

المركز الجامعي المقاوم الشيخ امود بن مختار . ايليزي (الجزائر)

معهد الحقوق



مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر أكاديمي في الحقوق تخصص قانون اداري

بعنوان:

الجزاءات الإدارية في مجال الضبط الاداري

اعداد الطالبة:

-مكاشم فاطمة الزهرة

نوقشت علنا أمام اللجنة المكونة من:

الاسم واللقب	الدرجة العلمية	المؤسسة الجامعية	الصفة
عبدو علي الطاهر	استاذ محاضر أ	المركز الجامعي ايليزي	رئيسا
بن ساحة يعقوب	أستاذ محاضر ب	المركز الجامعي ايليزي	مشرفا
بن سالم احمد عبد الرحمان	أستاذ محاضر ب	المركز الجامعي ايليزي	عضو مناقشا

السنة الجامعية: 2026/2025

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الإهداء

قال تعالى: "رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَى وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ"

الحمد لله الذي وفقني بفضلته وكرمه لإتمام هذا العمل، والحمد لله الذي أنار دربي بنور العلم والإيمان.

إلى من أمرني الله بطاعتها وجعل رضاها من رضاه..

إلى والدي، وإلى والدتي الغالية (نبع

الحنان ودعائي المستجاب) .

إلى إخوتي

من شاركوني عناء الطريق وكانوا لي نعم العون والسند.

إلى ورثة الأنبياء، أساتذتي الكرام واستاذي بن ساحة يعقوب على وجه الخصوص

الذين لم ييخلوا على بعلمهم وتوجيهاتهم جزاكم الله عني خير الجزاء.

إلى كل من سجد لله داعياً لي بالتوفيق.. .

إلى رفقاء الدرب

أهدي إليكم جميعاً ثمرة جهدي المتواضع سائلة المولى عز وجل أن ينفع به.

إهداء الطالبة:



شكر و عرفان

الحمد لله الذي علّم بالقلم، علم الإنسان ما لم يعلم، والصلاة والسلام على خير معلم.

أرفع أسمى آيات الشكر والعرفان إلى الأستاذ الفاضل "بن ساحة يعقوب"، الذي شرفني بقبول الإشراف على هذا البحث فكان بمثابة المنارة التي أضاءت لي عتمة الطريق، والقدوة التي استمدت من علمها الرصين وتوجيهاتها الدقيقة. ملامح هذا العمل. فجزاه الله عني خير ما يجزي به أهله.

كما أتقدم بجزيل الشكر إلى السادة أعضاء لجنة المناقشة الموقرين، لتفضلهم بتقييم هذا الجهد المتواضع وتقويمه. والشكر موصول لكل من مهد لي سبل المعرفة، وساندني بصدق نصحه طوال مسيرتي العلمية، سائلاً المولى عز وجل أن يبارك في علمهم وعملهم.

مقدمة

يشكل النشاط الإداري المحرك الأساسي للدولة والمظهر الجلي لسيادتها، إذ تسعى السلطات العامة من خلاله إلى بسط سيادة القانون وضمان السير الحسن للمرافق العامة. وتتجسد حقيقة هذا النشاط في أعمال الإدارة التي تجمع بين التصرفات القانونية والعمليات المادية، حيث تستمد شرعيتها من غايتها الأسمى المتمثلة في صون النظام العام وتحقيق المصلحة العامة، وذلك في إطار موازنة دقيقة بين متطلبات السلطة وضمانات الحقوق والحريات. فنجد الجزاء الإداري من المفاهيم القانونية للصيقة بوظيفة الضبط الإداري؛ إذ تسعى الدولة بمختلف أجهزتها وفي كافة العصور إلى صون كيائها وضمان استقرارها، وهو ما يقتضي بالضرورة وجود سلطة رادعة تضطلع بهذه المهمة. فمن غير المتصور منطقياً وجود وظيفة ضبطية دون جهة مختصة بفرض احترامها، لذا ذهب جانب من الفقه إلى اعتبار الضبط لإداري بمثابة الوقاية التنظيمية، بينما يشكل الجزاء الإداري العلاج الردي المترب على مخالفة القواعد الضبطية.

لقد تلازم نشوء فكرة الجزاء الضبطي مع نشأة الدولة كضرورة اجتماعية الحماية النظام العام. وقد من هذا المفهوم بمراحل تطورية تاريخية كان فيها الجزاء مندمجاً بالكامل في سلطة الضبط دون تمييز إجرائي، بدءاً من الحضارات القديمة كالمصرية والرافدية وصولاً إلى العصر اليوناني حيث اشتق مصطلح البوليس - من الكلمة الإغريقية (Politia) التي تعني دستور المدينة. وفي العهد الروماني، تبلور التخصص بمنح والي المدينة سلطة وضع قواعد البوليس واتخاذ تدابير رادعة كإغلاق الإداري.

أما في النظام الإسلامي، فقد برزت ديوان الحسبة كجهاز ضابطي يوقع الجزاءات استناداً إلى مرجعية تشريعية سامية. وبانتقالنا إلى العصر الحديث لاسيما بعد الثورة الفرنسية عام 1789

بدأ التحول نحو تقييد هذه السلطة بضوابط المشروعية والرقابة القضائية التي كرسها مجلس الدولة الفرنسي موازنة بين فاعلية الإدارة وحماية الحقوق والحريات العامة.

أولاً: أهمية البحث

تكتسي دراسة الجزاءات الإدارية في مجال الضبط الإداري أهمية بالغة بالنظر لكونها تمس الحريات الفردية بشكل مباشر دون اشتراط وجود رابطة قانونية سابقة عقدية أو وظيفية الإدارة والفرد، وتتجلى هذه الأهمية في بعدين أساسيين:

البعد الوظيفي إبراز دور الضبط الإداري في صون النظام العام بعناصره التقليدية الأمن الصحة السكينة والحديث الآداب العامة، جمال (الرونق).

البعد القانوني تسليط الضوء على المعايير والضوابط التي أقرها المشرع الجزائري لضمان فاعلية الجزاء الإداري مع كفالة عدم تعسف السلطة العامة واحترام مبادئ التناسب والفصل بين السلطات.

ثانياً: أهداف البحث

تسعى هذه الدراسة بشكل رئيسي إلى إبراز الطبيعة القانونية للجزاءات الإدارية ومدى فاعليتها كأداة ردع فورية بيد سلطات الضبط الإداري لحفظ النظام العام بعناصره المختلفة.

تبيان كيفية تحقيق الموازنة التشريعية والقضائية بين هذه الضرورة الأمنية وبين حماية حريات وحقوق الأفراد من تعسف الإدارة.

كما تهدف الدراسة إلى رصد وتحليل حدود الرقابة التي يفرضها القاضي الإداري ومجلس الدولة على مشروعية هذه التدابير الضبطية.

ثالثاً: أسباب اختيار الموضوع

1. الحداثة العلمية ندرة الدراسات المتعمقة التي تناولت الجزاء الإداري كأحد أحدث مواضيع القانون الإداري المعاصر، لاسيما على مستوى المركز الجامعي - المقاوم الشيخ أمود".

2 الغموض المفاهيمي الرغبة في إزالة اللبس حول طبيعة الجزاءات الضبطية وتحديد السلطات المختصة بتوقيعها..

3 الدوافع الشخصية الرغبة في البحث في القضايا القانونية التي تمس الحياة اليومية للأفراد وتؤثر في التوازن بين السلطة والحرية

رابعاً: صعوبات الدراسة

- انسحاب زميلة العمل وإتمام العمل بشكل فردي
- إدراج القرار 008 المكمل والتمم للقرار 1275 حيز التنفيذ
- ندرة الدراسات السابقة للجزاءات الإدارية لاسيما على مستوى المركز الجامعي إيليزي.
- نقص المراجع المتخصصة ومشقة التنقل والبحث الميداني

خامساً: إشكالية البحث

تتمحور الدراسة حول التساؤل الجوهرى التالي:

ما هو الأساس القانوني الذي تستند إليه الإدارة لتوقيع الجزاءات الإدارية؟

ما هي الآليات القانونية المنظمة لسلطة الإدارة في تسليط الجزاءات الضبطية على الأفراد؟

سادساً: منهج الدراسة:

للإجابة على الإشكال المطروح اعتمدت كل من المنهج المقارن والمنهج الوصفي لطرحي هذا الاشكال

سابعاً: خطة البحث:

حيث تتضمن هذه الدراسة فصلين، ففي الفصل الاول تحدد فيه الإطار المفاهيمي للضبط الإداري والتعرف على أهم خصائصه وأيضاً وسائله وهيئاته ومفهوم الجزاءات الادارية ونشأة كل منهما ومعرفة الأساس القانوني لضمان مشروعية هذا الجزاء

وفي الفصل الثاني سنتطرق الى مقارنة تطبيقية للجزاءات الادارية في مجال الضبط الاداري من خلال مبحثين. المبحث الاول

بعنوان الجزاءات الادارية الماسة بالأشخاص وكمبحث ثانٍ الجزاءات الادارية الماسة بالأموال.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للضبط الإداري
والجزاءات الإدارية

تمهيد:

تعد فكرة الضبط الإداري من الركائز الجوهرية التي ارتبطت تاريخياً بوجود الدولة واستقرار كيانها. إذ تقع على عاتق السلطة التنفيذية (باعتبارها الإدارة العامة) مسؤولية الحفاظ على بقاء الدولة واستمرارها، وهي الوظيفة التي يصنفها الفقه كأهم وظائف الدولة وأكثرها حيوية، واصفاً إياها بـ "عصب السلطة" والمحرك الأساسي لفاعليتها.

وقد تباينت الرؤى الفقهية في وضع تعريف جامع ومانع للضبط الإداري نظراً لمرونة هذا المفهوم وقابليته للتطور تماشياً مع المتغيرات الزمانية والمكانية. ومع ذلك، أجمع الفقه والقضاء الإداري على أن الغاية الأسى للضبط الإداري تكمن في حماية النظام العام وتوقي الإخلال به، سواء بمدلوله التقليدي الأمن، الصحة والسكينة العامة أو بمدلوله الحديث الذي اتسع ليشمل النظام العام الجمالي والعمراني¹

وبناء عليه، سنعمل في هذا المبحث على تأصيل مفهوم الضبط الإداري من خلال مطلبين. تعريف الضبط الإداري وخصائصه كمطلب أول. وهيئات ووسائل الضبط الإداري ووسائله كمطلب ثانٍ.

¹ عادل سعد الدين محمد ابو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر العربي، الاسكندرية، 2008، ص 15.

المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري والجزاءات الإدارية

. يحتل الضبط الإداري مكانة مركزية في دراسات القانون الإداري، ويعد من أكثر المواضيع إثارة للنقاش الفقهي والقانوني نظراً للتطورات العميقة التي طرأت على مفهومه عبر المراحل التاريخية المختلفة. إذ قسم هذا المبحث إلى مطلبين الأول بعنوان تعريف الضبط الإداري وخصائصه. والمطلب الثاني هيئات ووسائل الضبط الإداري

المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري وخصائصه

تتجلى أهمية هذا الموضوع في العناية البالغة التي توليها مراجع القانون الإداري له. رغم التباين الفقهي حول وضع تعريف جامع ومانع له. لذا سنعمل في هذا المطلب على مقارنة مفهوم الضبط الإداري من خلال زوايا مختلفة مستعرضين أهم التعاريف الفقهية والتشريعية المعتمدة، وصولاً إلى استنباط الخصائص الجوهرية التي تميزه عن غيره من النظم القانونية¹

الفرع الأول: تعريف الضبط الإداري

تتعدد المقاربات المفاهيمية لمصطلح الضبط الإداري تبعاً للزاوية التي يُنظر منها إليه فمن الناحية اللغوية. يُشير الضبط إلى "الإحكام، الإتقان، وإصلاح الخلل". كما ينصرف معناه إلى السيطرة وتوجيه السلوك البشري نحو غاية محددة. وتعكس هذه المعاني الشمولية التي يتمتع بها الضبط، حيث يمتد ليشمل مختلف الجوانب الاجتماعية والقانونية الضامنة لاستقرار الجماعة.

أما من الناحية الاصطلاحية، فغالباً ما يُستخدم مصطلح "الضبط" مرادفاً لمصطلح "البوليس". وهو الاستخدام الشائع في مؤلفات فقه القانون الإداري في دول المشرق العربي كمصر سوريا والعراق). وبالرغم من اشتراك المصطلحين في أصل واحد يهدف إلى الحماية والرقابة، إلا أن مصطلح "الضبط الإداري" يظل الأكثر دقة من الناحية القانونية والأكاديمية، كونه يبرز الطبيعة الإدارية والوقائية لهذا النشاط. ويميزه عن الضبط القضائي "أو الأجهزة الأمنية بمفهومها الضيق"²

_ أولاً: التعريف التشريعي: على غرار أغلب النظم القانونية، أحجم المشرع في الدول الغربية والعربية عن وضع تعريف جامع وشامل للضبط الإداري وذلك تماشياً مع القاعدة الأصولية التي تقضي بأن التشريع ليس محلاً للتعريف الفقهية"، بل هو أداة لسن القواعد والأحكام. ومع ذلك، اكتفت التشريعات بتحديد أغراض الضبط الإداري ومجالاته

. التشريع الفرنسي: يعد المشرع الفرنسي سباقاً في تأصيل فكرة الضبط فبالرجوع إلى قانون 14 ديسمبر 1789 المادة 50 وما بعدها)، نجد أنه عهد إلى الهيئات المحلية بمهمة ضمان "الضبط الجيد" لحماية الممتلكات والصحة العامة وأمن الطرقات والبنائات العمومية. كما أكد قانون 5 أبريل 1884 في مادته 97 على اختصاص "البوليس البلدي بالسيهر على حسن النظام والأمن والسكينة والصحة العمومية"³

. التشريع المصري: حدد المشرع المصري اختصاصات الضبط في المادة 03 من القانون رقم 109 لسنة 1971 المتعلقة بهيئة الشرطة، حيث نص على أن اختصاصها يكمن في "المحافظة على النظام العام. ومنع الجرائم، وحماية الأرواح والأعراض

¹ عمار عوايدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005 ص 376.

² حسام مرسي، سلطه الادارة في مجال الضبط الاداري، دراسة مقارنة بين القانون الوضعي والفقہ الاسلامي، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2011، ص

104

³ عادل السعيد محمد ابو الخير، مرجع سابق، ص 78.

والأموال". ويؤخذ على هذا النص خلطه بين مهام الضبط الإداري (الوقائي) والضبط القضائي (الزجري)، فضلاً عن استخدام عبارات فضفاضة وتكرار لبعض الأغراض¹

.التشريع الجزائري: لم يخرج المشرع الجزائري عن هذا النهج، حيث سكت عن وضع تعريف صريح للضبط الإداري، تاركاً المهمة للاجتهاد الفقهي والقضائي، مكتفياً في قوانين السيادة كقانون البلدية والولاية) بالإشارة إلى صلاحيات السلطات الإدارية في حماية النظام العام وعناصر الضبط الإداري.
ثانياً: التعريف الفقهي:

تجد نظرية الضبط الإداري أصولها في الفكر الإسلامي ضمن ما يعرف بـ "نظام الحسبة"، والذي يمثل سلطة تقديرية تهدف لصيانة النظام العام وحماية مصالح الجماعة. وقد أورد الفقهاء تعريفات دقيقة لهذا المفهوم، من أبرزها:
تعريف أبو الحسن الماوردي: يرى أن الضبط (الحسبة) هو: "أمر بالمعروف إذا ظهر تركه، ونهي عن المنكر إذا ظهر فعله". ويمثل هذا التعريف القاعدة الأساسية لتدخل السلطة الإدارية لمنع الإخلال بالنظام القائم وإعادة الأمور إلى نصابها الشرعي والقانوني².
تعريف ابن خلدون ذهب في مقدمته إلى اعتبار الضبط وظيفة دينية" تنبثق من واجب الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، وهو فرض كفائي منوط بولي الأمر. وبموجب هذه الوظيفة، يحق للسلطة تعيين من تراه أهلاً لمراقبة سلوك الأفراد وضبط الاختلالات مع الاستعانة بـ "الأعوان" (القوة العمومية) لضمان تنفيذ هذه الأوامر وحماية السكينة العامة³

يُعرف الضبط الإداري بمدلوله العام بأنه: مجموعة التدابير والقرارات القانونية والمادية التي تتخذها السلطة الإدارية بإرادتها المنفردة، بقصد فرض قيود على حريات الأفراد لوقاية النظام العام وحمايته بمدلولاته التقليدية (الأمن، الصحة والسكينة)، والحديث المرتبطة بالنظام الجمالي والروني العمراني. ونظراً لتعدد زوايا النظر لهذا النشاط، فقد اعتمد الفقه معيارين أساسيين لتعريفه الأول عضوي ينصب على ماهية الهيئات والجهات التي تمارس المهام الضبطية، والثاني موضوعي يركز على جوهر النشاط وطبيعته الوقائية الرامية لصيانة النظام العام بغض النظر عن الجهة التي تمارسه.

1. المعيار العضوي: ينصرف مفهوم الضبط الإداري وفقاً للمعيار العضوي إلى تحديد الهيئات والسلطات الإدارية" المنوط بها ممارسة المهام الضبطية؛ أي أنه يُركز على الأداة أو الهيكل الإداري لا على طبيعة النشاط. وقد تزعم هذا الاتجاه كبار فقهاء القانون الإداري في فرنسا، وعلى رأسهم الفقيه "أندريه دو لوبادير" (A. de Laubadare) الذي يرى بأن الضبط الإداري هو: شكل من أشكال تدخل السلطات الإدارية المختصة، والتي يترتب على ممارستها تقييد حريات الأفراد صوناً للنظام العام». ومن جهته، يذهب الفقيه "جون ريفيرو" (Jean Rivero) إلى تعريفه بأنه: «مجموعة التدخلات الصادرة عن الهيئات الإدارية، والتي تُفرض على النشاط الحر للأفراد لإضفاء الانضباط الضروري الذي تقتضيه متطلبات الحياة الجماعية».

أما في الفقه العربي، فقد تبني الدكتور أحمد كمال أبو المجد "هذا التوجه معتبراً سلطة الضبط (البوليس) بمثابة: «مجموع السلطات الحكومية العامة التي تستهدف المحافظة على الأمن والصحة والسكينة وتحقيق الرفاهية الاجتماعية، مما يخولها

¹ عادل السعيد محمد أبو الخير، نفس المرجع ص 190.

² أبو الحسن علي بن محمد الموردي، الأحكام السلطانية والولايات الدينية، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، 1985 ص 240.

³ عبد الرحمن بن خلدون، مقدمة ابن خلدون، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2004، ص 225.

