده شرطا هاما يفترض توافره في كافة القرارات الإدارية، ألا وهو صدورهما عن شخص عام<sup>(3)</sup>.

ومع ذلك فإن مجلس الدولة قد خفف من آثار اغتصاب السلطة في هذه الحالة بابتداعه نظرية الموظف الفعلي التي تُعتبر استثناء على هذه القاعدة ويُعرف هذا الأخير بأنه وكيل غير مُختص، أي غير مُكلف بالوظيفة أو مُكلف بها بصورة غير نظامية، إلا أن أعماله تُعتبر صحيحة من طرف القاضي، وهذا على أساس المظهر أو الضرورة، وذلك لحماية الغير من حَسَنِي النية الذي تعامل مع هذا الفرد العادي بمظهر الموظف العام دون أن يعلم بالحقيقة، كما تنطبق أيضا في الظروف الاستثنائية، ويقوم أساس نظرية الموظف الفعلي - تبعا للحالة - على<sup>(4)</sup>:

1 - أنظر المجلة القضائية الجزائرية ، العدد 03، سنة 1989 ، ص 175.

2 - وفاء بوالشعور، المرجع السابق ، ص 65.

3 - رزايقية عبد اللطيف ، المرجع السابق ، ص 119.

4 - محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 181.

**1 - الظاهر:** حيث يؤخذ بنظرية الموظف الفعلي في الظروف العادية حماية لمصلحة الأفراد ما دام ظاهر الحال والوضع لا يسمح لهم بإدراك بطلان قرار تعيينه.

**2 - الضرورة:** مفادها أن بعض الأفراد يتدخلون في الإدارة لتحقيق المصلحة العامة ولأسباب الضرورة، في حالة غياب السلطات المختصة نظاميا فيقوم هؤلاء الأفراد باتخاذ قرارات وهذه القرارات تُعتبر صحيحة.

**ب - اعتداء السلطة التنفيذية على السلطتين القضائية والتشريعية**  
وفقا لمبدأ الفصل ما بين السلطات والذي يحول دون ممارسة سلطة ما اختصاصا أناط به المشرع سلطة أخرى، فإن السلطة التنفيذية لا تستطيع إصدار قرار في موضوع يدخل في اختصاص السلطة القضائية، كما لا تستطيع السلطة التنفيذية أن تحل نفسها محلّ المشرع في إصدار التشريع، أي تمس بأحد المجالات الواردة في المواد 140 و 141 من دستور 1996 المعدل بالقانون 01-16، فإذا ما تجاوزت ذلك عُد ذلك بمثابة اغتصابا لسلطة المشرع، وكان ما صدر عنها يُعتبر في حكم المعدوم<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني : الرقابة القضائية على عيب الشكل والإجراءات

إن صدور الجزاء الإداري من جهة إدارية مختصة غير كاف لصحة القرار، بل يجب أيضا أن يصدره وفقا للإجراءات التي حددها المشرع وفي الشكل المحدد له<sup>(2)</sup>، إذن لابد بإتباع إجراءات وأعمال تحضيرية وأشكال تختلف من قرار للآخر، فالمشرع يستهدف من النص على قواعد الشكل والإجراءات تحقيق مصلحة الإدارة والأفراد في وقت واحد، فمصلحة الإدارة تتحقق من خلال حمايتها من التسرع واتخاذ قرارات غير مدروسة، ووزن الأمر تحقيقا للمصلحة العامة، لذلك فهي ليست مجرد روتين أو عقبات أو قواعد إجرائية لا قيمة لها، أما مصلحة الأفراد فإنها تتمثل

<sup>1</sup> - رزايقية عبد اللطيف ، المرجع السابق ، ص 121.

<sup>2</sup> - سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق ، ص 732 وما بعدها.

بالضمانات التي توفرها قواعد الشكل والإجراءات في مواجهة السلطة الإدارية وقراراتها التي مضمونها الجزاء<sup>(1)</sup>.

ويعرف عيب الشكل والإجراءات بأنه عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المحددة لإصدار القرارات الإدارية في القوانين واللوائح سواء كان ذلك بإهمال تلك القواعد كلية أو جزئياً<sup>(2)</sup>.

ويميز القضاء الإداري بين الإجراءات أو الشكليات الجوهرية والإجراءات أو الشكليات الثانوية، حيث أن الأولى هي التي تقام وتقرر لحماية مصالح وحقوق وحرية الأفراد يرتب على عدم مراعاتها إصابة القرار بعيب مما يقتضي إلغاؤه من طرف القاضي الإداري حينما يطعن فيه، خلافاً للثانية التي لم ينص القانون على ضرورة الالتزام بها، أو أنها مقررة فقط لمصلحة الإدارة وهي لا تؤثر على صحة القرار الإداري<sup>(3)</sup>.

ويأخذ عيب الشكل والإجراءات صورتين أساسيتين:

### أولاً - مخالفة الإجراءات السابقة على اتخاذ القرار الإداري:

يستلزم إصدار الجزاء الإداري إتباع مجموعة الإجراءات والمراحل السابقة على عملية اتخاذ القرارات الإدارية وتدخل في تكوينها وتشكيل محتواها، وهي أي الإجراءات تؤثر في مدى شرعية الإدارية في جميع الحالات لأنها تعتبر جزءاً من القرارات الإدارية المتخذة، فإذا ما تخلفت هذه الإجراءات المنصوص عليها قانوناً لاتخاذ القرارات الإدارية، فإن القرار يقع باطلاً ويجوز الطعن فيه إدارياً أو قضائياً<sup>(4)</sup>. ومن أمثلة الإجراءات التي تدخل في صميم تشكيل وتكوين ركن الشكل والإجراءات في القرارات الإدارية الإجراءات التالية: الإجراء الاستشاري، إجراء احترام المدد القانونية المقررة، وإجراء احترام حق الدفاع، ومخالفة لهذه الإجراءات الإدارية

1 - رشا محمد جعفر الهاشمي ، المرجع السابق ، ص 147.

2 - رشا محمد جعفر الهاشمي ، المرجع نفسه ، ص 146.

3- محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 194.

4- عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 512.

نكون أمام قرار إداري مشوب بعيب مخالفة ركن الشكل والإجراءات كحالة وسبب من حالات وأسباب بالإلغاء.

