



جامعة الحاج لخضر باتنة  
كلية الحقوق و العلوم السياسية  
قسم الحقوق



# الرقابة القضائية على مشروعية الجزاءات الإدارية العامة

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية  
تخصص قانون إداري وإدارة عامة

إشراف الدكتور:

قريشي علي

إعداد الطالب:

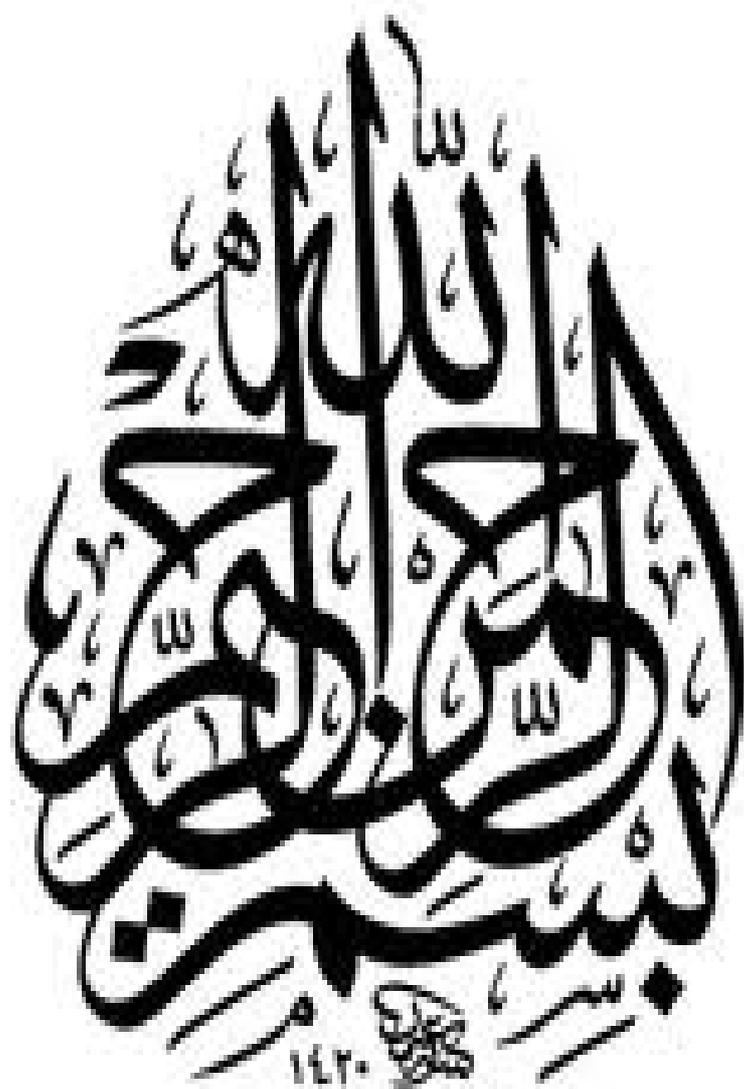
عقون مهدي

لجنة المناقشة:

الرقم	الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
01	أ.د/ مزياني فريدة	أستاذ التعليم العالي	جامعة الحاج لخضر باتنة	رئيسا
02	د/ علي قريشي	أستاذ محاضر-أ-	جامعة الحاج لخضر باتنة	مشرفا و مقرا
03	د/ بن عمران محمد الأخضر	أستاذ محاضر-أ-	جامعة الحاج لخضر باتنة	عضوا مناقشا
04	د/ مفتاح عبد الجليل	أستاذ محاضر-أ-	جامعة محمد خيضر بسكرة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية

2014 - 2013



# بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَقُلْ أَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عِلْمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ ﴾ ﴿١٠٥﴾

سورة التوبة الآية 105

## شكر وعرفان

رَبِّ أَوْزَعِي أُنْشُكُرُ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَالِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ

وَأَخْذِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ سورة النمل الآية: 19

بعد أن استقام هذا العمل بحثا مقروءا، أرى انه لزاما علي أن أشكر من فيض الأعماق وسخاء الضمير كل من ساعدني في إنجاز هذه المذكرة.

وعرفنا بالجميل أشكر الله وأحمده في الأول والأخير هو الذي يسر لي عملي هذا، فاللهم لك الحمد كما ينبغي لجلال وجهك وعظم سلطانك.

وعليه أتقدم بخالص شكري وعظيم امتناني إلى أستاذي المشرف على هذه المذكرة الدكتور قريشي علي.

كما أتقدم بالشكر أيضا إلى كافة الأساتذة المناقشين على ما بذلوه من وقت طيلة قراءة هذه المذكرة.

وأشكر كل من ساعدني من قريب أو من بعيد في إتمام هذا العمل المتواضع.

## إهداء

إلى من أنجب وسهر وربى والدي الكريمين  
إلى الذي علمني أن الإخلاص هو أساس النجاح

أبي الغالي

إلى من الجنة تحت قدميها

إلى من يعجز اللسان عن شكرها

أمي الغالية

و إلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد.

مقدمة

## مقدمة:

تشكلت الدولة في العصر الحديث لتقود مجتمع سياسي متحرك يحتاج إلى أسس وقواعد تنظم علاقاته المتشابكة سعياً وراء عدم الوقوع في الفوضى، لذلك تعددت القواعد القانونية كنتيجة لتنوع العلاقات التي تنشأ داخل المجتمع الإنساني، ومنها جاء مفهوم القانون باعتباره مجموعة من القواعد التي تنظم حياة الإنسان في المجتمع، ونتج عن ذلك إضفاء صفة التجريم على كل سلوك غير مشروع يخالف هذه القواعد.

وهو ما أدى في مرحلة لاحقة إلى تضخم قانون العقوبات على نحو كشف معه رفض الضمير الاجتماعي لتدخل القانون الجنائي في مجالات متعددة. ولهذا برز نوع آخر من العقاب تختص بتوقيعه سلطات إدارية مستقلة كل واحدة منها في مجال القطاع المكلفة بضبطه.

هذا التوجه أدى إلى ظهور فئة جديدة من القواعد القانونية يمكن تسميتها بقانون العقوبات الإداري أو القانون الإداري الجنائي وغيرها من التسميات الملائمة ويقصد به في فقه القانون العام، الجزاءات المختلفة التي توقعها السلطات الإدارية المختصة على الأشخاص المعنوية والطبيعية لمعاقتهم على مخالفة الإلتزامات القانونية المقررة للمصلحة العامة.

وإذا كانت الإدارة تملك سلطة توقيع الجزاءات الإدارية، فإن ممارستها لهذا الاختصاص يجب أن يكون في إطار المشروعية بمختلف جوانبها، الموضوعي منها والإجرائي، أما الجانب الموضوعي فيعني خضوعها لطائفة من الأصول القانونية أبرزها مبدأ شرعية الجزاء أي ضرورة أن لا يتقرر الجزاء إلا بناءً على نص، في حين تعني الشرعية الإجرائية خضوع الجزاءات الإدارية لمجموعة من

الإجراءات بدءاً من الجهة المختصة باتخاذها وانتهاءً بنفاذ أثرها الردعي الأمر الذي يبرز أهمية الموضوع و الهدف منه.

### أ- أهمية البحث والهدف منه :

تسعى هذه الدراسة للتعرف على أهمية الرقابة القضائية على الجزاءات الإدارية من الناحية النظرية والعملية، فمن الناحية النظرية تعد مجالاً خصباً للبحث في المسائل الفقهية المثيرة للجدل، ومن الناحية العملية فإن هذه المادة تكتنفها صعوبات مرجعها الطبيعة الخاصة للجزاء الإداري، كون الإدارة كثيراً ما تكون في حالة احتكاك مع النظام القانوني لحقوق الأفراد و حرياتهم مما ينتج عنه أحياناً حالات خروج عن الشرعية التي تقوم على أثرها المنازعات الإدارية فيما بين الإدارة والأفراد والتي تستدعي تحريك كافة أنواع الرقابة لأجل تحقيق العدالة وحماية حقوق وحرية الأفراد ومصالحهم من كل مظاهر الانحراف والاستبداد الإداري.

### ب- أسباب اختيار الموضوع

يرجع اختيار هذا الموضوع للأسباب التالية:

1- حداثة الموضوع إذ لم يتناول بالبحث والتأصيل إلا في أبحاث معدودة وفي فصول و مباحث محدودة.

2- التضخم في التشريع الجنائي الذي أدى إلى ضعف الدور الردعي للعقوبات الجنائية وهذا راجع إلى التأخير الكبير في توقيع هذه العقوبات بسبب طول الإجراءات الجنائية من ناحية وكثرة القضايا المنظورة أمام القضاء من ناحية أخرى، وهذا ما أدى بدوره إلى إقبال كاهل القضاء بقضايا قليلة الأهمية مما نتج

عنه عدم تمتع المتهم بالضمانات القانونية أثناء المحاكمة أضف إلى ذلك الوصمة الإجرامية التي تلتصق بالمتهم .

3- كشف الغموض الذي يكتنف الجزاءات الإدارية العامة من حيث مضمونها والسلطة المختصة بتطبيقها إلى غير ذلك من القواعد.

### ج- إشكالية البحث:

وبناء على ما تقدم، تكون إشكالية البحث قد تحددت على النحو التالي:

ما هو الدور الذي يؤديه القضاء في إرساء دعائم شرعية الجزاءات الإدارية العامة بشقيها الموضوعي والإجرائي؟

و تدرج ضمن هذه الأخيرة عدة تساؤلات فرعية كمايلي:

- ما المقصود بالجزاءات الإدارية العامة؟
- ماهي السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة؟
- ماهي الضمانات الكفيلة بتنفيذ الجزاءات الإدارية العامة؟
- كيف يتم الطعن في الجزاءات الإدارية العامة؟

### د- منهج البحث:

نظرا لطبيعة البحث و أبعاده، فقد تم الاعتماد على عدة مناهج علمية تتكامل فيما بينها بهدف إثراء البحث و الإلمام بكافة جوانبه و ذلك على النحو التالي:

- المنهج الوصفي: الذي يقوم على التأمل و البحث في المبادئ العامة والقواعد الكلية لتطبيقها على الجزئيات و الفروع المختلفة .

- المنهج التحليلي: و هو مكمل للمنهج الأول، الهدف منه تحليل الآراء و المواقف و تمحيصها بشكل علمي منظم، من أجل الوصول إلى أغراض محددة.

- المنهج الاستنباطي: الغاية منه الوصول إلى النتائج بناء على الوقائع التي تم سردها، بغية إيجاد حلول لها و محاولة معالجتها معتمدين في ذلك على ما تصدره المحاكم القضائية من أحكام و بخاصة الإدارية منها، إضافة إلى اجتهادات الفقهاء والباحثين الذين كتبوا في هذا المجال.

### هـ - خطة البحث:

وعلى ضوء ما تقدم، جاء بحثنا لموضوع الرقابة القضائية على مشروعية الجزاءات الإدارية العامة في مبحث تمهيدي و فصلين رئيسيين و خاتمة، ضبطنا أولاً المبحث التمهيدي لبيان ماهية الجزاءات الإدارية العامة و ذلك من خلال ثلاثة مطالب مقسمة إلى فروع، وقد اختص المطلب الأول بتحديد مفهوم الجزاءات الإدارية العامة و خصائصها، أما المطلب الثاني فقد تناول التمييز بين الجزاءات الإدارية العامة و الصور الأخرى للجزاءات و نتطرق أخيراً إلى أنواع الجزاءات الإدارية العامة و ذلك من خلال المطلب الثالث.

