

تسبب القرارات العقابية للهيئات الإدارية المستقلة

أعراب أحمد أستاذ مساعد "أ"

كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو

مقدمة:

زودّ المشرع الهيئات الإدارية المستقلة بسلطة توقيع عقوبات إدارية تتخذ في الأصل لاختصاص القاضي الجنائي، وذلك في سياق رفع التجريم عن بعض الجرائم الاقتصادية مباشرة مع دخول الدولة عصر الانفتاح الاقتصادي، إلا أن احتفاظ هذه العقوبات بالطابع الردعي يجعلها تمثل مساسا خطيرا بحقوق وحرّيات الأشخاص الاقتصاديين، المكفولة دستوريا لاسيما حرية التجارة والاستثمار، مما يستدعي تأطيرها بضمانات المحاكمة العادلة.

يعدّ التسبب من الضمانات الجوهرية التي تكفل عدالة وشرعية العقوبة الإدارية التي تسلطها هيئة الضبط، بحكم ارتباطه بالأصول الدستورية في العقاب وكذا اتصاله ببعض المبادئ ذات القيمة الدستورية، كالحق في الدفاع وكذا تعزيز الرقابة القضائية على القرارات الإدارية.

يقصد بالتسبب ذكر السبب الذي يبنى عليه القرار الإداري في صلبه. والسبب هو الحالة القانونية أو الواقعية السابقة للقرار، والدافعة إلى اتخاذه من لدن الهيئة المختصة. بذلك يعتبر التسبب من العناصر الأساسية في إنشاء القرار الإداري من الناحية الموضوعية وفي بنائه الشكلي، ومن ثم يمنح للقرار مشروعية خارجية لاحقة للمشروعية الداخلية، التي تجسد المشروعية الأصلية،

بما أنها تتعلق بالإجراء الإداري الذي يرتبط بركن السبب، وتبعاً لذلك فإن القواعد التي تحكم أشكال القرارات الإدارية تنشئ ما يسمى بالإجراء الإداري غير التنازعي، والذي يستلزم التسبب الدقيق لهذه الأعمال⁽¹⁾.

وترتيباً على ذلك يغدو التسبب من المتطلبات الشكلية والإجرائية، التي يقتضي أن تحاط بها القرارات العقابية المخولة لهذه الأجهزة المستقلة. لكن طالما أن هذا الفرض لا يعتبر إلزامياً من حيث المبدأ إلا بنص شكلي، فإنه من الضروري أن يتم تكريسه بالقانون وبشكل صريح.

وبناء عليه، نتساءل حول مدى تأطير المشرع للسلطة العقابية للهيئات الإدارية المستقلة بضمانة التسبب، حمايةً لحقوق المتعاملين الاقتصاديين، وتجسيداً لاحترام القانون في ميدان الضبط الاقتصادي؟

إن الإجابة عن هذه الإشكالية يتطلب استظهار موقف المشرع من التسبب، في كل من قوانين الضبط الاقتصادي والقوانين ذات الصلة بها، (أولاً) وكذا تبيان أهميته بالنسبة للمتعاملين الاقتصاديين، وبالنسبة لتفعيل الرقابة القضائية على قرارات هيئات الضبط التي تنطوي على سلطة العقاب (ثانياً).

(أولاً) - موقف المشرع من إلزامية تسبب القرارات العقابية للهيئات الإدارية المستقلة:

⁽¹⁾ - « La nécessité de procéduraliser le fonctionnement du régulateur conduit notamment à exiger une motivation précise de ses décisions », DU MARI (B), Droit public de la régulation économique, P.S.P et Dalloz, 2004, p. 528. ; KARADJI (M) et CHAIB (S), « Le droit à la motivation des actes administratifs, en droit français et algérien », revue IDARA, volume 15, numéro 1, 2005, p.46; ZOUAIMIA (R) et ROUAULT (M-C), Droit administratif, édition BERTI ; Alger, 2009, p.p159-162. ; DUPUIS (G), GUEDON (M-J) et CHRESTIEN (P), Droit administratif, Armand Colin, Paris, 2004, p. 463.

نتعرض في هذا العنصر إلى تبيان موقف المشرع الجزائري من التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية العقابية في قوانين الضبط الاقتصادي و في القواعد العامة.

1- نطاق إلزامية التسبب في ضوء قوانين الضبط الاقتصادي :

خول المشرع للهيئات الإدارية المستقلة سلطة توقيع جزاءات إدارية حقيقية، تمارسها بموجب قرارات إدارية فردية، تستهدف المراكز القانونية للأعوان الاقتصاديين الذين يفترض ارتكابهم أفعالا مخالفة للقانون المنظم لنشاطهم. غير أنه على الرغم مما تمثله هذه القرارات القمعية من مساس بالحقوق والحريات الاقتصادية لهؤلاء الأشخاص، إلا أن المشرع الضبطي لم يلزم معظم سلطات الضبط بتسببها، ويستثني من ذلك بعض قرارات مجلس المنافسة ولجنة ضبط الكهرباء والغاز وكذا سلطة ضبط البريد والاتصالات الإلكترونية.

ألزم قانون المنافسة⁽¹⁾ مجلس المنافسة بتسبب بعض أعماله الانفرادية ذات الطابع القمعي، وذلك بمقتضى المادة 45 التي أوردت في فقرتها الأولى، أنه يتعين على المجلس تعليل الأوامر التي يتخذها بهدف وضع حد للممارسات المعاينة المقيدة للمنافسة عندما تكون الملفات والعرائض المرفوعة إليه، والتي يبادر هو بها من اختصاصه. إلا أنه باستقراء الفقرة الثانية من هذه المادة يلاحظ أن القرارات المتضمنة لعقوبات مالية تغلت من إلزامية التسبب.