### ثانيا - مخالفة الشكليات المتعلقة بالمظهر الخارجي للقرار الإداري

المقصود بالشكل هو أن تصدر الإدارة قرارها المتضمن جزاءات إدارية في شكل معين ومحدد قانونا، على الرغم من أن الإدارة غير مقيدة في الإفصاح عن إرادتها عن طريق صفة معينة<sup>(1)</sup>، وهناك جملة من الشكليات تشكل في مجموعها المظهر الخارجي للقرارات الإدارية مثل شكلية كتابة القرارات في وثيقة معينة محددة، وشكلية التسبيب القرارات الإدارية كما سبق بيانه، وشكلية توقيع على القرارات، وشكلية تثبيت تواريخ صدور القرارات، ومخالفة لهذه الشكليات الإدارية نكون أمام قرار إداري مشوب بعيب مخالفة ركن الشكل والإجراءات كحالة وسبب من حالات وأسباب بالإلغاء.

### المطلب الثاني: الرقابة القضائية على الجوانب الموضوعية لصحة

#### الجزاءات الإدارية

تعتبر رقابة القاضي الإداري على المشروعية الداخلية للقرارات الإدارية من أهم أوجه الإلغاء على الإطلاق وأكثرها تطبيقاً في العمل، لأنها رقابة موضوعية تستهدف مطابقة قرار الجزاء من حيث سببه ومحله وغايته لأحكام القانون العام، فالتصرف الإداري الصادر من الإدارة العامة على مختلف مستوياتها قد يكون مشوبا بسبب عدم مشروعية محتواه<sup>(2)</sup>.

ولهذا فالعيوب المتعلقة بالجانب الموضوعي للقرار الإداري تشمل ثلاث عيوب وهي عيب السبب، عيب مخالفة القانون، عيب إساءة استعمال السلطة، حيث نتناول كل عيب في فرع على حدى.

<sup>1</sup> - عمار عوايدي ، المرجع السابق ، ص 511.

<sup>2</sup> - رزايقية عبد اللطيف ، المرجع السابق ، ص 134.

### الفرع الأول: الرقابة القضائية على عيب السبب

يقصد بعيب السبب هو حالة صدور قرار إداري بدون الوجود المادي للوقائع المادية أو القانونية التي تدفع السلطة الإدارية لإصدار هذا القرار، أو الخطأ القانوني في التكييف القانوني السليم لهذه الوقائع المادية أو القانونية، أو صدور القرار الإداري نتيجة للخطأ في تقدير مدى ملائمة وأهمية أو خطورة الوقائع المادية أو القانونية القائمة والثابتة<sup>(1)</sup>.

وتأكيداً لذلك ما جاء في حكم المحكمة الإدارية بولاية سكيكدة بتاريخ 2015/11/09، بين ( ب ي ) ضد والي لولاية سكيكدة، في قضية رقم 15/00949، .... حيث حكمت بإلغاء قرار والي ولاية سكيكدة الصادر في يوم 2013/07/17، المتضمن إسقاط اسم المدعي من قائمة المستفيدين من القائمة النهائية من 56 مسكن اجتماعي إيجاري بلدية الزيتونة ولاية سكيكدة، وذلك أن القرار المطعون فيه بدعوى الإلغاء مشوب بعيب السبب<sup>(2)</sup>.

من خلال التعريف السابق يتضح أن رقابة القضاء الإداري على ركن السبب ترتكز على ثلاث عناصر أساسية وهي:

#### أولاً- حالة انعدام الوجود المادي للوقائع :

وحالة انعدام الوجود المادي للوقائع المادية أو القانونية في عيب انعدام السبب في القرارات الإدارية كسبب ووسيلة من أسباب ووسائل الحكم بالإلغاء في دعوى الإلغاء، هي حالة استناد السلطة الإدارية المختصة في إصدار قرار إداري معين إلى وقائع مادية أو قانونية غير موجودة مادياً وغير صحيحة من الناحية المادية، أي أنها ارتكبت خطأ مادي في تحديد الوجود المادي للوقائع المادية أو القانونية التي شكلت سبب إصدار القرار الإداري الذي مضمونه الجزاء، ففي هذه الحالة يعد القرار الإداري مشوب بعيب انعدام السبب ويعتبر بالتالي غير مشروع يجب الحكم بإلغائه سواء كانت السلطة الإدارية حسنة أو سيئة النية في ذلك<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> - عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 547.

<sup>2</sup> - أنظر ملحق رقم 02

<sup>3</sup> - عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 549.

## ثانيا \_ حالة الخطأ القانوني في التكييف القانوني السليم للوقائع المادية أو القانونية:

إذا كانت الرقابة على الوجود المادي للوقائع هي المظهر الأول للرقابة على السبب فإن الرقابة على التكييف القانوني لهذه الوقائع هي المظهر الثاني للرقابة. " والمقصود بحالة الخطأ القانوني في عملية التكييف القانوني السليم والصحيح للوقائع هو خطأ السلطات الإدارية في إسناد الوقائع الثابتة والموجودة إسنادا سليما وصحيحا إلى مجموعة القواعد القانونية والتنظيمية التي تحكمها وتنظمها، وكذا الخطأ في عملية تفسير هذه القواعد القانونية والتنظيمية بخصوص الوقائع القائمة والثابتة، أي الخطأ في عملية المقابلة والتخصيص والتجسيد للقواعد القانونية والتنظيمية حتى تنطبق على الوقائع، وكذا الخطأ في عملية تعميم وتجريد الوقائع حتى تدخل في النظام القانوني الذي يحكمها وتتحقق عملية التطابق بين القواعد القانونية والتنظيمية الواجبة التطبيق والوقائع المادية أو القانونية القائمة والثابتة. فهكذا تصدر السلطات الإدارية المختصة قرارات إدارية استنادا إلى وقائع قانونية أو مادية غير مؤسسة وغير مسندة على أسس قانونية صحيحة أي غير شرعية ، نظرا لأن هذه السلطات الإدارية قد ارتكبت خطأ قانونيا في عملية إسناد وتكييف وتفسير الوقائع إسنادا وتكييفا وتفسيرا سليما وصحيحا طبقا لمضمون أحكام النصوص القانونية المقررة والواجبة التطبيق على الوقائع والدافعة إلى اتخاذ قرارات إدارية معينة "(1).

هذه هي أحكام حالة الخطأ القانوني في التكييف القانوني السليم للوقائع المادية أو القانونية كحالة من حالات عيب انعدام السبب في القرارات الإدارية.

## ثالثا \_ حالة الخطأ في تقدير مدى أهمية أو خطورة الوقائع

بعدما رأينا أن للقضاء الإداري أن يبسط رقابته على الوقائع المادية وذلك لتحقيق من وجودها وصحتها ومن سلامة الوصف القانوني لهذه الوقائع عند وجودها وصحتها، ومن ثم فإن هذه الرقابة تقف عند هذا الحد ولا تتعداه إلى بحث مدى

<sup>1</sup> - عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 551.