وكان تقسيم الفصلين الأول و الثاني على الشكل التالي:

### **الفصل الأول: الرقابة على الشرعية الموضوعية للجزاءات الإدارية العامة.**

المبحث الأول: الرقابة على مضمون الجزاءات الإدارية العامة.

المطلب الأول: السلطة المعنية بتحديد الجزاءات الإدارية العامة.

المطلب الثاني: الضمانات الموضوعية للجزاءات الإدارية العامة.

المبحث الثاني: الرقابة على شرعية المخالفة الإدارية.

المطلب الأول: الرقابة على شرعية نشأة المخالفة الإدارية.

المطلب الثاني: الرقابة على أثر شرعية المخالفة الإدارية.

**الفصل الثاني: الرقابة على الشرعية الإجرائية للجزاءات الإدارية العامة.**

المبحث الأول: الرقابة على الشرعية الإجرائية في المرحلة السابقة.

المطلب الأول: الرقابة على شرعية الإجراءات الجزائية الخاصة.

المطلب الثاني: الرقابة على شرعية الإجراءات الجزائية العامة.

المبحث الثاني: الرقابة على الشرعية الإجرائية في المرحلة اللاحقة.

المطلب الأول: الرقابة على تنفيذ الجزاءات الإدارية العامة.

المطلب الثاني: الطعن في الجزاء الإداري.

وانتهينا بخاتمة تناولنا فيها أهم النتائج و الإقتراحات.

**مبحث تمهيدى:**

**ماهية الجزاءات الإدارية العامة**

## مبحث تمهيدي: ماهية الجزاءات الإدارية العامة

إن الجزاءات الإدارية العامة التي توقعها الإدارة في غير مجال العقود والتأديب تمثل ظاهرة جديدة للردع الإداري، و هذا ما يدعونا في بداية هذا البحث إلى السعي لتحديد مفهومها و بيان خصائصها وأنواعها حتى يتسنى تمييزها عما سواها من جزاءات، و هو ما سنتطرق إليه في هذا المبحث من خلال ثلاثة مطالب:

المطلب الأول: مفهوم الجزاءات الإدارية العامة و خصائصها.

المطلب الثاني: التمييز بين الجزاءات الإدارية العامة و الصور الأخرى من الجزاءات.

المطلب الثالث: أنواع الجزاءات الإدارية العامة.

### المطلب الأول: مفهوم الجزاءات الإدارية العامة وخصائصها

نتناول في هذا المطلب كلا من مفهوم الجزاءات الإدارية العامة و خصائصها و ذلك على النحو التالي:

الفرع الأول : مفهوم الجزاءات الإدارية العامة.

الفرع الثاني: خصائص الجزاءات الإدارية العامة.

## الفرع الأول : مفهوم الجزاءات الإدارية العامة

تصدر الجزاءات الإدارية العامة عن الإدارة بقرار إداري فردي و لا يعد ذلك تعديا على اختصاص القضاء، فمآل مشروعيتها في نهاية الأمر خاضع للتقدير، و تماشيا مع ذلك تملك الإدارة سلطة توقيع الجزاءات حال ممارستها لنشاطها بوصفها سلطة عامة في حالات محددة، و ذلك في بعض الجرائم قليلة الأهمية أو ذات الصبغة الاقتصادية<sup>(1)</sup>.

وترتبيا على ذلك ينبغي تحديد مقصود الجزاءات الإدارية العامة و المعايير التي تخضع لها.

### أولاً : تعريف الجزاءات الإدارية العامة

في ظل غياب نص تشريعي لتصنيف و تحديد و تعريف الجزاءات الإدارية العامة، حاول الفقه تقديم العديد من التعريفات نوجزها فيما يلي:

أ/ الجزاءات الإدارية العامة هي الجزاءات ذات الخصيصة العقابية التي توقعها سلطات إدارية مستقلة أو غير مستقلة وهي بصدد ممارستها - بشكل عام - لسلطتها تجاه الأفراد بغض النظر عن هويتهم الوظيفية كطريق أصلي لردع خرق بعض القوانين و اللوائح<sup>(2)</sup>.

---

(1) د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، د ط، د ت، مصر، ص 11.

(2) د/محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، د ط، القاهرة، مصر، 2007، ص 67.

ب/الجزاءات الإدارية العامة هي عقاب يعهد المشرع بسلطة توقيعه إلى جهة إدارية على كل من يخالف التزاما قانونيا أو لا يمثل لأحد القرارات الإدارية<sup>(1)</sup>.

د/الجزاءات الإدارية العامة هي جزاء توقعه الإدارة أو السلطات الإدارية المستقلة (لجان، مجالس، سلطات) على الأفراد أو المؤسسات دون تدخل القضاء، نتيجة لارتكابهم مخالفة أو اعتداء على مصلحة يحميها المشرع، وذلك بهدف حماية المصلحة العامة أو النظام الاقتصادي أو النظام العام<sup>(2)</sup>.

ج/الجزاءات الإدارية العامة هي سلطة الإدارة في فرض جزاءات بدلا من المحكمة الجنائية على غير الخاضعين لها أو المتعاملين معها<sup>(3)</sup>.

هـ/الجزاءات الإدارية العامة هي الجزاءات التي تقضي بها السلطات الإدارية في حالة مخالفة القواعد التي تنظم نشاط الدولة تحقيقا لأغراضها المختلفة، و إن هذه الجزاءات قد تكون عامة توقع على أي شخص خالف واجبا عاما، و قد لا توقع إلا على أشخاص تربطهم بالإدارة علاقة خاصة مثل الجزاءات التأديبية<sup>(4)</sup>.

(1) د/محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2000، ص 13.

(2) ناصر حسين حسن أبو جمة العجمي، الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الإداري في غير مجال العقود والتأديب، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر، 2010، ص 27.

(3) أ.د/غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطويره (القسم الأول الثاني)، بحث منشور في مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ص 18/1، مارس 1994، ص 285.

(4) ناصر حسين حسن أبو جمة العجمي، مرجع سابق، ص 27.

و/هي كل الجزاءات التي تتخذها السلطة الإدارية ضد شخص ما لمخالفته للقوانين أو اللوائح<sup>(1)</sup>.

ز/الجزاء الذي تتخذه السلطة الإدارية لمعاقبة شخص متعاقد معها لمخالفته للقوانين<sup>(2)</sup>.

### ثانياً: المعايير التي تحدد الجزاءات الإدارية العامة

يتبين من خلال التعريفات السابقة أنها إعتمدت على المعيار العضوي (الشكلي) أو الموضوعي، في تحديد معنى الجزاء الإداري العام.

فبالنسبة للمعيار الأول (المعيار العضوي) نجد أن أغلب الآراء ركزت على أنه جزاء يوقع من السلطة الإدارية، فلا بد أن تكون هذه الأخيرة هي التي أصدرته، و بهذا يختلف عن الجزاء القضائي الذي توقعه السلطة القضائية. و بالرغم من سهولة و بساطة هذا المعيار إلا أنه تعرض للنقد، لأن القضاء الجنائي يوقع أحيانا جزاءات مدنية و أخرى إدارية، كما أن المشرع يعهد إلى اللجان الإدارية باختصاصات قضائية.

و انطلاقاً من هذا النقد كان لابد من الأخذ بالمعيار الموضوعي و الذي يتضمن بدوره عدة معايير موضوعية لتحديد الجزاءات الإدارية العامة و تمييزها عن باقي الجزاءات ومنها:

---

(1) Gerard Cornu, Vocabulaire juridique, presses universitaire de france, Paris, sd, p744.

(2) Agathe Van Lang, Geneviève Gondouin, et Véronique Inserguet-Brisset, Dictionnaire de droit administratif, Armand Colin, Paris, 1999, p 254.

## 1- معيار طبيعة الجراء:

يمكن من خلاله التمييز بين مختلف الجزاءات الإدارية بالنظر إلى طبيعتها، إلا أنه لم يسلم من النقد، ذلك أن الاعتماد على طبيعة الجراء لا يكفي للاستدلال على نوعيته إن كان إداريا أو جزائيا أو غير ذلك، فالغرامة مثلا قد تكون جنائية أو إدارية أو تأديبية إلا أن لها طبيعة واحدة، فهي عبارة عن مبلغ من المال يتم دفعه إلى خزينة الدولة، و إن حدث هناك خلاف فيكون في الإجراءات المتبعة لتوقيع كل منها<sup>(1)</sup>.

## 2- معيار المصلحة المحمية:

يذهب أصحاب هذا المعيار إلى القول بأن الجريمة أيا كانت طبيعتها جنائية أو إدارية، تشكل إعتداء على مصلحة ذات أهمية تدخل المشرع لحمايتها، وانطلاقا من درجة أهمية هذه المصلحة يقرر المشرع ما يناسبها من جراء<sup>(2)</sup>، فيكون الجراء جنائيا إذا بلغت درجة كبيرة من الأهمية، و مكانة عالية في قيم المجتمع، أما الجراء الإداري فيكون لحماية مصلحة أقل درجة من ذلك.

---

(1) د/أيمن مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2008، ص 243.

(2) ناصر حسين حسن أبو جمة العجمي، مرجع سابق، ص 29.

### 3- معيار الضرر:

أنصار هذا المعيار يرون أنه إذا كان بصدد جريمة من جرائم الضرر و كان الضرر جسيماً فإن الجريمة تكون جنائية وبعاقب عليها بعقوبة جنائية، أما إذا كان الضرر غير جسيم فإنه يكتفي بالجزاء الإداري<sup>(1)</sup>، لكن هذا المعيار لم يحدد متى يكون الضرر جسيماً و متى يكون غير ذلك.

من خلال قراءتنا للمعايير الموضوعية و المعيار العضوي يتبين أن هذا الأخير كان أوضح، حيث اتسم بالبساطة و عدم التقيد مما جعله المتبع في الفقه و القضاء، إلا أنه لا يمكن إغفال دور المعايير الموضوعية في تحديد الجزاء الإداري العام حيث يمكن للمشرع الاستعانة بها في اختيار الجزاء المناسب لمواجهة أي اعتداء على المصلحة العامة.

و من خلال التعريفات السابقة و ما ذكر من معايير يمكن تعريف الجزاء الإداري العام كما يلي:

الجزاء الإداري العام هو جزاء توقعه السلطة الإدارية بمناسبة مباشرتها لنشاطها على أشخاص لا تربطهم بها علاقة نتيجة مخالفتهم قواعد تنظيم النشاط الإداري.

---

(1) ناصر حسين حسن أبو جمة العجمي، مرجع سابق، ص30.

### الفرع الثاني: خصائص الجزاءات الإدارية العامة

للجزاء الإداري معالم تحدده و أهداف تستوجبه و هذه المعالم و تلك الأهداف هي التي تحدد خصائصه و تمثل ذاتيته، و هذه الأخيرة تتحدد في ضوء ثلاث خصائص تتباين تبعا للزاوية التي ينظر إليه منها: فهو من الناحية العضوية ينعقد الاختصاص باتخاذها إلى جهة إدارية، و هو من الناحية الغائية هدفه الردع كجزاء عن جرم، و هو من جهة إمكانية التطبيق يتصف بالعمومية، فلا يتوقف اتخاذه على وجود رابطة تقوم بين الإدارة و أولئك الخاضعين له.