(1) - أمر رقم 03-03، مؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج، العدد 43 صادر بتاريخ 19 يوليو سنة 2003، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-12 مؤرخ في 25 يونيو سنة 2008، ج.ر.ج.ج، العدد 36 صادر بتاريخ 25 يونيو 2008، وبالقانون رقم 10-05 مؤرخ في 15 غشت 2010، ج.ر.ج.ج، العدد 46 صادر بتاريخ 15 غشت 2010.

الأمر نفسه ينطبق على العقوبات المالية المنصوص عليها في المواد 56، 59 و62 من القانون نفسه، هذا رغم خطورة هذه الطائفة من العقوبات على الذمة المالية للمؤسسات التي تقع تحت طائلتها، بل وقد تضع وجودها واستمراريتها في السوق على المحك، خاصة إذا علمنا أن مقدار هذه العقوبات قد يصل إلى ستة (6) ملايين دينار أو 12% من مبلغ رقم الأعمال المحقق خلال آخر سنة مالية مختتمة، ويمكن أن تطال جل القطاعات المعنية بالضبط الاقتصادي بحكم الاختصاص العمودي لمجلس المنافسة.

أما بالنسبة للقانون المتعلق بالكهرباء والغاز⁽¹⁾ فلم يشر بصريح العبارة إلى وجوبية تسبب لجنة الكهرباء والغاز لسلطتها العقابية، لكن بالرجوع إلى مضمون المادة 149 التي نصت على أن اللجنة يمكنها في حالة التقصير الخطير سحب رخصة الاستغلال نهائياً، ويجب أن تسجل صراحة في قرار السحب حالات التقصير المعايين. يستشف من ذلك أن المشرع يهدف إلى إلزام اللجنة ببيان الاعتبارات التي يبنى عليها قرارها، كتابة في صلبه.

وفي سياق آخر أكثر وضوحاً، أورد المشرع في المادتين 139 و150 من قانون الكهرباء والغاز أنه يتعين أن تكون العقوبات التي تسلطها سلطة الضبط مبررة ويمكن أن تكون موضوع طعن قضائي. يقصد بالتبرير هنا، حمل الهيئة على ذكر الوقائع المثبتة للمخالفة المرتكبة، وكذا الأسس القانونية التي استندت إليها في اتخاذ القرار الذي ينطوي على سلطة العقاب بشكل دقيق في منته، تحت

(1) - قانون رقم 02-01، مؤرخ في 05 فبراير سنة 2002، يتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر.ج.ج العدد 08 صادر بتاريخ 05 فبراير سنة 2002.

بموجب نظامها الداخلي⁽¹⁾.

بناء على ما سبق يلاحظ أن قوانين الضبط الاقتصادي يشوبها قصور في تأطير السلطة القمعية لهيئات الضبط، نتيجة التركيز المحتشم لضمانة التسبب، رغم خطورة هذه السلطة على حقوق وحرية المتعاملين الاقتصاديين، الأمر الذي يستدعي البحث في القواعد العامة، لعلنا نجد من الأحكام ما يضع التزاما عاما على سلطات الضبط حتى تقوم بتسبب قراراتها التي تتطوي على سلطة العقاب.

2- مدى خضوع القرارات العقابية لهيئات الضبط لشروط التسبب وفقا للقواعد العامة:

قبل سنة 2006 لم يلزم المشرع الإدارات والهيئات العمومية الأخرى بتسبب قراراتها الإدارية الفردية كقاعدة عامة؛ عدا بعض الحالات المحددة بنصوص خاصة كقوانين الضبط، حيث أنه على الرغم من وجود نص عام ينظم العلاقة بين الإدارة والمواطن هو المرسوم رقم 88-131⁽²⁾ الذي أشار إلى وجوب تسبب قرارات الإدارات العمومية، إلا أن ذلك كان بشأن طائفة واحدة من القرارات تعد الأقل إعمالا، نصت عليها المادة 10 يتعلق الأمر بمقرر رفض السماح للمواطن بالاطلاع على الوثائق والمعلومات الإدارية، التي تخصه. في حين كان من

(1) – Décision de la commission bancaire n°4-2005 du 20 avril 2005, portant règles d'organisation et de fonctionnement de la commission bancaire, cité par ZOUAIMIA (R), Droit de la responsabilité disciplinaire des agents économiques : l'exemple du secteur financier, OPU, Alger, 2010, p. 88-99

(2) – مرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 04 جويلية 1988، يتعلق بتنظيم العلاقة بين

الإدارة والمواطن، ج.ر.ج. العدد 27 صادر بتاريخ 04 جويلية 1988.

المفروض أن يوسع من دائرة القرارات التي يشتملها عنصر التسبب، على اعتبار أن المرسوم أعلاه يعد القانون المرجعي لمثل هكذا ضمانات، بحكم ارتباط موضوعه بشكل مباشر بعلاقة الإدارة بالأفراد، وما لذلك من أثر على حقوق الأفراد وحررياتهم، في ظل هذه العلاقة غير المتساوية، بالنظر إلى المركز الممتاز للإدارة، صاحبة امتيازات السلطة العامة⁽¹⁾.

استوحى المشرع الجزائري المرسوم رقم 88-131 من نظيره الفرنسي حيث يقابله القانون رقم 79-587 المتعلق بتسبب الأعمال الإدارية وتحسين علاقة الإدارة بالجمهور⁽²⁾ إلا أنه لا يتوفر على نفس المواصفات لاسيما فيما يخص القواعد الحمائية، ذلك أن القانون الفرنسي كرس إلزامية تسبب القرارات الإدارية التي تصدر في غير صالح المواطنين كقاعدة، كما خص هذه القاعدة بمجموعة من الاستثناءات، يستبعد بمقتضاها التسبب وذلك استجابة لمقتضيات معينة؛ كمقتضى المرونة الذي يطبع العمل الإداري⁽³⁾.