ملائمة القرار بالنسبة للوقائع نظرا لأن القاضي الإداري هو قاضي مشروعية، وبهذا الأساس يلتزم بمراقبة مدى قانونية أعمال الإدارة دون أن يكون له الحق في بحث عنصر الملائمة في العمل الإداري<sup>(1)</sup>.

إلا أن هذا الوضع لم يبق على حاله حيث عرف تطورا جذريا نتيجة لعدة عوامل وظروف أدت إلى اتساع نطاق الرقابة القضائية، ما دفع بمجلس الدولة الفرنسي ومعه الجزائري إلى عدم حصر هذه الرقابة في بحث الأسباب القانونية للقرار، وإنما أعطى نفسه الحق في مراقبة ما إذا كانت هذه الأسباب كافية لتبرير القرار، وإذا ما كانت خطورة القرار متناسبة مع أهمية الأسباب التي أدت إليه، ومن هنا يمكن القول بأن طبيعة الرقابة على التكييف القانوني للوقائع هي رقابة ملائمة وليست رقابة مشروعية، ولا يعتبر القاضي الإداري هنا قاضي مشروعية فقط ولا يعد ذلك خروجاً منه عن حدود مهمته في الرقابة على المشروعية، لأنه إذا كان يحل بتقديره الخاص محل تقدير الإدارة إلا أنه يفعل ذلك في ضوء تفسيره لمقصد المشرع الذي ألزم الإدارة بمراعاة هذه الشروط<sup>(2)</sup>.

### الفرع الثاني: الرقابة القضائية على عيب مخالفة القانون

يعتبر هذا العيب من أهم العيوب التي تتعرض إليها القرارات الإدارية في الموضوع، وأكثرها شيوعاً وممارسة للقضاء الإداري في رقابته على أعمال الإدارة العامة بما يتعلق بخروجها عن القواعد القانونية<sup>(3)</sup>.

إن عيب مخالفة القانون هو العيب الذي يشوب محل القرارات الإدارية عندما تصدر هذه القرارات مخالفة في محلها، أي في آثارها القانونية الحالة والمباشرة لأحكام وقواعد مبدأ الشرعية والنظام القانوني السائد في الدولة، أي لأحكام وقواعد القانون في معناه الواسع، مخالفة مباشرة أو مخالفة غير مباشرة عن طريق خطأ

<sup>1</sup> - سامي جمال الدين، الدعوى الإدارية، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، سنة 2003، ص 263.

<sup>2</sup> - حاحة عبد العالي، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، رسالة لنيل ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، سنة 2005، ص 76.

<sup>3</sup> - أحمد علي أحمد محمد الصغير، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إغائه، الناشر دار الفكر العربي، دولة الإمارات العربية المتحدة، سنة 2008، ص 290.

السلطات الإدارية في تفسير وتطبيق القانون، ويصبح بذلك محل القرارات الإدارية مصابا أو مشوبا بعيب مخالفة أحكام وقواعد القانون ويشكل نتيجة لذلك حالة وسببا من حالات وأسباب الحكم بالإلغاء في دعوى الإلغاء<sup>(1)</sup>.

وتأكيدا لذلك ما جاء في حكم المحكمة الإدارية بولاية سكيكدة بتاريخ 2015/01/26، بين ( ب أ ) ضد مديرية الضرائب لولاية سكيكدة، في قضية رقم 14/00860، "... حيث حكمت بإلغاء قرار لجنة الطعن لدائرة سكيكدة في اجتماع يوم 2014/06/04، وذلك أن القرار المطعون فيه بدعوى الإلغاء مشوب بعيب مخالفة القانون<sup>(2)</sup>

ويؤخذ عيب مخالفة القانون عدة صور وهو ما سنتناوله في هذا الفرع من خلال الترتيب التالي:

### أولا : المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية

ويتمثل ذلك في الحالة التي تتجاهل فيها السلطات الإدارة القواعد القانونية الملزمة لها، فتصدر قرارات مخالفة لهذه القواعد، أو تمتنع عن القيام بعمل يلزمها بها القانون<sup>(3)</sup>، والمخالفة هنا تكون صريحة ومباشرة له، كأن تخالف مبدأ من المبادئ العامة الدستورية، أو مخالفة لقاعدة من قواعد القوانين التشريعية، أو مخالفة لمبدأ من المبادئ العامة للقانون، أو لمعاهدة دولية صادقة عليها من السلطات الرسمية المختصة<sup>(4)</sup>.

وفي هذا الحالة لا تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية لأن سلطتها مقيدة سلفا بنصوص القانون، ويمكن أن تكون المخالفة سلبية في حالة امتناع الإدارة عن القيام بعمل أو اتخاذ إجراء مفروض عليها بموجب قاعدة قانونية، فإذا اتخذت الإدارة موقفا سلبيا إزاء هذا الالتزام فإنها بذلك تكون قد وقعت في عيب مخالفة القانون.

<sup>1</sup>- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 523.

<sup>2</sup>- ملحق رقم 03 .

<sup>3</sup>- أحمد علي أحمد محمد الصغيري، المرجع السابق، ص 291.

<sup>4</sup>- عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 524.

### ثانيا : الخطأ في تفسير القاعدة القانونية

يحدث الخطأ في تفسير القانون إذا قامت الإدارة بتفسير القاعدة القانونية بطريقة خاطئة، بحيث ينتج عن ذلك إعطائها معنى غير المعنى الذي أراده المشرع من وضعها.

وقد يرجع ذلك الخطأ إلى وجود غموض أو إبهام أو عدم وضوح في القاعدة القانونية موضوع التفسير، فينتج عن ذلك أن تقوم الإدارة بتأويلها إلى غير المقصود قانونا، وهذا الخطأ قد يغتفر للإدارة، وخاصة في الحالات التي تكون فيها صياغة النص محل التفسير واضحة الغموض والإبهام، ولكن الخطأ في التفسير لا يغتفر من جانب الإدارة إذا كان النص على العكس من ذلك، واضحا جليا لا لبس فيه ولا غموض، ففي هذه الحالة يكون الخطأ مقصودا من جانب الإدارة<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثالث: الرقابة القضائية على تعسف الإدارة في استعمال

#### سلطتها في توقيع الجزاء

يرتبط عيب الانحراف بالسلطة بركن الغاية في القرار الإداري، والتي يسعى مصدر القرار إلى تحقيقها، لهذا يكتسي أهمية كبيرة في الرقابة القضائية على المشروعية الداخلية للقرارات الإدارية بصفة عامة، ولهذا فإن عيب الانحراف من أدق العيوب ومهمة القاضي فيه شاقة وحساسة لأنه لا يقتصر على الرقابة الشكلية، بل يمتد بتلك الرقابة إلى البواعث والدوافع التي حملت رجل الإدارة على هذا التصرف<sup>(2)</sup>.