تقييد الحقوق والحريات الفردية في سبيل ذلك». وفي ذات السياق، قدمت الدكتورة سعاد الشرقاوي تعريفاً موجزاً للضبط باعتبارها: تلك الهيئات والجهات المنوط بها قانوناً مهمة الحفاظ على النظام العام¹

2. المعيار الموضوعي: يركز المعيار الموضوعي للضبط الإداري على جوهر النشاط ومضمونه الوقائي بغض النظر عن الهيئة التي تصدره حيث أصل الفقيه "موريس هوريو" لهذا الاتجاه بتعريفه الضبط بأنه سيادة النظام والسلام عبر التطبيق الوقائي للقانون، قبل أن يُعدله تحت وطأة النقد ليصبح كل نشاط يستهدف المحافظة على النظام العام. وفي ذات السياق، اعتبره "فرانسوا بينوا مجموع الاختصاصات المخولة للإدارة للتدخل في الأنشطة الخاصة، بينما رآه "جورج" فيديل مجموع صنوف النشاط الرامية لإصدار قواعد وتدابير تقرر النظام العام. أما فقهياً عربياً، فقد ذهب الدكتور "سليمان الطماوي" إلى اعتباره حق الإدارة في فرض قيود تحد من الحريات بقصد حماية النظام العام. وبالنسبة، يمكن تعريف الضبط موضوعياً بأنه مجموع التدابير الوقائية التي تتخذها الهيئات العامة صونا للنظام العام، وهو المعيار الراجح فقها لكونه الأقدر على تحديد طبيعة النشاط الضبطي وتمييزه²

الفرع الثاني: خصائص الضبط الإداري:

تذهب طائفة من الفقه إلى تعريف الضبط الإداري من خلال التركيز على خصائصه الذاتية أو الوسائل القانونية المسخرة لممارسته ومن ذلك تعريف الأستاذ إبراهيم شيجا" الذي اعتبره: «مجموعة القواعد التي تفرضها السلطة العامة على الأفراد لتنظيم حرياتهم العامة، أو بمناسبة ممارستها لنشاط معين، بقصد صيانة النظام العام في المجتمع تنظيمياً وقائياً»³ ويستشف من هذا التعريف طبيعة الضبط الإداري القائمة على الانفرادية والتقييد، حيث تتجسد في شكل قرارات تنظيمية أو أوامر فردية صادرة عن الإدارة، غايتها ضبط سلوك الأفراد بما يخدم المصلحة العامة. ورغم شمولية هذا الطرح، إلا أن ماهية الضبط الإداري تكتمل بخصائص وعناصر جوهرية أخرى تشكل هويته القانونية، وتميزه عن غيره من الأنشطة الإدارية، والتي يمكن حصر أهمها فيما يلي:

أولاً: الصفة الوقائية:

يُعد الطابع الوقائي الخاصية الجوهرية التي تميز الضبط الإداري؛ إذ تستهدف الإدارة من خلاله المنع دون وقوع اضطراب في النظام العام، وتوقي المخاطر قبل حدوثها. وتتجسد هذه الصفة عبر وسيلتين: إما قانونية بإصدار لوائح وقرارات ضبطية، أو مادية باللجوء إلى القوة العمومية لمنع خطر محقق. فحينما تبادر الإدارة مثلاً إلى سحب رخصة أو غلق محل تجاري، فإنها تنطلق من تقديرها بوجود خطر يهدد المصلحة العامة. وفي مجال مذكرتك، تظهر هذه الصفة بوضوح عند معاينة البنايات الآيلة للسقوط أو التدخل لوقف أشغال بناء غير مشروعة؛ حيث تتدخل الإدارة هنا بإجراءات استباقية كقرار الهدم الوقائي أو الإخلاء لحماية الأرواح والممتلكات من خطر داهم، وهو ما يميز هذا النشاط عن "الضبط القضائي" الذي يتدخل غالباً بعد وقوع الضرر لزرع المخالفين.

¹ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشرعية الإسلامية، الطبعة، الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007

² حسام مرسى، مرجع سابق، ص 104

³ لوصيف خولة، الضبط الإداري مقدمة مذكره لنيل شهادة الماستر قانون اداري كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2015، ص 11.

ثانياً: الصفة التقديرية:

تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة منحها إياها المشرع لممارسة النشاط الضبطي وتتجلى هذه الخاصية في حرية الإدارة في تقدير ملاءمة التدخل من عدمه، وكذا اختيار التوقيت المناسب والوسيلة الأنجع لدرء المخاطر. فالهيئات الضبطية المختصة تملك صلاحية تكييف الوقائع وتقدير مدى خطورتها على النظام العام، ومن ثم تحديد الإجراء الملائم لمواجهتها قبل استفحالها.

ومع ذلك، فإن هذه السلطة التقديرية ليست مطلقة، بل تتقيد بضرورة وجود خطر حقيقي يهدد النظام العام، ويجب أن تتناسب الوسيلة المختارة مع درجة الخطورة القائمة. وفي مجال العمران، تظهر هذه الخاصية في تقدير الإدارة لمدى خطورة البناء المخالف، واختيار التدبير الأنسب كالإيقاف الفوري للأشغال أو إصدار قرار الهدم بما يحقق التوازن بين الحريات الفردية ومقتضيات الصالح العام¹².

ثالثاً: صفة التعبير عن السيادة:

تتحدد الطبيعة القانونية لوظيفة الضبط الإداري بمدى امتثالها المطلق لمبدأ سيادة القانون؛ إذ لا تُمارس هذه الوظيفة بمعزل عن المرجعية الدستورية التي تؤطر توزيع الاختصاصات بين سلطات الدولة. وفي هذا السياق، يجد خضوع النشاط الضبطي للقانون أساسه المتين في المادة 159 من التعديل الدستوري لسنة 2020، التي أقرت صراحة خضوع الإدارة العامة للقانون في تنظيمها وسيرها، مما يجعل ممارسة السلطة التنفيذية لمهام الضبط مقيدة بحدود المشروعية. وتتجلى الضمانة الجوهرية لهذا الامتثال في بسط الرقابة القضائية على تدابير الضبط في الظروف العادية والاستثنائية لضمان التوازن بين مقتضيات صيانة النظام العام وعدم المساس بالحقوق والحريات الفردية إلا في النطاق الذي يحدده النص القانوني¹

رابعاً: الصفة الانفرادية:

يتميز النشاط الضبطي بكونه نشاطاً "انفرادياً" بامتياز إذ تتجسد تدابير الضبط الإداري دوماً في صورة قرارات إدارية ملزمة تصدر عن الإدارة بإرادتها المنفردة، سواء اتخذت شكلاً تنظيمياً (لوائح) أو شكلاً فردياً. وبناء عليه، تستبعد إرادة الأفراد تماماً في إحداث الآثار القانونية لهذه الأعمال، حيث يقتصر دور المواطن على "الامتثال" للتدابير المتخذة في إطار مبدأ المشروعية، وتحت طائلة الرقابة القضائية التي تضمن عدم الانحراف بالسلطة. ويبرز التباين الفقهي هنا عند مقارنة الضبط الإداري بنشاط المرفق العام فبينما يطغى الطابع الانفرادي على الأول، قد تظهر الإرادة التعاقدية في الثاني بشكل جلي. ويتضح ذلك في أسلوب "عقد الامتياز" لإدارة المرافق العامة، حيث تلتقي إرادة الإدارة مع إرادة الملتزم (الخواص) لإدارة المرفق وضمان سيرورته وتقديم الخدمة للجماهير على نفقته وتحت مسؤوليته، وهو ما يخرج تماماً عن نطاق العمل الضبطي الذي لا يقبل التفويض أو التعاقد بطبيعته السيادية²

¹ المادة 159 من الدستور الجزائري 1996، المعدل والمتمم بالقانون 20-23 الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 82، الصادرة ب 30 ديسمبر 2020.

² عمر بوضياف الوجيز في القانون الإداري دار الريحانة 2002 الجزائر

المطلب الثاني: هيئات ووسائل الضبط الإداري

نتطرق في هذا المطلب الى هيئات الضبط الإداري كفرع أول بتقسيماته الاثنين على المستوى المركزي والمحلي ونتطرق في

الفرع الثاني الى وسائل الضبط الإداري

الفرع الأول: هيئات الضبط الإداري

يتجلى عمق الضبط الإداري في إيجاد توازن دقيق بين حماية النظام العام وصيانة الحريات العامة، ولتجنب طغيان التقييد على الأصل (الحرية)، أوجب القانون حصر هيئات الضبط وتحديد اختصاصاتها بدقة منعاً لتداخل الصلاحيات أو تنازعها. وتتوزع هذه الهيئات بين مستوى وطني رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة) يمارس سلطة تنظيمية شاملة، ومستوى محلي الوالي ورئيس البلدية يختص بحماية النظام العام ضمن النطاق الإقليمي للوحدات المحلية، مما يضمن خضوع هذه الإجراءات الرقابة قضائية فعالة.

أولاً: سلطات الضبط الإداري على المستوى المركزي

تُعرف هيئات الضبط الإداري المركزي بأنها مؤسسات ذات ولاية وطنية وشاملة، تُنيط بها القوانين ممارسة صلاحيات الضبط والرقابة عبر كامل الإقليم الوطني. وتتجسد هذه الهيئات في هرم السلطة التنفيذية والجهات الإدارية المتخصصة¹ وتتمثل أساساً في:

- رئيس الجمهورية.
- الوزير الأول (أو رئيس الحكومة حسب الحالة الدستورية).
- الوزراء.
- السلطات الإدارية المستقلة.

أولاً: رئيس الجمهورية

تستمد رئاسة الجمهورية صلاحياتها الضبطية من المركز الدستوري المرموق الذي تشغله، حيث يُعد رئيس الجمهورية حامي الدستور والمسؤول الأول عن استمرارية الدولة. وبالإسقاط على المادة 90 من التعديل الدستوري² لعام 2020، نجد أن الالتزامات الملقاة على عاتقه تتبلور جلياً من خلال:

. حماية النظام العام بمفهومه الواسع الامن العام (المادة 120 من دستور 2020³ والسكينة العامة (المادة 63 من نفس

الدستور)⁴ والصحة العامة (المادة 94 من قانون البلدية 11/10)⁵ التي يتعهد بموجبها بالعمل على:

صيانة سلامة التراب الوطني: وهو جوهر الضبط الإداري الرامي لحفظ كيان الدولة.

حماية الثوابت الوطنية: من خلال السهر على احترام المبادئ الأساسية للمجتمع.

ضمان الحريات الأساسية: حيث يلتزم الرئيس بحماية حقوق المواطنين وحرياتهم الفردية والجماعية،

¹ لدكتور محمد شرفي. الضبط الإداري. دار الثقافة للنشر والتوزيع. الجزائر. 2015 الصفحة 71 وما يليها

² المادة 90 التعديل الدستوري 2020

³ المادة 120 من دستور 2020

⁴ المادة 63 من دستور 2020

⁵ المادة 94 من قانون البلدية 11/10

ثانياً: الوزير الأول (أورئيس الحكومة)

بموجب التنظيم الدستوري في الجزائر، يُعد الوزير الأول شريكاً فاعلاً في ممارسة السلطة التنفيذية إلى جانب رئيس الجمهورية. وبالرغم من أن الدساتير المتعاقبة لم تنص صراحة على منح "سلطة ضبط" مباشرة للوزير الأول، إلا أنه يستمد هذه الصلاحية من السلطة التنظيمية الممنوحة له (وفقاً للمادة 141 من الدستور)¹.
اذ يتولى الوزير الأول السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة، والتوقيع على المراسيم التنفيذية، وضمان السير الحسن للمرفق العام، مما يجعله في قلب العملية الضبطية من خلال الأدوات التنظيمية.

ثالثاً: الوزراء

بالرجوع إلى النصوص القانونية والمراسيم المحددة لصلاحيات الوزراء، نجد أن بعضهم يتمتع بسلطة اتخاذ تدابير ضبطية تهدف إلى الحفاظ على النظام العام في قطاعات محددة، وهو ما يُعرف بـ "الضبط الخاص". ومن الأمثلة على ذلك: وزارة السياحة: إصدار قرارات لحماية المواقع الأثرية والمناطق السياحية.
وزارة الفلاحة: تنظيم مواقيت الصيد البري والبحري.
وزارة الصحة: اتخاذ قرارات وتعليمات تهدف إلى حماية الصحة العمومية.
وزارة التجارة: ضبط النشاط التجاري، مثل منع البيع على الأرصفة وتنظيم الأسواق.
كما يجدر القول ان وزير الداخلية يتميز عن بقية الوزراء بامتلاكه سلطة ضبط إداري عامة وشاملة، مستمدة من نصوص قانونية تمنحه حق اتخاذ التدابير الضرورية للحفاظ على الأمن والنظام العام على المستوى الوطني في الظروف العادية والاستثنائية.

رابعاً: السلطات الإدارية المستقلة

واكب النظام القانوني الجزائري التحولات الاقتصادية والليبرالية التي أقرتها الإصلاحات الدستورية (لاسيما دستور 1989)، مما أدى إلى ظهور "السلطات الإدارية المستقلة". بدأت هذه الفكرة تتبلور فعلياً في 03 أفريل 1990 مع إنشاء أول سلطة من هذا النوع وهي "المجلس الأعلى للإعلام".

توالى بعد ذلك إنشاء هيئات ضبطية متخصصة تتمتع بالاستقلالية الإدارية، منها:
المجال المالي والنقدي: مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، ولجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة. مجال الخدمات والشبكات: سلطة ضبط البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، لجنة ضبط الكهرباء والغاز.
المجالات الخدمية الأخرى: مجلس المنافسة، سلطة ضبط النقل، وسلطة ضبط المياه.

¹ المادة 141 من الدستور الجزائري، المرجع السابق الذكر.

ثانياً: على المستوى المحلي

أولاً الوالي:

طبقاً لما نصت عليه المادة 114 من قانون 07-12 المؤرخ في 21/02/2012، فإن الوالي مسؤول عن حفظ النظام والأمن والسكينة العمومية. وبغرض مساعدته على القيام بمهامه في مجال الضبط وضع القانون مصالح الأمن تحت تصرفه ولضمان الفعالية الميدانية، خول له المشرع كل من المواد 115 والمادة 117² صلاحية تنسيق نشاطات مختلف مصالح الأمن المتواجدة في الولاية، حيث نص صراحة على وضعها تحت تصرفه ومنحه حق تسخير القوة العمومية كاملة متى استدعت الضرورة لذلك.

ثانياً: رئيس المجلس الشعبي البلدي

إن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمثل السلطة الأساسية التي تمارس الضبط الإداري وهذا يدخل في إطار سلطاته كممثل للدولة ولاسيما السهر على حسن النظام والأمن العموميين وعلى النظافة العمومية ولقد كرس المشرع الجزائري من خلال المادة 94 من قانون البلدي³ 10/11 اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات الضبط الإداري ضمن النطاق الإقليمي للبلدية غير أن هذه السلطة ليست مطلقة، بل تخضع لآلية رقابة ثنائية الأبعاد، حيث يمارس المجلس الشعبي البلدي رقابته كجهة مداولة، بينما تتدخل السلطة الوصاية (الوالي) لضمان مشروعية هذه القرارات ومطابقتها للتنظيمات المعمول بها، تأكيداً على دور البلدية كحجر زاوية في حفظ السكينة والصحة والأمن العمومي⁴

الفرع الثاني: وسائل الضبط الإداري

يعد الضبط الإداري عبارة عن مجموعة القرارات التي تصدرها السلطة العامة اذ يعتبر هذا الأخير أداة حيوية تمكن الإدارة من تنظيم الحريات الفردية ضمن إطار قانوني صارم، حيث تستند إلى مجموعة من الوسائل المادية والبشرية والقانونية التي تضمن تحقيق النظام العام وصون الصالح العام في ظل التشريعات الجزائرية الحديثة⁵

أولاً: الوسائل المادية

تشمل الوسائل المادية كل الإمكانيات والتجهيزات التي تخصصها الإدارة لممارسة مهام الضبط الإداري، مثل المركبات، المعدات التقنية الأجهزة الحديثة، والمختبرات وغيرها من الأدوات التي تساعد على تنفيذ المهام الإدارية بكفاءة⁶

ثانياً: الوسائل البشرية

تمثل الوسائل البشرية الأعوان المكلفين بتطبيق القوانين والتنظيمات. ومن أبرزهم مصالح الشرطة الوطنية. الشرطة البلدية، ورجال الدرك الوطني. تعد هذه الأجهزة الوسيلة البشرية الرئيسية التي يعتمد عليها رئيس المجلس الشعبي البلدي وسلطات

¹ المادة 114 من القانون 07/ 12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية العدد 12 الصادر بتاريخ 29 فيفري 2012

² المادتين 115 و 117 من نفس القانون

³ المادة 94 من القانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية العدد 37 الصادرة بتاريخ 3 جويلية 2011

⁴ الدكتور مصطفى بن ساسي الادارة المحلية والقانون الاداري دار النهضة العربية. الجزائر. 2017. الصفحة 152 وما بعدها

⁵ لدكتور بوعلام عبد الحميد. الضبط الاداري في التشريع الجزائري المعاصر. دار الفكر العربي..الجزائر 2022. ص 45

⁶ د. عمار بوضياف. مرجع سابق. ص 383

الضبط الأخرى في تأمين النظام العام وتنفيذ الضبط الإداري¹. كما تلعب شرطة العمران دوراً مهماً في حفظ النظام العام في مجال التعمير والبناء، وتعمل تحت إشراف جهاز الأمن الوطني.

تعتبر مصالح الشرطة الوطنية والدرك الوطني الدعامة الأساسية للوسائل البشرية التي تستعين بها السلطات المركزية والجهوية في مهام الضبط الإداري، مع إمكانية تدخل قوات الجيش الشعبي الوطني في الحالات الاستثنائية التي تتطلب تدخلاً أمنياً خاصاً. تعكس هذه الوسائل تكاملية الموارد المادية والبشرية في دعم الضبط الإداري، بما يتوافق مع التعديلات القانونية والتشريعات الجزائية الحديثة التي تهدف إلى تعزيز فاعلية الإدارة في حفظ النظام العام وضبط الحريات في إطار قانوني محكم

ثالثاً: الوسائل القانونية

تمارس الإدارة في الجزائر وظائف الضبط الإداري ضمن إطار قانوني صارم يحدد الصلاحيات والضوابط التي يجب الالتزام بها، وذلك ضماناً لتحقيق التوازن بين الحفاظ على النظام العام وحماية الحريات الفردية. ويستند رئيس الجمهورية والوزير الأول في ممارستهما لصلاحيات الضبط الإداري إلى أحكام الدستور بينما يمارس الوزراء صلاحياتهم استناداً إلى النصوص التنظيمية والتشريعات ذات الصلة. أما الولاة فيمارسون وظائف الضبط الإداري وفق قانون الولاية² ورؤساء المجالس الشعبية البلدية يستندون إلى قانون البلدية³

كما تعتمد الإدارة في أداء مهام الضبط على وسائل قانونية متعددة تتيح لها تنظيم الأنشطة وضبط الحريات في حدود القانون، ويمكن تلخيص هذه الوسائل فيما يلي:

1. لوائح الضبط أو القرارات التنظيمية.