أمام النقص الذي يشوب هذا المرسوم_والذي استمر طويلا_ تدخل القضاء الإداري من خلال مجلس الدولة، الذي يعود له الفضل في إيجاد حل لمسألة

(1) - إن طبيعة وخصوصية المرسوم 88-131 أعلاه تجعل منه قانون يتميز بالثبات والاستقرار من حيث أحكامه ومضامينه لذلك يعد المجال الطبيعي لتنظيم وتكريس حالة عامة وضمانة من ضمانات حماية الحقوق والحرريات الأساسية للأشخاص على شاكلة التسبب الوجوبي للقرارات التي تصدر في غير صالح الأشخاص.

(2) - Loi n°79-587 du 11 juillet 1979, relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public (J.O.R.F 12 juillet 1979).

(3) - DUPUIS (G) et autres, op.cit. p 464 et 465.

التسبب، وذلك بمقتضى قرار 09 فيفري 1999 في القضية بين يونيون بنك ، ضد محافظ البنك المركزي آنذاك، باعتباره الممثل القانوني للجنة المصرفية، حيث طعنت هذه المؤسسة المصرفية في قرار عقابي للجنة، يقضي بسحب الاعتماد، مما جاء فيه «أن المقرر المعاد المتضمن وقف الاعتماد جاء غير مسبب مخالفاً بذلك المبادئ العامة للقانون التي تشترط في هذه الحالة تسبب القرار الذي يضر بحقوق الطرف الآخر...»⁽¹⁾.

يلاحظ أن مجلس الدولة قد اعتبر تسبب القرارات الإدارية التي تضر بالطرف الآخر من المبادئ العامة للقانون، و ذلك دون تحديد الجهات المصدرة لهذه القرارات و لا طبيعة الأشخاص المستهدفون بها. و هو ما يفيد أن كل الجهات المزودة بالسلطة التقريرية مهما كانت طبيعتها القانونية معنية بهذا المبدأ⁽²⁾. و على هذا الأساس بإمكان المتعاملين الاقتصاديين الاحتجاج بغياب تسبب العقوبات المسطرة عليهم من طرف هيئات الضبط، أمام القضاء. كما أنه بوسع القاضي أن يستند إلى هذا المبدأ العام في حل النزاع، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. مع التأكيد على أمر مفاده أن مجلس الدولة قد أكد على اجتهاده

(1) - مجلس الدولة، قرار مؤرخ في 09 فيفري 1999، قضية اتحاد البنك المؤسسة المالية في شكل شركة المساهمة، ضد محافظ البنك المركزي، مجلة إدارة، العدد 01، 1999، ص 193-199.

(2) - ZOUAÏMIA (R) et ROUAULT (M.C), droit administratif, Op.cit, p. 43-49.

هذا في قرارات لاحقة⁽¹⁾. كما انه لم يتوقف عند هذا الحد، حيث أقدم على تعميم اشتراط التسبب على كافة القرارات دون استثناء، وذلك بموجب قرار فريد ومثير للجدل، جاء فيه: «حيث أن المقرر المطعون فيه جاء غير مسبب في حين أن كل قرار، إداريا كان أم قضائيا يجب أن يكون مسببا، وهذا وحده يكفي لإلغائه...»⁽²⁾.

الملاحظ أن مجلس الدولة قد سوى بين العمل الإداري والعمل القضائي بخصوص التسبب الوجودي، رغم أن تسبب الأحكام القضائية يعتبر مبدأ دستوري ومن ثم لا يحتمل أي استثناءات قد تتقرر بموجب نص تشريعي أو تنظيمي، وهو مفروض على المشرع، بينما تسبب القرارات الإدارية ليس إلزامي من حيث المبدأ، إلا بوجود نص قانوني يفرضه.

ثم إن القرارات الإيجابية أو الودية باعتبارها غير مضرّة، لا يوجد داع لتسببها كأصل عام، كذلك الأمر بالنسبة لبعض القرارات التنظيمية في شاكلة المراسيم التنفيذية، إذ بحكم كونها قواعد عامة ومجردة، لا يمكن أن تستهدف مركزا قانونيا ذاتيا وشخصيا، مما يتعذر في معظم الأحيان خضوعها لرقابة القضاء من هذا الجانب.

غير أن ما ينبغي الإشارة إليه، هو أن مجلس الدولة أسهم من خلال اجتهاداته في تأطير السلطة القمعية للسلطات الإدارية المستقلة بصفة عامة،

(1) - على سبيل المثال: مجلس الدولة، قرار مؤرخ في 01 أفريل 2003، قضية البنك الجزائري الدولي (AIB) ضد محافظ البنك المركزي ومن معه، مجلة مجلس الدولة، العدد 06-2005، ص 64-67.

(2) - مجلس الدولة، قرار مؤرخ في 11 فبراير 2002، مجلة مجلس الدولة، العدد 01، 2002، ص 147.

عام بتسبب القرارات الإدارية التي تصدر في غير صالح المواطن، على نحو يجعل من التسبب قاعدة بالنسبة لهذه الطائفة من القرارات، ومن ثم أضحي من الموجبات الشكلية الإجرائية التي يلزم على هذه الجهات التي تتصرف في إطار امتيازات السلطة العامة الاستجابة لها، تحت طائلة تعريض قراراتها المضرة للإبطال.

ترتبا على ذلك، طالما أن السلطات الإدارية المستقلة من الأشخاص المعنوية العامة المذكورة في المادة 11 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، باعتبارها إدارات مستحدثة ومن الهيئات العمومية، فإنها تطالها مقتضيات هذا الحكم، وبذلك فهي ملزمة بتسبب قراراتها العقابية سواء تم التنصيص على ذلك في القوانين المنظمة لها أو لم يتم التنصيص عليه⁽¹⁾ وإلا عدت مشوبة بعدم المشروعية.