### أولاً: الجزاءات الإدارية العامة توقعها السلطة الإدارية

تختص جهة الإدارة بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة، و لعل هذا أهم ما يميزها عن الجزاءات الجنائية التي يملك القضاء وحده سلطة تطبيقها. كما أن تحديد إدارية الجهة كسبيل لمعرفة صفة الجزاء مسألة تعتمد على العلم بما إذا كانت تلك الجهة من أشخاص القانون العام أو الأجهزة التابعة لها من عدمه<sup>(1)</sup>، و كذا التأكد مما إذا كان الجزاء يدخل في نطاق ما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة.

و على ذلك يفقد الجزاء الصفة الإدارية إذا اتخذته جهة لا تعتبر من أشخاص القانون العام، أو اتخذته تلك الجهة، و لكن في غير الحالات المرخص لها قانونا باتخاذها.

---

(1) أ.د/مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الجزء2، د ط، القاهرة، مصر، 1990، ص 601.

فاضطلاع جهة الإدارة بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة أمر يستوجبه منطق الأشياء و أحد مستلزمات أداء دورها في تنفيذ القانون، و هو ما لم يلقى قبولا عند بعض الفقهاء بدعوى أن ذلك يمثل افتئاتا على سلطة القضاء و تدخلًا في شؤونه، لما قد يثيره من مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات<sup>(1)</sup>.

و هذا الرأي على فرض وجاهته إلا أنه مردود عليه، ذلك أن المستقر عليه أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يمكن أن يكون مطلقا، و إنما هو فصل نسبي مرن، و هو ما يؤكد الواقع، فالسلطة القضائية تفصل في بعض المنازعات الخاصة بصحة العضوية (في البرلمان)، و هي أمور تتعلق بالسلطة التشريعية، كما أن القاضي يحكم في بعض منازعات الإدارة من خلال إبطال غير المشروع من تصرفاتها، هذا إلى جانب أن السلطة التنفيذية تمارس فيما تصدر من لوائح اختصاصا تشريعيا<sup>(2)</sup>.

### ثانيا: الجزاءات الإدارية العامة ذات طبيعة ردعية

بما أن الجزاء الإداري كمنظيره الجنائي يتسم بصفة الردع فإنه يطبق كأثر لمخالفة نص قانوني أو أمر إداري وضع لحماية مصلحة ما، و لا يشترط أن تكون المصلحة الواقعة عليها العدوان مصلحة إدارية محضة<sup>(3)</sup>، فمثلا سحب رخصة السياقة بسبب سكر يمثل جزاء عن فعل آثم هو تهديد حق مستعملي الطرق العمومية، و عليه إذا كان العدوان على المصلحة ليس خطيرا لزم

(1) د/محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص ص 76 ، 77.

(2) د/عبيد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية، مرجع سابق، ص ص 24 ، 25.

(3) د/محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 19.

مواجهته بالجزاء الإداري، و إن كان جسيما تمت مواجهته عن طريق الجزاء الجنائي.

و يترتب على الطبيعة الردعية للجزاء الإداري أن تتوفر في المخالفة المستوجبة الجزاء الركنين المادي و المعنوي، لأن القول بغير ذلك يمثل اعتداء على أحد أسس القانون الجنائي و هو " لا جريمة بغير ركن معنوي" و الذي يطبق أيضا على المخالفات الإدارية<sup>(1)</sup>.

### ثالثا: العمومية

من حيث تطبيقه يتصف الجزاء الإداري بالعمومية بمعنى أنه لا يقتصر على فئة معينة من المواطنين دون أخرى، و إنما تمتد سلطة الإدارة بتوقيعه على جميع الذين يخالفون النص القانوني المخاطبين به، أو القرار الإداري المتعلق بهم، بحيث لا يتوقف توقيعه على رابطة خاصة أو علاقة معينة تربط الإدارة بأولئك الخاضعين له<sup>(2)</sup>.

---

(1) د/محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص 81.

(2) د/محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 27.

## المطلب الثاني: التمييز بين الجزاءات الإدارية العامة و الصور الأخرى للجزاءات

ينبغي على التحديد السابق للجزاءات الإدارية العامة اختلافها عن بعض الجزاءات الأخرى، و إجراءات الضبط الإداري، و حتى يتجلى لنا مدى استقلالها و اختلافها نميزها عن الصور الأخرى للجزاءات من خلال ما يلي:

- خارج نطاق القانون الإداري
- داخل نطاق القانون الإداري

## الفرع الأول: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن الجزاءات الأخرى خارج نطاق القانون الإداري

نتناول في هذا الفرع تميز الجزاء الإداري العام عن الجزاءات الجنائية و الجزاءات المدنية.

### أولاً: تميز الجزاءات الإدارية العامة عن الجزاءات الجنائية

تعد صفة العمومية عنصراً مشتركاً بين الجزائيين الإداري و الجنائي، حيث يوقع الجزاء الإداري على كل من يخالف القانون بغض النظر عن وجود أو عدم وجود علاقة بينه و بين الدولة.

و قد غدا الجزاء الإداري اليوم ذا أهمية كبيرة حيث أنه أصبح بديلاً عن الجزاء الجنائي في بعض الجرائم، لأنه يمكن من تفادي سلبيات الجزاء الجنائي،

وخاصة في نطاق قوانين العقوبات المقررة لحماية مصالح اجتماعية لا يستأهل التعدي عليها أن تواجه الجزاء الجنائي<sup>(1)</sup>.

إلا أن هذا لا يعني أنه يمكن الاستغناء عن أحدهما لأن غايتهما مشتركة، و إنما تربطهما علاقة تكامل و تعاون تستوجب وجودهما جنبا إلى جنب.

### **ثانياً: تميز الجزاءات الإدارية العامة عن الجزاءات المدنية**

إن أول ما يميز الجزاء الإداري العام عن الجزاء المدني أن هذا الأخير يوقع في إطار علاقات الأفراد بعضهم البعض و التي يحكمها القانون الخاص، و يكونون فيها على قدم المساواة، في حين أن الجزاء الإداري العام يوقع في إطار القانون العام الذي يحكم العلاقات التي تكون الدولة طرفاً فيها وتتمتع بامتيازات السلطة العامة تجاه الأفراد<sup>(2)</sup>.

كما أن هناك بونا شاسعا بين الجزاء المدني و الجزاء الإداري من حيث الهدف، فالجزاء المدني يهدف لجبر الضرر من خلال إعادة التوازن بين ذمتين ماليتين، في حين الجزاء الإداري العام يهدف لردع و جزر المخالفين للقوانين و اللوائح.

أما من حيث طبيعة كل منهما فالجزاء الإداري العام ذو طبيعة عقابية، أما الجزاء المدني فيتسم بطابع التعويض و جبر الضرر.

---

(1) د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، مرجع سابق، ص 21.

(2) ناصر حسين حسن أبو جمة العجمي، مرجع سابق، ص 119.

و من حيث أثره نجد أن الجزاء المدني ينسحب على الماضي، في حين الجزاء الإداري العام يمتد أثره للمستقبل لمنع ارتكاب المخالفة مستقبلا، كما يمكن انسحابه على الماضي كما هو الحال بالنسبة للإزالة الإدارية<sup>(1)</sup>.

و من حيث السلطة المختصة بتوقيعها نجد أن الإدارة هي التي توقع الجزاء الإداري العام، في حين توقع السلطة القضائية الجزاء المدني بموجب حكم قضائي.

### الفرع الثاني: تميز الجزاءات الإدارية العامة داخل نطاق القانون الإداري

نظرا للتشابه الكبير و التشابك بين الجزاءات الإدارية العامة و صور الجزاءات الإدارية الأخرى و المتمثلة أساسا في الإجراءات التأديبية و التعاقدية من جهة، و إجراءات الضبط الإداري من جهة أخرى، استدعى الأمر البحث عن أهم ما يميز هذه الجزاءات الإدارية عن الجزاء الإداري العام و ذلك كالآتي:

- أولاً: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن الجزاءات التأديبية.
- ثانياً: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن الجزاءات التعاقدية.
- ثالثاً: : تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن إجراءات الضبط الإداري.

---

(1) ناصر حسين حسن أبو جمة العجمي، مرجع سابق، ص 120.

## أولاً: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن الجزاءات التأديبية

يعرف الجزاء التأديبي بأنه جزاء وظيفي يتم فرضه لمواجهة ما يقع من إخلال بالتزامات الوظيفة من جانب الموظف أثناء أو بمناسبة أداء الواجبات المكلف بها<sup>(1)</sup>.

يتضح من خلال التعريف السابق أن توقيع الجزاء التأديبي يقتضي وجود رابطة وظيفية بين الموظف و الدولة تخول للإدارة التي يحتل الموظف فيها مركزاً وظيفياً عاماً سلطة تعديله أو إلغائه في أي وقت وفقاً لمتطلبات المصلحة العامة، و من ثم فإنه يجوز أن تمنع عن الموظف إحدى مزايا الوظيفة بصفة مطلقة أو لبعض الوقت دون إغفال بأن له حقاً دائماً فيها مادام أن ذلك قد تم من السلطة المختصة، و بالشروط و الأوضاع المقررة قانوناً و بغير إساءة استعمال السلطة<sup>(2)</sup>.

و هذا يعد أول أوجه الاختلاف بين الجزاء التأديبي و الجزاء الإداري العام، الذي لا تستند الإدارة عند توقيعه إلى وجود علاقة بينها و بين المخالف، و إنما توقعه على كل من يخالف نص قانوني أو قرار إداري من المخاطبين به دون تحديد<sup>(3)</sup>، و بغض النظر عن هويتهم الوظيفية و ذلك استناداً إلى ما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة، و هي بصدد القيام بوظيفتها في تنفيذ القوانين بخلاف الجزاء التأديبي الذي لا يوقع إلا على فئة محددة تتمثل في الموظفين.

(1) د/محمد أبو ضيف باشا، النظام التأديبي ضوابط الجزاءات التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011، ص 7.

(2) ناصر حسين حسن أبو جمة العجمي، مرجع سابق، ص 124.

(3) د/محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص ص 105 ، 106.

و كون الجزاء التأديبي يرتبط بالوظيفة يجعل نطاق تطبيقه ينحصر فيها، و بالتالي يسعى لحماية مصلحة وظيفية في حين أن الجزاء الإداري العام يسعى لحماية مصالح إدارية أو مصالح إدارية اجتماعية، كما أن محل الجزاء التأديبي ينصب على الحرمان من المزايا الوظيفية أو الانتقاص منها، في حين أن الجزاء الإداري العام يتمثل في الحرمان من حقوق و مزايا لا شأن لها بالوظيفة. أما من حيث الهدف فإن الجزاء الإداري يهدف إلى ردع و زجر المخالفين في حين أن الجزاء التأديبي و إن انطوى على العقاب و الإيلاء إلا أنه غير مقصود فهدفه الأساسي يتمثل في ضمان سير المرافق العامة بانتظام و اطراد<sup>(1)</sup>.

### **ثانياً: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن الجزاءات التعاقدية**

إن أهم ما يميز الجزاء الإداري العام عن الجزاء التعاقدية عدم وجود رابطة تربط الإدارة مع الشخص المعاقب بالجزاء العام، عكس ما هو عليه الحال في الجزاء التعاقدية الذي توقعه الإدارة على المتعاقد معها عند إخلاله بالتزاماته التعاقدية<sup>(2)</sup>، فوجود العلاقة التعاقدية بين الإدارة و المتعاقد معها هو الذي يبرز سلطتها في توقيع الجزاءات التعاقدية و التي يمكن أن تكون منصوصا عليها

---

(1) د/نجوى محمد الصادق مهدي، حفظ الدعوى الجنائية اكتفاء بالجزاء الإداري، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية الاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، س 53، عام 1983، ص 243.