تعد لوائح الضبط من أبرز أدوات الضبط الإداري، حيث تصدر الإدارة قرارات ومراسيم ذات طابع عام لتنظيم بعض الأنشطة الفردية، وتقيد بموجها الحريات وتفرض جزاءات على المخالفين، وذلك لتحقيق النظام العام وفقاً لأحكام القانون. ومن أشكال هذه القرارات

الحظر أو المنع: يُعتبر الحظر من الإجراءات التي تتخذها الإدارة للحد من المساس بالحريات العامة. ويهدف إلى حماية النظام العام والمصلحة العامة، ويجب أن يكون ذلك مبرراً وفق مقتضيات القانون، كما يمكن أن يكون مؤقتاً أو جزئياً حسب زوال الأسباب التي استدعت اتخاذها⁴

الترخيص أو الإذن المسبق: تملك الإدارة الصلاحية في اشتراط الحصول على تراخيص لممارسة بعض الحريات أو الأنشطة، مثل حق التجمع أو إقامة مسيرات سلمية، وذلك وفق ما نصت عليه القوانين والتنظيمات المعمول بها. ويعد الترخيص شرطاً أساسياً لمشروعية النشاط، ويلزم الأفراد أو الجماعات بالحصول عليه قبل الشروع في النشاط كما يجوز فرض ترخيص للدخول إلى مناطق معينة في حالات استثنائية، كما هو الحال في بعض الفترات الحساسة كالعشرية السوداء وفترة وباء كورونا. الإخطار المسبق: يلزم الأفراد أو الجهات المعنية بإعلام الإدارة مسبقاً بنيتهم في ممارسة نشاط معين، مما يتيح للإدارة اتخاذ التدابير اللازمة من الناحية الأمنية والتنظيمية لمنع وقوع فوضى أو المساس بالنظام العام⁵

¹ المادة 94 قانون البلدية. 11/10

² قانون الولاية 12/01

³ قانون البلدية

⁴ د. عمار بوضياف. مرجع سابق. ص 384

⁵ علاء الدين عشي. مدخل القانون الإداري. دار الهدى. الجزائر 2012 ص 195

.تنظيم النشاط: تملك الإدارة سلطة تنظيمية لوضع قواعد وتدابير خاصة لتنظيم أنشطة معينة، بهدف تنظيم الممارسات

و ضمان السلامة والنظام، مثل تنظيم حركة مرور النقل الحضري، والأمن الداخلي في المؤسسات العامة¹

2. أوامر الضبط الإداري الفردية: تصدر السلطة الإدارية في إطار مهامها المتعلقة بالضبط الإداري قرارات فردية تعرف بأوامر الضبط الإداري. تستهدف أشخاصاً محددين أو مجموعات معينة بصورة مباشرة تهدف هذه الأوامر إلى تنظيم أو تعديل أوضاع معينة قد تؤثر على النظام العام أو الأمن. وتُفرض على المعنيين بها الالتزام بها فور صدورها

ومن الأمثلة العملية على هذه الأوامر، الأوامر الصادرة عن رئيس المجلس الشعبي البلدي يهدم منشآت خطرة مثل المنازل المهددة بالسقوط، أو القرارات التي تمنع عرض أعمال فنية كالأفلام أو المسرحيات التي قد تحمل مخاطر على النظام والأمن العام، بالإضافة إلى الأوامر التي تقضى بمنع الإقامة في مناطق معينة لأسباب أمنية². يتطلب إصدار مثل هذه القرارات وجود سند قانوني أو تنظيمي واضح يؤطر صلاحيات الإدارة ويبرر اتخاذها، مما يضمن شرعيتها وحمايتها القانونية، إلا أنه في بعض الحالات الاستثنائية تسمح القوانين للإدارة باتخاذ قرارات فردية حتى في غياب نص قانوني صريح، وذلك استناداً إلى مبدأ الضرورة التي تسمح بالإجراءات الوقائية للحفاظ على النظام العام، لا سيما في مواجهة التهديدات الطارئة التي لم يكن بالإمكان التنبؤ بها أو تنظيمها مسبقاً ضمن القوانين القائمة³

يرتكز هذا الإجراء الاستثنائي على حقيقة أن مفهوم النظام العام ليس ثانياً، بل يتغير تبعاً للظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، ولذلك يجب منح الإدارة المرونة الكافية لاتخاذ التدابير الفورية عند ظهور مخاطر جديدة تهدد السلامة العامة، حتى في غياب نص قانوني محدد ويهدف ذلك إلى ضمان حماية المجتمع والحفاظ على النظام والاستقرار بفعالية

3 استخدام القوة (التنفيذ الجبري):

على الرغم من أن القاعدة الأساسية تقوم على امتثال الأفراد لقرارات الإدارة واحترامها، إلا أن الإدارة قد تجد نفسها مضطرة في بعض الحالات إلى اللجوء إلى التنفيذ الخبري لتطبيق قراراتها. ويجوز للإدارة استخدام القوة. ضمن الحدود القانونية، لمنع أو إيقاف نشاطات غير قانونية لم يلتزم منظموها بالإجراءات القانونية والتنظيمية المعمول بها. مثال ذلك. إذا رغب أفراد في تنظيم مسيرة أو تجمع دون تقديم طلب ترخيص مسبق للإدارة، أو في حال رفض الإدارة منح الترخيص لأسباب قانونية مبررة يكون من حق السلطات اللجوء إلى القوة لإيقاف هذا النشاط. وحماية النظام العام. وفي هذه الحالات تعتمد الإدارة على كافة إمكاناتها المادية والبشرية لتنفيذ قراراتها والحفاظ على النظام والأمن العام⁴

¹ المرسوم التنفيذي رقم 25/169. المؤرخ في 22 جوان 2025 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي الاساسي رقم 04/381

² عمار عوابدي. نظرية القرارات الإدارية بين علم الادارة والقانون الاداري. دار هومة. الجزائر 1999 ص 107

³ د. ناصر لباد. الوجيز في القانون الاداري. الطبعة 11 دار المجد للنشر والتوزيع. الجزائر. 2010 ص 172

⁴ مين مصطفى محمد. النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري. دار الجامعة الجديدة. مصر. 1996. ص 341

المبحث الثاني: مفهوم الجزاءات الإدارية

طرح عدد من فقهاء القانون الإداري ضرورة استبدال العقوبات الجنائية بعقوبات إدارية في بعض الحالات لا سيما تلك المتعلقة بحماية المصالح الاجتماعية التي لا تستوجب مواجهة قانونية جنائية. ويرى هؤلاء أن فرض الجزاءات الإدارية يكفي لتحقيق الحماية المطلوبة، ما يتيح للمشرع تنظيم الجزاءات بما يتناسب وطبيعة المخالفة دون اللجوء إلى العقوبات الجنائية الصارمة،

وتنبع أهمية الجزاء الإداري من تأثيراته التي تحد من سلبيات الجزاء الجنائي. خصوصاً فيما يتعلق بالمساس بسمعة المعاقب وأسرته، لا سيما في الجرائم التي لا تقوم على نية إجرامية مدانة. ومن ثم، يشكل الجزاء الإداري وسيلة متوازنة للحفاظ على النظام العام وضمان احترام الحقوق الفردية بعيداً عن التداعيات الاجتماعية والقانونية الحادة التي قد تترتب على العقوبات الجنائية¹.

ومن خلال ما تم التطرق إليه قسم هذا المبحث إلى نشأة ومفهوم الجزاءات الإدارية في المطلب الأول ومطلب ثان

الاساس القانوني لشرعية الجزاءات الادارية

المطلب الاول: نشأة وتعريف الجزاء الاداري

في هذا المطلب سنتعرف على نشأة الجزاءات الادارية وتميزها عما يشابهها هذا في الفرع الاول اما الفرع الثاني سنتناول

تعريف الجزاءات الادارية واهم خصائصها

الفرع الاول: نشأة الجزاءات الادارية وتميزها عما يشابهها

أولاً: نشأة وتطور الجزاء الاداري

كيديل للجزاءات الجنائية التقليدية يعد القانون الالماني من اوائل الانظمة القانونية التي تبنت نظام الجزاءات الإدارية فقد صدر اول قانون خاص بهذا النوع من العقوبات في عام 1949 وجرى تطبيقه في البداية على مخالفات محددة تتعلق بتنظيم الحياة الاقتصادية في ألمانيا²

شهدت الجزاءات الإدارية مراحل تطور متتابعة، حيث كان استخدامها في بداياتها محصوراً وبأضيق الحدود. ومقتصراً

أساساً على الجزاءات المالية فقط، مما أثار جدلاً قانونياً واسعاً حول مدى مشروعية اتساع نطاقها. حتى

أوائل الأربعينيات، كان الفقه القانوني يُعارض توسيع سلطة الإدارة في توقيع جزاءات رادعة تتقاسم معها القضاء اختصاصه

الأصيل، وهو ما كان يُعتبر تهديداً لمبدأ الفصل بين السلطات. ومع ذلك، عادت الجزاءات الإدارية إلى الواجهة بعد الحرب العالمية

الثانية، حيث بدأت التشريعات في مختلف المجالات تتجه نحو توسيع نطاق استعمالها، معززة بذلك دور الإدارة في حفظ النظام

وتنظيم سلوك الأفراد ضمن إطار قانوني متطور³.

¹ محمد باهي أبو يونس. الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة. دار الجامعة الجديدة. الاسكندرية. 2000. ص 30

² إمين مصطفى محمد. مرجع سابق. ص 80

³ محمد باهي أبو يونس. مرجع سابق. ص 87

1. الجزء الإداري في ظل الاتجاه التقليدي: اتجه الفقه الإداري في حقبة التقليدية وتحديداً في المرحلة السابقة للحرب العالمية الثانية نحو تبني مقارنة تضييقية لمفهوم الجزء الإداري، حيث حصر مشروعيته في نطاقين لا ثالث لهما: المجال التأديبي والإطار التعاقدية. وقد تمسك الفقه آنذاك بخصوصية الروابط القانونية القائمة على علاقة التبعية) أو (الرضا التعاقدية كمبرر وحيد لاستحواذ الإدارة بسلطة التوقيع الجزائي دونما حاجة لتفويض قضائي صريح.

ويرجع هذا الانحسار الفقهي إلى الرغبة في صون مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات، تحسباً من توغل السلطة التنفيذية على الاختصاص النوعي للقضاء باعتباره صاحب الولاية العامة بفرض العقاب. فالتوسع في الصلاحيات الجزائية للإدارة كان يمثل في نظر الفقه التقليدي إخلالاً بضمانات المحاكمة العادلة، وخرقاً للحيداد لكونه يضع الإدارة في مركز قانوني مزدوج تجمع فيه بين صفتي الخصم والحكم في آن واحد، وهو ما يشكل تهديداً جوهرياً لمنظومة الحقوق والحريات الفردية.¹

2. الجزء الإداري في ظل تطور الدولة: أحدثت التحولات الجذرية التي أعقبت الحرب العالمية الثانية انعطافاً حاسماً في الفلسفة القانونية الناعمة لدور الدولة؛ إذ فرضت التداعيات الاقتصادية والاجتماعية آنذاك مراجعة للمبادئ التقليدية الراسخة لصالح مفاهيم وليدة فرضتها مقتضيات الواقع المستجد وبموجب هذا التحول تخلت الدولة عن دورها الحارس لتتبنى دوراً إيجابياً مدفوعاً بظهور النظريات الاجتماعية التي نادت بضرورة كبح جماح الرأسمالية المتوحشة وحماية الحقوق والحريات. وفي هذا السياق، تمددت الاختصاصات الإدارية تنظيمياً وتدخلت، حيث سُنّت تشريعات اقتصادية وضريبية حديثة خولت للإدارة سلطة توقيع الجزاء كأداة لضمان الأمن الاقتصادي فظهرت جزاءات متنوعة تتراوح بين الغرامات المالية، وغلق المنشآت ووقف النشاط، وصولاً إلى إلغاء التراخيص. وقد بلغت هذه الحركية التشريعية ذروتها في الحقبة الممتدة بين الستينيات والسبعينيات، والتي مثلت مرحلة التجديد الجزائي.

حيث كانت فرنسا مهداً لهذا الازدهار المعاصر تزامناً مع ظهور السلطات الإدارية المستقلة كنمط تنظيمي حديث عزز من فاعلية الجزء الإداري في العصر الراهن²

ثانياً: تمييز الجزاءات الإدارية عن بعض العقوبات المشابهة لها

بناءً على ما تم طرحه، أصبح من الضروري التعرف على آلية واضحة تساعد في التمييز بين الجزاءات الإدارية وبقية الجزاءات والعقوبات الأخرى التي قد تتداخل وتتقارب معها في عدة جوانب.

1. التمييز بين الجزء الإداري والعقوبة الجنائية:

يتجلى جوهر التلاقي بين الجزاءين الإداري والجنائي في استنادهما إلى فلسفة الردع المترتبة على مجرد خرق النظم القانونية، بمعزل عن وجود أي رابطة عقدية أو وظيفية مسبقة مما يمنحهما صبغة العمومية. وتتسم العلاقة البيئية لهذين الجزاءين بكونها علاقة تكامل وظيفي تفرض حضورهما المتوازي في المنظومة القانونية، بما يضمن ضبط السلوكيات الفردية والجماعية على نحو لا يستغني فيه أحدهما عن الآخر³.

تعددت المعايير الفقهية والقانونية الرامية إلى وضع حد فاصل بين الجزاءين الجنائي والإداري فمن الناحية العضوية، يكمن الفرق في الجهة المختصة بتوقيع العقوبة، حيث يستأثر القضاء بالجزاء الجنائي، بينما تنفرد السلطة الإدارية بتوقيع الجزاء

¹ فيصل نسيغة، «النظام القانوني للجزاءات الإدارية في الجزائر» مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد 16، 2009، ص 246.

² محمد سعد فودة. النظام القانوني للعقوبات الإدارية. دار الفكر الجامعة الجديدة. الإسكندرية. مصر. 2010. ص 71

³ محمد باهي يونس. مرجع سابق. ص 28

الإداري. غير أن تداخل الصلاحيات جعل من هذا المعيار غير كافٍ، مما استوجب الاستعانة بالمعيار الموضوعي الذي يستند إلى عدة ضوابط، أبرزها:

معيار المصلحة المحمية: فإذا كان الفعل يمس مصالح اجتماعية جوهرية وأساسية، استوجب ذلك تدخل الجزء الجنائي، أما إذا اقتصر الأثر على مصالح أقل خطورة أو ذات طابع تنظيمي، اكتفي بالجزاء الإداري. معيار جسامته الضرر: وكيف الجزء على أنه جنائي إذا ترتب على الفعل ضرر جسيم يمس أمن المجتمع، في حين يُعد إدارياً إذا كان الضرر محدوداً أو بسيطاً.

المعيار الشخصي (الركن المعنوي): وهو ضابط يرتكز على طبيعة الخطأ فالمخالفات العمدية التي تنطوي على نية إجرامية واضحة (قصد جنائي) تندرج ضمن دائرة القانون الجنائي، بينما تظل الأخطاء غير العمدية أو المخالفات التي تنتفي فيها النية الآثمة محصورة في نطاق الجزء الإداري¹.

2- التمييز بين الجزاءات الإدارية والعقوبة التأديبية:

يستوجب التمييز بين الجزاءات الإدارية والعقوبة التأديبية الوقوف على نطاق تطبيق كل منهما. فبينما تنحصر العقوبة التأديبية داخل محيط فئة مهنية أو وظيفية محددة بهدف ضمان الانضباط الداخلي، نجد أن الجزاءات الإدارية تتمتع بصيغة عامة تسري على كافة. ومن ثم، فإن توقيع العقاب التأديبي يظل رهيناً بوجود رابطة وظيفية أو تبعية قانونية تخول للهيئة سلطة الزجر عند الإخلال بالواجبات المهنية².

ورغم هذا التمايز، تلتقي العقوبتان في الغاية الردعية والصفة الجزية، وإن كان نطاق الردع في الجزء الإداري يتسع ليشمل حماية النظام العام بمفهومه الشامل بخلاف الجزء التأديبي الذي يتغلق على حماية مصلحة المرفق أو المهنة. ويكمن فارق الجوهر بينهما في النطاق الشخصي فالعقوبة التأديبية تقتصر آثارها على طائفة محددة سواء برابطة تعاقدية أو تنظيمية)، في حين يتجاوز الجزء الإداري هذه الحدود ليطال أي فرد يخالف النظم القانونية السائدة³.

3- التمييز بين الجزاءات الادارية والعقوبة التعاقدية:

تمثل العقوبة التعاقدية أداة قانونية ناجعة وبمثابة سلطة استثنائية بيد الإدارة، تستهدف من خلالها ضمان تنفيذ الالتزامات العقدية وعدم الإخلال بها، وذلك استناداً إلى أحكام المسؤولية العقدية. وتتميز هذه الجزاءات بخصوصية نطاقها؛ إذ لا تُسلط إلا على الطرف الذي تربطه بالإدارة رابطة تعاقدية قائمة على عقد إداري، حيث تخوّل هذه الرابطة لجهة الإدارة سلطة إيقاع العقاب على المتعاقد المخل بالتزاماته الجوهرية المنصوص عليها عقداً، وذلك ضماناً لسير المرفق العام بانتظام واطراد يُستبعد الجزء التعاقدية من نطاق الجزاءات الإدارية بمعناها الدقيق؛ إذ يظل إعمال الأول رهيناً بوجود فئة محددة وهم المتعاقدون مع الإدارة، وفي إطار البنود التي تضمنها العقد الإداري حصراً. وتتنوع مظاهر هذا الجزء تبعاً لجسامته الإخلال، حيث تملك الإدارة سلطات واسعة تبدأ من تعديل العقد بالإرادة المنفردة كلياً أو جزئياً، وقد تصل إلى التنفيذ على الحساب، وصولاً إلى الجزء الأشد المتمثل في الفسخ القضائي أو الإداري، وذلك كله بهدف صون المصلحة العامة التي يجسدها العقد⁴.

¹ سيغة فيصل. الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري. مذكرة دكتوراه 2011. 2012 كلية الحقوق والعلوم السياسية. جامعة محمد خيضر. بسكرة. ص 6160

² فيصل نسيغة، «النظام القانوني للجزاءات الادارية في الجزائر»، مرجع سابق، ص 248.

³ فهد يوسف الكسابسة. وظيفة العقوبات الإدارية. الطبعة 1. دار وائل للنشر والتوزيع. عمان. 2010 ص 30

⁴ محمد الصغير بعلي. العقود الإدارية. دار العلوم للنشر والتوزيع. عناية. 2005. ص 18

الفرع الثاني: تعريف الجزاءات الادارية وخصائصها:

بعد التطرق إلى نشأة وتطور الجزاءات الادارية وتمييزها. عما يشابهها من العقوبات. نسلط الضوء على تعريف الجزاءات الادارية. وذكر أهم خصائصها

أولاً: تعريف الجزاءات الإدارية:

تبلور الجزاء الإداري كنمط عقابي حديث ومستقل عن الجزاء الجنائي التقليدي، وقد شهد طفرة نوعية في تطوره خلال النصف الثاني من القرن العشرين، وتحديداً في أعقاب الحرب العالمية الثانية. ويُعد التعريف الصادر عن المؤتمر السادس عشر للجمعية الدولية لقانون العقوبات المنعقد بفيينا عام 1989 حجر الزاوية في تحديد ماهيته إذ وصف الجزاء الإداري بأنه تلك التدابير ذات الطابع الجزائي الصادرة عن سلطة إدارية.

وبناءً عليه، أضحت الجزاءات الإدارية أداة حيوية لضبط سلوك الأفراد وضمان الامتثال للقواعد القانونية والتنظيمية فهي تشترك مع العقوبات التقليدية في طبيعتها الزجرية الرامية إلى معاقبة مخالفة النظم القائمة. بيد أن الخصوصية الجوهرية التي تمنح هذا الجزاء هويته المستقلة تكمن في مصدره حيث تصدر عن جهة غير قضائية (سلطة إدارية). مما يجعله وسيلة مرنة وفعالة بيد الإدارة لفرص الانضباط القانوني بعيداً عن تعقيدات الإجراءات القضائية¹ وهو ما ذهب إليه الدكتور محمد سامي الشوا بتأكيدده على أن الجزاء الإداري يمثل حلقة الوصل بين القانونين الإداري والجنائي، حيث تستخدمه الإدارة كأداة ردعية لمواجهة قصور القواعد الجنائية التقليدية في ضبط المجالات الفنية والتقنية الحديثة.

وفي ذات السياق، يُعرف الأستاذ أمين مصطفى محمد الجزاءات الإدارية بأنها تدابير عقابية تنزلها السلطات الإدارية سواء كانت ذات طابع مستقل أو تقليدي بموجب ممارستها لولايتها العامة حيال الأفراد، بمعزل عن مراكزهم الوظيفية. ويُعد هذا النمط العقابي سبيلاً أصيلاً يهدف المشرع من خلاله إلى ردع أي إخلال بالنظم القانونية واللوائح التنظيمية السائدة²

كما يذهب الدكتور عبد العزيز عبد المنعم خليفة إلى تكييف الجزاء الإداري بكونه قراراً إدارياً فردياً ذا طبيعة عقابية، يترتب على مخالفة الالتزامات القانونية أو التنظيمية. كما يراه تجسيداً لقرارات تصدرها الإدارة بصفتها سلطة عامة أثناء ممارستها لنشاطها الضبطي ملتزمة في ذلك بالأشكال والإجراءات التي رسمها القانون، ومستهدفة بالدرجة الأولى تقويم الأنشطة الفردية بما يكفل تحقيق المصلحة العامة³

ثانياً: خصائص الجزاءات الإدارية:

تأسيساً على ما تم تأصيله سابقاً من أن الجزاءات الإدارية تكيف قانوناً بوصفها قرارات إدارية فردية ذات صبغة عقابية، تنزلها الإدارة حال مخالفة الالتزامات القانونية أو التنظيمية بموجب الصلاحيات المخولة لها: فإنه يمكننا استنباط الملامح الجوهرية التي ترسم الهوية القانونية لهذه الجزاءات. وبناءً عليه، سنعالج فيما يلي ثلاث خصائص أساسية تميز الجزاء الإداري وتحدد نطاقه، وذلك وفق الترتيب الآتي:

¹ محمد سامي الشوا. القانون الاداري الجزائري. دار النهضة العربية. القاهرة. 1996. ص16

² أمين مصطفى محمد. مرجع سابق. ص227

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

1.الجزاءات الادارية توقعها سلطة ادارية عامة: تعتبر هذه الخاصية حجر الزاوية في تمييز الجزاء الإداري عن العقوبة

الجنائية، لاسيما من منظور المعيار العضوي. فبينما ينعقد الاختصاص الحصري بتوقيع الجزاء الجنائي للسلطة القضائية ضماناً للعدالة، ينفرد الجزاء الإداري بكونه عملاً إدارياً صادراً عن جهة إدارية بموجب ولايتها العامة. ويُمثل هذا التباين في جهة الإصدار أدق فوارق التفرقة بين النظامين؛ إذ يندرج الجزاء الإداري ضمن ممارسات السلطة التنفيذية ونشاطها الضبطي، في حين يظل الجزاء الجنائي محصوراً في ولاية القضاء واختصاصه الأصيل¹.