إن عيب الانحراف في استعمال السلطة هو استخدام الإدارة لسلطتها بغرض تحقيق هدف مغاير لما حدده لها القانون، والذي من أجله منحت لها هذه السلطة، والقاضي يتأكد من وجود هذا العيب في حالتين: تتمثل الحالة الأولى في إصدار الإدارة لقرار بجانب المصلحة العامة كلية، بأن يسعى مصدره مثلا لإدراك أغراض شخصية أو سياسية، أو أن يقصد به الانتقام، أو تحقيق منافع للغير، أما الحالة

<sup>1</sup> - عبد الغني بسيوني عبد الله ، المرجع السابق، ص626.

<sup>2</sup> - رزايقية عبد اللطيف ، المرجع السابق ، ص155.

الثانية فتمثل في صدور قرار إداري لا يخرج عن المصلحة العامة كلية غير أنه يخالف قاعدة تخصيص الأهداف، ذلك أن المشرع يحدد في بعض الحالات أهدافا خاصة ينبغي على مصدر القرار الإداري أن يستهدفها بذاتها، ويكون عيب الانحراف في استعمال السلطة ملازما دائما للسلطة التقديرية للإدارة مما يجعل منه عيبا دقيقا وصعب الإثبات<sup>(1)</sup>.

أما في مجال السلطة المقيدة فلا يظهر عيب تعسف الإدارة في استعمال السلطة، لأن الإدارة تكون ملزمة باتخاذ القرار الإداري طبقا للقانون وفي حدود اختصاصها، وفي الشكل الذي رسمه لها المشرع، واستنادا إلى أسباب صحيحة يقرها القانون، مع افتراض استهداف القرار للغاية المحددة له افتراضا لا يقبل إثبات العكس<sup>(2)</sup>.

كما يترتب على الشخص مصدر القرار المعيب بعيب الانحراف بالسلطة على عقوبات ماثمة وذلك احتراماً للمادة 24 من الدستور 1996 المعدل بالقانون 01-16 حيث تنص على: " يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة ". وكذلك تطبيقاً للمادة 05 من المرسوم رقم 88-131 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، التي تنص على ما يأتي " يترتب على كل تعسف في ممارسة السلطة، تعويض وفقا للتشريع المعمول به دون المساس بالعقوبات الجزائية والمدنية والتأديبية التي يتعرض لها المتعسف ".

ومما هو جدير بالذكر أن عيب تعسف الإدارة في استعمال السلطة لا يتعلق بالنظام العام، أي أن القاضي لا يستطيع أن يتصدى لبحثه من تلقاء نفسه، وإنما لابد أن يكون ذلك بناء على طلب ممن له مصلحة في إثارة من الخصوم<sup>(3)</sup>. ومن تطبيقاته ما ذكرته الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الجزائرية سابقا في قرار رقم 157362 المؤرخ في 1998/02/23 في القضية بين ( ق ، ع ) ضد والي

<sup>1</sup>- دادو سمير ، الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، الجزائر ، سنة 2012 ، ص 149.

<sup>2</sup>- عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق ، ص 661.

<sup>3</sup>- عبد الغني بسيوني عبد الله ، المرجع نفسه ، ص 662.

قسنطينة " إن نزع الملكية لا يكون ممكنا إلا إذا جاء تنفيذًا لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية والتخطيط وتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية، ولما كان ثابت في القضية المعروض عليها أن القطعة الأرضية محل النزاع التي منحت للبلدية قد جزئت للخواص وسمحت لهم ببناء مساكن " .

فهنا تبين أن الإدارة خرجت عن الهدف المقرر من وراء نزع الملكية عمداً وبالنتيجة قررت الغرفة إبطال المقرر<sup>(1)</sup>.

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

### أولاً- حالة استهداف القرارات الإدارية لأهداف بعيدة وغريبة عن أهداف المصلحة العامة

تتضح هذه الصورة في حالة إذا ما قامت الإدارة بطرح المصلحة العامة جانباً، وهي المصلحة التي كان يتعين على الإدارة الالتزام بتحقيقها من خلال إصدارها للجزاء الإداري، لتعمل على تحقيق هدف بعيد عن تلك المصلحة ولا يمت لها بصلة<sup>(2)</sup>.

وعلى هذا الأساس، فإنه يجب ألا تحيد القرارات الإدارية عن هذا الهدف العام لها المتمثل في الصالح العام، وإذا استهدفت الإدارة تحقيق غاية تبتعد عن المصلحة العامة، يكون القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة في هذه الحالة وقابلاً للإلغاء إذا ما طعن فيه أمام القضاء الإداري<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup> - المجلة القضائية الجزائرية، العدد الأول، سنة 1998، ص 190.

<sup>2</sup> - أحمد علي أحمد محمد الصغيري، المرجع السابق، ص 312.

<sup>3</sup> - عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 664.

## أ - الانحراف بالسلطة لتحقيق مصلحة مصدر القرار أو غيره أو قصد محاباة الغير

يحدث كثيرا في الحياة العملية الإدارية أن يقوم بعض رجال الإدارة باستغلال سلطتهم لتحقيق مصلحة شخصية أو نفع شخصي، وقد يستغل بعضهم سلطته من أجل محاباة الغير<sup>(1)</sup>.

" ونأخذ على سبيل المثال قرار أصدرته الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى بتاريخ 04 مارس 1978 في قضية بين المدعو خيال عبد الحميد ضد رئيس المجلس الشعبي البلدي حيث تتمثل وقائع هذه القضية فيما يلي: أصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قرار يمنع فيه بيع الخُمور في المقاهي والمطاعم الموجودة في بلدية عين البنيان باستثناء المركز السياحي في منطقة الجميلة بحُجة الإفراط في السكر الذي لوحظ في وسط المدينة والذي يُمس بالنظام العام والأمن والسلامة.

وفي استثنائه للمركز السياحي فقد أرجع رئيس البلدية ذلك لكون هذه المنطقة تبعد عن وسط المدينة، فقام المدعو خيال صُحبة أشخاص آخرين لرفع دعوى بتجاوز السُلطة ضد القرار.