(2) Mireille Delmas-Marty et Catherine Teitgen-Colly, Punir sans juger de la répression administrative au droit administratif pénal, Economica, Paris, France, 1992, p12.

صراحة بالعقد أو يمكن أن تتجم عن تطبيق قواعد عامة متعلقة بالعقود الإدارية فهي إذن جزاءات تقوم على خصوصية الرابطة بين الإدارة و المتعاقد معها<sup>(1)</sup>.

و من أوجه التمييز أيضا بين الجزائين الإداري العام و التعاقدية الطبيعية الردعية التي تشترك فيها الجزاءات الإدارية عموما إلا أن الهدف الأساسي لهذا الأخير يتمثل في ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام من خلال تنفيذ العقود، فالعقاب ليس هو الهدف المنشود من توقيع الجزاء التعاقدية بخلاف الجزاء الإداري العام الذي هدفه الردع و العقاب<sup>(2)</sup>.

أما من حيث المصلحة التي يهدف كل من الجزائين لحمايتها، فقد سبق ذكر أن الجزاء الإداري العام يهدف لحماية مصلحة إدارية أو إدارية اجتماعية في حين الجزاء التعاقدية يهدف لحماية مصلحة اقتصادية أو مالية<sup>(3)</sup>.

كما نجد أن الجزاء التعاقدية يدخل ضمن ولاية القضاء الكامل للقضاء الإداري في حين الجزاء الإداري العام يدخل في ولاية قضاء الإلغاء بحسبانه قرار إداريا<sup>(4)</sup>.

### **ثالثا: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن إجراءات الضبط الإداري**

تتخذ الإدارة عدة تدابير إدارية تنعكس على الأفراد بتقيد حقوقهم أو حرمانهم من بعضها، وتتمثل هذه التدابير في الجزاءات الإدارية و تدابير الضبط التي سنفرق بينهما من خلال:

(1) د/محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص 105.

(2) ناصر حسين حسن أبو جمة العجمي، مرجع سابق، ص 129.

(3) د/محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 96.

(4) ناصر حسين حسن أبو جمة العجمي، مرجع سابق، ص 130.

1-الجزاءات الإدارية و التدابير الوقائية.

2-الجزاءات الإدارية و التدابير الإصلاحية.

### 1-الجزاءات الإدارية و التدابير الوقائية:

تتميز الجزاءات الإدارية عن التدابير الوقائية بغايتها العقابية، حيث أن الجزاءات الإدارية تهدف إلى عقاب الشخص الذي خالف التزام معين، أما تدابير الضبط الإداري فإنها ترمي إلى المنع و الوقاية لحماية الأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة<sup>(1)</sup>.

ويترتب على التفرقة بين الجزاءات الإدارية و تدابير الضبط الإداري ما يلي:

1-احترام مبدأ الشرعية حيث أن الجزاءات الإدارية العامة لا توقع إلا بموجب نص قانوني أو لائحة تحدد المخالفة و الجزاء المترتب على ارتكابها في حين تدابير الضبط الإداري توقعها الإدارة بناء على نص عام يخولها اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة خطر يهدد النظام العام، بمعنى أن يتناسب التدبير الضبطي مع حجم الخطر.

2-يتعين أن تحترم الإدارة مبدأ المواجهة قبل أن تتخذ جزاء إداريا بينما لا تلتزم بذلك عندما تتخذ تدابير الضبط الإداري<sup>(2)</sup>.

والمقصود بمبدأ المواجهة هو إخطار صاحب الأمر بما ينسب إليه من تهم و تمكينه من الدفاع عن نفسه عن طريق إعطائه مهلة لإعداد دفاعه أو تقديم

---

(1) أ.د/غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، د ت، ص 24.

(2) المرجع نفسه، ص 25.

مذكراته، غير أن هناك تدابير يمكن وصفها بأنها جزاءات إدارية في بعض الأحيان وتدابير ضبط في أحيان أخرى، مثل قرار غلق منشأة أو سحب رخصة السياقة، و حتى نستطيع التفريق بينهما، يجب أن نميز الهدف الذي يسعى التدبير إلى تحقيقه، فإن كان هدف الإدارة من وراء التدبير هو عقاب من خالف القانون أو اللائحة فالأمر يتعلق بجزاء، و إن كان التدبير يرمي إلى المنع و الوقاية في الوقت ذاته فالأمر يتعلق بتدبير ضبط إداري.

## 2-الجزاءات الإدارية و التدابير الإصلاحية:

تعرف التدابير الإصلاحية في المجال الضريبي، و هي تهدف إلى إصلاح أو إعادة الأشياء إلى حالتها الأولى.

و هذا المعيار هو الآخر يكتنفه بعض الغموض في إمكانية تحديد ما إذا كان التدبير الضريبي تدبيرا عقابيا أو إصلاحيا، لاسيما عندما يجتمع في آن واحد كل من هاتين الغايتين، و يبدوا الموقف واضحا بالنسبة لفوائد التأخير حيث لا يعتبرها القضاء الفرنسي سواء كان إداريا أم عاديا من قبيل الجزاءات الإدارية، لأن هدفها هو إصلاح الضرر الذي لحق بالخزينة العامة<sup>(1)</sup>.

وعادة ما ينظر كل من الفقه و القضاء إلى الغرامة الضريبية باعتبارها ذات طبيعة مختلطة، فأحيانا تكون من قبيل الجزاءات و أحيانا أخرى من قبيل التعويض المدني<sup>(2)</sup>.

(1) د/محمد سامي الشواء، القانون الإداري الجزائري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1996، ص 114.

(2) د/محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص 101.

و مما سبق نخلص إلى أن الجزاء الإداري هو عقاب تتخذه الإدارة بناء على مبادرة منها موجهة لشخص طبيعي أو معنوي إثر ارتكابه خطأ أيا كانت طبيعته.

### المطلب الثالث: أنواع الجزاءات الإدارية العامة

للجزاءات الإدارية العامة العديد من الأنواع و الصور، التي يمكن حصرها في الجزاءات الإدارية المالية، و الجزاءات الإدارية غير المالية، و هو ما سنتطرق إليه بشيء من التفصيل في هذا المطلب من خلال الفرعين التاليين:

الفرع الأول: الجزاءات الإدارية المالية.

الفرع الثاني: الجزاءات الإدارية غير المالية.

### الفرع الأول: الجزاءات الإدارية المالية

تتصب الجزاءات الإدارية المالية على الذمة المالية للمخالف و ليس على شخصه، و تعد من أهم الجزاءات الإدارية التي تستعين بها الإدارة لمواجهة خرق بعض القوانين و اللوائح<sup>(1)</sup>.

و نظرا لتعدد الجزاءات الإدارية المالية يتعذر حصرها، وما يهمننا في هذا المجال تلك الجزاءات التي تهدف لتحقيق الردع بنوعيه العام و الخاص، دون تلك التي تفرض بغرض جبر الضرر و إعادة الوضع إلى ما كان عليه قبل وقوع الجريمة، لذا نقتصر على دراسة الغرامة الإدارية و المصادرة على التوالي.

---

(1) د/محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص 114.

## أولاً: الغرامة الإدارية

يتميز نظام الغرامات بأنه كثيراً ما يرد في العقود الإدارية، و يطبق بالنسبة لأي نوع من التزامات المتعاقد مع الإدارة<sup>(1)</sup>.

و يقصد بالغرامة الإدارية ذلك المبلغ من النقود الذي تفرضه الإدارة على المخالف بدلا من متابعته جنائياً عن الفعل<sup>(2)</sup>، كما هو الحال بالنسبة للجرائم الجمركية والضريبية والمرورية.

و تتخذ الغرامة الإدارية عدة أشكال، فقد تكون مبلغ من المال تفرضه الإدارة بالإرادة المنفردة على المخالف، و قد تكون في شكل مصلحة بين الإدارة و المخالف، و الأصل في مقدار الغرامة أن يكون ثابتا كتعريفه محددة لكل مخالفة ترتكب كما في مخالفات المرور، و قد يترك للإدارة سلطة تقديرية في تحديد مقدارها، و قد يحدد المشرع مقدار الغرامة، أما في حالة الغرامة النسبية و التي تعادل مثلي أو ثلاثة أمثال الضريبة المتهرب منها، كما هو الشأن بالنسبة للجرائم الجمركية<sup>(3)</sup>.

و لتحقق الغرامة الإدارية غايتها الردعية، فإنه يتعين ألا تقل قيمتها عن الفائدة المتحصلة عن الجريمة، أو التي كان تحقيقها مرجوا من المخالف إذا وقعت الجريمة عند حد الشروع في ارتكابها<sup>(4)</sup>.

(1) د/عبد المجيد فياض، نظرية الجزاءات في العقد الإداري، دار الفكر العربي، بيروت، لبنان، 1975.

(2) أ.د/غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطويره (القسم الأول والثاني)، مرجع سابق، ص 321.

(3) المرجع نفسه، ص 225.

(4) د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية، مرجع سابق، ص 13.

و الجدير بالذكر أن الغرامة أيا كانت صورتها، جنائية أو إدارية أو تأديبية، تنطوي على دفع مبلغ من المال لخزينة الدولة من طرف شخص مخالف و هو ما يدعوا إلى التمييز بين الغرامة الإدارية و الغرامة الجنائية و ذلك من خلال عدة نقاط كما يلي:

1- الغرامة الجنائية لا تقرر إلا بواسطة السلطة القضائية في حين الغرامة الإدارية تقررها سلطة إدارية<sup>(1)</sup>.

2- يجوز وقف تنفيذ الغرامة الجنائية دون الغرامة الإدارية، و مع ذلك يمكن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري من قاضي الأمور المستعجلة لحين الفصل في الطعن على القرار الإداري الصادر بالغرامة الإدارية<sup>(2)</sup>.

3- يترتب على صدور الغرامة الإدارية بقرار من الإدارة عدم تسجيلها في الصحيفة الجنائية على عكس الغرامة الجنائية التي تسجل في صحيفة السوابق العدلية للمحكوم عليه<sup>(3)</sup>.

و مما تجدر الإشارة إليه أخيرا أن القوانين تختلف في تقريرها لحق صاحب الشأن في رفض الغرامة الإدارية بين طائفتين، إحداهما تسمح بذلك و يترتب على الأخص سقوط القرار الصادر بالغرامة و تبدأ الإجراءات الجنائية، كما هو الحال في التشريع المصري و الفرنسي، و ذلك في جرائم المرور و

(1) د/أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص 232

(2) أ.د/غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطويره (القسم الأول والثاني)، مرجع سابق، ص 327.

(3) ناصر حسين حسن أبو جمة العجمي، مرجع سابق، ص 155

الضرائب و الجمارك و طائفة أخرى لا تسمح بذلك كما هو الحال في القانون الإيطالي والألماني.

### ثانياً: المصادرة

تعني المصادرة انتقال مال المحكوم عليه إلى الدولة بدون تعويض<sup>(1)</sup>. وعرفها المشرع الجزائري في المادة 15 (معدلة) من قانون العقوبات على أنها "المصادرة هي الأيلولة النهائية إلى الدولة لمال أو مجموعة أموال معينة أو ما يعادل قيمتها عند الاقتضاء"، والمصادرة نوعان: عامة وخاصة.