ويؤكد الدكتور مصطفى أبوزيد فهمي في هذا السياق على ضرورة استظهار إرادة الشخص العام عند توقيع الجزاء؛ إذ لا يُكتسب الجزاء وصفه الإداري إلا إذا صدر عن جهة تملك امتيازات السلطة العامة وتعمل بمقتضاها، وهو ما يخرجها من دائرة تصرفات الأشخاص الطبيعيين أو الهيئات الخاصة²

2.الجزاءات ادارية ذات طبيعة ردعية: تتسم الجزاءات الإدارية بطبيعة زجرية تجعلها تتقاطع وظيفياً مع العقوبات الجنائية. إذ يستهدف كلاهما ردع السلوكيات المخالفة للنظام العام. ولا ينحصر نطاق الحماية في الجزاء الإداري على (المصالح الإدارية) فحسب، بل يمتد ليشمل أي مصلحة جوهرية قَدّر المشرع ضرورة بسط الحماية القانونية عليها، بصرف النظر عن طبيعة صاحبها.

ويتجلى ذلك بوضوح في نموذج سحب رخصة القيادة إدارياً عند القيادة في حالة سكر: فهذا الجزاء لم يوضع لحماية مصلحة المرفق الإداري ذاته، بل شرع لحماية الحق في الحياة والسلامة الجسدية لمستعملي الطريق العمومي. وعليه تظل العبرة في تكييف الجراء كونه إدارياً بجهة إصداره وطبيعة إجراءاته حتى وإن كانت المصلحة محل الحماية تتقاطع مع المصالح التي يحميها القانون الجنائي

وبناء على ما تقدم، فإن انفراد الجزاء الإداري بالزعة الردعية يُعد شرطاً جوهرياً لكفالة فاعليته. إذ تنتفي الغاية من تقرير الجزاء ما لم يتضمن قوة زجرية تحمل الأفراد على الامتثال لأحكامه. وتأسيساً على هذه الطبيعة العقابية، بات من المتعين إخضاع الجزاء الإداري لذات المبادئ والضمانات التي تحكم العقوبة الجنائية، لاسيما ما يتصل بالمشروعية الموضوعية. فلا يكفي أن يكون الجزاء رادعاً، بل يجب أن يكون منضبطاً بالضوابط الدستورية والقانونية التي تصون حقوق الأفراد من أي تعسف سلطوي³

3.عمومية الجزاءات الادارية: يتسم الجزاء الإداري بصفة العمومية في التطبيق، وهي الخاصية التي تخرجه من دائرة الجزاءات الفئوية أو الضيقة. إذ لا ينحصر أثره في فئة محددة بذاتها، بل تمتد السلطة الزجرية للإدارة لتطال كافة الأفراد المخاطبين بالقاعدة القانونية أو التنظيمية محل المخالفة. ومن ثم، فإن تفعيل هذا الجزاء لا يستلزم وجود رابطة وظيفية أو علاقة عقدية متميزة تربط الإدارة بالفرد، بل يكفي مجرد خرق النظم العامة ليكون الفرد عرضة للمساءلة الإدارية، وهو ما يجسد ولاية الإدارة الشاملة في حماية النظام العام تجاه كافة⁴.

¹ محمود حلمي. موجز مبادئ القانون الإداري. دار الفكر العربي. مصر. 1978. ص 95

² مصطفى أبوزيد فهمي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية 1990 ص 601

³ محمد بن الأخضر، يعقوب بن ساحة «مقاربة مفاهيمية لنظرية الجزاءات الادارية في الجزائر» مجلة هيرودت، كلية العلوم الاجتماعية والانسانية، جامعة قالم، العدد 1، مجلد 4، 2020، ص 8

⁴ محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الادارية مرجع سابق، ص 82_83

المطلب الثاني: الأساس القانوني لشرعية الجزاءات الاداري

تنفرد الجزاءات الإدارية بطبيعة زجرية قوامها العقاب على أي تقصير أو إخلال بالالتزامات القانونية، وهي تكيف بوصفها قرارات إدارية فردية صادرة عن الإدارة بموجب ولايتها العامة. مما يجعلها تجسيدا لما يعرف بقانون العقوبات الإداري. وتأسيساً على هذا المنطق العقابي بات من المتعين إخضاع سلطة الإدارة في توقيع الجزاء سواء كانت هيئة إدارية تقليدية أو سلطة ضبط مختصة لرقابة المبادئ الدستورية الناظمة للحق في العقاب. وذلك لضمان انضباط هذه الجزاءات بالضمانات الجوهرية التي تحكم الأنظمة القمعية كافة.

ومنه سوف نتطرق في هذا المطلب إلى الضوابط الشكلية والإجرائية لمشروعية الجزاء الإداري كفرع أول أما في الفرع الثاني سنتعرف على أهم الضوابط الموضوعية لمشروعية الجزاء الإداري.

الفرع الأول: الضوابط الإجرائية والشكلية

تخضع الجزاءات الإدارية للمبادئ العامة المقررة في الدستور والقانون الجنائي، لما لتلك الجزاءات أو العقوبات من خصائص عقابية، مما يؤدي فرضها إلى المساس بحقوق الأفراد وحررياتهم، ولدى لزم إخضاع تلك الجزاءات للمبادئ العامة التي تضمن حقوق الأفراد وحررياتهم المكفولة دستورياً، شأنها في شأن العقوبات الجنائية.

أولاً: الضوابط الإجرائية للجزاء الإداري:

ومن تلك المبادئ التي قد تكون ضوابط إجرائية مایلي:

1. إجراءات الضبط والتحقيق: تتسم الإجراءات الإدارية الجزائية بخصوصية تنظيمية تخرج عن القواعد العامة المعمول بها في النظم الجنائية فبينما يركز القانون الجنائي على مبدأ الفصل بين سلطات التحقيق والمحاكمة لضمان الحياد نجد أن السلطة الإدارية غالباً ما تستجمع في يدها صلاحيات معارضة المخالفة، والتحقيق فيها، وصولاً إلى إصدار قرار العقاب وتنفيذه، وذلك تحت إشراف العون المختص المفوض قانوناً¹.

ويتم ضبط هذه المخالفات حصراً بواسطة الأعوان الذين منحهم المشرع هذه الصلاحية بموجب نصوص قانونية وتنظيمية صريحة وفي حدود اختصاصهم النوعي. ويتجلى ذلك بوضوح في مجال الجزاءات المالية (الغرامات الإدارية)، حيث تشترط النصوص القانونية استيفاء إجراء جوهري يتمثل في تحرير محضر المخالفة من قبل الموظف المؤهل قانوناً فمشروعية الجزاء تظل رهينة بصدوره عن عون حائز على الصفة الوظيفية والولاية القانونية التي تبيح له مباشرة هذا النشاط الضبطي. وطبقاً لأحكام المادة 49 من القانون 02-04 المتعلق بالممارسات التجارية المعدل والمتمم)، فإن المشرع الجزائري حصر صلاحية البحث عن المخالفات ومعاينتها في فئة من الموظفين المؤهلين قانوناً، وهم أعوان المراقبة التابعون للإدارة المكلفة بالتجارة وكذا ضباط وأعوان الضبط القضائي، وذلك بموجب محاضر رسمية ترفع للسلطة الإدارية المختصة لاتخاذ الجزاء المناسب كإغلاق الإداري المنصوص عليه في المواد اللاحقة².

تتمتع الإدارة بحرية واسعة في إثبات الجرائم والمخالفات الإدارية. حيث تستند إلى ذات الأدلة المقررة في المادة الجزائية إعمالاً لمبدأ حرية الإثبات. وبناءً عليه، يمتد نطاق صلاحياتها ليشمل الاستدلال بكافة الوسائل القانونية المتاحة، بما في ذلك شهادة

¹ محمد بن الاخضر، يعقوب بن ساحة، «مقاربة مفاهيمية لنظرية الجزاءات الادارية في الجزائر»، مرجع سابق، ص11
² المادة 49. قانون رقم 02_04 المؤرخ في 23 يونيو 2004 المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية المعدل والمتمم

الشهود والاستعانة بتقارير الخبرة الفنية، فضلاً عن فحص المستندات والوثائق التي تقع تحت يدها أثناء عملية التفتيش

والرقابة وذلك كله بغرض استظهار الحقيقة وإقامة الدليل اليقيني على وقوع المخالفة قبل توقيع الجزاء¹

2. إعلان العقوبة للمدان : بمجرد استيفاء العون الإداري المكلف بالضبط والتحقيق لكافة الأدلة والإثباتات اللازمة لوقوع

المخالفة. يتعين الانتقال إلى مرحلة توقيع الجزاء الإداري المقرر قانوناً. غير أن ممارسة الإدارة لسلطتها العقابية تستوجب مراعاة

عدة ضوابط ومبادئ جوهرية قبل إقرار العقوبة، وتتمثل فيما يلي:

.مدى تعرض اختصاص الإدارة بإصدار جزاءات إدارية عقابية مع مبدأ الفصل بين السلطات.

.حرية اختيار الجزاء الإداري وحدوده.

.إجراءات إصدار الجزاء الإداري العقابي.

.ضمانات إصدار الجزاء الإداري العقابي.²

أ.مدى تعرض اختصاص الإدارة بإصدار جزاءات. إدارية عقابية مع مبدأ الفصل بين السلطات: تتمثل إشكالية السلطة

العقابية للإدارة في تقاطعها مع مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يمنح القضاء اختصاص العقاب بصفة أصلية. غير أن مجلس

الدولة الفرنسي أقر مشروعية هذا الاختصاص، معتبراً أن مبدأ الفصل لا يمنع الإدارة من ممارسة سلطات زجرية تملئها ضرورة

سير المرفق العام.

ويستند هذا التوجه إلى مبررات عملية، أهمها:

.الفعالية الردعية: سرعة معالجة المخالفات الإدارية الأقل خطورة لضمان انضباط المرفق.

.تخفيف العبء القضائي: حماية المحاكم من التكسب بالقضايا البسيطة والتقنية.

فالسطة العقابية للإدارة هي استثناء تبرره الضرورة وليست اعتداءً على اختصاص القضاء طالما أنها تخضع لرقابته لاحقاً.

ب. حرية اختيار الجزاء الإداري وحدوده: تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في اختيار الجزاء المناسب، إلا أن هذه الحرية ليست

مطلقة، بل يضبطها مبدأ شرعية العقوبات. ويتجلى هذا التوازن في :

.الارتباط الوظيفي: ترتبط حرية الاختيار بمدى فعالية الردع مع وجوب التحديد الدقيق للعقوبات (إجراء ومضموناً).

.نموذج الضبط: يُعد المجال الضريبي مثلاً بارزاً، حيث يتم تحديد جزاء خاص لكل مخالفة بدقة، تفادياً للتحكم.

.القيود الدستورية: ترهن القوانين سلطة الإدارة بضرورة احترام الضمانات الدستورية، مما يضمن عدم انحرافها عن الغاية

القانونية.

فحرية الإدارة في الاختيار تنتهي عند حدود التناسب بين جسامة المخالفة وقسوة الجزاء. تحت. سقف نصوص قانونية أمرة³

ج. إجراءات إصدار الجزاء الإداري العقابي: إن للإدارة الاختصاص في توقيع الجزاء الإداري العقابي وذلك بواسطة العضو

الإداري المختص والمخول من طرفها، وذلك عبر إصدار قرار إداري يتضمن موضوع العقوبة المسلطة للشخص المدان، وتتم هذه

العملية بعد اقتناع ممثل الإدارة بأن الشخص المنسوبة له هذه المخالفة، هو من ارتكب الجريمة الإدارية.

¹ أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص 294

² محمد بن الأخضر، يعقوب بن ساحة، مرجع سابق، ص 12.

³ أمين مصطفى محمد، نفس المرجع ص 294 وما بعده

وقد تكون هذه العقوبة أو الجزاء في عدة أشكال، مثل الغرامة المالية وغيرها، ولكن إذا ثبت العكس ولم يقتنع عضو الإدارة المختص من ذلك ولم تكن هناك أدلة تدين الشخص المتهم بالجرم الإداري، فإنه يأمر بحفظ الملف.

ولكن وجب أن يشمل إعلان الجزاء كل البيانات والتفاصيل الكاملة والوضحة للعيان ومن دون غموض في الألفاظ، سواء تعلق الأمر بالشخص المدان أو الجريمة (المكان والزمان) ووجوب مطابقتها للنصوص القانونية المحددة لنوع الجزاء¹

د. ضمانات إصدار الجزاء الإداري العقابي: تتمحور ضمانات إصدار الجزاء الإداري حول مبدأ الشرعية بشقيه الموضوعي والإجرائي كما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي حيث تقيد السلطة العقابية بضرورة وجود نص قانوني سابق، وعدم رجعية القوانين الأشد مع كفالة حقوق الدفاع عبر إخطار المخالف وتمكينه من الاطلاع على ملفه وإبداء ملاحظاته.

وتنتهي هاته الاجراءات بقرار معلل يصدره العضو المختص ويتم تبليغه للمعني، مع ضمان حقه الأصيل في الطعن القضائي لرقابة مشروعية الجزاء ومنع التعسف

ثانياً: الضوابط الشكلية لمشروعية الجزاءات الإدارية:

تشكل الجزاءات الإدارية جزءاً أصيلاً من أعمال الإدارة، حيث تصدر في ثوب قرارات إدارية عقابية تفرض على الجهة المصدرة لها الالتزام بضوابط شكلية وإجرائية صارمة، لعل أبرزها "تسبيب القرار". ورغم أن القاعدة العامة تعفي الإدارة من بيان أسباب قراراتها ما لم يلزمها القانون بذلك، إلا أن المجال العقابي يمثل استثناءً جوهرياً يخرج عن هذا الأصل: إذ يفرض التشريع على الإدارة بمقابل منحها سلطة توقيع الجزاء ضرورة تسبيب قراراتها الجزية. ويأتي هذا الالتزام كضمانة لتعزيز مبدأ المواجهة وكفالة حق الدفاع، مما يضيف صبغة المشروعية على القرار ويخضعه لرقابة القضاء.

1. مبدأ المواجهة والحق في الدفاع: يُعد مبدأ المواجهة والحق في الدفاع من المبادئ الدستورية الراسخة التي تحرص القوانين على كفالتها.

استلهاً من استقرار الأحكام القضائية التي جعلت من هذا الحق ضمانة جوهرياً لمشروعية الجزاءات بمختلف أنواعها، سواء كانت جنائية أو تأديبية أو إدارية. وبما أن العقوبة الإدارية لا يمكن أن تبنى على الشك أو التخمين، بل يجب أن تستند إلى اليقين القانوني، فإن تحقيق هذا اليقين يتطلب موازنة دقيقة بين سلطة الدولة في ردع المخالفين وصيانة مصلحة المجتمع، وبين حق المتهم في الدفاع عن نفسه وعدم مباغتته بإجراءات عقابية دون تمكينه من تنفيذها. وبذلك يظل حق الدفاع الركيزة الأساسية والمحور القانوني والقضائي الذي يضمن عدالة الجزاء الإداري وخلوه من التعسف²

2. التسبب: يُمثل التسبب شرطاً جوهرياً لصحة القرار الإداري العقابي نظراً لما يترتب عليه من آثار قانونية بالغة الأهمية فهو الأداة التي تُفصح من خلالها الإدارة عن المبررات والدوافع التي أدت لفرض الجزاء، مما يُمكن المخاطبين بالقرار من فحص مشروعيته. ويجب التمييز بدقة بين التسبب والسبب فبينما يُمثل الأخير ركناً موضوعياً يتمثل في الحالة الواقعية أو القانونية التي دفعت الإدارة للتدخل، فإن التسبب هو الإجراء الشكلي الذي يتضمن صياغة تلك المبررات كتابة ضمن صلب القرار. ومن ثم، فإن استقامة القرار العقابي لا تتوقف فقط على وجود "سبب" قانوني صحيح، بل تمتد لتشمل وجوب "تسبيبه" بوضوح لضمان عدم وقوع الإدارة في الظلم أو إساءة استخدام سلطتها³.

¹ أمين مصطفى محمد. نفس المرجع. ص 303

² محمد سعد فودة. مرجع سابق. ص 182

³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة. مرجع سابق. ص 44

الفرع الثاني: الضوابط الموضوعية لمشروعية الجزاء الإداري:

في ظل غياب تقنين موحد وجامع للنظام القانوني للعقوبات الإدارية تبرز صعوبة بالغة في تحديد الضمانات الموضوعية التي تقيد الإدارة أثناء ممارستها لسلطة العقاب وهو ما يستوجب القياس على القواعد المستقرة في القانون الجزائي، لا سيما مبدأ "الشرعية" الذي يقرر ألا جريمة ولا عقوبة إلا بنص. وإذا كانت الشروط الشكلية والإجرائية تلعب دوراً حيوياً في إرساء مشروعية العقوبة، إلا أن فاعليتها تظل منقوصة ما لم تقترن بضوابط موضوعية تضمن التناسب بين الجزاء الإداري ومقتضيات العدالة. وتتمثل هذه الضوابط في مجموعة الشروط الكفيلة بحماية مشروعية العقوبة، من خلال إلزام الإدارة باحترام مبادئ شرعية العقوبة، وشخصيتها، وعدم رجعيتهما، فضلاً عن ملاءمتها المرتكبة، وهو ما سنفصله في هذا الفرع.

أولاً: شرعية وشخصية الجزاء الإداري:

1. شرعية الجزاء الإداري :

إذا كان مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات ركيزة ثابتة في القانون الجزائي، فإن إعماله في مجال العقوبات الإدارية بعد ضرورة قانونية لا تقبل التفاوض وذلك بالنظر إلى طبيعة هذه الجزاءات التي قد تمس حقوق الأفراد وتنتقص من حرياتهم العامة. وهذا ما يفرض التزاماً صارماً بوجوب استناد الإدارة إلى نص قانوني صريح يقرر العقوبة قبل توقيعها، ضماناً لعدم الانحراف بالسلطة وحماية للمراكز القانونية للأفراد من أي تدبير إداري لا يرتكز على أساس تشريعي¹ فالمقصود بشرعية الجزاءات الإدارية هو أنه لا يجوز للإدارة توقيع أي جزاء لم ينص عليه القانون ولم يرد شأنه نص قانوني واضح الألفاظ والمعاني. إذ لا عقوبة أو تدابير أمن بغير القانون فإن الإدارة تخضع لدى ممارسة سلطتها بفرض العقوبات الإدارية لرقابة القضاء، ويكون القضاء الإداري هو المختص ما لم يوجد نص خاص يحدد جهة الاختصاص.²

2. شخصية الجزاء الإداري :

يُعد مبدأ شخصية الجزاء امتداداً طبيعياً لمقتضيات العدالة المجردة، التي تأبى أن يتحمل الفرد وزر فعل لم يقترفه أو يشارك فيه. ويقضي هذا المبدأ بوجوب حصر العقوبة الإدارية في الشخص الذي ثبتت إدانته فعلياً، سواء بفعله الإيجابي أو السلبي (الامتناع)، ومهما كان مركزه القانوني. وبموجب ذلك، يُحظر توقيع الجزاء على غير الفاعل أو المساهم في المخالفة، ضماناً لعدم امتداد أثر العقاب إلى الأبرياء، وترسيخاً لمبدأ المسؤولية الشخصية عن الأفعال غير المشروعة.