وقد جاء في حثيَّات القرار "... أنه بالرجوع للمادة 69 من القانون البلدية يُمكن لرئيس البلدية أن يأخذ كُل القرارات لتحقيق حُسن النظام العام والأخذ بالتدابير اللازمة لتنظيم بيع الخُمور في البلدية، فليس بإمكانه قانونا أن يمنع كُلِّيا بيع واستهلاك الخُمور، وبهذا القرار فإنّ رئيس المجلس الشعبي البلدي قد أفرغ من جوهره إيجازه مجال المشروبات التي تحصّل عليها المُدعي."

وحيث أنّه بوسع رئيس المجلس الشعبي البلدي أن يستعمل السُلطات التي خولها لها القانون البلدي لتنظيم بيع الخُمور حِفَاضاً على الأمن العام، فلقد اتّضح بعد التحقيق أن البواعث التي أدّت إلى اتّخاذ القرار تُرجع إلى اعتبارات أخرى لاسيما وأنّ بيع واستهلاك الخُمور الممنوع عن المُدعي لا يزال مُباحاً في محلات أخرى على

<sup>1</sup> - عبد الغني بسيوني عبد الله ، المرجع السابق ، ص 663.

مستوى البلدية لذلك فإنّ القرار مشوب بعيب الانحراف بالسلطة، لهذه الأسباب يقضي المجلس بإلغاء القرار<sup>(1)</sup>.

### ب - الانحراف بالسلطة قصد الانتقام من الغير:

تعتبر هذه الصورة أشد حالات استغلال السلطة، حيث تمارس السلطة العامة لإيقاع الأذى بالغير بقصد الانتقام والتشفي لأحقاد وضغائن شخصية. ويكون ذلك عندما يعمد رجل الإدارة إلى استعمال سلطته الممنوحة له لخدمة المصلحة العامة إلى استعمالها بقصد المضايقة أو الانتقام الذي هو في نفسه، فيجد فرصته لإلحاق الضرر بالغير عن طريق الجزاء الإداري<sup>(2)</sup>.

" فتطبيقاتها أكثر ما تكون بالنسبة للموظفين عند استعمال الهيئات الرئاسية لسلطاتها التأديبية، ومجرد عداوة شخصية بين مُصدر القرار وبين من مس هذا القرار مصلحة لا تكفي بأن تجعله مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة حيث يُشترط لذلك أن يكون القرار قد صدر تحت تأثير هذه العداوة، وفي نفس الوقت كمثال على ذلك كأن يُلَمَح أحد رجال الضبط الإداري من بين المُتظاهرين خصمًا له طالما طاقته نفسه للتكيل به فيجدها فرصة سامحة للاعتداء عليه وتقييد حرّيته الشخصية لا بقصد المحافظة على النظام العام وإنما تحت ستاره انتقاما لما بينهما من خلافات شخصية"<sup>(3)</sup>.

### ج - الانحراف بالسلطة لتحقيق أهداف سياسية:

وتظهر هذه الحالة بالانضمام رجل الإدارة إلى الأحزاب السياسية واحتراما لحقهم في إتباع ما يشاءون من عقيدة سياسية، وقد يقوم هؤلاء بإصدار القرارات لهدف حزبي<sup>(4)</sup>، كما لو أصد المُختص قرار بمنح إعانة لجهة مُعينة أو إيقاف المساعدة المادية التي تُمنح لها بقصد تحقيق مصالح حزبية ما لأحد الأحزاب الذي يرتبط بتلك الجهة وهذا ما أكدته المادة 53 من الدستور الجزائري 1996 المعدل

<sup>1</sup> - رزايقية عبد اللطيف ، المرجع السابق ، ص 161.

<sup>2</sup> - فيصل نسيغة ، المرجع السابق ، ص 171.

<sup>3</sup> - رزايقية عبد اللطيف ، المرجع السابق ، ص 163.

<sup>4</sup> - عبد الغني بسيوني عبد الله ، المرجع السابق ، ص 665.

بالقانون 16-01، والتي تنص على: "تستفيد الأحزاب السياسية المعتمد، ودون أي تمييز، في ظل احترام أحكام المادة 52 منه، من الحقوق التالية على الخصوص:

- حرية الرأي والتعبير وللاجتماع ،
- حيز زمني في وسائل الإعلام العمومية يتناسب مع تمثيلها على المستوى الوطني،
- تمويل عمومي، عند الاقتضاء، يرتبط بتمثيلها على المستوى الوطني،
- ممارسة السلطة على الصعيدين المحلي والوطني من خلال التداول الديمقراطي وفي إطار أحكام هذا الدستور".

إذا صدر القرار الإداري بقصد تحقيق هدف أو غرض سياسي أو حزبي، فإنه يكون غير مشروع ومشوبا بإساءة استعمال السلطة.

### ثانيا : الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف

اتضح لنا من دراسة الحالات السابقة لتعسف الإدارة في استعمال السلطة أن هناك غاية عامة يجب على الإدارة أن تسعى دائما إلى تحقيقها هي المصلحة العامة.

إن الانحراف في استعمال السلطة- كعيب يلحق القرار الإداري ويتميز بطبيعته عن غيره من العيوب التي تلحق القرارات الإدارية- لا يكون فقط حيث يصدر القرار لغايات شخصية ترمي إلى الانتقام أو إلى تحقيق نفع شخصي أو أغراض سياسية أو حزبية أو نحو ذلك، بل يتحقق هذا العيب أيضا إذا صدر القرار مخالفا لروح القانون.

فالقانون في كثير من أعمال الإدارة، لا يكتفي بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع، بل يخصص هدفا معينا يجعله نطاقا لعمل إداري معين، وفي هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار الإداري المصلحة العامة فحسب، بل أيضا الهدف الخاص الذي عينه القانون لهذا القرار عملا بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار الإداري بالغاية المخصصة التي رسمت له<sup>(1)</sup>.

<sup>1</sup> - عبد الغني بسيوني عبد الله ، المرجع السابق ، ص 667.

وإذا خرج القرار على هذه الغاية، ولو كان هدفه هو تحقيق المصلحة العامة ذاتها، كان القرار مشوباً بعيب الانحراف والتعسف في استعمال السلطة، الذي هو حالة من حالات عدم الشرعية للقرارات الإدارية وسبب ووسيلة من أسباب ووسائل الرقابة على مدى شرعية القرارات الإدارية، والحكم بالإلغاء في دعوى الإلغاء من طرف القاضي المختص<sup>(1)</sup>.