يؤاخذ على المشرع أنه لم يتعرض في المادة 11 أعلاه للاستثناءات التي يمكن أن ترد على قاعدة التسبب⁽²⁾ والتي تملئها مقتضيات مرونة العمل الإداري وفعاليته⁽³⁾، كحالة الاستعجال القصوى وحالة القرار الضمني بالرفض، الذي

(1) - عيساوي عز الدين، الرقابة القضائية على السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015، ص 373.

(2) - أنظر: بوفراش صفيان، مرجع سابق ص 112-120.

(3) - لعل هذه المقتضيات العملية هي التي جعلت المجلس الدستوري الفرنسي يتمتع عن منح قيمة دستورية للتسبب، هذا على الرغم من اعترافه أن الالتزام المفروض على سلطة الضبط بتسبب العقوبات التي تتخذها يمثل ضمانة جوهرية يستجوبها الاعتراف لها بسلطة ممارسة العقاب،

يتعذر تسببها بحكم طبيعتها⁽¹⁾، وكذا حالة وجود أسرار معينة يحميها القانون، مما يحول دون إمكانية خروج سلطة الضبط عليها إذا دفعها إلى ذلك اعتبارات أولى بالرعاية أو حماية مصالح أجدر بالعناية⁽²⁾. إن هذا الوضع قد يؤدي إلى ظهور بعض المشاكل من الناحية العملية، إذا لم ترد هذه الاستثناءات في القوانين المنظمة لهذه السلطات.

وعليه بالرجوع إلى قوانين الضبط الاقتصادي، عدا الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة الذي تضمن في المادة 30 منه على جواز استبعاد مجلس المنافسة تأسيس قراراته على وثائق ومستندات تمس بسرية المهنة، فإن باقي القوانين لا تتضمن أي إشارة لهذه الاستثناءات⁽³⁾.

كونه يعمل على تحقيق الأهداف ذات القيمة الدستورية مثل الحقوق والحريات. بذلك تبنى المجلس الدستوري موقفا وسطا حيال التسبب كونه يعمل على تحقيق الأهداف ذات القيمة الدستورية مثل حماية الحقوق والحريات، إذ اعترف بأهمية دون أن يفرضه برمته دستوريا، فصاغ قاعدة توجيهية للمشرع مفادها اعتباره ضمانا ينبغي تلازمها مع الجزاء، ولكن في حدود ما تأذن به الاعتبارات والظروف.

(1) - Cons-const. 88-248 déc du 17 janvier 1989, 30^{ème} cons, conseil supérieur de l'audiovisuel, www.conseil.constitutionnel.fr;

ولمزيد من التفاصيل حول ما جاء في هذا القرار وتعليقا عليه، انظر: محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2000، ص.191. وما بعدها؛ عيسوي عز الدين، مرجع سابق، ص 373-374.

(2) - ZOUAIMIA (R) et ROUAULT (M-C), Droit administratif, op.cit, p. 162-164.

(3) - لمزيد من التفاصيل انظر:

من جانب آخر، بعد مصادقة الجزائر على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة في سنة 2012⁽¹⁾، تم التأكيد على وجوب تسبب القرارات الإدارية وذلك في صريح المادة 06 منه «... تقوم الإدارة العامة بتبليغ المستخدمين بكل القرارات المتخذة بخصوصهم وبيان أسبابها وكذلك آليات الطعن المتاحة لهم».

الملاحظ أن هذه المادة لم تأت بأي جديد يذكر، بالمقارنة مع المادة 11 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، كما أنها وعلى خلاف هذه الأخيرة التي وسعت من نطاق دائرة القرارات الواجبة التسبب، لم تلزم إلا فئة واحدة من المؤسسات هي الإدارات العمومية بتسبب قراراتها الصادرة بخصوص فئة واحدة من الأشخاص هم مستخدموها، دون سواهم.

بالتالي تكون المادة 06 من الميثاق الإفريقي قد كرست التسبب الوجوبي للقرارات الإدارية ولكن على نطاق ضيق. رغم ذلك _ طالما أن المعاهدات الدولية تسمو على القانون _ من المفروض أن الميثاق الإفريقي هو القانون الواجب التطبيق من طرف القاضي⁽²⁾ فيما يخص مدى توفر القرارات الصادرة عن

BERI (N), Les nouveaux modes de régulation en matière de télécommunication, thèse de doctorat en sciences, université Mouloud Mammeri, Tizi-Ouzou, 2014, p.302.

(1) - مرسوم رئاسي رقم 12-415 مؤرخ في 11 ديسمبر 2012 يتضمن التصديق عن الميثاق

الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 31 يناير 2011، ج.ر.ج.ج العدد 68، صادر بتاريخ 11 ديسمبر 2012.

(2) - انظر المادة 150 من دستور الجزائر، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي، رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، ج.ر.ج.ج العدد 76، صادر بتاريخ 8 ديسمبر 1996، معدل ومتمم

الإدارات العمومية في حق مستخدميها على عنصر التسبب. أما بالنسبة للقرارات الإدارية المضرة التي تخرج عن نطاق المادة 06 من الميثاق الإفريقي تبقى تخضع لمقتضيات المادة 11 من قانون الفساد، سيما أنها من الناحية الموضوعية أكثر إحاطة وتأطيرا بضمانة التسبب.

في الأخير نشير إلى أن إلزام المشرع الهيئات الإدارية المستقلة بتسبب قراراتها العقابية يمكن الأعوان الاقتصاديين المستهدفين بهذه القرارات من الدفاع عن مصالحهم، كما سوف يسهل مهمة القضاء في الرقابة على مشروعية وعدالة العقوبات التي تمارسها هذه الهيئات.