على الرغم من أن مبدأ شخصية العقوبة يقضي في أصله ألا تمس الآثار الجزية سوى مرتكب المخالفة أو شريكه بصفة ذاتية، إلا أن نطاق هذا المبدأ في مجال الجزاءات الإدارية العامة قد يتخذ منحى مغايراً حيث ينحصر أحياناً في الوحدة الإدارية أو المنشأة التي وقعت فيها المخالفة. وفي هذه الحالة، يتم التعامل مع الوحدة ككيان قانوني مسؤول، ويُسلط الجزاء عليها بغض النظر عن الشخص الطبيعي الذي باشر الفعل مادياً، وذلك لضمان انضباط المرفق العام وحث الجهة المسؤولة على إحكام رقابتها الداخلية³

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة. مرجع سابق. ص 55

² الأمر رقم 66_156 المؤرخ في 8 يوليو 1966 المتضمن قانون للعقوبات الجزائية المعدل بالقانون 11_14 المؤرخ في 02 أوت 2011 ج.ر. رقم 06

³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة_مرجع سابق، ص 61 إلى 68

إن مبدأ شخصية العقوبة أصلاً عاماً في نطاق المسؤولية الجنائية، ويمتد سريانه ليشمل الجزاءات الإدارية نظراً لاتحاد الغاية بينهما والمتمثلة في الزجر والردع العام وبوصفه مبدأ من مبادئ النظام العقابي العامة، فإنه يكرس وحدة الطبيعة بين نظامي العقاب الجنائي والإداري، كونهما يشتركان في ذات الأساس القائم على تجريم فعل أو امتناع يشكل خطأ يستوجب العقاب. وإلى جانب ذلك، يقر الفقه والقضاء مبدأ وحدة الجزاء الإداري، والذي يمنع السلطة الإدارية من تسليط جزاءين أصليين أو أكثر عن ذات المخالفة ويرجع ذلك إلى أن الإدارة تستنفد ولايتها العقابية بمجرد توقيع الجزاء الأول، مما يجعل أي جزاء إضافي فاقداً لغايته الردعية التي تحقق مسبقاً بموجب العقوبة الأولى عن الواقعة ذاتها¹.

ثانياً: تناسب الجزاء الإداري مع المخالفة وعدم رجعيته:

1. تناسب الجزاء الإداري مع المخالفة المرتكبة: يعد مبدأ التناسب حجر الزاوية في النظم العقابية وضمانة جوهرية لحماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة إذ يفرض على السلطة المختصة اختيار جزاء يوازن بدقة بين جسامته الخرق القانوني المرتكب والأثر المترتب عليه. ولا يقتصر هذا المبدأ على المادة الجنائية، بل يمتد ليشمل كافة الجزاءات ذات الصلة الردعية حتى لو صدرت عن جهات غير قضائية، وهو ما أكدته المجلس الدستوري الفرنسي في قراره التاريخي 28 جويلية 1989، وسار على نهجه المشرع الجزائري الذي أخضع سلطة الإدارة في تكييف وتقدير الجزاء لرقابة قانونية صارمة².

2. عدم رجعية الجزاء الإداري: تتسم الجزاءات الإدارية بطبيعة زجرية وردعية تجعلها تتقاطع مع العقوبات الجزائية في الغاية والأثر، مما يفرض خضوعها للمبادئ العامة التي تحكم النظم العقابية، وعلى رأسها مبدأ عدم الرجعية. وبموجب هذا المبدأ، لا يجوز تسليط جزاء إداري على وقائع اكتملت أركانها قبل دخول النص العقابي حيز التنفيذ، إذ لا يدان الفعل إلا بناءً على قانون نافذ وقت ارتكابه³.

ورغم ذلك إلا أن تلك الضمانات وردت عليها استثنائين:

1. رجعية القانون الجديد استناداً لطبيعة المخلفة المرتكبة:

يوجد العديد من المخالفات الإدارية ما يتعدد فيها السلوك المخالف، والتي تسمى بالجرائم المتعاقبة، وهي تشكل في مجملها مخالفات إدارية واحدة، ورغم أنها تقع في فترات زمنية متتابعة وكل منها تشكل في حد ذاتها مخالفة، ويطبق كذاك على المخالفة الإدارية المستمرة⁴.

2. رجعية الجزاء الإداري للأصلح للمخالف: يُمثل مبدأ رجعية القانون الأصلح للمخالف استثناءً جوهرياً وضمانة قانونية تهدف إلى حماية مرتكب المخالفة. إذ تنتفي علة الحظر من الرجعية في هذه الحالة طالما أن النص الجديد يقرر عقوبة أقل قسوة من القانون الذي وقعت المخالفة في ظله. وبالرغم من أن هذه الضمانة قد تقررت أصلاً في صلب التشريعات الجنائية، إلا أن أثرها يمتد ليشمل الجزاءات الإدارية العامة، وذلك نظراً لوحدة الطبيعة الردعية والزجرية التي تجمعهما، مما يستوجب توحيد الضمانات المقررة للأفراد في مواجهة سلطة العقاب، بغض النظر عن الجهة الموقعة له⁵.

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق ص 61 إلى 68

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 77_78

³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق ص 71

⁴ ياسر أنور علي، شرح النظرية العامة للقانون الجنائي 1990 ص 13

⁵ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 83

ملخص الفصل الأول

تعد ظاهرة الضبط الإداري حجر الزاوية في المنظومة القانونية الإدارية، إذ تتبلور في جوهرها كنشاط وقائي استباقي تمارسه السلطة التنفيذية بإرادتها المنفردة، مستهدفةً صيانة النظام العام بأبعاده الكلاسيكية والحديثة عبر فرض قيود مشروعة على الحريات الفردية، وهي الوظيفة التي تتميز بخصائصها الذاتية القائمة على السلطة التقديرية والصبغة الانفرادية تحت مظلة مبدأ المشروعية والرقابة القضائية. ويتجسد التجسيد الهيكلي لهذا النشاط في توزيع الاختصاصات بين سلطات مركزية ومحلية، لاسيما دور الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري، الذين يسخرون ترسانة من الوسائل البشرية والمادية والأدوات القانونية كلوائح الحظر والترخيص، وصولاً إلى مكنة التنفيذ الجبري لضمان هيبة الدولة واستقرار المجتمع. وفي ظل التطورات المعاصرة، تكللت هذه المنظومة ببروز الجزاءات الإدارية كالية ردعية مرنة ومستقلة، أملت بها ضرورات النجاعة الإدارية والسرعة في مواجهة الانحرافات القانونية، لتشكل بذلك نظاماً عقابياً حديثاً يتجاوز بمرونته تعقيدات المسار الجنائي، ويتميز بصبغته العامة عن العقوبات التأديبية والتعاقدية، مما يجعل من الضبط الإداري وجزاءاته وحدة عضوية متكاملة تهدف في غايتها الأسمى إلى تحقيق التوازن الدقيق بين مقتضيات النظام العام وحرمة الحقوق والحريات.

الفصل الثاني

مقاربة تطبيقية للجزاءات الإدارية في
مجال الضبط الاداري

يتضح مما سبق أن المشرع الجزائري، وعلى غرار نظيره الفرنسي، لم يتبن الجزاءات الإدارية كنظام قانوني مستقل بذاته، بخلاف بعض الأنظمة القانونية المقارنة كالتشريعين الإيطالي والألماني اللذين أقرّا قانون العقوبات الإداري كضرع قانوني متميز. وقد استلزم هذا الوضع استقراء مختلف النصوص التشريعية لاستنباط صور هذه الجزاءات بالاستناد إلى معيار امتيازات السلطة العامة.

وتأسيساً على ذلك، تتمتع الإدارة بصلاحيّة توقيع الجزاءات الإدارية، ليس فقط تجاه الأفراد المرتبطين بها بروابط تعاقدية أو وظيفية، بل يمتد نطاق هذه السلطة ليشمل الأفراد الذين لا تربطهم بالإدارة علاقة قانونية مسبقة مما يمنحها قدراً كبيراً من الاستقلال الذي كرسته نصوص قانونية عديدة.

ومع ذلك، فإن هذا الاستقلال ليس مطلقاً، بل هو مقيد بضرورة عدم الانحراف بالسلطة؛ مما يوجب التزام الإدارة بمبدأ المشروعية في كافة تصرفاتها وقراراتها. وتعد الرقابة القضائية والإدارية، جنباً إلى جنب مع الضمانات الشكلية والإجرائية، ركيزة أساسية لضمان مشروعية الجزاءات الإدارية وحياد الإدارة. فكلما اتسع نطاق السلطة التقديرية للإدارة في هذا المجال، تضاعفت أهمية الضوابط القانونية لحماية الأفراد من التعسف، لا سيما في مجال الضبط الإداري الذي يمنح الإدارة مرونة خاصة تقتضيها ضرورات الحفاظ على النظام العام. وخلصت الدراسة التحليلية للنصوص القانونية في مختلف المجالات إلى حصر هذه الجزاءات في صورتين رئيسيتين الجزاءات الإدارية المالية، والجزاءات الشخصية غير المالية.

وهذا ما سنحاول معرفته في هذا الفصل من خلال مقارنة التطبيقية للجزاءات الإدارية في مجال الضبط الاداري

المبحث الاول: الجزاءات الإدارية الماسة بالأشخاص

تعد الجزاءات الإدارية غير المالية، أو ما يُعرف بالجزاءات المقيدة والمانعة للحقوق، أشد وطأة وأكثر ردةً من الجزاءات المالية؛ نظراً لمساسها المباشر بالمراكز القانونية والحقوق الجوهرية للمخالفين. ومن هذا المنطلق، يكتسي تأصيل سلطة الإدارة في إيقاع هذا النوع من الجزاءات صعوبة بالغة مقارنة بالجزاءات المالية لكونها تمس حريات وحقوقاً فردية مكفولة دستورياً وقانونياً، حيث يتجاوز أثرها الذمة المالية ليمتد إلى حرية ممارسة النشاط أو الحق ذاته.

وأمام هذه الجسامة سعت التشريعات المقارنة، ومنها المشرع الجزائري، إلى إحاطة سلطة الإدارة في هذا المجال بضمانات إجرائية وقانونية صارمة، وإخضاعها لضوابط ضبطية دقيقة؛ وذلك بغية إرساء توازن دقيق بين مقتضيات الضبط الإداري وحماية الحريات العامة، وضمان عدم انحراف الإدارة بسلطتها بما يحفظ مشروعية قراراتها. ومن خلال دراستنا لأهم وأكثر الجزاءات الإدارية في مجال الضبط الإداري شيوعاً في الجزائر والتي تتمثل أساساً كنموذج لذلك في سحب التراخيص وقرار الهدم في مجال العمران وهو ما سنتناوله من خلال هذا المبحث.

المطلب الأول: سحب التراخيص:

يعد سحب الترخيص جزاءً إدارياً تسلطة السلطة العامة على كل من يمارس الحق المخول له بموجب ذلك الترخيص على نحو يخالف القوانين واللوائح المعمول بها ويتمثل هذا الجزاء إما في الإلغاء النهائي لممارسة الحق، أو في الوقف المؤقت لممارسته لمدة زمنية محددة، وذلك بهدف إعادة الانضباط القانوني وضمان احترام ضوابط الضبط الإداري¹ من خلال التعريف السابق سنتطرق في هذا المطلب إلى النهاية الطبيعية للترخيص الإداري في الفرع الأول. والفرع الثاني سحب الترخيص كجزاء إداري.

الفرع الأول: النهاية الطبيعية للترخيص الإداري:

تنقضي التراخيص الإدارية الصادرة في شكل قرارات فردية بصورة تلقائية بمجرد حلول أجلها المحدد سلفاً وهو ما لا يثير كأصل عام، أي منازعات قانونية. ومع ذلك، قد تتدخل الإدارة لإنهاء الترخيص قبل انقضاء مدته القانونية لأسباب تتعلق بمسلك المرخص له سواء كان ذلك نتيجة التقاعس عن تفعيل الترخيص والاستفادة منه، أو نتيجة تحقق شرط فاسخ ضمنته الإدارة في قرارها. وستتناول فيما يلي تفصيل هذه الحالات وضوابطها القانونية²

_ أولاً: انقضاء الترخيص نتيجة الإهمال والتقاعس:

تتم دراسة انقضاء الترخيص في هذه الحالة من منظورين جوهريين: الأول يتعلق بمسلك المرخص له القائم على التقاعس والثاني يرتبط بالآثار القانونية المترتبة على ذلك.

1_ الجانب الأول: مظاهر الإهمال:

يُعد إهمال المرخص له في استعمال الترخيص أحد أسباب انقضاء أثره القانوني ويتمثل ذلك في عدم مباشرة الأعمال المرخص بها خلال الأجل المحددة، أو التخلي عنها بعد البدء الفعلي في ممارستها، وغالباً ما يكون هذا الانقضاء بقوة القانون"، حيث تنص النصوص التشريعية على اعتبار عدم ممارسة النشاط خلال مدة زمنية معينة بمثابة إهمال موجب لإنهاء الترخيص. ويجسد هذا الطرح ما ورد في المادة (10) من المرسوم التنفيذي رقم 15-9-416 المحدد لشروط إنشاء واستغلال المنشآت الرياضية³. إذ اشترطت المادة صدور قرار من الوالي بالشروع في الاستغلال بناءً على معاينة ميدانية للمصالح المختصة والالتزام ببنود دفتر الشروط. وفي حال إبلاغ صاحب المنشأة بمذكرة مسببة، يتعين عليه الامتثال لها في مدة لا تتجاوز ستة أشهر، وإلا ترتب على ذلك سقوط حقه في الاستغلال، مما يخول للوالي سلطة إلغاء الترخيص.

ويُستخلص من ذلك أن إنهاء الترخيص هنا لا يستند إلى ارتكاب المرخص له مخالفة قانونية بالمعنى الضيق، وإنما يرجع إلى حالة السلبية والتقاعس عن الاستغلال وهو المسلك الذي ترفضه الإدارة لما يشكله من تجميد للمنافع العامة، ومساس بمقتضيات النظام العام بأبعاده الثلاثة الأمن، الصحة والسكينة العامة التي يسعى الضبط الإداري لصونها⁴

2_ الجانب الثاني:

على الرغم من تكليف الترخيص كمكنة قانونية تخول صاحبها حقاً لا التزاماً، إلا أن التخلي عنه بالإهمال يترتب تبعات قانونية جوهريّة؛ إذ يفقد المرخص له حق الاحتجاج بالترخيص كمركز قانوني مكتسب في مواجهة الإدارة أو الغير، كما يلتزم في حالات

¹ محمد جمال عثمان جبريل. الترخيص الإداري دراسة مقارنة رسالة دكتوراه كلية الحقوق. جامعة عين الشمس. القاهرة 1992. الصفحة 328.

² عزاوي عبد الرحمن. الرخص الإدارية في التشريع الجزائري رسالة دكتوراه. جامعة بن عكنون. الجزائر. الصفحة 301.

³ المرسوم التنفيذي رقم 91 416 المؤرخ في 2 نوفمبر 1991. يحدد شروط أحداث المنشآت الرياضية واستغلالها. الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية العدد 60 الصادر بتاريخ 20 نوفمبر 1991. الصفحة 1746.

⁴ حسين درويش عبد الحميد. نهاية القرار الإداري عن غير القضاء. دار النهضة العربية. القاهرة. 1999. الصفحة 253

معينة بإخطار الجهة المانحة مسبقاً لضمان استمرارية الدور الرقابي والتنظيمي المرتبط بالنظام العام أو استغلال المال العام. وبناءً عليه، فإن إنهاء الترخيص للتقاعس لا يُعد جزاءً إدارياً عقابياً بالمعنى الصرف، بل هو تدبير وقائي يندرج ضمن إجراءات الضبط الإداري الرامية لضمان جدية الانتفاع ومنع تجميد التراخيص دون استغلال فعلي¹

_ ثانياً: نهاية الترخيص نتيجة تحقق الشرط الفاسخ: يُعد إدراج الشرط الفاسخ ضمن القرار الإداري القاضي بالترخيص أحد التدابير الاحتياطية التي تلجأ إليها الإدارة لضمان جدية المرخص له في تنفيذ التزاماته. وبموجب هذا الإجراء، تُعلق الإدارة استمرار نفاذ الترخيص على بقاء حالة واقعية أو قانونية محددة بحيث يترتب على زوال هذه الحالة انقضاء الأثر القانوني للقرار تلقائياً.

ومن أبرز تطبيقات هذا الشرط، إلزام المرخص له بالشروع في تنفيذ محل الترخيص وضمان استمراريته فإذا امتنع المستفيد عن التنفيذ أو توقف عن ممارسة النشاط المرخص به اعتبر ذلك بمثابة تخل يترتب عليه سقوط الترخيص بقوة القانون، وذلك لتحقيق الواقعة القانونية المنشئة للفسخ والمتمثلة في عدم التنفيذ أو الترك

الفرع الثاني: سحب التراخيص كجزاء إداري

تتعدد وتنوع تطبيقات سحب التراخيص كجزاء إداري، مما يعكس اتساع سلطة الإدارة بشقيها التقليدي والمستقل في ممارسة مهام الضبط والرقابة. وبناءً عليه، تسعى هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على نماذج من سلطة الإدارة في توقيع هذا الجزاء. _ أولاً: دور السلطة الادارية التقليدية. في مجال سحب التراخيص: يُعد التشريع المتعلق بحركة المرور من أبرز المجالات القانونية التي تمنح الإدارة سلطة واسعة في تعليق أو سحب التراخيص وذلك كإجراء ضبطي يهدف إلى كفالة أمن وسلامة مستعملي الطرق العمومية.²

استناداً إلى نص المادة (92) من الأمر رقم 09-03 المتعلق بتنظيم حركة المرور³، فإنه في حالة معاناة مخالفات مبرورية من قبل الأعوان المؤهلين، يتوجب إخضاع رخصة السياقة لإجراء الاحتفاظ. وفقاً للمقتضيات القانونية المعمول بها. وقد ميز المشرع بين درجتين من هذا الإجراء:

1_ الاحتفاظ غير الموقوف للقدرة على السياقة: طبقاً للمادتين (93) و (66) من القانون ذاته⁴، يقوم العون المحرر للمحضر بالاحتفاظ الفوري بالرخصة في حالات محددة على غرار الحالات الواردة في النقطتين "أ" و"ب"، وبعض حالات النقطتين "ج" و "د"، وذلك لمدة لا تتجاوز عشرة أيام. ولا يترتب على هذا الإجراء منع الفرد من ممارسة حق السياقة خلال تلك المدة.

2_ الاحتفاظ الموقوف للقدرة على السياقة: تنص المادة (94) على أنه في حالات مخالفات أخرى أكثر جسامة والمحددة في المادة 66 أيضاً، يلتزم العون بالاحتفاظ الفوري بالرخصة مقابل تسليم وثيقة تثبت ذلك. ويتميز هذا الإجراء بكونه يوقف القدرة على السياقة فعلياً بعد انقضاء أجل (48) ساعة من تاريخ المعاينة.

تحدد الحالات الموجبة للسحب الفوري لرخصة السياقة بموجب المادة (93) من الأمر (09-03)، والتي تحيل بدورها إلى طائفة واسعة من المخالفات المنصوص عليها في المادة (66) من القانون ذاته. وتشمل هذه المخالفات إجمالاً: الإخلال بأحكام الإنارة،

¹ حسين درويش عبد الحميد. مرجع سابق. ص 253.

² مسعودي إيمان، «النظام القانوني للجزاءات الإدارية في الجزائر» مجلة الادارة والتنمية للدراسات والبحوث، جامعة سعيدة، العدد 1، المجلد 11، 2021، ص 15

³ الامر رقم 09 03 المؤرخ في 22 جويلية 2009 المعدل والمتمم. المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وامنها. الجريدة الرسمية. رقم 45

⁴ المواد 93. 66 من الامر سابق الذكر.