ترتبطاً على ما سبق يتضح لنا كيف تلعب الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في فرض جزاءات إدارية عامة على الأفراد دوراً كبيراً وهاماً في حماية حقوق الأفراد وحررياتهم، وكيف أن القضاء الإداري قد طور من آليته الرقابية فمُنذ أن كان قاضي مشروعية فقط أصبح قاضي مشروعية وملائمة، وبسط رقابته على كل النواحي والجوانب المتعلقة بالقرار الإداري، فلم يترك كبيرة ولا صغيرة إلا وبسط عليها رقابته كل هذا في سبيل حماية حقوق الأفراد وحررياتهم من تعسف الإدارة بما تتمتع به من سلطة تقديرية.

<sup>1</sup> -عمار عوابدي، المرجع السابق، ص531.

## الخاتمة

إن موضوع الجزاءات الإدارية يعتبر من المواضيع الهامة والحديثة في مجال العلوم القانونية والإدارية، وذلك من خلال تخويل الإدارة السلطة توقيع الجزاءات الإدارية سواء كانت مالية أو غير مالية، وهو أمر تفرضه اعتبارات عملية تقتضيها السرعة الواجب أن تواجه بها المخالفة التي يرتكبها الأفراد من خلال تجاوزاتهم لنصوص القوانين والتنظيمات المعمول به، والتي لا تستأهل اللجوء للقضاء للعقاب عليها.

إن هذا الأمر يجعل الإدارة وهي بصدد ممارسة لسلطتها والمتمثلة في هذا الاختصاص تتحول إلى خصم وحكم في نفس الوقت، الأمر الذي تبرز معه أهمية هذا الموضوع من خلال التوفيق بين العمل المنوط بالإدارة والمتمثل في توقيع الجزاءات الإدارية وبين المحافظة على مصالح الأفراد وحقوقهم.

وبالرغم من اعتراف المشرع بهذه السلطة للإدارة، سواء كانت هيئة إدارية تقليدية أو مستقلة إلا أنه لم يترك الباب مفتوحا لها، ولم يبسط لها سلطة مطلقة في ذلك، إنما قيدها بمجموعة من الضمانات التي تسعى كلها إلى حماية حقوق ومصالح الأفراد الأساسية، وذلك من خلال ضرورة إخضاع الإدارة لمبدأ المشروعية، حتى يضمن موافقتها للقانون، إضافة إلى ضرورة أن تمارس الإدارة عملية الرقابة الإدارية، سواء كانت ذاتية تلقائية على قراراتها أو تلك التي تتحرك بناء على تظلم من ذوي الشأن، فكلما رأيت الإدارة أن قرارها المتضمن توقيع جزاء إداري معيب بأحد عيوب المشروعية كان لزاما عليها أن تتدخل بما تملكه من سلطة لتعديل القرار بما يتماشى ومبدأ المشروعية، وقد يصل الأمر إلى سحبه نهائيا.

من جهة أخرى، أقر المشرع مجموعة من الضمانات سواء ما كان منها متعلقا بالضمانات الشكلية والإجرائية أو الموضوعية، والتي تهدف جميعها إلى ضمان مشروعية هذه الجزاءات، فلما كان الجزاء الإداري يصدر في صورة قرار إداري منفرد بما تملكه الإدارة من سلطة عامة فإنه كان لزاما خضوع هذه القرارات إلى الرقابة القضائية، التي تعد الحامي الأصيل والتقليدي لحقوق الأفراد، سواء ما تعلق منها بالرقابة القضائية في حدود المذهب المقيد والذي يجعل من رقابة القاضي الإداري رقابة مشروعية، بمعنى أن يبسط رقابته على قرارات الإدارة في شقه المادي، أي رقابة مدى توفر أركان القرار من عدمه، فكلما كان القرار معيبا بأحد عيوب المشروعية تعين إلغاؤه.

إن الجزاءات الإدارية ترتبط كذلك ارتباطا وثيقا بالسلطة التقديرية للإدارة، لذلك كان لزاما أن تمتد رقابة القاضي الإداري إلى أركان السلطة التقديرية، وهو ما يتمثل أساسا في الرقابة على ملاءمة الجزاء الإداري من حيث تناسبه مع المخالفة المقترفة.

ترتبطا على ما سبق ذكره، ومن خلال دراستنا ل ضمانات مشروعية الجزاءات الإدارية، وبعد عملية البحث في النصوص القانونية المختلفة وقفنا عند مجموعة من النتائج والتي تتمثل أساسا في:

- غياب تشريع موحد للجزاءات الإدارية قد يدفع ببعض الجهات الإدارية بما تملكه من سلطة تقديرية إلى الانحراف في استعمال سلطتها، وبالتالي الإضرار بمصالح الأفراد.

- الرقابة القضائية على أعمال الإدارة يتولاها قضاة مستقلون عن الإدارة ويسمون بالتالي بالحيدة والاستقلال في بحث مشروعية الأعمال الإدارية، هذا في حين أن الرقابة الإدارية تجعل الإدارة خصما وحكما في ذات الوقت، وبهذا لا تتوفر فيها صفة الحيدة اللازمة لتحقيق العدالة.

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

على الرغم من تعدد الضمانات القانونية إلا أن ما يمكن ملاحظته هو عدم وضوح مدى نجاعتها في تحقيق التوازن بين تحقيق الهدف من هذا الجزاء الإداري والحفاظ على مصالح الأفراد، هذا يولد لدى الأفراد شعورا بعدم الرضا عما تفرضه الإدارة من جزاءات، والدليل على ذلك كثرة الاعتراضات الواردة عليها، سواء من خلال التظلمات المرفوعة لجهة الإدارة مصدرة الجزاء أو الطعون المرفوعة أمام الجهات القضائية المختصة.