ثانياً: دور التسبب في حماية الحقوق والحريات ذات الطابع الاقتصادي:

يسمح التسبب للمتعاملين الاقتصاديين بالاطلاع على الحالة القانونية والواقعية التي أسست عليها هيئة الضبط قرارها العقابي، هذا ما يسهل عليهم مهمة التأكد من مدى قانونيتها، وتحضير دفاعهم عن حرياتهم الاقتصادية المعترف بها دستورياً، كما يتيح لقاضي الطعن أمر فحصها بشكل دقيق من

بالقانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ج.ج. عدد 25 صادر بتاريخ 14 أبريل 2002؛ وبموجب القانون رقم 08-09 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ج.ج. عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008؛ وبموجب القانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس سنة 2016 ج.ج.ج. عدد 14 صادر بتاريخ 07 مارس 2016.

انظر أيضا فيما يخص مكانة المعاهدات أمام القاضي الجزائري: قرار المحكمة العليا الصادر في 22 فبراير سنة 2000 قضية: (م-ع ومن معه) ضد: (ن-ع)، المجلة القضائية العدد 02/2002. ؛ ولمزيد من التفاصيل حول هذه المسألة انظر:

KANOUN (N), TALEB (T), «De la place des traités internationaux dans l'ordonnancement juridique national en Algérie», revue El-Mouhamat, n°3-décembre 2005, p. 05-39

جميع الجوانب على نحو يعزز رقابته عليها.

1- أهمية التسبب بالنسبة للمتعاملين الاقتصاديين:

بعد التكريس القانوني للتسبب الوجوبي، لم يعد لهيئات الضبط في مجالها، الحرية في تبيان الاعتبارات القانونية والواقعية التي ينبني عليها قرارها، بل أضحت سلطاتها مقيدة بذلك، كما أنها مجبرة على إفراغ قراراتها في قالب مكتوب أي تتخذ مظهرا خارجيا، حتى يعلم بها ذوي الشأن ويرتبوا تصرفاتهم وفقا لمقتضياتها. فضلا عن ذلك، فإن وجوب التسبب يعرض على الجهاز إفادة المعني، بالقرار الذي يخصه، باعتباره وثيقة ثبوتية يؤسس عليها دعواه في حالة الطعن فيه أمام القضاء⁽¹⁾.

علاوة على ذلك، يؤدي الالتزام بالتسبب إلى ممارسة سلطة الضبط لنوع من الرقابة الذاتية، تفكر إثرها مليا في مشروعية الأسباب قبل أن تقدم على اتخاذ القرار العقابي، إذ من مصلحتها التصرف بحكمة؛ أي بعد دراسة وضعية المتعامل المستهدف بتأن ومن جميع الجوانب، تمحص فيها الوقائع بشكل دقيق حتى يصدر قرارها خال من كل شائبة خطأ مرجعه عدم التبصر أو تعمد الهيئة إخفاء دوافعها⁽²⁾، بما يحقق شفافية العمل الإداري ووضوحه، ويدرأ مخاطر التعسف والتحكم، ويبدد الشك في مدى سلامته. بالتالي فإن حرص هيئة الضبط

(1) - فريحة حسين، شرح القانون الإداري - دراسة مقارنة - ديوان المطبوعات الجامعية، 2009 ،

ص.221؛ KARADJI (M) et CHAIB (S), Op.cit, p. 115

(2) - محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، مرجع سابق،

ص 190.

على تبرير قراراتها بكيفية صحيحة وبالشكل الكافي، يفضي إلى إصدار قرارات سليمة من الناحية القانونية، بما يمكن الأشخاص المخاطبين بها من معرفة الأسباب التي وقع عليهم العقاب لأجلها، وبمجرد الاطلاع عليها، مع التأكد من أن الوقائع المنسوبة إليهم والتي تشكل في نظر السلطة الموقعة للعقاب خرقا للقانون هي نفسها التي تمت معاقبتهم عليها، ويتيح كذلك لهؤلاء الأشخاص فحص ما إذا كانت العقوبة المقررة في حقهم تتناسب مع خطورة الأفعال التي تم اقترافها⁽¹⁾، مما ييسر عليهم اتخاذ الموقف المناسب حيال القرار الذي ينطوي على هذه العقوبة: إن هم اقتنعوا بالمبررات التي ساققتها الإدارة القمعية، حينها بوسعهم أن يتقبلوا ويتحملوا أثار القرار طوعا، أي دون اللجوء المجهد والمكلف إلى القضاء، الأمر الذي سيجنبهم خسارة الوقت والمال⁽²⁾، أما إذا لم يقتنعوا بتلك المبررات قد يسلكون سبيل الطعن القضائي لمهاجمته.

بالتالي في حالة اللجوء إلى القضاء من شأن التسبب أن يسهل على المعنيين مهمة تحضير دفاعهم، لاسيما فيما يخص بناء ادعاءاتهم وترتيبها لدحض الاعتبارات التي تدعي هيئة الضبط بوجودها وثبوتها كأساس لقرارها⁽³⁾، وكذا معارضة الوقائع المنسوبة إليهم أو معارضة الكيفية التي تمت بها تفسير

(1) - ODERZO (J-C), les autorités administratives indépendantes et la constitution, thèse de doctorat en droit, université Aix-Marseille II, 2000, p. 459.

(2) - وافية داهل "تسبب القرارات الإدارية - دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 11، جوان 2017، ص. 430.

KARADJI (M) et CHAIB (S), Op.cit, p.114.

(3) - طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007، ص 110 و 169.

وأعمال القاعدة المطبقة على وضعيتهم⁽¹⁾.

ما تجدر الإشارة إليه في الأخير، هو أن كشف هيئة الضبط عن أسباب قراراتها العقابية مع مناقشتها من طرف المتعاملين الاقتصاديين المعنيين بها، يساهم في تعزيز الرقابة القضائية عليها.