⁵ المادة 94. من نفس الامر.

عدم تقديم الوثائق الرسمية للمركبة أو الشهادة المهنية، تجاوز السرعة القانونية الاستعمال غير المنظم لأجهزة التنبيه الصوتي، ومخالفة قواعد المرور في الأماكن الخاصة أو التخفيف غير المبرر للسرعة.

كما يمتد السحب ليشمل مخالفات لوحات الترفيق، السير فوق الخط المتواصل، إغفال وضع إشارة "سيارة تعليم"، واستعمال الهاتف النقال أثناء القيادة. فضلاً عن ذلك، يُعد عدم الالتزام بقواعد الأولوية، ونقل الأطفال دون سن العاشرة في المقاعد الأمامية، ووضع الأشرطة البلاستيكية المعتمدة على الزجاج، وعدم استعمال حزام الأمان من الحالات الجوهرية التي تستوجب التجريد الفوري من الرخصة.

ومن الناحية الإجرائية، يتولى الأعوان المؤهلون قانوناً وفقاً للمادة (130) من قانون المرور. معاينة المخالفة وتحرير محضر رسمي بشأنها. ويُلزم القانون هؤلاء الأعوان بتبليغ وكيل الجمهورية المختص بالمحضر دون تأخير، مع توجيه نسخة منه إلى الوالي، وذلك نفاذاً لمقتضيات المادة (137) من ذات القانون.

وبالرجوع إلى الأحكام التنظيمية الواردة في المرسوم التنفيذي رقم 381-04. المواد من 279 إلى 285، نجد أنها تنظم بدقة مسألة تعليق وإلغاء رخص السياقة¹ حيث تخول المادة 279 للوالي صلاحية إصدار قرار التعليق المؤقت للرخصة أو منع تسليمها، بناءً على رأي تقني صادر عن لجنة تعليق رخصة السياقة.

وتنشأ هذه اللجنة بموجب قرار من الوالي المختص إقليمياً طبقاً للمادة 280. من المرسوم المذكور ويترأسها الوالي أو من ينوب عنه، وتضم في عضويتها ممثلين عن مختلف القطاعات الأمنية والتقنية وهم:

. ممثلو الضبطية القضائية: الدرك الوطني والأمن الوطني.

. ممثلو الإدارات التقنية: مديرية النقل مصلحة المناجم، ومديرية الأشغال العمومية.

. ممثلو الإدارة العامة: مصلحة التنظيم والشؤون العامة.

الجانب الفني والمهني: ممتحنو رخص السياقة، ممثل عن المركز الوطني لرخص السياقة، وممثل عن الاتحادات المهنية للسائقين²

ويلاحظ من خلال استقراء نص المادة (281) أن المشرع أضفى طابعاً مختلطاً على تشكيلة لجنة تعليق رخصة السياقة ضمناً لاستقلاليتهما وتجرد قراراتهما. كما حدد النص القانوني ذاته مدة العضوية بثلاث سنوات قابلة للتجديد

ومن الناحية الإجرائية تخضع إجراءات عمل لجنة تعليق رخصة السياقة لضوابط زمنية وقانونية محددة فبمجرد وصول محضر المخالفة إلى الولاية، تُستدعى اللجنة للانعقاد خلال عشرة أيام، مع وجوب إخطار صاحب الشأن للممثل أمامها لتقديم أقواله وضمان حق الدفاع. وتصدر اللجنة قراراتها المتعلقة بالعقوبات عن طريق التصويت وفي حال تساوي الأصوات يُرجح صوت الرئيس، ليتم بعدها تبليغ المخالف بقرار السحب الإداري للرخصة. مع منعه من استردادها إلا بعد انقضاء مدة العقوبة. أما إذا كان المخالف غير حائز أصلاً على رخصة سياقة. فإن العقوبة تتحول إلى منعه من الترشح للحصول عليها وفقاً للمادة 285 من القانون. وبالنظر إلى السياسة التشريعية الجزائرية، نجد توجهاً نحو التشدد في العقوبات الإدارية كبديل للجزاءات الجنائية لردع حوادث المرور، دون أن يخل ذلك بصلاحيات القضاء؛ إذ منحت المادتان 98 و103 من الأمر 03-09 للجهات القضائية سلطة تعليق الرخص أو إلغائها نهائياً في الحوادث التي تسبب الوفاة³

¹ المرسوم التنفيذي رقم 38104 المؤرخ في 28 نوفمبر 2004. يحدد قواعد حركة المرور عبر الطرق. الجريدة الرسمية الجمهورية. الجزائرية. العدد 76

² راجع المادة 281. من المرسوم سابق الذكر

³ راجع الأمر 03 09 سابق الذكر

ولا ينحصر جزاء السحب في مخالفات المرور فقط، بل يمتد ليشمل مجالات أخرى كقانون الترقية العقارية (04-11) الذي أجاز في مادته 64 سحب اعتماد المرقى العقاري بصفة مؤقتة لا تتعدى 6 أشهر. عند تقصيره في التزاماته تجاه المفتنين، أو بصفة نهائية في حال فقدانه لأحد شروط ممارسة المهنة¹

_ثانياً: سلطات الهيئات الإدارية. المستقلة في سحب التراخيص:

تتجلى سلطة الهيئات الإدارية المستقلة في مجال سحب التراخيص من خلال استقراء أحكام القانون رقم 03-2000 المتعلق بالقواعد العامة للبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية². إذ نصت المادة (35) منه على أنه في حال إخلال المتعامل المستفيد من رخصة إقامة واستغلال الشبكات بالالتزامات التشريعية والتنظيمية، تتولى سلطة الضبط توجيه إعدار له بضرورة الامتثال في غضون ثلاثين يوماً. فإذا انقضت المهلة دون استجابة يصدر الوزير المكلف بالاتصالات. بناءً على اقتراح سلطة الضبط قراراً مسبباً يتضمن تدابير عقابية، تتراوح بين التعليق الكلي أو الجزئي للرخصة، أو تقليص مدة صلاحيتها.

وفي حال استمرار المخالفة، أجازت المادة (36) اتخاذ قرار بالسحب الكلي والنهائي للرخصة وفقاً للإجراءات ذاتها التي منحت بها مع إلزام سلطة الضبط بضمان استمرارية الخدمة حماية لحقوق المستخدمين. وتكريساً لمبدأ المشروعية، أوجبت المادة (37) احترام مبدأ المواجهة وحق الدفاع، من خلال إشعار المعني بالمخالفات وتمكينه من الاطلاع على الملف وتقديم تبريراته قبل تسليط العقوبة. ويلاحظ في هذا السياق أن المشرع رغم منحه سلطة الضبط صلاحيات رقابية واسعة، قد حصر سلطة توقيع الجزاء الإداري في يد الوزير المختص، مما يجعل دور هذه الهيئة المستقلة استشارياً مقيداً في مرحلة اتخاذ القرار العقابي النهائي³ في إطار سد الثغرات القانونية السابقة، جاء المرسوم التشريعي رقم 93-10 المعدل بالقانون (04-03) ليحدد الإطار المؤسسي لبورصة القيم المنقولة، حيث نصت المادة 12 صراحة على تمتع لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بصفة الشخصية المعنوية وسلطة الضبط المستقلة. وتتجلى ولاية اللجنة في الرقابة على شرعية العمليات المالية، حيث تبشر إجراءات التحقيق في التجاوزات وتوقع الجزاءات المنصوص عليها في المادة 55، والتي تتراوح بين العقوبات المهنية كالمنع من النشاط وسحب الاعتماد والجزاءات المالية المرتبطة بحجم الربح المحتمل تحقيقه جراء المخالفة⁴

يتشابه إجراء سحب الترخيص مع تدبير سحب الاعتماد في التشريع المصرفي، حيث خول المشرع بموجب الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض اللجنة المصرفية صلاحية توقيع هذا الجزاء وفق إجراءات تواجبية صارمة تبدأ بإخطار البنك أو المؤسسة المالية بالمأخذ المنسوبة إليها عبر رسالة موصى عليها مع الإشعار بالوصول، تُلحق بقرار التأنيب وفق المادة (107). وتتخذ اللجنة قراراتها بالأغلبية، مع ترجيح صوت الرئيس عند التساوي، ولها بموجب المادة 116 إصدار قرار بسحب الاعتماد وتعيين مصف يتولى رفع تقارير دورية للجنة لتمكينها من ممارسة رقابتها اللاحقة طبقاً للمادة 114. ويُكيف سحب الاعتماد قانوناً كأقصى جزاء إداري ردعي، كونه ينهي الوجود القانوني للمؤسسة ويضع حداً لنشاطها.

وتجسيدا لهذه الصلاحيات، أصدرت اللجنة المصرفية قراراً بتاريخ 21 أوت 2003 يقضي بسحب الاعتماد الممنوح لـ «البنك التجاري والصناعي الجزائري»، ووضعه قيد التصفية بناءً على المقرر رقم 98-08 الصادر عن محافظ بنك الجزائر. وقد كان هذا

¹ القانون رقم 11.04. المؤرخ في 17 فيفري 2011 الذي يحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية. الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية. العدد 14.

² القانون رقم 03.2000 المؤرخ فيه 5 أوت 2000. المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية. الجريدة الرسمية. العدد 48. الصادره سنه 2000.

³ راجع المواد 35, 36, 37، من نفس القانون.

⁴ تواتي نصيره. المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها. مذكره لنيل درجه الماجستير في القانون. فرع قانون الاعمال جامعة مولود معمري. تيزي وزو. الجزائر. 2004. ص 4.

القرار محلاً للطعن أمام مجلس الدولة، حيث التمس البنك إلغاء قرار السحب مع طلب الاستعجال بوقف التنفيذ، غير أن مجلس الدولة قضى برفض الطلب لعدم التأسيس مؤيداً بذلك مشروعية الجزاء الإداري المتخذ¹ وعلى ذات المنوال مارست اللجنة المصرفية سلطتها الردعية تجاه بنك الخليفة، حيث أصدرت القرار رقم 03-03 المؤرخ في 29 ماي 2003 والقاضي بسحب الاعتماد منه ووضعه قيد التصفية. وبالرغم من لجوء هيئة الدفاع عن البنك إلى القضاء الإداري للطعن في مشروعية هذا القرار، إلا أن مجلس الدولة أصدر قراره بتأييد إجراء اللجنة، حيث قضى بعدم قبول الطعن شكلاً، مما حصّن قرار سحب الاعتماد وجعله نافذاً ونهائياً، مؤكداً بذلك على الصرامة التي توليها سلطات الضبط المالي في مواجهة الاختلالات المصرفية الجسيمة²

المطلب الثاني: قرار الهدم كجزاء إداري:

قبل الشروع في دراسة هذا المطلب وجب توضيح التداخل بين قرار الهدم كترخيص إذ يعد أداة وقائية تهدف إلى تنظيم البناء قبل الشروع فيه وبين قرار الهدم كجزاء إداري وهذا الأخير محل دراستنا. يمثل قرار الهدم أداة زجرية محورية للحد من ظاهرتي البناء الفوضوي والنمو العمراني العشوائي، بما يحفظ النسق الجمالي والبيئي للمدن. ومع ذلك، فإن ممارسة الإدارة لهذه السلطة ليست مطلقة، بل هي مقيدة بضوابط مبدأ المشروعية، لضمان التوازن بين حماية النظام العام العمراني وصون الحقوق والحريات الفردية.

الفرع الأول: تعريف قرار الهدم:

يستند قرار الهدم كجزاء إداري إلى تتبع واستقراء أحكام المواد من 60 إلى 69 والمواد من 76 مكرر 3 إلى 76 مكرر 5 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم³، بالإضافة إلى القانون رقم 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها⁴، وكذا المواد من 70 إلى 89 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها⁵. وبناء على هذا الإطار التشريعي، يمكن تعريف قرار الهدم بأنه: "تدبير إداري ردعي، ينصب أثره القانوني على تحطيم البناء ومحو وجوده المادي من النسيج العمراني كلياً أو جزئياً وذلك لوجود عيوب قانونية أو مادية متمثلة في تشييد البناء بالمخالفة لأحكام التشريع العمراني الساري، أو تجاوز المواصفات التقنية الواردة في رخصة البناء الممنوحة"

الفرع الثاني: حالات الهدم الإداري:

أولاً: الهدم الإداري لعدم وجود رخصة بناء: نصت المادة 76 مكرر 4 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم بموجب القانون (04-05) على الإجراءات الوجوبية في حالة تشييد بناية دون الحصول على ترخيص مسبق؛ حيث يتعين على العون المؤهل قانوناً (شرطة العمران أو الأعوان المحلفون) تحرير محضر إثبات مخالفة، وإرساله إلى كل من رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين إقليمياً في أجل لا يتعدى 72 ساعة. وبناء على ذلك، ومع مراعاة المتابعات الجزائية المحتملة، يلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإصدار قرار هدم البناء في أجل ثمانية (08) أيام من تاريخ استلامه للمحضر⁶

¹ انظر قرار مجلس الدولة الجزائري رقم 19452 بتاريخ 2003/12/30 بين مساهمي البنك التجاري الصناعي واللجنة المصرفية، مجله مجلس الدولة الجزائري، العدد 06، سنة 2003 صفحته 72، 73.

² انظر قرار مجلس الدولة الجزائري رقم 18296 الصادره 2006/01/04 بين عبد المؤمن خليفه واللجنة البنكية.

³ القانون رقم 90-29 المؤرخ في واحد ديسمبر 1990 المعدل والمتمم بالقانون 04-05، والمعدل والمتمم بالقانون 08-15، المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية العدد 52.

⁴ القانون رقم 08-15 المؤرخ في 20 جويلية 2008، المحدد لقواعد مطابقة البيانات وإتمام إنجازها، الجريدة الرسمية، عدد 44، المؤرخ في 3 أوت 2008.

_ ثانياً: الهدم الاداري في حال عدم المطابقة لرخصة البناء: تتجلى الرقابة البعدية للإدارة على حركية العمران في آلية "شهادة المطابقة"، حيث يلتزم المستفيد من رخصة البناء بإيداع تصريح بانتهاء الأشغال لدى مصالح البلدية المختصة خلال أجل ثلاثين (30) يوماً من تاريخ الإنجاز¹ مع إرفاق محضر الرقابة التقنية للبنىات الجماعية والمستقبل للجمهور. وبناءً على ذلك، تتولى "لجنة مراقبة المطابقة" إجراء معاينة ميدانية للبناء في أجل خمسة عشر (15) يوماً من تاريخ التصريح للتحقق من مدى التزام المعني بالمواصفات التقنية والمقاييس والواجبات المصادق عليها في رخصة البناء الأصلية. وعلى ضوء نتائج هذه المعاينة، يُحرر محضر جرد مفصل يحدد المآل القانوني للبناء ففي حالة ثبوت عدم المطابقة، تلزم السلطة الإدارية المختصة المعني بتصحيح الاختلالات وجعل البناء مطابقاً لأحكام الرخصة في أجل لا يتعدى ثلاثة (03) أشهر، وهو ما يعد "إعذاراً بالتسوية" كتدبير إداري يهدف لإزالة العيوب التقنية. وفي حال تقاعس المعني عن التسوية وانقضاء الأجل المحدد، ترفض الإدارة تسليم شهادة المطابقة وتشرع في اتخاذ التدابير الردعية والمتابعة القضائية وفقاً للمادة 68 من المرسوم التنفيذي 15-19² والتي قد تنتهي بإصدار قرار هدم للأجزاء المخالفة، باعتباره جزاءً إدارياً عينياً غايته إعدام المخالفة وإعادة الحالة العمرانية إلى نصابها القانوني.

المبحث الثاني: الجزاءات الادارية الماسة بالأموال

تستهدف هذه الفئة من الجزاءات الذمة المالية للمخالفين دون المساس بسلامتهم الجسدية أو حريتهم الشخصية، وتُصنف كإحدى أهم الآليات القانونية التي تفعّلها الإدارة لضمان الامتثال للقوانين واللوائح التنظيمية. وينصب التركيز في هذا السياق على الجزاءات المالية ذات الطابع العقابي، والتي تتجاوز مجرد جبر الضرر لتهدف بشكل أساسي إلى تحقيق الردع العام والخاص. كأداة لضبط السلوك ومنع تكرار التجاوزات القانونية³

وباستقراء التشريع الجزائري، نجد أن الجزاءات الإدارية المالية تشهد تطبيقاً واسعاً في منظومات قانونية متعددة ومن أبرزها قانون المنافسة، والتشريع الجبائي، وقانون المرور.

وبناء عليه، يسعى هذا المبحث إلى تسليط الضوء على أكثر هذه الجزاءات شيوعاً في الممارسة القانونية، والمتمثلة في الغرامة الإدارية والمصادرة الإدارية، بوصفهما من أهم آليات الردع التي تفعّلها الإدارة لضمان الامتثال للنظام العام.

المطلب الأول: الغرامة الإدارية:

أدى توسع المشرع في تبني سياسة تجرّيمية واسعة النطاق، شملت المخالفات بمختلف درجاتها في قانون العقوبات والنصوص الخاصة، إلى بروز ظاهرة التضخم التشريعي الجنائي". وقد انعكس ذلك سلباً على المنظومة العقابية، حيث تزايدت أعداد قضايا الجнг والمخالفات بشكل مضطرد، مما تسبب في اكتظاظ المؤسسات العقابية ومراكز إعادة التأهيل. وعلى صعيد العمل القضائي، أضى القاضي الجزائري يواجه عبئاً مهنياً ثقيلاً نتيجة كثافة القضايا المطروحة أمام محاكم الدرجة الأولى، وهو ما أثر بالتبعية على جودة الأحكام القضائية ونوعية الفصل فيها. وقد أدت هذه الوضعية إلى ارتفاع معدلات الاستئناف والطعن بالنقض، إذ يستحيل تحقيق معايير الجودة القضائية في ظل طغيان الاعتبارات الكمية. وأمام هذا الواقع

¹ المواد 66 و 67 من المرسوم التنفيذي 15-19 سابق الذكر.

² المادة 68 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 سابق الذكر.

³ بلمادي كمال، «الجزاءات المالية في القانون الاداري الجزائري» مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، العدد 1، المجلد 12، 2023، ص33.

بات من الضروري البحث عن بدائل للدعوى الجزائية وتفعيل السياسة الجنائية الحديثة، بدلاً من الاكتفاء بالتوسع في المنشآت السجنية.¹

وتأسيساً على ما سبق، سنعالج الغرامة الإدارية بوصفها نموذجاً فعالاً لهذه البدائل العقابية، شريطة استكمال الضوابط القانونية الكفيلة بتنظيمها. ويُلاحظ وجود نقاط تقاطع جوهرية بين الغرامة الإدارية والعقوبة الجنائية باعتبارهما أداتين ردعيتين تستهدفان حماية المصالح والقيم التي يقررها القانون.

بيد أن هذا التشابه لا ينفي وجود تمايز جوهري بينهما؛ فالغرامة الإدارية بطبيعتها لا تمس الحرية الشخصية للأفراد، بخلاف العقوبة الجنائية التي قد تكون سالبة للحرية. كما يبرز الاختلاف بوضوح في جهة الإصدار: حيث تنفرد السلطة القضائية بإيقاع العقوبة الجنائية، بينما تختص السلطة الإدارية بإصدار الغرامة الإدارية بموجب ما تتمتع به من صلاحيات الضبط² ومن خلال محاولتنا لدراسة الغرامة الإدارية يقتضي علينا تناولها من خلال زاويتين أساسيتين ونتطرق في الزاوية الأولى لمفهومها وفي الزاوية الثانية شكلها.