انطلاقا من ذلك، ولتجاوز تلك الملاحظات التي سبق لنا الإشارة إليها، ارتأينا من خلال بحثنا تقديم مجموعة من التوصيات التي قد يؤدي العمل بها إلى تحقيق الموازنة بين تحقيق الهدف من الجزاءات الإدارية والمحافظة على مصالح الأفراد والتي تتمثل أساسا في:

- لا بد على المشرع الجزائري أن يضع نظاما موحدًا للجزاءات الإدارية، ويتم تنظيمه وضبطه بقواعد قانونية موضوعية وإجرائية دقيقة ومحددة، خاصة في ظل السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة.
- أن يراعي المشرع الجزائري الجزاءات الإدارية المقيدة والمانعة للنشاط لما تشكله من ضرر جسيم على الأفراد، لأنها تمثل مصدر رزق طائفة من الأفراد، سواء المخاطبين بالجزاء أو الغير، مما يؤدي إلى عدم توافقه مع مبدأ شخصية الجزاء، أي أنها أكثر من العقوبة المالية التي وضعها في الصدارة وهي أقل ضررا من الأولى.
- إعادة تفعيل الرقابة الإدارية من خلال تحكم الإدارة في ميكانزمات العملية الرقابية التي تمارسها بغية تصحيح قراراتها وجعلها تتماشى ومبدأ المشروعية.
- لا بد أن يتوافر للسلطة الإدارية المنوط بها توقيع تلك الجزاءات الإدارية طابع الحيطة والاستقلال لضمان عدالة غير مشوبة بشبهة التحيز، وذلك بالفصل بين جهة الاتهام والعقاب، أي بضرورة الفصل في أن تكون الإدارة هي الحكم والخصم في نفس الوقت.
- لا بد من احترام كل ضمانات توقيع تلك الجزاءات ويكون ذلك الاحترام نابعا من إرادة الإدارة ذاتها دون أن تنتظر أن يردها القضاء لجادة الصواب، حيث أن ذلك ما يفرضه مبدأ التعامل مع الأفراد بحسن نية، الأمر الذي يعيد تشييد جسور ثقة الأفراد في الإدارة مما يدعوهم لموازرتها في ممارسة نشاطها، والذي لا يحقق فعاليته تعمدتها في التعسف بحقوق الأفراد من خلال جزاءات إدارية تفتقد لمشروعية توقيعها.
- وما ننوه إليه في الأخير على الفقه في الجزائر أن يولي الاهتمام بظاهرة الجزاءات الإدارية لتقديم إسهامه في هذا المجال، وأن يتبع سبل الارتقاء بها لتأخذ مكانها كغيرها من كبرى موضوعات القانون الإداري.

تم بحمد الله ونسأل الله التوفيق

قائمة المراجع

أولاً: التشريعات

- 1 - دستور 1996، المعدل بموجب القانون رقم 16-01.
- 2 - القانون 90-29، المؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1411 الموافق الأول سبتمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 52. المعدل بالقانون 04-05، الصادر بتاريخ 27 جمادى الثانية عام 1425، الموافق 14 أوت 2004، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 51.
- 3 - القانون 01-14، المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، المؤرخ في 29 جمادى الأولى 1422 الموافق 19 أوت 2001، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 46. المعدل بموجب الأمر رقم 09-03 مؤرخ في 29 رجب عام 1430، الموافق 22 جويلية 2009، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 45.
- 4 - قانون رقم 04-02، الصادر في 05 جمادى الأولى 1425، الموافق 23 جوان 2004، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 41.
- 5 - القانون رقم 04-08، الصادر في 27 جمادى الثانية 1425، الموافق 14 أوت 2004، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 52.
- 7 - قانون 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، المؤرخ في 18 صفر عام 1429، الموافق 25 فبراير 2008، جريدة الرسمية، عدد 21.
- 8 - القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية الصادر في 20 رجب عام 1432، الموافق 22 جوان 2011، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 37.
- 9 - قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، الصادر في 28 ربيع الأول عام 1433، الموافق 21 فبراير 2012، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 12.

- 10 - الأمر رقم 66-156 المؤرخ في صفر عام 1386، الموافق 11 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم. جريدة رسمية العدد 49.
- 11 - الأمر 03-03، مؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة. المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 43. المعدل بموجب القانون 12-08، الصادر بتاريخ 21 جمادى الثانية عام 1429، الموافق 25 جوان 2008، المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 36.
- 12 - المرسوم 88-131، ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، المؤرخ في 20 ذي القعدة 1408 الموافق 4 جويلية 1988، الجريدة الرسمية، عدد رقم 27.
- 13 - مرسوم تنفيذي رقم 04-381 يحدد قواعد حركة المرور عبر الطرق، المؤرخ في 15 شوال عام 1425، الموافق 28 نوفمبر 2004، جريدة رسمية، عدد 76.

### ثانيا : الكتب

- 1- أمين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري (ظاهرة الحد من العقاب) ، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2015.
- 2- أحسن بوسقيعة ، الوجيز في القانون الجزائي العام ، الطبعة العاشرة، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.
- 3- أحمد علي أحمد محمد الصغيري، القرار الإداري في كل من فرنسا والإمارات ودور المحاكم في إلغائه ، الناشر دار الفكر العربي، دولة الإمارات العربية المتحدة، 2008.
- 4- إبراهيم عبد العزيز شيحا، القانون الإداري ، دار الجامعية، بيروت، لبنان، 1994.
- 5- إبراهيم عبد العزيز شيحا، القضاء الإداري ( مبدأ المشروعية . تنظيم القضاء الإداري ) ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، مصر، 2003.
- 6- سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دراسة مقارنة، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1991.
- 7 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة السابعة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1996.

- 8 - سامي جمال الدين ، الرقابة على أعمال الإدارة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، بدون طبعة وتاريخ.
- 9- سامي جمال الدين ، الدعوى الإدارية، الطبعة الثانية، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، 2003.
- 10- حمد عمر حمد ، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها ، الطبعة الأولى ، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية ، الرياض ، السعودية ، 2003.
- 11- محمد الشريف كتو ، قانون المنافسة والممارسات التجارية وفقا للأمر 03-03 وقانون 02-04 ، منشورات بغدادي ، الجزائر ، بدون طبعة وتاريخ.
- 12 - محمد الصغير بعلي ، الوسيط في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، الجزائر ، طبعة 2009.
- 13- محمد الصغير بعلي ، القرارات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، الجزائر ، 2005.
- 14- محمد باهي أبو يونس ، الرقابة القضائية على مشروعيات الجزاءات الإدارية العامة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، مصر ، 2000.
- 15- محمد محمد بدران ، رقابة القضاء على أعمال الإدارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، 1985.
- 16 - محمد فؤاد عبد الباسط ، القرارات الإدارية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، مصر ، 2005.
- 17 - ماجد رغب الحلو ، القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، مصر ، الطبعة 2004 .
- 18- عبد الناصر عبد الله أبو سميحة ، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة ، الطبعة الأولى ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، مصر ، 2014.
- 19- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، مصر .

- 20- عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، الطبعة الثالثة، منشأة المعارف، الإسكندرية ، مصر، 2006.
- 21- عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري ، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1982.
- 22- عمار عوابدي ، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري ، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2014.
- 23- رشا محمد جعفر الهاشمي ، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها ، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2010.