2- أهمية التسبب في تعزيز الرقابة القضائية على السلطة العقابية لهيئات الضبط:
يسهم التسبب في تفعيل رقابة القضاء على السلطة العقابية لهيئات الضبط، لاسيما فيما يخص رقابة مشروعية القرار العقابي، غير أنه في حالة غياب التسبب أو لقصور فيه يكتفي القاضي بدراسة القرار فيما يخص المشروعية الخارجية ، حيث يسوغ له إبطال القرار على أساس أنه مشوب بعيب الشكل والإجراءات⁽²⁾، حتى وإن كان يقوم على أسباب سليمة، لأن رقابته لا يمكن أن تمتد إلى المشروعية الداخلية.

لذلك، إذا ما أرادت سلطة الضبط أن تطال رقابة القاضي الجانب الموضوعي لقرارها العقابي، سواء فيما يخص دراسة المشروعية الداخلية أو رقابة القضاء الكامل، عليها أن تصون قرارها من الجانب الشكلي، بأن تقوم بصياغة أسباب القرار في سياق سليم قانونا، بمعنى أن يكون التسبب واضحا، كافيا ومكتوبا. أما بالنسبة لشرط الوضوح، لتوفره يتعين أن تكشف الهيئة المعنية عن

(1) - ODERZO (J-C), Op.cit , p459.

(2) - تعد الشكلية جوهرية إذا استلزمت لصالح الأفراد و قررت لهم كضمانة، و من ثم يحق لهم الاحتجاج بها سواء أمام الإدارة مصدره القرار أو أمام القضاء، و يترتب على تخلفها بطلان القرار لعيب في شكله. لمزيد من التفاصيل حول هذه النقطة أنظر بوضياف عمار، القرار الإداري، جسر للنشر والتوزيع الجزائر، 2007، ص 138 - 139.

الاعتبارات الواقعية والقانونية التي أسست عليها قرارها بشكل يسمح لذوي الشأن بالاطلاع عليه بسهولة.

أيضا شرط الكتابة، تظهر أهميته في أنه ينشئ التزاما على عاتق هيئات الضبط، مؤداه إصدار قراراتها كتابة، وهي مضمنة الأسباب التي تستند عليها، وذلك تحت طائلة البطلان. ويترتب على ذلك نتيجة مهمة هي استبعاد التسبب الشفوي وكذا القرارات الشفوية⁽¹⁾، لعدم إمكانية تسببها، خاصة أن تسبب القرارات العقابية ضروري لرقابة القاضي، باعتبار أن هذه القرارات تلحق ضررا بالأشخاص قد تصل خطورته إلى درجة يستحيل معها جبره⁽²⁾.

إن هذا المقتضي غير مطلق، ما دام يجيز المشرع لجهة الإدارة اتخاذ قرارات ضمنية بالرفض، التي لا يمكن تسببها بالنظر إلى طبيعتها غير الصريحة⁽³⁾. إلا أن في حالة الطعن فيها أما القضاء، فإن إثبات غياب التسبب ميسر على المدعي، حيث يكفي أن يحتج بذلك حتى يقلب عبئ الإثبات ليقع على عاتق السلطة متخذة القرار⁽⁴⁾، لذا يلزمها القاضي حينها بالإفصاح عن

(1) - بوضياف عمار، القرار الإداري، مرجع سابق، ص.138؛ تجدر الإشارة أن المشرع قد قلص من نطاق حرية الإدارة بشأن كتابة قراراتها، و هو ما يفهم من أحكام المادة 819 من قانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر العدد 21، الصادر في 23 أبريل 2008.

(2) - على سبيل المثال، لا يتوقع جبر الضرر الذي سببه قرار صادر عن اللجنة المصرفية يقضي بسحب اعتماد بنك أو مؤسسة مالية، نظرا للانعكاسات الاقتصادية السلبية للغاية على سمعة المؤسسة و مركزها في السوق المصرفية.

(3) - لا يترتب على عدم تسبب القرار الضمني بالرفض، البطلان، إذا أباحه المشرع صراحة.

(4) - KARADJI (M) et CHAIB (S), Op.cit, p.115.

الاعتبارات التي تبرّر سكوتها عن إبداء موقفها إزاء المعني بالقرار كتعبير ضمني عن إرادتها في رفض طلبه. أكثر من ذلك يسوغ للقاضي طبقاً للمادة 819 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية أمر الهيئة الإدارية بتقديم قرارها في أول جلسة⁽¹⁾، قصد إتاحة الفرصة للمعني بمناقشته وللقاضي بدراسته وفحصه.

أما بالنسبة لمتطلب كفاية التسبب، لتحققه يقتضى أن تشمل الحالة القانونية على مجموعة من الاعتبارات تنشئ الأساس القانوني للقرار الإداري ، تتمثل ،مبدئياً، في القوانين و التنظيمات، فضلا عن بيان الردود على ما يبديه الشخص المعرض للجزاء من أوجه دفاع مردود عليها، استجابة لمقتضيات الإجراء المضاد التي تتجسد في حق الاطلاع على الملف مع إيداع الملاحظات و كذا الحق في الاستعانة بمدافع⁽²⁾. بمعنى آخر، طالما أن الحق في الدفاع يندرج ضمن الإجراء الإداري التنازعي، فيتعين أن يتم إعماله، بطلب من المعني و يشار إلى هذا الاعتبار ضمن عناصر التسبب.⁽³⁾

في حين ينبغي أن تشمل الحالة الواقعية على الوقائع التي تتصل مباشرة

(1) - أنظر المادة 819 من القانون 08-09، مؤرخ في 25 فبراير 2008 يتضمن قانون

الإجراءات المدنية و الإدارية ، مرجع سابق.

(2) تنص المادة 38 من القانون رقم 04/18 المؤرخ في 10 مايو 2018، يحدد القواعد العامة للبريد و الاتصالات الإلكترونية، مرجع سابق، على ما يلي: "... و لا تطبق العقوبات المنصوص عليها في هذه المادة على المعني إلا بعد إبلاغه بالماخذ الموجهة إليه و إطلاع على الملف، و تقديم مبرراته الكتابية..."