الفرع الأول: مفهوم الغرامة الإدارية:

تعرف الغرامة الإدارية بأنها التزام مالي قوامه مبلغ محدد من النقود تفرضه السلطة الإدارية على المخالف كأثر قانوني مترتب على الإخلال بالضوابط التنظيمية، وذلك كبديل إجرائي عن المتابعة القضائية؛ إذ قد يحتفظ الفعل المرتكب بوصفه الجنائي، وفي هذه الحالة يؤدي استيفاء الغرامة إلى انقضاء الدعوى العمومية وسقوط الحق في المتابعة، بينما قد تقرر الغرامة في أحوال أخرى بوصفها الجزاء الإداري الوحيد المترتب على الفعل مع ضمان حق المخالف في الطعن القضائي على قرار فرض الغرامة أمام القضاء المختص لضمان مشروعية التصرف الإداري وحماية الأفراد من أي تعسف محتمل³ ولتحقق الغرامة الإدارية المالية غايتها الردعية، فإنه يتعين ألا تقل قيمتها عن الفائدة المتحصل عليها من الجريمة، أو التي كان تحقيقها مرجواً من المخالف إذا وقعت الجريمة عند حد الشروع في ارتكابها⁴.

تبنى المشرع الجزائري توجهاً حديثاً نحو تفعيل الجزاءات الإدارية كأداة ضبطية فاعلة، تجسد بوضوح من خلال استحداث سلطات ضبط إدارية مستقلة ومنحها صلاحيات واسعة في إيقاع الجزاءات على مخالفات الأطر القانونية والتنظيمية. وتماشياً مع السياسة الجنائية المعاصرة المتمثلة في الحد من العقاب الجنائي. وعلى غرار النهج الذي سلكه المشرع الفرنسي. عمد المشرع الجزائري إلى توظيف الغرامة الإدارية كبديل للجزاء الجنائي في مجالات حيوية، أبرزها قانون المنافسة، والتشريع البيئي، وقانون المرور. وقد أقر المشرع في تنظيم هذه الغرامات مبدأ تدرج الجزاء من خلال تحديد حدين أدنى وأقصى لكل مخالفة بما يتيح للإدارة سلطة تقديرية في مواءمة مقدار الغرامة مع درجة جسامة الفعل المرتكب. وبالرغم من أن الغرامة الإدارية تعتبر كالعقوبة الجنائية جزاءاً وعقاباً مالياً يتمثل في دفع مبلغ من النقود لمصلحة الخزينة العامة للدولة، إلا أن هذا لا يمنع من وجود فوارق بينهما لا بد من الوقوف عليها ومن أهمها:

¹ حمر العين نصر الدين، الجزاء الاداري كبديل للعقوبة الجنائية في التشريع الجزائري، مجلة الاكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، العدد 12، المجلد 13، 2021، ص 162

² محمد سعد فودة. مرجع سابق. ص 114. 115

³ غنام محمد غنام. القانون الاداري الجنائي. دار النهضة العربية. مصر. ص 225. 321

⁴ عبد العزيز عبد المنعم خليفة. مرجع سابق. ص 13

تنفرد الإدارة بصلاحيات إيقاع الغرامة الإدارية وتحديد قيمتها المالية استناداً إلى سلطتها التقديرية المقيدة بالنصوص التشريعية والتنظيمية، بينما تخضع الغرامة الجنائية لمبدأ الاحتكار القضائي. فلا تقرر إلا بموجب حكم قضائي صادر عن جهة محكمة مختصة.

وعلى خلاف الغرامة الجنائية التي قد يقتصر الحكم بها بوقف التنفيذ، فإن الغرامة الإدارية تعد - كأصل عام - قرارات نافذة بحد ذاتها ولا يسري عليها نظام وقف التنفيذ القضائي التلقائي بيد أنه استناداً إلى القواعد العامة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، يخول للمتضرر اللجوء إلى القضاء الإداري بطلب استعجالي لوقف تنفيذ القرار الإداري المتضمن للغرامة، وذلك لحين الفصل في دعوى الموضوع (الإلغاء)، شريطة استيفاء الطلب لركنيه الجوهريين المتمثلين في "الاستعجال" و"جدية الوسائل" ركن الجدية¹

الفرع الثاني: شكل الغرامة الإدارية:

على نهج المشرع الفرنسي، لم يتبن المشرع الجزائري "قانون عقوبات إداري" كنظام مستقل، إلا أنه توسع في توظيف الغرامة الإدارية كآلية أصلية لمواجهة الإخلال بالنصوص التشريعية والتنظيمية. وقد تجلّى هذا التوجه بوضوح في السياسة التشريعية الحديثة التي استحدثت سلطات ضبط إدارية مستقلة، ومنتحتها صلاحيات سيادية في إيقاع جزاءات مالية على مخالفي الأطر القانونية المعمول بها.

ويعكس هذا المنحى تأثر المشرع الجزائري بالسياسة الجنائية المعاصرة القائمة على مبدأ الحد من التجريم والتحول عن المسار القضائي الجنائي في مجالات حيوية كالمنافسة، والبيئة. وحركة المرور. إذ أضحت الغرامة الإدارية تعتمد كبديل إجرائي فعال يتسم بالمرونة، مع انضباطها بمبدأ شرعية الجزاء من خلال تحديد نطاقها المالي بين حدين أدنى وأقصى بما يضمن التناسب بين الفعل والجزاء. وفيما يلي استعراض لبعض النماذج التطبيقية للغرامة الإدارية في التشريع الجزائري.

وبالرجوع إلى أحكام قانون المرور، ولاسيما الأمر رقم 03-09 المعدل والمتمم للقانون رقم 14-01، نجد أن المشرع قد أقر صراحةً بنظام الجزاءات الإدارية حيث نصت المادة 86 منه على عبارة: "... دون الإخلال بالعقوبات الإدارية المنصوص عليها في هذا القانون". ويُعد هذا النص إقراراً تشريعياً صريحاً بمنح الإدارة سلطة توقيع الجزاء، كأداة لضبط وتنظيم حركة المرور عبر الطرقات.

وتندرج هذه الصلاحيات ضمن تدابير الضبط الإداري الرامية إلى حماية النظام العام وسلامة الأشخاص والممتلكات، بهدف الحد من حوادث المرور التي باتت تشكل استنزافاً للأرواح والمقدرات مما يبرر الغاية الردعية والوقائية للجزاء الإداري في هذا المجال الحيوي.

وباستقراء الأحكام الخاصة بالغرامة الإدارية في التشريع المروري، نجد أن المشرع قد أفرد لها تنظيمًا مفصلاً ضمن القسم الأول من الفصل السادس تحت عنوان "المخالفات والعقوبات". حيث تولت المادة 66 من القانون ذاته² هيكلية النظام العقابي من خلال تصنيف المخالفات المرتبطة بقواعد حركة المرور إلى أربع درجات تصاعدية بحسب جسامتها، وذلك على النحو الآتي:

1- المخالفات من الدرجة الأولى يعاقب عليها بغرامة جزائية من 2000 دج إلى 2500 دج

¹ قرفي ابتسام. النظام القانوني للعقوبة الإدارية في الجزائر. مذكرة ماجستير في الحقوق. جامعة قاصدي مرباح ورقلة. الجزائر. 2013. ص21
² الامر رقم 0309 المؤرخ في 22 جويلية 2009. المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرقات وسلامتها وامنها. المعدل والمتمم القانون رقم 1401. المؤرخ في 19 اوت 2001

2- المخالفات من الدرجة الثانية يعاقب عليها بغرامة جزائية من 2000 دج إلى 3000 دج

3 - المخالفات من الدرجة الثالثة يعاقب عليها بغرامة جزائية من 2000 دج إلى 4000 دج

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

ولا يقتصر نطاق الجزاءات المالية على تشريع المرور فحسب، بل يمتد ليشمل مجالات اقتصادية حيوية وبالرجوع إلى القانون رقم 08-04 المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية¹ نجد أن المشرع قد خصص الباب الثالث منه لضبط المخالفات والجزاءات المترتبة عليها. حيث حددت المواد من 30 إلى 41 حزمة من الالتزامات المهنية المفروضة على التجار، مقرر جزاءات مالية (غرامات) كأثر قانوني مباشر للإخلال بهذه الضوابط وهو ما يؤكد تفعيل المشرع للجزاء الإداري المالي كألية لضبط السوق وضمان نزاهة المعاملات التجارية.

وفي سياق متصل، يبرز القانون رقم 02-04 المتعلق بالقواعد المطبقة على الممارسات التجارية² كأحد المراجع التشريعية الهامة في هذا المجال حيث خصص المشرع الباب الرابع منه لبيان "المخالفات والعقوبات". وقد حددت المواد من 31 إلى 38 جملة من التجاوزات التي تستوجب إيقاع غرامات إدارية ذات طابع مالي تتسم بالتفاوت في قيمتها بحسب نوع المخالفة؛ إذ تبدأ من حد أدنى يقدر بـ 5.000 دج وتتصاعد لتصل في حدها الأقصى إلى 100.000 دج. ويعكس هذا التحديد الكمي رغبة المشرع في بسط الرقابة الإدارية على شفافية المعاملات ونزاهتها من خلال تفعيل القوة الردعية للجزاء المالي.

يثير إدراج الغرامات ضمن قانوني شروط ممارسة الأنشطة التجارية³ و"القواعد المطبقة على الممارسات التجارية" إشكالية فقهية حول جدوى تكييفها كجزاءات إدارية، لاسيما وأن الفصل فيها قد ينعقد لاختصاص القضاء العادي. ويكمن التكييف القانوني السليم لهذه المسألة في أن المعيار الجوهرى لا يرتبط بجهة الفصل القضائي فحسب، بل بـ "الصلاحية الأصلية" التي حولها المشرع للإدارة ممثلة في مديريات التجارة في معاناة المخالفات واقتراح أو فرض الغرامة كبديل أولى للمسار القضائي التقليدي مما يضيف عليها صبغة الجزاء الإداري من حيث المصدر والغاية الردعية، ويُدرجها ضمن سياسة الحد من القضاء الجنائي "بتحويل جهات الضبط الإداري سلطات جزائية استثنائية.

تتجلى مظاهر السلطة العقابية للإدارة بوضوح في الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة. حيث خول المشرع لمجلس المنافسة بصفته سلطة ضبط إدارية مستقلة صلاحيات واسعة في إيقاع الجزاءات المالية. وقد نصت المادة 45 في فقرتها الثانية صراحةً على أنه: "يمكن أن يقرر مجلس المنافسة عقوبات مالية، إما نافذة فوراً وإما في الآجال التي يحددها".

ويعكس هذا النص منح المجلس استقلالية واسعة في تقدير زمن تنفيذ الجزاء المالي، بما يضمن الفعالية والسرعة في ردع الممارسات المقيدة للمنافسة، وتفعيل الرقابة الإدارية على النشاط الاقتصادي لضمان توازن السوق.

وتجدر الإشارة إلى أن الغرامات الإدارية الواردة سابقا. على سبيل المثال لا الحصر. عبارة عن غرامات مالية مباشرة تفرضها الإدارة وإبرادتها المنفردة بما لها من سلطة عامة على كل من يخالف النصوص القانونية والأنظمة المعمول بها في هذا المجال. ولضمان سلامة الإجراءات المتخذة في فرض الغرامة الإدارية، استوجبت النصوص التشريعية استيفاء جملة من الضوابط الشكلية والإجرائية، وفي مقدمتها ضرورة تحرير محضر المخالفة وتحديد الغرامة المقابلة لها من قبل أعوان مؤهلين قانوناً وبخلاف ذلك، يقع القرار الإداري تحت طائلة البطلان لفقدانه ركناً جوهرياً من أركان مشروعيته.

¹ القانون رقم 0408 المؤرخ في 27 أوت 2014، المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية. الجريدة الرسمية عدد 52.

² قانون رقم 0204 المؤرخ في جمادى الأولى 1425. الموافق لـ 23 يونيو 2004. المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية. الجريدة الرسمية. رقم 41. المعدل بالقانون 1006

وتجسيدا لهذا المبدأ، خصص المشرع في الأمر رقم 03-09 سالف الذكر المتعلق بقانون المرور فصلاً كاملاً (الفصل السابع) لتحديد فئات الأعوان المؤهلين لمعاقبة المخالفات الخاصة بسلامة المرور: حيث نصت المواد من 130 إلى 138 على الشروط الواجب توافرها في هؤلاء الأعوان وكيفية تحرير المحاضر بصفة قانونية. ويعد هذا الالتزام ضماناً أساسية لضمان مشروعية الجزاء الإداري وحماية حقوق الأفراد من أي تجاوز قد يشوب عملية المعاقبة أو تقدير المخالفة. وعليه، يتضح جلياً أن المشرع الجزائري قد أولى الغرامة الإدارية عناية فائقة، باعتبارها أداة قانونية فعالة لتحقيق التوازن المنشود بين مقتضيات المصلحة العامة وصون حقوق الأفراد وحرياتهم. وتتجلى نجاعة الغرامة الإدارية في قدرتها على تجسيد الوظيفة الردعية للجزاء الإداري ببعديه العام والخاص مما يساهم في كفالة الامتثال للنظام القانوني وضمان فاعلية السياسة الضبطية للدولة دون الحاجة المستمرة للجوء إلى المنظومة الجنائية التقليدية.

المطلب الثاني: المصادرة الإدارية

تعد المصادرة الإدارية من أكثر الجزاءات الإدارية عينية وجساماً، حيث تنصب مباشرة على ملكية الأموال أو الأشياء المرتبطة بالمخالفة لنقل ملكيتها جبراً إلى الدولة بقرار إداري خالص. وتستمد هذه الآلية أهميتها من طابعها الوقائي والردعي المزدوج. وفي هذا المطلب سنتطرق إلى تعريف المصادرة في الفرع الأول. وفي الفرع الثاني سنتعرف على الأساس القانوني للمصادرة:

الفرع الأول: تعريف المصادرة:

ـ أولاً: تعريفها: يستلزم البحث في نظام المصادرة الإدارية ضمن التشريع الجزائري استقراء الكيفية التي تناولتها بها الأنظمة القانونية التي أقرت استقلال العقوبات الإدارية. فإذا كان الأصل التاريخي يقضي بأن المصادرة عقوبة جنائية تخضع حصراً للاحتكار القضائي، إلا أن مفهوم الردع الإداري شهد تحولات جذرية في الآونة الأخيرة؛ فبعد أن كان الفقه يحصر سلطة الإدارة العقابية في نطاق الجزاءات التأديبية والتعاقدية، مستنداً في مشروعيتها إلى الرابطة الوظيفية أو العقدية القائمة بين الفرد والإدارة.

إلا أن هذه المرحلة الفقهية لم تكن لتستسيغ توسيع سلطة الإدارة لتشمل توقيع جزاءات عينية كالمصادرة تأسيساً على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يحجز الوظيفة العقابية للسلطة القضائية. ومع ذلك، أدب التداعيات الاقتصادية والاجتماعية التي خلفتها الحرب العالمية الثانية إلى فرض واقع قانوني جديد، أقصى إلى مراجعة المبادئ التقليدية المستقرة حيث تعالت الأصوات المنادية بضرورة تعزيز التدخل الإداري الحماية النظام العام الاقتصادي. وتبعاً لذلك صدرت حزمة من التشريعات التي منحت الإدارة صلاحية إيقاع جزاءات مباشرة على بعض المخالفات، استجابة لمتطلبات الأمن الاقتصادي وسرعة الردع الإداري¹ ومن خلال ذلك يمكن تعريف المصادرة الإدارية على أنها جزاء مالي ذو طبيعة عينية. ينصب أثره على أموال أو أعيان محددة بذاتها. وهي في الغالب عقوبة تكميلية، يقرها القانون أحياناً على سبيل الوجوب وفي هذه الحالة تقترب في جوهرها من خصائص التدابير الاحترازية الرامية إلى منع تجدد الخطورة الإجرامية أو إزالة مصدر الضرر. بينما قد يقرها المشرع في أحوال أخرى على سبيل الجواز، فتطغى عليها عندئذ الصبغة العقابية البحتة التي تستهدف زجر المخالف وتجريده من العائدات غير المشروعة.

¹ محمد عبد اللطيف. نزع الملكية للمنفعة العامة. دار النهضة العربية. القاهرة. 1996، ص 285.

ـ ثانياً: أنواع المصادرة الإدارية:

تنقسم المصادرة من حيث نطاق شمولها إلى نوعين أساسيين: المصادرة العامة والمصادرة خاصة، ويختلف كل منهما في المحل والمركز القانوني:

1- **المصادرة العامة:** عبارة عن نزع جميع أموال وممتلكات الشخص الخاضع لها ونزع حصة شائعة فيها تشكل نسبة معينة دون تحديد وإضافتها إلى ملكية الدولة، وتحصر جميع الدساتير المعاصرة على حضرها لعدم استيفائها لشروط العقوبة في التشريعات الجنائية المدنية.

2. **المصادرة الخاصة:** عبارة عن نزع ملكية مال محدد مملوك للجاني جبراً عنه وإضافته إلى ملكية الدولة دون مقابل، أي تنصب على مال محدد بذاته ولا تكون إلا بناء على حكم قضائي¹

ـ ثالثاً: الفرق بين المصادرة والغرامة: تتفق المصادرة والغرامة في كونهما جزاءين ذوي طبيعة مالية، إلا أنهما يتمايزان في المحل والأثر القانوني فبينما تُصنف المصادرة كجزاء عيني ينصب مباشرة على أعيان محددة بذاتها ويترتب عليه نقل ملكيتها جبراً إلى الدولة، تعد الغرامة جزاءً نقدياً يقع على الذمة المالية للمخالف بصفة عامة، حيث تنشئ التزاماً بدفع مبلغ من النقود دون اشتراط وروده على مال بعينه. ومن ناحية أخرى، تتسم المصادرة بأنها جزاء غير قابل للتجزئة لارتباطها بكيان مادي محدد، في حين تمتاز الغرامة بالمرونة والقابلية للتقسيم، مما يتيح للإدارة أو القضاء مواءمة مقدارها تتبعاً لجسامة الفعل المرتكب، ومدى المساهمة الجنائية، والمركز المالي للمخالف²

الفرع الثاني: الأساس القانوني للمصادرة الإدارية:

على الرغم من استقرار القاعدة القانونية التي تحصر توقيع المصادرة باعتبارها عقوبة جنائية في يد السلطة القضائية، إلا أن الدول التي تبنت نظاماً مستقلاً لقانون العقوبات الإداري منحت الإدارة صلاحية إيقاع المصادرة كجزاء إداري أصلي أو تبعي لمواجهة فئات محددة من المخالفات الإدارية. ويتجلى ذلك بوضوح في قانون المخالفات الإدارية الألماني. لاسيما في المادة 22 منه، التي أجازت توقيع المصادرة كجزاء تبعي بشرط وجود نص قانوني صريح يجيز ذلك. ويتحقق هذا الإجراء عندما يكون الشيء المملوك للمخالف وقت صدور القرار ذا طبيعة تشكل خطراً على أمن المجتمع، أو إذا كان استعمال الشيء في حد ذاته يشكل جريمة جنائية أو مخالفة إدارية مما يمنح الإدارة سلطة التدخل الفوري لنزع ملكية هذه الأعيان حماية للنظام العام³ وبناءً على ما سبق، يمكن التمييز بوضوح بين المصادرة الجنائية، التي تقع ضمن الاختصاص الحصري للسلطة القضائية ولا تصدر إلا بموجب حكم قضائي حائز لقوة الشيء المقضي به إثر خصومة جنائية مكتملة الأركان، وبين المصادرة الإدارية التي تستمد شرعيتها من القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة المختصة وفقاً لإجراءات إدارية محددة. وإذا كان الأصل في المصادرة أنها عقوبة جزائية تكميلية كما كرسها المشرع الجزائري في المادة 9 الفقرة (5) من قانون العقوبات المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 06-23. فإن جوهرها يتمثل في نقل ملكية أموال المحكوم عليه إلى ذمة الدولة جبراً ودون تعويض. ويبرز هذا التكييف الطبيعة الجزية للمصادرة التي تستهدف تجريد المخالف من الوسائل أو العائدات المرتبطة بالجريمة، مما يفتح المجال للتساؤل حول مدى استقلالية المصادرة الإدارية عن هذا الإطار الجنائي التقليدي⁴

¹ محمد سعد فودة. نفس المرجع السابق. ص 162

² محمد سعد فودة. نفس المرجع السابق. ص 125. 126

³ محمد سعد فودة. النظرية العامة للعقوبات الإدارية. دراسة فقهية وقضائية مقارنة. دار الفكر الجامعي الاسكندرية. 2002. الصفحة 120.