### 1- المصادرة العامة:

عبارة عن نزع جميع أموال و ممتلكات الشخص الخاضع لها، و نزع حصة شائعة فيها تشكل نسبة معينة دون تحديد، و إضافتها إلى ملكية الدولة، و تحرص 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 و إضافته إلى ملكية الدولة دون مقابل، أي تنصب على مال محدد بذاته، و لا تكون إلا بناء على حكم قضائي.

---

(1) د/علي أحمد الزغبى، أحكام المصادرة في القانون الجنائي، الدار العلمية الدولية للنشر و التوزيع و دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2002، ص 88.

## الفرق بين المصادرة والغرامة:

على الرغم من أن المصادرة و الغرامة عقوبتان ماليتان، إلا أن المصادرة عقوبة عينية تنقل ملكية أشياء معينة إلى الدولة دون مقابل، في حين أن الغرامة تعد عقوبة نقدية تنشئ للدولة حقا في اقتضاء مبلغ معين من ذمة المحكوم عليه دون اشتراط أن يرد على مال بذاته، كما أن المصادرة ثابتة غير قابلة للتفريد لوقوعها على شيء بعينه، لكن الغرامة قابلة للتفريد تبعا لمدى إثم المحكوم عليه و نشاطه المادي و يسره المالي<sup>(1)</sup>.

## شروط الحكم بالمصادرة:

يقصد بها تلك الشروط التي يجب توافرها حتى تستطيع المحكمة أن تتطرق بحكم المصادرة.

1- أن تقضي المحكمة على المحكوم عليه بعقوبة أصلية، لكون المصادرة عقوبة تكميلية، لا يمكن إيقاعها على المحكوم عليه إلا إذا حكم عليه بعقوبة أصلية.

أما عندما تكون المصادرة في حقيقتها تدبير أمني فلا يشترط للحكم بها صدور حكم الإدانة، وهذا يتحقق عندما تكون الأشياء المضبوطة من تلك التي يعد صنعها أو استعمالها أو حيازتها أو بيعها جريمة، و تجب المصادرة كإجراء أمني و لو قضي ببراءة المتهم (المادة 16 من قانون العقوبات الجزائري).

(1) د/محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص 125 ، 126.

2- يجب أن تكون الجريمة عمدية بما أن الحكمة من المصادرة هي معاقبة الجاني فلا يجوز مصادرة إلا الأشياء التي استعملت أو كان من شأنها أن تستعمل أو تحصل عليها من الجريمة، أما الأشياء التي يستخدمها الشخص استخداما عاديا، و إنما لم يتوخ الحذر مما أدى إلى وقوع الجريمة فلا تجوز مصادرتها.

3- أن تكون الأشياء المراد مصادرتها قد تم ضبطها بالفعل وقت الحكم أي في مرحلة من مراحل الدعوى، لذلك لا يمكن الحكم بمصادرة الأشياء التي لم تضبط أو تعليق الحكم بمصادرتها على ضبطها مثل القول متى تضبط تصادر.

إذا كانت المضبوطات مما يتلف جاز بيعها بالمزاد العلني ولصاحب الحق أن يطالب في الميعاد المبين بالثمن الذي بيع به.

4- أن لا يتعلق بالأشياء محل المصادرة حقا للغير حسن النية و الحكمة من ذلك أن المصادرة توقع كعقوبة على الجاني، و من أهم خصائص العقوبة أنها شخصية أي كمساهم فيها بصفة أصلية أو ثانوية فلا يجوز توقيع العقوبة على غير هؤلاء.

## الفرع الثاني: الجزاءات الإدارية غير المالية

تتمثل الجزاءات الإدارية غير المالية في الحرمان من بعض الحقوق و الامتيازات و تعتبر أكثر شدة و قوة من الجزاءات المالية نظرا لمساسها بشخص المخالف أكثر من مساسها بذمته المالية، لذا حرصت مختلف التشريعات على تقييد سلطة الإدارة بفرضها، و ذلك احتراما لحقوق الأفراد و حرياتهم، و تتمثل أهم الجزاءات الإدارية غير المالية في سحب أو إلغاء الترخيص، غلق المنشأة، الحرمان من مزاولة مهنة أو النشر و هو ما نتناوله فيما يلي:

### أولاً: سحب الترخيص

يعد سحب الترخيص جزاء -أيا كانت طبيعته- توقعه السلطة القضائية و الإدارة على كل من يمارس النشاط الذي خوله له هذا الترخيص على نحو مخالف للقوانين و اللوائح، و قد يتمثل سحب الترخيص في إلغاء ممارسة الحق بصفة نهائية، أو وقف ممارسته لمدة مؤقتة<sup>(1)</sup>.

و يجد سحب الترخيص مجاله الرئيسي في مواد المرور إذ يكون للسلطة الإدارية أن تقرر سحب رخصة السياقة في حالات محددة و بنص القانون، و هو ما نتعرض إليه فيما يلي:

- تضمن قانون المرور الجزائري رقم 01-14 المؤرخ في 19 أوت 2001 المعدل والمتمم على جزاء إلغاء وسحب وترخيص المركبة و ذلك من خلال المادتين 54، 56، حيث تنص المادة 54 على "مع مراعاة إجراءات المنصوص عليها في المادة 60 أدناه يمكن أن يكون إيقاف رخصة السياقة و

(1) د/أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص 246.

إلغاؤها و كذا منع تسليمها من العقوبات التكميلية التي يمكن الحكم بها من طرف المحاكم و المجالس القضائية، و يمكن الحكم بالنفاز المعجل لهذه العقوبات التكميلية كتدبير وقائي".

أما المادة 56 فتتص على " مع مراعاة أحكام المادتين 55، 60 من هذا القانون تسحب فورا رخصة السياقة لمدة لا تتجاوز 15 يوما في الحالات المنصوص عليها في المواد 25، 26، 27 من هذا القانون من طرف الأعوان المنصوص عليهم في المادة 84".

- سحب الترخيص غير محدد في جرائم المرور، بل يمتد هذا الجزاء إلى قوانين متفرقة منها قانون رقم 11-04 المؤرخ في 17 فيفري 2011 الذي يحدد القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية، الذي نصت المادة 64 منه على إمكانية السحب المؤقت أو النهائي للاعتماد الذي تحصل عليه المرقي العقاري كعقوبة إدارية بقولها "يمكن أن يتعرض المرقي العقاري إلى العقوبات الإدارية الآتية:

- السحب المؤقت للاعتماد لمدة لا تتجاوز 6 أشهر:

\* في حالة تقصير المرقي العقاري على التنفيذ الجزئي و غير المبرر لالتزاماته تجاه المقننين.

\* في حالة عدم احترام المرقي العقاري لقواعد أخلاقيات المهنة.

\* في حالة تقصير المرقي العقاري في التزاماته، كما هي محددة بموجب أحكام هذا القانون و النصوص المتخذة لتطبيقه.

- السحب النهائي للاعتماد:

\*في حالة عدم استيفاء المرقى العقاري الشروط التي مكنته من الحصول على الاعتماد".

### **ثانيا: الغلق الإداري**

أضيفت حالة الغلق الإداري بنص صريح للاستثناءات الواردة على ضابط عدم اعتراض تنفيذ القرارات الإدارية، بموجب تعديل قانون الإجراءات المدنية، الذي تم بموجب القانون رقم 01-05 المؤرخ في 2001/05/22. و حتى يتضح معنى الغلق الإداري نتطرق إلى تعريفه و خصائصه.

#### **1-تعريف الغلق الإداري:**

هو ذلك الإجراء الذي تتخذه السلطة الإدارية المختصة في إطار صلاحياتها القانونية، و الذي بموجبه تعمد إلى غلق محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو وقف تسيير بصفة مؤقتة أو نهائية، ابتغاء عقاب صاحبه أو حملة للامتثال لأحكام القانون، أو حماية النظام العام<sup>(1)</sup>.

فالغلق الإداري للمحلات ذات الاستعمال المهني أو التجاري بمختلف أنواعه، إجراء أباحته عدة نصوص للسلطة الإدارية، منها على سبيل المثال: المرسوم رقم 76-34 المؤرخ في 1976/2/20 المتعلق بالعمارات الخطرة و غير الصحية أو المزعجة المتخذة تطبيقا للأمر رقم 76-04 المؤرخ في 1976/2/20 المتعلق بالقواعد المطبقة في ميدان الأمن الحريق و الفجع في

(1) محمد الصالح بن أحمد خزار، ضوابط الاختصاص النوعي لقاضي الاستعجال الإداري في النظام القضائي الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2002، ص 150.

المؤسسات الخاصة باستقبال الجمهور، و إحداث لجنة للحماية المدنية، و الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 25/01/1995 المتعلق بالمنافسة<sup>(1)</sup>.

## 2- خصائص الغلق الإداري:

يتميز الغلق الإداري بالخصائص التالية:

1- يكون بقرار إداري مستوف لكل الشروط القانونية صادر عن من خوله القانون ذلك كالوزير (في المادة 75 من قانون المنافسة رقم 95-06 المؤرخ في 25/1/1995)، أو الوالي (المادة 35 من المرسوم رقم 76-34 المؤرخ في 20/6/1976 المتعلق بالعمارات الخطرة وغير الصحية والمزعجة).

2- غلق المحل لا يقصد به وضع الأختام فقط، فحتى وقف تسيير نشاط المحل يقصد به الغلق، فمثلا المادة 35 من المرسوم 76-34 المشار إليه سابقا نصت على أن الإجراء الذي يتخذه الوالي بعد الإنذار هو وقف تسيير المحل، و إذا لم يمتثل صاحب المحل جاز للوالي أن يأمر بوضع الأختام و غلق المحل بصور مادية.

3- يقتصر الغلق على المحلات ذات الاستعمال التجاري أو المهني و عليه لا ينصب الغلق على المحل السكني.

---

(1) أوقارت بوعلام، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2012، ص 83.

### ثالثا: الحرمان من مزاوله المهنة

الحرمان من مزاوله المهنة جزاء تكميلي نصت عليه القوانين المختلفة بصدد الجرائم التي ترتكب بسبب ممارسة مهنة ما، و يترتب عليه حرمان المحكوم عليه من أهلية مباشرة تلك المهنة.

و إذا كانت المهنة تتطلب لمباشرتها تصريحا معيناً، فإن هذه العقوبة يترتب عليها سقوط هذا التصريح، و من ثم لا يحق للمحكوم عليه بعد انقضاء فترة العقوبة مباشرة تلك المهنة، إلا بعد الحصول على إذن أو تصريح جديد من الجهة المختصة.

و الحرمان من مزاوله المهنة نص عليه المشرع الجزائري في المادة 9 من قانون العقوبات الجزائري في بندها السادس ضمن العقوبات التكميلية، وحددت المادة 16 مكرر نطاقها فأجازت الحكم على الشخص المدان لارتكابه جناية أو جنحة بالمنع من ممارسة مهنة أو نشاط، إذا ثبت للجهة القضائية أن للجريمة التي ارتكبها صلة مباشرة بمزاولتها، و أن ثم خطرا في استمرار ممارسته لأي منهما<sup>(1)</sup>.

و قد يكون المنع من ممارسة مهنة أو نشاط عقوبة إلزامية أو اختيارية و ذلك على النحو التالي:

---

(1) أ/أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري العام، دار هومة، الجزائر، 2012، ص 294.