(3) - لمزيد من التوضيح فيما يخص هذه المسألة، انظر: عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية

العامة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2013، ص 159-173؛

ZOUAÏMIA (R) et ROUAULT (M-C), Op.cit, p. 159-161.

بوضعية المعني بالقرار الإداري العقابي، بحيث تذكر وفق منطوق مقبول وفي سياق ينسجم مع الظروف المحيطة بالقضية زمن حدوثها.

بناء عليه، يجب أن لا يصدر التسبب إجماليا ينطوي على مجموعة من المراكز القانونية تتباين فيها الوقائع تباينا ظرفيا و نوعيا، لأن الأسباب حينئذ تذكر بصيغة العموم، ما يجعلها مجانية للدقة والوضوح، لهذا يتعين أن يرد التسبب محددًا بواقعة معينة أو شخص معين بذاته أو بمركز قانوني منفرد.⁽¹⁾ هذا، بالإضافة إلى ضرورة الربط بين الاعتبارات القانونية والواقعية، قصد إثبات أن التقصير المرتكب ينطوي فعلا، على إخلال بالتزام محدد في القانون يستوجب قمعه بعقوبة محددة النطاق.

ترتبا على ذلك، يعد التسبب النموذجي غير مقبول، لعدم استجابته للمتطلبات أعلاه، مما ينبغي استبعاده من طرف هيئات الضبط. إلا أنه يمكن أن يذكر التسبب في وثيقة ملحقة بالقرار الذي يحيل إليها⁽²⁾.

إن استجابة هيئة الضبط لهذه المتطلبات إنما ينشئ دليلا على أنها قد درست وضعية الشخص المعاقب من مختلف جوانبها، قبل أن تقدم على توقيع العقوبة المناسبة في حقه. الأمر الذي سوف يفسح المجال واسعا أمام قاضي الطعن لرقابة الأركان الداخلية للقرار على نحو دقيق، بالأخص ركن السبب، باعتبار التسبب هو التعبير الخارجي له وكذا ركن الهدف والغاية، ورقابة السلطة التقديرية لهذه الهيئات.

(1) - انظر عماد صوالحية، مرجع سابق، ص 163.

(2) - ZOUAIMIA (R) et ROUAULT (M-C), Op.cit, p.163.

فيما يخص رقابة ركن السبب، يساعد التسبب القاضي المختص في التأكد من أن القرار الإداري العقابي يقوم على أسباب صحيحة، سواء من حيث مدى وجود سند قانوني للعقوبة المقررة، أو من حيث الوجود المادي للوقائع، أو حتى فيما يخص صحة التكييف القانوني لهذه الوقائع⁽¹⁾.

من جانب آخر، يعد التسبب السبيل الأمثل الذي يسهم في الكشف عن أعقد أوجه عدم المشروعية، وهو عيب الانحراف بالسلطة⁽²⁾، كونه ييسر على القاضي مهمة فحص مدى حقيقة و منطقية الأسباب المعلنة، إن كانت فعلا هي التي استدعت اتخاذ القرار أو أن ثمة أسباب خفية أي باطنة تتعلق بنوايا مصدر القرار، قد تكون وراء ذلك. وبالنتيجة يمكن أن يتوصل القاضي إلى الفصل في مشروعية الهدف الذي تصبوا إليه الهيئة أو الغاية التي تسعى إلى تحقيقها.

في السياق نفسه، طالما يعتبر ركن السبب أهم موضع للسلطة التقديرية، فإن ذكر السلطة الإدارية المختصة لأسباب قرارها العقابي، سيوسع من نطاق رقابة القاضي ليشمل رقابة التناسب⁽³⁾. يفرض مبدأ التناسب⁽⁴⁾ على هيئات

(1) - أنظر: عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية مرجع سابق، ص 167-173.

(2) - أنظر: بوفراش صفيان، مرجع سابق؛ بوجادي عمر، اختصاص القاضي الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه الدولة في القانون، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 283-285.

(3) - إن إعطاء الهيئات الإدارية المستقلة هامش الحرية في تقدير العقوبة التي توقعها يسمح لها بإنزال الجزاء بالنظر إلى الأفعال المقترفة، و هذا ما يقربها من عمل القاضي الجزائري. ذكره عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص 332.

(4) - «Ce principe suppose que la peine attachée au comportement incriminé soit nécessaire, elle ne doit pas être supérieur à ce que commande l'intérêt social. C'est

الضبط في الحالة التي لم يحدد فيها المشرع للعقوبة بشكل دقيق جدا⁽¹⁾، وعليها حينئذ البحث عن نقطة التوازن بين العقوبة التي سوف تسلطها ودرجة خطورة الفعل المرتكب، لاختيار مقدار ما يناله الشخص المستهدف، من جزاء⁽²⁾، كما يمكن أن يفرض هذا المبدأ، لاسيما فيما يخص توخي المعقولية في توقيع العقاب حيث تلزم الهيئة بإجراء الموازنة بين المنافع والأضرار لاستنتاج مدى ضرورة العقوبة⁽³⁾ حيث يراقب القاضي التكييف القانوني للوقائع فيما يخص الغلط الواضح في تقدير العقوبة أي مدى توافق الأسباب الواقعية مع الأسباب القانونية أي رقابة الملاءمة. وبالتالي فإن القرار الإداري لا يكون مشروعاً إلا إذا كانت منافعه تفوق أضراره⁽⁴⁾، بعبارة أخرى، يراقب القاضي في هذه الحالة، مدى تناسب العقوبة مع

donc une question de mesure, la peine doit être proportionnelle à la gravité du fait incriminé. », DOUËB (F), les sanctions pécuniaires des autorités administratives, thèse pour le doctorat en droit de l'université de Pris II, 2003, P264-284; ODERZO (J-C), op-cit., P429-435

(1) - أنظر المادة 36 من القانون رقم 04-18، المؤرخ في 10 مايو سنة 2018، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد و الاتصالات الإلكترونية، مرجع سابق.