⁴ القانون رقم 06. 23 المؤرخ في 20/12/2006 يعدل ويتمم الامر 66. 56 المؤرخ في 08/06/1966. المتضمن قانون العقوبات.

خروجاً عن الأصل العام الذي يحصر المصادرة في النطاق القضائي، منح المشرع الجزائري للإدارة في حالات استثنائية سلطة إيقاع المصادرة مباشرة بموجب قرارات إدارية، وذلك استجابة لمتطلبات السرعة والردع الفوري في مجالات الضبط الاقتصادي. ويبرز قانون الجمارك¹ كنموذج رائد في هذا الصدد حيث خول لإدارة الجمارك صلاحية مصادرة البضائع ووسائل النقل في حالات التلبس بالتهريب أو المخالفات الجمركية الصارخة دون انتظار صدور حكم قضائي نهائي، وذلك لعلة لحماية الاقتصاد الوطني ومنع تداول السلع غير المشروعة. كما يمتد هذا الاختصاص إلى مجالات أخرى مثل قانون الصيد البحر² الذي يمنح الإدارة سلطة مصادرة أدوات الصيد الممنوعة أو المنتجات الصيدية غير المطابقة للمواصفات، مما يؤكد صيرورة المصادرة الإدارية كأداة سيادية بيد الإدارة لضبط النظام العام والحفاظ على الثروات الوطنية.

¹ قانون رقم 07.79 المؤرخ في 1979 يتضمن قانون الجمارك. المعدل والمتمم بموجب القانون 04.17. الجريدة الرسمية العدد 30. 1979.
² قانون رقم 11.01 المؤرخ في 3 يوليو 2001. يتعلق بالصيد البحري وتربيته المائيات. المعدل والمتمم. الجريدة الرسمية العدد 36. 2001

ملخص الفصل الثاني:

تتمحور المنظومة العقابية الإدارية في التشريع الجزائري حول تفعيل سلطة الردع عبر مسارين إجرائيين الأول ذو طبيعة مالية، تتصدره "الغرامة الإدارية" كألية قانونية مستقلة عن المسار الجنائي تهدف إلى ضمان الامتثال التنظيمي في مجالات المنافسة المرور، والأنشطة التجارية، وتؤازرها "المصادرة الإدارية" كجزاء عيني يستهدف تجريد المخالف من الوسائل أو العائدات غير المشروعة حماية للنظام العام الاقتصادي والجماري. أما المسار الثاني فيتجسد في الجزاءات المقيدة للمراكز القانونية، وفي مقدمتها سحب التراخيص والاعتمادات" الذي تمارسه الهيئات الإدارية والضبطية المستقلة كعقوبة مهنية تنهي الوجود القانوني للنشاط عند الإخلال بالالتزامات الجوهرية، إضافة إلى "قرارات الهدم" التي تمثل ذروة امتيازات السلطة العامة في مجال العمران. وتخلص الدراسة إلى أن مشروعية هذه الجزاءات تظل محكومة بضوابط إجرائية صارمة تكفل حق الدفاع، وتضمن التوازن بين مقتضيات النجاعة الإدارية وحماية الحقوق الفردية تحت رقابة القضاء الإداري.

خاتمة

ختاماً لما سبق وعلى ضوء ماتم التطرق له في موضوع المذكرة المعنونة بـ "الجزاءات الإدارية في مجال الضبط الإداري"، نستخلص أنه إذا كان الضبط الإداري يهدف إلى المحافظة على النظام العام بمفهوميه التقليدي والمتمثل في، الأمن العام و السكينة العامة والصحة العامة، والمفهوم الحديث والذي أضاف عنصرين وهما الآداب العامة و جمال الرونق. ومنه نقول أن الجزاءات الإدارية جاءت لتحمي أهداف الضبط الإداري، أو ما يعبر عنه بالضبط العلاجي والذي هو عبارة عن مجموعة من الجزاءات الإدارية بمفهوم المخالفة، وقد أثارت فكرة الجزاءات الإدارية العديد من التساؤلات حول المعيار المعتمد في تعريفها بين مؤيد للمعيار العضوي أي الجهة المختصة بتوقيعها، والمعيار الموضوعي حول الإجراءات المتخذة لتوقيعها. وبالتالي أضحي الجزاء الإداري اليوم أداة استراتيجية بيد السلطة العامة، تتجاوز في فاعليتها الأساليب التقليدية للردع الجنائي في المسائل التنظيمية. فإذا كان الضبط الإداري يمثل الدرع الوقائي "لنظام العام، فإن الجزاء الإداري يمثل الأداة العلاجية" التي تضمن انصياع الأفراد للقواعد الضبطية، مما يخلق توازناً بين ضرورة استمرار المرفق العام وحماية كيان الدولة.

أولاً: النتائج المتوصل إليها

من خلال الاستقصاء القانوني والفقهني الموضوع الدراسة، يمكن تركيز أهم النتائج فيما يلي:

الطبيعة القانونية المزدوجة: كيف الجزاء الإداري على أنه قرار إداري منفرد صادر عن سلطة عامة، وهو في ذات الوقت أداة ردعية تهدف إلى تقويم السلوك المخالف للنظم واللوائح دون الحاجة إلى ولوج تطور معايير التعريف: أثبتت الدراسة أن تعريف الجزاء الإداري يتأرجح بين المعيار العضوي (بالنظر للجهة المصدرة والمعيار الموضوعي بالنظر للطبيعة المخالفة والإجراء، مع ترجيح كفة المعيار المختلط الذي يجمع بينهما لضمان تحديد دقيق المجال إعماله.

الموقف التشريعي المقارن تباينت السياسات التشريعية في مأسسة العقوبات الإدارية فبينما اتجه المشرعان الألماني والإيطالي نحو "التقنين المستقل" للجزاءات الإدارية، فضل المشرعان المصري والجزائري "التشثيت التشريعي" ببعثرة هذه الجزاءات عبر نصوص قانونية قطاعية متفرقة.

تكريس السلطة الردعية في الجزائر اعترف المشرع الجزائري صراحة للإدارة بسلطة الردع سواء للهيئات التقليدية أو الهيئات المستقلة من خلال ترسانة من التدابير كالغرامات الغلق الإداري سحب التراخيص، وقرارات الهدم، مع إخضاعها الرقابة مجلس الدولة لضمان عدم الانحراف بالسلطة.

مبدأ المشروعية والضمانات خلصت الدراسة إلى أن مشروعية الجزاء الإداري مرهونة باحترام حزمة من الضمانات الجوهرية، وعلى رأسها مبدأ التناسب بين الجرم الإداري والعقوبة، وحق الدفاع والتسبب الإلزامي للقرارات، والإخطار المسبق.

ثانياً: التوصيات والمقترحات

وعليه نقترح جملة من التوصيات الرامية لتطوير فعالية النظام القانوني للجزاءات الإدارية في الجزائر -نقترح صياغة مدونة عامة للجزاءات الإدارية توحد القواعد الإجرائية والموضوعية، على غرار قانون العقوبات لضمان الوضوح النصوص القانوني ومنع التضارب

- تقييد السلطة التقديرية ضرورة وضع معايير تشريعية دقيقة تحد من توسع الإدارة في تقدير العقوبة، لضمان عدم تحولها إلى خصم وحكم في آن واحد، بما يحفظ حقوق الأفراد من التعسف.
- عصرنة الإجراءات تبسيط مسار توقيع الجزاء الإداري بما يضمن الفعالية الزمنية والردع الفوري مع مراعاة عدم التضحية بالضمانات والموضوعية لنظرية العقاب. الدستورية
- استقلالية جهة العقاب العمل على إسناد سلطة توقيع الجزاءات الكبرى إلى لجان أو هيئات تتمتع بالاستقلال والحياد التام عن الهيئة التنفيذية المباشرة، لضمان تجرد القرارات الردعية.
- تعزيز الرقابة القضائية ضرورة تفعيل رقابة "الملائمة" من طرف القاضي الإداري على قرارات الجزاء، وعدم الاكتفاء برقابة المشروعية الخارجية، لضمان حماية أسمى للحقوق والحريات العامة.

قائمة المصادر والمراجع

- الدستور الجزائري 1996، المعدل والمتمم بالقانون 23/20 الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 82، الصادرة ب 30 ديسمبر 2020.
- الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 8 يوليو 1966 المتضمن قانون للعقوبات الجزائري المعدل قانون رقم 06-24 مؤرخ في 19 شوال عام 1445 الموافق 28 أبريل سنة 2024، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 30، الصادرة بتاريخ 30 أبريل 2024.
- الامر رقم 03/09 المؤرخ في 22 جويلية 2009، المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرقات وسلامتها وامنها. المعدل والمتمم القانون رقم 14/01 المؤرخ في 19 اوت 2001، الجريدة الرسمية، العدد 45 الصادرة بتاريخ 29 يوليو 2009.
- القانون رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 12، الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012.
- قانون رقم 10-11 مؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، عدد 37، صادر في 1 شعبان عام 1432 الموافق 3 يوليو سنة 2011، معدل ومتمم.
- قانون رقم 02/04 المؤرخ في 23 يونيو 2004 المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية، العدد 43، المعدل والمتمم.
- القانون رقم 08-04 المؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1425 الموافق 14 أوت سنة 2004، المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 52 الصادرة بتاريخ 18 أوت 2004.
- القانون رقم 02-04 المؤرخ في 5 جمادى الأولى عام 1425 الموافق 23 يونيو سنة 2004، يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية، الجريدة الرسمية عدد 41 لسنة 2004 والمعدل بالقانون رقم 06-10 المؤرخ في 5 رمضان عام 1431 الموافق 15 غشت سنة 2010، الجريدة الرسمية عدد 46 لسنة 2010.
- القانون رقم 03/2000 المؤرخ فيه 5 اوت 2000. المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية. الجريدة الرسمية. العدد 48. الصادرة سنة 2000.
- أمر رقم 03-03 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1429 الموافق 19 يوليو سنة 2003 المتعلق بالمنافسة الجريدة الرسمية رقم 43 المؤرخة في 20 جويلية 2003، المعدل والمتمم.
- قانون رقم 07/79 المؤرخ في 1979 يتضمن قانون الجمارك، المؤرخ في 21 يوليو 1979، الجريدة الرسمية العدد 30. لسنة 1979، المعدل والمتمم القانون رقم 04-17 مؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1438 الموافق 16 فبراير سنة 2017.
- قانون رقم 11/01 المؤرخ في 3 يوليو 2001، يتعلق بالصيد البحري وتربيته المائية، الجريدة الرسمية العدد 36، لسنة 2001، المعدل والمتمم.
- القانون رقم 04/11 المؤرخ في 17 فيفري 2011 الذي يحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية. الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية. العدد 14، لسنة 2011.
- القانون 29/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم بالقانون 05/04، والمعدل والمتمم القانون رقم 15.08 المؤرخ في 20 جويلية 2008، المحدد لقواعد مطابقة البيانات واتمام انجازها، الجريدة الرسمية، عدد 44، المؤرخ في 3 اوت 2008.

- المرسوم التنفيذي رقم 25/169 المؤرخ في 22 جوان 2025 المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي الاساسي رقم 04/381 المتضمن القانون المنظم لحركة المرور الجريدة الرسمية 43 لسنة 2025.
- المرسوم التنفيذي رقم 91/ 416 المؤرخ في 2 نوفمبر 1991. يحدد شروط احداث المنشآت الرياضية واستغلالها. الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية العدد 60 الصادرة بتاريخ 20 نوفمبر 1991.
- المرسوم التنفيذي رقم 19.15 المؤرخ في 25 جانفي 2015، المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، الجريدة الرسمية، العدد 07، المؤرخ في 12 فيفري 2015.

ثانيا- الكتب

- ابو الحسن علي بن محمد الموردي، الاحكام السلطانية والولايات الدينية، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، 1985
- عبد الرحمن بن خلدون، مقدمة ابن خلدون، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2004،
- بوعلام عبد الحميد، الضبط الاداري في التشريع الجزائري المعاصر، دار الفكر العربي، الجزائر، 2022.
- علاء الدين عشي. مدخل القانون الاداري. دار الهدى. الجزائر 2012
- عمار عوابدي. نظرية القرارات الإدارية بين علم الادارة والقانون الاداري. دار هومة. الجزائر 1999
- ناصر لباد. الوجيز في القانون الاداري. الطبعة 11 دار المجد للنشر والتوزيع. الجزائر. 2010
- أمين مصطفى محمد. النظرية العامة لقانون العقوبات الاداري. دار الجامعة الجديدة. مصر. 1996.
- محمد باهي أبو يونس. الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة. دار الجامعة الجديدة. الاسكندرية. 2000.
- محمد سعد فودة. النظام القانوني للعقوبات الإدارية. دار الفكر الجامعة الجديدة. الإسكندرية. مصر 2011 .
- فهد يوسف الكساسبة، وظيفة العقوبات الإدارية، الطبعة الاولى. دار وائل للنشر والتوزيع. عمان. 2010
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة. ضمانات مشروعية العقوبات الادارية العامة. منشأة المعارف. الاسكندرية. 2008.
- محمد الصغير بعلي. العقود الإدارية. دار العلوم للنشر والتوزيع. عنابة. 2005.
- محمد سامي الشوا. القانون الاداري الجزائري. دار النهضة العربية. القاهرة. 1996.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة. ضمانات مشروعية العقوبات الادارية العامة. المركز القومي للإصدارات. القانونية 2008.
- محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي. مصر. 1978.
- مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية 1990
- ياسر أنور علي، شرح النظرية العامة للقانون الجنائي 1990
- غنام محمد غنام. القانون الاداري الجنائي. دار النهضة العربية. مصر، دون تاريخ نشر .
- محمد عبد اللطيف. نزاع الملكية للمنفعة العامة. دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.
- محمد سعد فودة. النظرية العامة للعقوبات الإدارية ،دراسة فقهية وقضائية مقارنة. دار الفكر الجامعي الاسكندرية. 2002.
- محمد جمال عثمان جبريل. الترخيص الاداري دراسة مقارنة رسالة دكتوراه كلية الحقوق. جامعة عين الشمس. القاهرة 1992.
- حسين درويش عبد الحميد. نهاية القرار الاداري عن غير القضاء. دار النهضة العربية. القاهرة. 1999 .
- محمد احمد فتح الباب، النظام القانوني لأحكام البناء في مصر، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، مصر 2000 .

- عادل سعد الدين محمد ابو الخير، البوليس الاداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 2008،
- عمار عوابدي، القانون الاداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005
- حسام مرسي، سلطه الادارة في مجال الضبط الاداري، دراسة مقارنة بين القانون الوضعي والفقه الاسلامي، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2011.
- عمار بوضياف، الوجيز، في القانون الاداري، دار الريحانة، الجزائر، 2002.
- عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الاداري في النظم الوضعية المعاصرة والشرعية الاسلامية، الطبعة الاولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007

ثالثا - الاطروحات والمذكرات:

- تواتي نصيرة، المركز القانوني للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، مذكره لنيل درجة الماجستير في القانون. فرع قانون الاعمال جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر. 2005/2004.
- عزاوي عبد الرحمن. الرخص الادارية في التشريع الجزائري رسالة دكتوراه، علوم كلية الحقوق جامعته بن عكنون الجزائر السنة الجامعية 2008/2007.
- نسيغة فيصل. الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، مذكره دكتوراه كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة 2011/ 2012.
- قرفي ابتسام، النظام القانوني للعقوبة الإدارية في الجزائر. مذكره ماجستير في الحقوق. جامعة قاصدي مرباح ورقلة. الجزائر. 2013.
- لوصيف خولة، الضبط الاداري مقدمة مذكره لنيل شهادة الماستر قانون اداري كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2016/2015.

رابعا- الاحكام والقرارات القضائية:

- قرار مجلس الدولة الجزائري رقم 19452 بتاريخ 2003/12/30 بين مساهمي البنك التجاري الصناعي واللجنة المصرفية، مجله مجلس الدولة الجزائري، العدد 06، سنة 2003 .
- قرار مجلس الدولة الجزائري رقم 18296 الصادر بتاريخ 2006/01/04 بين عبد المؤمن خليفه واللجنة المصرفية.

المملخص

الملخص:

تعد هذه الدراسة مقارنة قانونية لموضوع الجزاءات الإدارية في مجال الضبط الإداري، بوصفه أحد المحاور الجوهرية في القانون الإداري الحديث، والركيزة الأساسية لتحقيق التوازن بين مقتضيات النظام العام وحماية الحريات الفردية. ينطلق البحث من الدور الوقائي للضبط الإداري الرامي لصون النظام العام بعناصره التقليدية والأمن، الصحة والسكينة وأبعاده الحديثة الجمال العمراني والبيئة، وذلك عبر استغلال الإدارة لوسائلها القانونية والمادية والبشرية، مع تقييد سلطتها التقديرية بمبدأ المشروعية والرقابة القضائية. كما تسلط المذكرة الضوء على ماهية الجزاءات الإدارية كتدابير عقابية مستقلة تفرضها الإدارة مباشرة لمواجهة مخالفة التنظيمات، مبرزة تطورها التاريخي وخصائصها التي تميزها عن العقوبات الجنائية والتأديبية. وقد خلصت الدراسة إلى أن هذه الجزاءات تمثل أداة ردعية فعالة لضمان الامتثال القانوني، بشرط إحاطتها بضمانات إجرائية تمنع التعسف الإداري وتكفل صون الحقوق الفردية.

الكلمات المفتاحية:

النظام العام، المشروعية، الجزاءات الإدارية، الضبط الإداري، الحريات العام

Abstract

This study constitutes a legal approach to the issue of administrative sanctions within the field of administrative policing, as it is considered one of the fundamental pillars of modern administrative law and a key mechanism for maintaining a balance between the requirements of public order and the protection of individual freedoms. The research starts from the preventive role of administrative policing, which aims to safeguard public order in its traditional components—security, public health, and public tranquility—as well as its modern dimensions, including urban aesthetics and environmental protection. This is achieved through the use of legal, material, and human resources by the administration, while its discretionary power remains subject to the principle of legality and judicial oversight.

The study also highlights the nature of administrative sanctions as independent punitive measures imposed directly by the administration to address violations of regulations. It emphasizes their historical development and the characteristics that distinguish them from criminal and disciplinary penalties.

The study concludes that administrative sanctions represent an effective deterrent tool to ensure legal compliance, provided that they are surrounded by procedural safeguards that prevent administrative abuse and guarantee the protection of individual rights.

Keywords:

Administrative policing, public freedoms, administrative sanctions, legality, public order.

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
I	اهداء
II	شكروالعرفان
III	فهرس المحتويات
X	قائمة المختصرات
أ الى ج	مقدمة
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للضبط الإداري والجزاءات الادارية	
02	تمهيد
03	المبحث الأول: مفهوم الضبط الإداري والجزاءات الادارية
03	المطلب الأول: تعريف الضبط الإداري وخصائصها
06	المطلب الثاني: هيئات ووسائل الضبط الاداري
11	المبحث الثاني: مفهوم الجزاءات الادارية
11	المطلب الأول: نشأة وتعريف الجزاء الاداري
16	المطلب الثاني: اساس القانوني للجزاءات الادارية
22	ملخص الفصل الاول
الفصل الثاني: مقارنة تطبيقية الجزاءات الإدارية في مجال الضبط الإداري	
23	تمهيد
23	المبحث الأول: الجزاءات الإدارية المالية الماسة بالأشخاص
24	المطلب الأول: سحب التراخيص
29	المطلب الثاني: قرار الهدم
30	المبحث الثاني: الجزاءات الإدارية الماسة بالأموال
30	المطلب الأول: الغرامة المالية
34	المطلب الثاني: المصادرة الادارية
37	ملخص فصل الثاني
38	خاتمة
41	قائمة المصادروالمراجع
45	ملخص

المختصرات	الكلمة الكاملة
ج.د.ج.ج	الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية
م.ت.ر	مرسوم تنفيذي رقم
ص ص	من صفحة الى الصفحة
ص	صفحة