## 1-المنع من ممارسة مهنة أو نشاط كعقوبة إلزامية:

من أمثلته ما نصت عليه المادتان 311 و 312 من قانون العقوبات الجزائري، على أن المدانين بالجنايات أو الجرح الخاصة بالإجهاض من ممارسة أي مهنة أو عمل في العيادات و دور الولادة أو أي مؤسسة عمومية أو خاصة تستقبل النساء الحوامل.

## 2-المنع من ممارسة مهنة أو نشاط كعقوبة اختيارية:

نص قانون العقوبات على عقوبة المنع من مزولة مهنة أو نشاط كعقوبة اختيارية في بعض الجرائم منها ما نصت عليه المادتان 139، 142 بالنسبة للقاضي و الموظف العمومي الذي يرتكب جنحة إساءة استعمال سلطة أو جنحة الاستمرار في ممارسة الوظيفة على وجه غير مشروع، حيث أجاز المشرع حرمان من حكم عليه بإحدى هاتين العقوبتين من مزولة كافة الوظائف أو الخدمات العمومية لمدة 10 سنوات على الأكثر.

و نص المشرع في المادة 7 من الأمر رقم 75-41 المؤرخ في 1975/6/17 المتعلق باستغلال محلات بيع المشروبات التي أجازت حرمان بائع المشروبات الذي خالف أحكام القانون من ممارسة مهنة بصفة مؤقتة من شهر إلى 5 سنوات أو بصفة نهائية.

## رابعاً: النشر

تعرف مختلف التشريعات نظام نشر الأحكام الصادرة بالإدانة، و ذلك كعقوبة تكميلية تصيب المحكوم عليه عن بعض الجرائم في سمعته.

و يعد من النادر أن تقرر السلطة الإدارية نشر قرارها الإداري الصادر بجزاء إداري عقابي.

و حتى يتبين لنا مدى ملائمة هذا الإجراء للتطبيق في قانون العقوبات الإداري كجزاء ينطوي على معنى العقوبة و الإيلاء، فإنه يجدر أن نمهد لذلك بدراسة نشر الحكم الصادر بالإدانة -بصفة عامة- ثم نبين مدى صلاحية و فاعلية تلك الأحكام للتطبيق على القرار الإداري بجزاء إداري عقابي<sup>(1)</sup>.

### 1- نشر الحكم الصادر بالإدانة:

نصت المادة 9 من قانون العقوبات الجزائري في بندها الثاني عشر على عقوبة نشر أو تعليق حكم الإدانة، و أوضحت المادة 18 من قانون العقوبات الجزائري على أن نشر حكم الإدانة يكون في جريدة أو أكثر تعينها المحكمة أو تعلق في الأماكن التي يحددها الحكم على أن لا تتجاوز مدة التعليق شهرا و يكون ذلك على نفقة المحكوم عليه، و قد تكون هذه العقوبة إلزامية أو اختيارية.

---

(1) د/أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص 266.

### أ-نشر الحكم كعقوبة إلزامية:

نص قانون العقوبات الجزائري على الحالة التي يكون فيها نشر الحكم إلزاميا، و هكذا نصت المادة 174 على نشر الحكم وجوبا عند الإدانة بجنحتي المضاربة غير المشروعة المنصوص و المعاقب عليها في المادتين 172-173، و ذلك حتى و إن طبقت المحكمة الظروف المخففة لصالح المتهم<sup>(1)</sup>.

### ب-نشر الحكم كعقوبة اختيارية:

نص قانون العقوبات الجزائري و بعض القوانين الأخرى على عدة حالات يكون فيها نشر الحكم عقوبة تكميلية اختيارية، و أغلب هذه العقوبات موجودة في مواد الجرح منها جنحة الإهانة (المادة 144-3 قانون العقوبات الجزائري)، جنحة الوشاية الكاذبة (المادة 300 قانون العقوبات الجزائري)، القانون المتضمن تحديد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية المؤرخ في 23-06-2004 حيث نصت المادة 48 على "يمكن للوالي المختص إقليميا و كذا القاضي أن يأمر على نفقة مرتكب المخالفة أو المحكوم عليه نهائيا بنشر قراراتهما كاملة أو خلاصة منها في الصحف الوطنية أو لصقها بأحرف بارزة في الأماكن التي يحددها".

### 2-نشر القرار الإداري الصادر بجزاء إداري عقابي:

إن منح الإدارة سلطة توقيع جزاءات إدارية عقابية على بعض الجرائم الإدارية و التي كانت في الأصل جرائم جنائية يدعونا إلى التساؤل عن إمكانية منح الإدارة سلطة الأمر بنشر قرارها الصادر بجزاء إداري عقابي؟

(1) أ/أحسن بو سقيعة، مرجع سابق، ص 287.

للإجابة عن هذا التساؤل يمكننا القول أنه ليس هناك ما يمنع من نشر القرار الإداري الصادر بجزاء إداري عقابي، و أن يحاط نشره كغيره من العقوبات الإدارية للضمانات التي كفلها الدستور والقانون.

ومن ذلك ما قام به المشرع الفرنسي الذي خطى خطوة هامة في هذا المجال، و خاصة في المجال الاقتصادي حيث سمح لبعض السلطات الإدارية المستقلة كمجلس المنافسة و لجنة مضاربات البورصة بنشر قراراتها، و من ذلك المادة 13 من القانون الصادر عام 1986 بشأن حرية الأسعار و المنافسة إذ سمح لمجلس المنافسة أن يدفع جزاء إداريا على المخاطبين بأحكام هذا القانون و أن يأمر بنشره في الصحف أو المطبوعات التي يحددها أو يلصقه في الأماكن التي يعينها وعلى نفقة صاحب الشأن<sup>(1)</sup>.

---

(1) د/محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص ص 150، 151.

## الفصل الأول:

الرقابة على الشرعية الموضوعية

للجزاءات الإدارية العامة

## الفصل الأول: الرقابة على الشرعية الموضوعية للجزاء الإدارية العامة

تعد الجزاءات الإدارية العامة إحدى الآليات التي تلجأ إليها الإدارة لتحقيق أهدافها، وحتى تكون لهذه الجزاءات شرعية يجب أن تحترم عدة مبادئ منها مبدأ شرعية الجريمة و العقاب، مبدأ عدم جواز رجعية القانون الجزائي إلا إذا كان أصلح للمتهم، و غيرها من المبادئ، فهذه المبادئ لا تتعلق بالقضاء الجنائي فحسب و إنما تطبيق على كل جزاء له طبيعة ردعية، و لو اتخذته جهة غير قضائية.

و سنتعرض من خلال هذا الفصل إلى نطاق رقابة القضاء على الجانب الموضوعي للجزاء الإداري سواء من ناحية موضوعه أو سببه " المخالفة الإدارية " و هذا ما سنتناوله في مبحثين:

المبحث الأول: الرقابة على مضمون الجزاءات الإدارية العامة.

المبحث الثاني: الرقابة على شرعية المخالفة الإدارية.

### المبحث الأول: الرقابة على مضمون الجزاءات الإدارية العامة

للدولة ثلاثة وظائف هي الوظيفة التشريعية، الوظيفة التنفيذية، والوظيفة القضائية، و تقوم بمهام كل وظيفة سلطة مختصة، و الذي يهمننا في هذا المبحث هي الوظيفة التشريعية التي تمارسها السلطة التشريعية، حيث سنتحدث عن الجهة المختصة بتحديد المخالفات الإدارية، و ما يترتب عليها من جزاءات إدارية عامة، و كذا الضمانات الموضوعية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة، نظرا لأن العديد من هذه الجزاءات يمس بحقوق الأفراد و حرياتهم، و سنخصص لدراسة كل جزئية مطلبا كما يلي:

المطلب الأول: السلطة المعنية بتحديد الجزاءات الإدارية العامة.

المطلب الثاني: الضمانات الموضوعية للجزاءات الإدارية العامة.

### المطلب الأول: السلطة المعنية بتحديد الجزاءات الإدارية العامة

الأصل هو اختصاص المشرع - السلطة التشريعية - بتحديد الجزاءات الإدارية، إلا أنه استثناءً و في بعض الحالات قد تقوم الإدارة - السلطة التنفيذية - بمشاركته في ممارسة هذا الاختصاص لاعتبارات عملية، و هذا ما نحاول الكشف عنه في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية بتحديد الجزاءات الإدارية العامة.

الفرع الثاني: الاختصاص الاستثنائي للسلطة التنفيذية بتحديد الجزاءات الإدارية العامة .

### الفرع الأول: الاختصاص الأصيل للسلطة التشريعية بتحديد الجزاءات الإدارية العامة

نظرا لما يتسم القانون من عمومية وتجريد فضلا عما تحمله نصوصه من موافقة الشعب من خلال ممثليه على القيود الواردة بها حيث تكون تلك القيود صدى لإرادة الشعب و استجابة لرغبة الأغلبية<sup>(1)</sup>.

ومن ناحية أخرى إن العلانية التي يخضع لها القانون منذ اقتراحه و حتى إصداره تفرض حيازته للقبول العام، و تكفل في ذات الآن عدم النيل من الحرية، ذلك لأنها تخلق رقابة فعالة من الرأي العام على مختلف نصوصه، و تجعل ما تناولته مواده خاضعا لمناقشة كافة الاتجاهات السياسية مما يؤكد أنه لا يصدر إلا بعد مساهمة جميع الآراء في مناقشتهم وقبولهم له، وهذا يحول

---

(1) د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، مرجع سابق، ص57.

دون بغيه بغير حق على الحريات، و يحدد إفراطه غير الدستوري على تقييد الحقوق<sup>(1)</sup>.

تنص المادة 46 من الدستور الجزائري أنه "لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل"، هذه المادة تؤكد على أن العقوبات، و كذا الجزاءات لا تكون إلا بناء على قانون صادر قبل ارتكاب الفعل، و عليه فإن السلطة التشريعية هي المختصة بتحديد الجرائم بما فيها المخالفات الإدارية العامة، و ما يقابلها من جزاءات إدارية عامة، لكون هذه الأخيرة لها طبيعة ردعية و تخضع لكافة المبادئ العقابية التي تخضع لها جميع الجزاءات، و منها مبدأ الشرعية، و هذا ما أكده المجلس الدستوري الفرنسي في غير مرة حيث قال: أن مبدأ الشرعية في شقه الجزائي كغيره من المبادئ العقابية لا يقتصر إعماله على الجزاءات الجنائية فحسب، و إنما يسري أيضا بالنسبة لكل جزاء رديعي يعهد به المشرع إلى جهة غير قضائية<sup>(2)</sup>.

وإن كان مجلس الدولة الفرنسي قد تردد لمدة من الزمن في نقل هذا المبدأ -مبدأ الشرعية- من المجال الجنائي إلى المجال الإداري، إلا أنه عدل عن ذلك و قضى بأنه لا جزاء إداري بغير نص، و لعل هذا ما دعا الفقه الإداري الفرنسي إلى أن يشترط لشرعية الجزاء الإداري استناده إلى قانون<sup>(3)</sup>.

و تطبيق هذا المبدأ يفرض على الإدارة قيودا تضيق من نطاق فرض الجزاءات، حيث لا يجوز لها تطبيق جزاء لم يرخص به المشرع، كما لا يحق لها اتخاذ جزاء غير مقرر من ناحية أخرى.

(1) د/محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 44.

(2) ناصر حسين حسن أبو جمة العجمي، مرجع سابق، ص 237.