### ثالثا : الرسائل العلمية

- 1 - محي الدين شوقي، الجوانب الدستورية لحقوق الإنسان، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1982.
- 2 - أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، 1989.
- 3 - نسيغة فيصل، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة ، الجزائر، سنة 2013.
- 4 - فاضل إلهام ، النظام القانوني للجزاءات الإدارية ( دراسة مقارنة )، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه ، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار عنابة، الجزائر، 2015.
- 5 - أحسن غربي ، ركن الاختصاص في القرار الإداري ، رسالة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق ، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، سنة 2005 ، ص123.
- 6 - جمال قروف، الرقابة القضائية على أعمال الضبط الإداري، رسالة لنيل شهادة ماجستير، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2006.
- 7 - دادو سمير ، الانحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية ، رسالة لنيل شهادة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2012.

- 8 - وفاء بوالشعور ، سلطات القاضي الإداري في دعوى الإلغاء في الجزائر ، رسالة لنيل شهادة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة باجي مختار ، عنابة ، الجزائر ، 2011.
- 9 - عقون مهدي ، الرقابة القضائية على مشروعية الجزاءات الإدارية العامة ، رسالة لنيل شهادة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة ، الجزائر ، 2014.
- 10- حاحة عبد العالي ، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة ، رسالة لنيل شهادة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، الجزائر ، 2005.
- 11- رزايقية عبد اللطيف ، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية في التشريع الجزائري ، رسالة لنيل شهادة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الوادي ، الجزائر ، 2014.
- 12- فادي نعيم جميل علاونة ، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه ، رسالة لنيل شهادة ماجستير ، نابلس ، فلسطين ، 2011.
- 13- نواف طلال فهيد العازمي ، ركن الاختصاص في القرار الإداري وآثاره القانونية على العمل الإداري ، دراسة مقارنة مابين القانونين الإداريين الأردني والكويتي ، رسالة لنيل شهادة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الشرق الأوسط ، 2012.

#### رابعاً : المجلات والمقالات

- 1- المجلة القضائية الجزائرية ، العدد 03 ، سنة 1989.
- 2- المجلة القضائية الجزائرية ، العدد الأول ، سنة 1998.
- 3- بنجلون عصام " السلطة التقديرية للإدارة بين قواعد التشريع واجتهاد القضاء الإداري " ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، عدد 80 ، سنة 2008.
- 4- جلال مسعد محتوت " مدى استقلالية وحياد مجلس المنافسة " ، (المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية) ، كلية الحقوق ، جامعة تيزي وزلي ، الجزائر ، سنة 2005.
- 5- محمد قصري " إلزام الإدارة بتعليل قراراتها الإدارية ضماناً بالحقوق والحريات ورقابة قضائية فعالة " ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، عدد 43 ، سنة 2003.

## قائمة المراجع

---

6- فريدة أبركان " رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة " ، مجلة مجلس الدولة، العدد 01 ، الجزائر، 2002.

### خامسا : المراجع باللغة الفرنسية

- 1 – CC N 76-70 DC 02 décembre 1976. Disponible sur ;  
WWW.conseil-constitutionnel.fr بتاريخ : 2011/01/15
- 2 – Roger Bonnard , le pouvoir discrétionnaire des autorités administratives et le recours pour excès de pouvoir , R.D.P, 1923.

الفهرس

الصفحة	العنوان	
		الإهداء
		شكر وتقدير
أ		مقدمة
01	الضمانات الإدارية لمشروعية الجزاءات الإدارية	الفصل الأول
02	الرقابة الإدارية كضمانة لمشروعية الجزاءات الإدارية	المبحث الأول
02	مفهوم الرقابة الإدارية	المطلب الأول
02	تعريف الرقابة الإدارية	الفرع الأول
03	خصائص الرقابة الإدارية	الفرع الثاني
04	صور الرقابة الإدارية	المطلب الثاني
04	الرقابة الإدارية الذاتية	الفرع الأول
06	الرقابة الإدارية بناء على تظلم	الفرع الثاني
08	الرقابة الإدارية على مجلس المنافسة كنموذج للسلطات الإدارية المستقلة.	الفرع الثالث
11	جوانب الرقابة الإدارية كضمانة لمشروعية الجزاءات الإدارية	المبحث الثاني
11	الجانب الإجرائي والشكلي للرقابة الإدارية	المطلب الأول
12	الجزاء الإداري من حيث الإجراء	الفرع الأول

18	الجزء الإداري من حيث الشكل ( التسبيب )	الفرع الثاني
21	الجانب الموضوعي للرقابة الإدارية	المطلب الثاني
22	مبدأ شرعية الجزاء الإداري	الفرع الأول
25	شخصية ووحدة الجزاء الإداري	الفرع الثاني
28	مراعاة مبدأ التناسب الجزاء الإداري مع المخالفة وعدم رجعيته	الفرع الثالث
34	الضمانات القضائية لمشروعية الجزاءات الإدارية	الفصل الثاني
35	الرقابة القضائية كضمانة لمشروعية الجزاءات الإدارية	المبحث الأول
35	مفهوم الرقابة القضائية	المطلب الأول
36	تعريف الرقابة القضائية وخصائصها	الفرع الأول
37	آليات الرقابة القضائية	الفرع الثاني
38	صور الرقابة القضائية	المطلب الثاني
39	الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة في توقيع الجزاء	الفرع الأول
40	الرقابة على السلطة المقيدة للإدارة في توقيع الجزاء	الفرع الثاني
42	جوانب الرقابة القضائية كضمانة لمشروعية الجزاءات الإدارية	المبحث الثاني
42	الرقابة القضائية على الجوانب الشكلية لصحة الجزاءات الإدارية	المطلب الأول
43	الرقابة القضائية على عيب الاختصاص	الفرع الأول
50	الرقابة القضائية على عيب الشكل والإجراءات	الفرع الثاني
52	الرقابة القضائية على الجوانب الموضوعية لصحة الجزاءات الإدارية	المطلب الثاني
53	الرقابة القضائية على عيب السبب	الفرع الأول

## الفهرس

55	الرقابة القضائية على عيب مخالفة القانون	الفرع الثاني
57	الرقابة القضائية على تعسف الإدارة في استعمال سلطتها	الفرع الثالث
64		الخاتمة
67		الملاحق
67	تعليمية وزير النقل إلى الولاية	الملحق رقم 1
75	حكم قضائي صادر عن المحكمة الإدارية سكيكدة	الملحق رقم 2
78	حكم قضائي صادر عن المحكمة الإدارية سكيكدة	الملحق رقم 3
82		قائمة المراجع
88		الفهرس