(2) - لتفاصيل أكثر انظر: عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص. 330-332; ODERZO (J-C), op-cit., P429

(3) - تنص المادة 62 مكرر 01 من الأمر رقم 03-03- مؤرخ في 19 يوليو سنة 2003، يتعلق بالمنافسة بعد تنميته بموجب المادة 30 من القانون رقم 08-12، مؤرخ في 25 يونيو سنة 2008، مرجع سابق، على ما يلي: " تقرر العقوبات المنصوص عليها في أحكام المواد من 56 إلى 62 من هذا الأمر، من قبل مجلس المنافسة على أساس معايير متعلقة، لاسيما بخطورة الممارسة المرتكبة، والضرر الذي لحق بالاقتصاد والفوائد المجمعة من طرف مرتكبي المخالفة، ومدى تعاون المؤسسات المتهمة من مجلس المنافسة خلال التحقيق في القضية وأهمية وضعية المؤسسة في السوق".

(4) - عبد القادر عدو، مرجع سابق ص 175-176.

خطورة التصير المرتكب و مع المنافع التي يمكن تحقيقها والتي تم تحديدها في القانون.

بناء على ذلك، حين يكون القاضي الإداري هو المختص بالفصل في طعون قرارات هيئات الضبط -الوضع الغالب- سوف يمارس رقابة المشروعية، ومن ثم إذا تكشف له أن العقوبة المسلطة لا تتناسب مع الوقائع المقترفة، لغو في تقدير مقدارها أو مدى ضرورتها، يقضي بإبطال القرار، لتجاوز في السلطة. خلافا لهذا الوضع، منح المشرع بموجب المادة 63 من القانون 03-03 المتعلق بالمنافسة، اختصاص النظر في طعون قرارات مجلس المنافسة للقاضي العادي، المتمثل في مجلس قضاء العاصمة الغرفة التجارية⁽¹⁾، على غير المألوف في المنازعات الإدارية ونصب بدا القاضي التجاري كقاض فاصل في المادة الإدارية بامتياز، أما عن القانون الواجب التطبيق من قبله هو بالأساس، قانون المنافسة وقانون الإجراءات المدنية والإدارية. وعليه فإن طبيعة الرقابة التي يمارسها القاضي التجاري على القرارات العقابية لمجلس المنافسة هي رقابة القضاء الكامل. وهو ما يجعل القاضي التجاري يتمتع بسلطات واسعة أثناء فصله في النزاع، بما فيها سلطة تعديله مضمون القرار حيث يخول له التعديل من مقدار العقوبة المالية المحكوم بها من قبل مجلس المنافسة، انتقاصا في حالة عدم تناسبها مع خطورة الممارسة المرتكبة.

(1) - يستثني من ذلك قرارات المجلس المتعلقة برفض التجميع لأنها تخضع لرقابة القاضي الإداري المتمثل في مجلس الدولة، وذلك طبقا لنص المادة 19 من الأمر 03-03، مؤرخ في 19 يوليو سنة 2003، يتعلق بالمنافسة، مرجع سالف الذكر.

إنّ الغاية من رقابة التناسب هي أن لا تطبق هيئات الضبط عقوبات آلية ومبالغ فيها، تتجاوز فيها حدود المعقولية، و ذلك لتقادي المساس بحقوق المتعاملين الاقتصاديين وعرقلة النشاط الاقتصادي.⁽¹⁾

خاتمة:

في الختام نخلص إلى أن هيئات الضبط ملزمة بتسبب قراراتها العقابية قضاء وقانونا، ويُشهد لمجلس الدولة -كأعلى هيئة قضائية إدارية- بأنه يسهر على توحيد الاجتهاد القضائي، وأنه السبّاق في تكريس تسبب القرارات التي تصدر في غير صالح المواطن بوجه عام، مع الأخذ بعين الاعتبار أن ذلك كان بمناسبة النظر في طعن مرفوع ضد قرار عقابي صادر عن سلطة إدارية مستقلة هي اللجنة المصرفية، فمن خلال ذلك أصبح بإمكان القاضي أن يراقب مشروعية القرار من هذا الجانب، حتى بدون وجود نص.

كما ينبغي التأكيد على أن التكريس التشريعي للتسبب بموجب المادة 11 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، يعد نقلة نوعية وخطوة إيجابية في صالح حماية الحقوق والحريات الأساسية بشكل عام، والحريات الاقتصادية بصفة خاصة.

غير أن فرض التسبب على نحو مطلق، بخصوص القرارات المضرة، يجعله لا يستجيب لمقتضيات السرعة والفعالية التي تطبع العمل الإداري، ولا اعتبارات أخرى كالسرية، والتي تفرض على السلطة متخذة القرار التدخل دون تعليل قراراتها. خاصة لما يتعلق الأمر بالهيئات الإدارية المستقلة، التي تعد الفعالية

(1) عيساوي عز الدين، مرجع سابق، ص 262-265.

الاقتصادية إحدى أهم مبررات استحداثها، وتعتبر سرية الأعمال إحدى الخصوصيات التي تلازم النشاط الاقتصادي الذي تضبطه.

هذا الأمر يدفعنا في الأخير إلى القول بأنه من الضروري تخصيص قاعدة التسبب ببعض الاستثناءات، تسوغ لهيئات الضبط الاقتصادي بالتصرف وفق ما تمليه مقتضيات الضبط، لاسيما في حالة عدم ورود القوانين المنظمة لها على هذه الاستثناءات.