(3) Chapus René, Droit administratif général, Montchrestien, Paris, 1988, p732.

## أولاً: لا يجوز للإدارة تطبيق جزاء لم يرخص به المشرع

في هذه الحالة نفرق بين فرضين، أولهما أن المشرع لم يرخص بالجزاء مطلقاً، و ثانيهما أن المشرع قد شرعه و لكن عهد به إلى جهة أخرى غير الإدارة كالقضاء مثلاً، و في كلا الفرضين يمنع على الإدارة اتخاذه و إلا عد عملاً من أعمال الغصب.

ففي الفرض الأول تكون الإدارة قد أنت عملاً لا يقره نص من الدستور أو القانون، و في الفرض الثاني تكون قد قامت بعمل يكون من اختصاص القضاء.

و لذلك قضى قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 71710 المؤرخ في 1991/07/28 أن القانون رقم 81-19 الصادر في 1987/12/08 المشار إليه بالمقرر المطعون فيه يحدد كيفية و طرق استغلال الأراضي الفلاحية الداخلية في الأملاك الوطنية، و ينص على حقوق و واجبات الأعضاء المنتجين، حيث أن العضو المنتج قد تم شطبه من المستثمرة الفلاحية (ش.ل) بموجب القرار الصادر عن والي ولاية سوق أهراس، حيث أن مقتضيات القانون سابق الذكر، و خاصة المادتين 20 و 30 تستبعدان أي تدخل إداري خارجي في تنظيم المستثمر، بحيث تركت للقاضي وحده سلطة التصريح بأي إجراء تكون من طبيعته الحفاظ على المستثمر، حيث أنه بالتصريح بشطب الطاعن فإن والي ولاية سوق أهراس قد خالف نصوص القانون المذكور أعلاه بتدخله بموجب مقرره في نزاع داخلي للمستثمرة، و بالتالي فإن مقرره ناجم لا غير عن

تجاوز للسلطة من حيث أنه أصدر أمرا في ميدان من اختصاص السلطة القضائية<sup>(1)</sup>.

و في نفس الإطار فقد جاء في قرار مجلس الدولة الجزائري رقم 13772 المؤرخ في 2002/08/14 مايلى: "حيث ثبت من الوقائع أن البلدية تدخلت للفصل في النزاع القائم بين المستأنف عليه و المدخلين في الخصام حول التصرف أو لمن ترجع حيازة القطعة الترابية المذكورة، حيث أن مثل هذه النزاعات تعد من اختصاص الجهة القضائية، حيث أن البلدية غير مخولة قانونا للفصل في مسألة الحيازة، حيث بالرجوع إلى القرار المعاد، فإن قضاة المجلس أسسوا قرارهم على أن تدخل رئيس البلدية في نزاع قائم بين مواطنين حول مسألة الملكية أو حق الارتفاق يعد تجاوزا للسلطة"<sup>(2)</sup>.

### ثانيا: لا يجوز للإدارة اتخاذ جزاء غير المقرر قانونا

و الفرض هنا أن المشرع صرح للإدارة باتخاذها جزاء معيناً لمواجهة واقعة بعينها، و لكنها تتخذ جزاء آخر، مما أجاز لها القانون اتخاذه، ولكن في واقعة أخرى، يزعم أن هذه الجزاء الأخير أكثر فاعلية، و أشد ردعا لمواجهة تلك الواقعة من الجزاء المقرر لها<sup>(3)</sup>.

و لا ضير أن هذا المسلك من الإدارة يعتبر تعديا لحدودها التي رسمها لها الدستور، فهي بهذا العمل تجعل لنفسها سلطة التعقيب على ما قرره المشرع من جزاءات، وتعترف لنفسها بحق الرقابة على الملائمة التشريعية الذي لا يزال

(1) د/محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص105.

(2) المرجع نفسه، ص 106.

(3) د/محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص221.

القضاء يتهيب منه، و هو يعتبر أيضا تعديا صريحا لمبدأ الفصل بين السلطات.

ومن تطبيقات القضاء الإداري الجزائري في هذا المجال نذكر قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 157362 المؤرخ في 23/02/1998، طريق (ق، ع، ب) ضد والي ولاية قسنطينة "إن نزع الملكية لا يكون ممكنا إلا إذا جاء تنفيذًا لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية، مثل التعمير و التهيئة العمرانية و التخطيط و تتعلق بإنشاء تجهيزات جماعية و منشآت و أعمال كبرى ذات منفعة عمومية، و لما كان ثابت في القضية المعروضة عليها أن القطعة الأرضية محل النزاع التي منحت للبلدية قد جزئت للخواص و سمحت لهم ببناء مساكن، فهنا تبين أن الإدارة خرجت عن الهدف المقرر من وراء نزع الملكية، و بالنتيجة قررت الغرفة إبطال القرار المؤرخ في 26/12/1989 و المقرر المؤرخ في 19/03/1991 والمقرر المؤرخ في 25/12/1991" (1).

---

(1) المجلة القضائية الجزائرية، العدد 01، سنة 1998، ص190.

## الفرع الثاني: الاختصاص الاستثنائي للسلطة التنفيذية بتحديد الجزاءات

### الإدارية العامة

تختص السلطة التشريعية بصفة عامة، بإصدار التشريعات المختلفة كما ورد في المادة 98 من الدستور الجزائري، حيث نصت على أنه "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين و هما المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة و له السيادة في إعداد القوانين و التصويت عليها".

إلا أنه ولاعتبارات عملية أجاز المشرع للسلطة التنفيذية أن تتولى التشريع كاستثناء من هذا الأصل، و ذلك لكون الوقائع الإدارية أسرع في تغييرها و تطورها من أن تتألف يد المشرع بالتنظيم<sup>(1)</sup>، إضافة إلى أن الإدارة تكون أكثر خبرة بالأنشطة و المجالات التي يرتادها الأفراد مما يكسبها علما و دارية بها، مما يجعلها أكثر قدرة على تقدير الانحرافات في ممارساتها، و تقدير الجزاء الفعال له و الذي يردع المخالف و يزرع غيره، على أن ذلك لا يعفي الإدارة من الالتزام بالضمانات القانونية فيظل اختصاصها بتحديد الجزاء له نطاقه المحدود على نحو لا ينال معه من اختصاص المشرع إلا بقدر ما يناله الاستثناء من القاعدة<sup>(2)</sup>.

---

(1) أ.د/محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1986، ص 314.

(2) د/مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي و ضماناته و رقابته القضائية بين الفاعلية و الضمان، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، 1986، ص 317.

## أولاً: نطاق التفويض التشريعي في قانون العقوبات الإداري و مبرراته

تعود شرعية التفويض التشريعي في قانون العقوبات الإداري إلى المادتين 34 و 37 من الدستور الفرنسي لسنة 1958، حيث صرحت مادة 34 منه على أن السلطة التشريعية تحدد الجرح و الجنايات، أما المادة 37 فقد نصت على أن المخالفات و جزاءاتها تحددها السلطة التنفيذية.

وهذا ما أكده المجلس الدستوري الفرنسي في أحكامه، و تلاه في ذلك مجلس الدولة حيث قرر المجلس الدستوري الفرنسي بأنه "إذا كانت المادة 34 من الدستور تعطي المشرع الاختصاص بوضع القواعد المتعلقة بتحديد الجنايات و الجرح و العقوبات المقررة عليها، فإنها من ناحية أخرى تعهد للسلطة اللائحية بالاختصاص بتحديد المخالفات و العقوبات التي تطبق عليها"، كما حدد مجلس الدولة الفرنسي القاعدة التي استقر عليها والتي مؤداها "لا جزاء إداري إلا بنص"، فقرر أن هذا النص لا يلزم أن يكون قانونياً، و إنما يبتدع بنص لائحي<sup>(1)</sup>.

و بالتالي يقتصر نطاق قانون العقوبات الإداري على قوانين العقوبات التكميلية دون قانون العقوبات نفسه لكون العقوبات التكميلية يصدرها المشرع لمواجهة بعض الانحرافات الاجتماعية و الاقتصادية.

تحدد قوانين العقوبات التكميلية العلاقة التي تربط الأفراد بالإدارة حتى تسمح لهم هذه الأخيرة بممارسة بعض الأنشطة أو المهن وفقاً للطرق المقررة قانوناً، مثل قوانين المرور، التهريب الجمركي، المحال الصناعية، و غيرها.

(1) د/محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص 224.

و من أمثلة التفويض التشريعي في القانون الجزائري ما جاء في قانون الجمارك حيث خولت المادة 226 الوزير المكلف بالمالية و الوزير المكلف بالتجارة بإصدار قرار مشترك يحدد قائمة البضائع الحساسة للغش.

و ما تجدر الإشارة إليه أنه لا يجوز تفويض الاختصاصات المفوضة لأن ذلك يؤدي إلى استحالة تحديد المسؤولية عن تلك الاختصاصات المفوضة بالإضافة إلى كونه فعل مخالف للقانون.

و صفة القول أن الإدارة إذا كانت تتمتع باختصاص ما في تعيين الجزاء الإداري لا يقيد أي قيد، طالما تم الالتزام بالحدود المقررة لعقوبة المخالفات في قانون العقوبات، إلا أن هذا الاختصاص محدود في نطاق ضيق<sup>(1)</sup>، فيجب ألا يمس حقوق الأفراد و حرياتهم العامة، التي تحوز حماية دستورية، فتبطل إذن العقوبة الإدارية إذا كان من شأن تطبيقها سلب حرية المعاقب أو المصادرة لأحد حقوقه، حيث أن تلك الأمور لخطورتها، يستأثر المشرع بتحديد العقوبة المتصلة بها، لما يتمتع به التشريع من ضمانات تفتقدها الإدارة في حال إقرارها للعقوبة الإدارية<sup>(2)</sup>.

---

(1) د/محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص226.

(2) د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبة الإدارية، مرجع سابق، ص64.

## ثانياً: رقابة القضاء على التفويض التشريعي

للمحكمة أن تراقب مدى قانونية اللوائح و القرارات الإدارية الصادرة طبقاً لتفويض تشريعي، و هذه الرقابة تكون من ناحيتين:

### أ- فمن ناحية الشكل:

يجب أن تصدر اللائحة أو القرار الإداري طبقاً لقانون يأذن بإصدارها، و من الجهة التي تم تفويضها بإصدارها، و ذلك وفقاً للإجراءات و الأشكال التي يتطلبها قانون التفويض<sup>(1)</sup>.

### ب- ومن ناحية الموضوع:

فيجب أن تصدر اللائحة أو القرار الإداري دون أي تعديل أو تعطيل أو تجاوز لما جاء في القانون، و إلا شابه عيب عدم الدستورية<sup>(2)</sup>.

---

(1) د/أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص 124.

(2) د/محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص 228.

### المطلب الثاني: الضمانات الموضوعية للجزاء الإدارية العامة

ترجع ضرورة توافر الضمانات الموضوعية عند توقيع الجزاءات الإدارية العامة، للطبيعة العقابية لهذه الجزاءات، و ما يمثله توقيعها من مساس بحقوق الأفراد وحررياتهم.

و من هذا المنطلق لزم خضوع الجزاءات الإدارية العامة التي تفرض بواسطة سلطة إدارية للمبادئ العامة التي تضمن حقوق الأفراد و حررياتهم. و سنبحث من خلال هذا المطلب مدى خضوع الجزاءات الإدارية العامة للضمانات الموضوعية التي تحكم توقيع الجزاءات بشكل عام، و سنتناول هذه الضمانات من خلال ثلاثة فروع كالتالي:

الفرع الأول: شرعية الجزاءات الإدارية العامة.

الفرع الثاني: مبدأ عدم ترجيعه الجزاءات الإدارية العامة.

الفرع الثالث: شخصية الجزاءات الإدارية العامة.

### الفرع الأول: شرعية الجزاءات الإدارية العامة

لما كانت السلطة التنفيذية في مباشرتها لوظيفتها الإدارية إنما تستهدف تحقيق المصلحة العامة أو النفع العام، بما يكون معه منطقيا الاعتراف لها بمجموعة من الامتيازات تتسم بطابع السلطة العامة، و تتمتع بها في مواجهة الأفراد، بيذا أن أوجه تحقيق ذلك النشاط الإداري إنما تمتد لتشمل أيضا ما يفترضه المشرع على الإدارة من قيود ترد على حريتها في تحديد أساليب ممارسة نشاطها، بقصد الحد من حريتها و تحديد الطريق الذي تسلكه بغية تحقيق التوازن بين امتيازات الإدارة و سلطاتها و بين حقوق و حريات الأفراد،

علاوة على حماية حقوق الأفراد من تحكم الإدارة و استبدالها أو تحيزها و محاباتها، بما يؤدي إلى إهدار حقوق الأفراد وحررياتهم، بما بدت معه ضرورة العمل على فرض الرقابة المجدية على نشاط الإدارة، بإلزامها باحترام القوانين و الخضوع لأحكامها، في كل ماتأتيه من أعمال وما تتمتع به من سلطات و هو الأمر الذي لا يتحقق إلا بافتراض قيام التنظيم القانوني في الدولة على أساس مبدأ المشروعية<sup>(1)</sup>، و الذي معناه أنه لا جريمة و لا عقوبة إلا بنص، أي أنه لا يجوز معاقبة شخص عن فعل ارتكبه ما لم يكن هذا الفعل مجرم من قبل السلطة المختصة و محدد له جزاء لا يجوز للسلطة المختصة بتوقيعه إلا الالتزام به<sup>(2)</sup>.

و قد حرص الدستور الجزائري على النص على هذا المبدأ في المادة 46 حيث جاء فيها: "لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم"، وهذا المبدأ لا يسرى على المجال الجنائي فحسب، و إنما يحكم كل القوانين الردعية لاشتراكها في الطبيعة العقابية، و بالتالي الجزاءات الإدارية العامة التي تتسم بالطبيعة الردعية تخضع لمبدأ لا جريمة و لا عقوبة إلا بنص. و شرعية الجزاءات الإدارية العامة تعني أن الإدارة لا يمكن أن توقعها ما لم يكن منصوصا عليها في قانون أو لائحة، و يترتب على هذا التزامات تقع على عاتق المشرع من ناحية و على الإدارة موقعة الجزاء من ناحية أخرى.

(1) د/مغوري محمد شاهين، مرجع سابق، ص90.

(2) Robert Catherine, le fonctionnaire français, Edition Albin Michel, Paris, 1961, p142-143.

### أولاً: الإلتزامات التي تقع على المشرع

يجب على المشرع سواء كان السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصلي بتحديد الجزاءات الإدارية العامة، أو السلطة التنفيذية و عندما تحدد الجزاءات بناء على تفويض تشريعي، أن تحدد الجزاء بصورة واضحة بعيدة عن أي غموض حتى يكون الأفراد على علم بحجم الجزاء الذي سيوقع عليهم إن ارتكبوا المخالفة الإدارية العامة، و حتى تتمكن الإدارة من تطبيقه تطبيقاً صحيحاً بعيد عن تأويل و تحريف<sup>(1)</sup>.

### ثانياً: الإلتزامات التي تقع على الإدارة

تقضي قاعدة لا جزاء إداري عام بدون نص ألا توقع الإدارة جزاء لم يرخص لها المشرع بتوقيعه<sup>(2)</sup>، كما لا يجوز لها أن توقع جزاء غير الجزاء المنصوص عليه و إلا وقعت في مخالفة مبدأ لا جزاء إداري عام بغير نص، و بالتالي مخالفة الدستور الذي نص على أنه لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم.

---

(1) ناصر حسين حسن أبو جمة العجمي ، مرجع سابق، ص358.

(2) Chapus René, droit administratif général, op.cit, P 1054.

## الفرع الثاني: مبدأ عدم رجعية الجزاءات الإدارية العامة

إن مبدأ عدم الرجعية يعد من المبادئ العامة للقانون التي لا يجوز الخروج عليها إلا بنص قانوني، و يستند في ذلك إلى نص المادة 2 من القانون المدني: "لا يسري القانون إلا على ما يقع في المستقبل و لا يكون له أثر رجعي".

و تشترك في هذا المبدأ الجزاءات الإدارية و الجنائية حيث نص المشرع في قانون العقوبات في المادة 2 منه على: "لا يسري قانون العقوبات على الماضي إلا ما كان منه أقل شدة".

و يقتضي مبدأ عدم الرجعية ألا يطبق الجزاء على فعل اكتملت و قاعه قبل نفاذ النص العقابي الذي يجرمها، حيث أنها لم تكن مؤثمة قبل هذا النفاذ، و حتى لا يفاجئ شخص بوقوعه تحت طائلة عقوبة عن فعل كان مباحا حال إتيانه له، الأمر يتنافى مع العدالة.

و بعد أن أصبح الاتجاه القضائي يخضع الجزاء الجنائي و الجزاء الإداري لذات المبادئ و الأصول باعتبارهما يندرجان تحت إطار فكرة واحدة و هي فكرة الردع، و تجمعها نظرية منفردة هي نظرية العقاب، فان مبدأ رجعية القانون الأصلح يسري أيضا على الجزاءات الإدارية باعتبارها أصلا لا يقتصر على النصوص الجنائية البحتة فقط، بل ينصرف إلى كل نص عقابي حتى و لو ورد في إطار غير جنائي<sup>(1)</sup>.

(1) د/محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص 235.

و ترد على هذا المبدأ استثناءات تجعل القانون الجديد بمقتضاها يمتد إلى الماضي ليحكم مخالفات و قعت في ظل القانون القديم، و قد يرجع ذلك لطبيعة المخالفة أو لكون القانون الجديد أصلح للمخالف من القانون القديم.

### أولاً : رجعية القانون الجديد إستنادا لطبيعة المخالفة

هناك مخالفات إدارية تتعدد فيها مراحل السلوك المخالف، تسمى بالجرائم المتعاقبة و هي تشكل في مجموعها جريمة تأديبية واحدة، و إن كانت تتم على مراحل متتابعة كل منها يشكل في ذاته مخالفة، فإذا بدأ ارتكاب تلك الجريمة في ظل قانون قديم وامتدت مراحلها حتى أظلمها قانون جديد، فتسرى عليها أحكام هذا القانون الجديد، وينطبق الحكم ذاته على المخالفات الإدارية المستمرة، فهي سلوك آثم يمتد ولكن لفترة زمنية غير معلومة، تبدأ من تاريخ سريان قانون معين و تستمر حتى نفاذ قانون جديد، و لهذا فإنها تخضع لهذا الأخير، رغم أن إستمراريتها قد بدأت قبل العمل به، و ما ذلك إلا لكونها قائمة بعد نفاذه<sup>(1)</sup>، وينطبق ذلك على الشخص الذي يقيم بناء بدون ترخيص في ظل قانون قديم يطبق عليه القانون الجديد، و لو كان قد شدد الجزاء طالما استمرت هذه المخالفة قائمة وقت نفاذه و يثبت الاستمرار في ارتكاب المخالفة هنا ببقاء العقار المخالف قائماً.

---

(1) ناصر حسين حسن أبو جمة العجمي، مرجع سابق، ص358.

## ثانياً: رجعية الجزاء الإداري الأصلح للمتهم

إذا كان رفض رجعية العقوبة الإدارية هو بمثابة ضمانات لصالح المخالف و إذا كانت تلك الضمانات مستقاة من القانون الجنائي، فإنه يمكننا القول أن علة عدم الرجعية تكون منفية إذا ما كانت العقوبة المقررة للمخالفة في القانون الجديد أخف وطأة من تلك المقررة في القانون القديم، الذي ارتكبت في ظله المخالفة، الأمر الذي يجوز معه إقرار رجعية العقوبة ما دامت أصلح للمتهم، و هذا هو المعمول به في مجال العقوبات الجنائية و ينسحب بالتبعية على العقوبات الإدارية<sup>(1)</sup>.

## الفرع الثالث: شخصية الجزاءات الإدارية العامة

يعني هذا المبدأ أن من يرتكب مخالفة لأي قاعدة قانونية عليه أن يتحمل العقاب المقرر لتلك المخالفة بمفرده، دون أن يشاركه أحد في تحمل آثار العقاب، و الملاحظ أن تلك القاعدة ذات أثر نسبي سواء في النظام الإداري أو الجنائي و ذلك لأن العقوبات في كل من النظامين أياً كانت ترتب آثار غير مباشرة على أسرة مرتكب المخالفة<sup>(2)</sup>.

---

(1) د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، مرجع سابق، ص 83.  
(2) د/علي حسن علي عبد المجيد، الغلو في الجزاء وأثره على مدى صحة القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2007، ص 61.

و يتصل مبدأ شخصية الجزاء الإداري بالشخص المستحق توقيعه سواء ارتكب هذا الفعل بصفة مباشرة أو غير مباشرة أي أن مرتكب المخالفة قد يكون بادر بنفسه أو ساهم بفعل ايجابي معين أو قعد عن واجب معين و هو ما نعني به الفعل السلبي<sup>(1)</sup>.

و يرد على هذا المبدأ عدة استثناءات نوجزها فيما يلي:

### أولاً : توقيع الجزاء الإداري العام عن فعل الغير

يفرز مبدأ شخصية العقوبة أثراً هاماً يتمثل في عدم جواز العقاب عن فعل الغير و هو ما يسري على الجزاء الإداري العام<sup>(2)</sup>، إلا أن هذا الأصل يرد عليه استثناء يتمثل في إمكانية توقيعه عن فعل الغير، و هو ما يميزه عن العقوبة الجنائية التي لا يمكن توقيعها إلا على الشخص الذي ارتكب الجريمة.

و يتأسس ذلك على أساس مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه، و التي تتطلب وجود عمل يمارسه التابع لحساب المتبوع مع خضوعه في أداء هذا العمل لرقابة و إشراف المتبوع<sup>(3)</sup>.

و يشترط لقيام هذه المسؤولية شرطان، الأول وجود رابطة تبعية و التي تتطلب وجود سلطة فعلية للمتبوع تجاه التابع تمكنه من الرقابة و التوجيه و إصدار الأوامر، و الثاني ارتكاب المخالفة من قبل التابع لحساب المتبوع فمتى

(1) د/محمد أبو ضيف باشا، مرجع سابق، ص 54.

(2) Duval Jean- Marc, les clubs de football sanctionnés pour les fautes de leurs supporters, A.J.D.A, 2008, P 919.

(3) د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة، ضمانات تأديب الموظف العام، الجزء 3، مطابع اللواء الحديثة، مصر، 2004، ص 33.

توافر هذان الشرطان تحققت مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعة، و بالتالي أمكن توقيع الجزاء الإداري العام في حق المتبوع<sup>(1)</sup>.

### ثانياً: توقيع الجزاء الإداري العام على الشخص المعنوي

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

---

(1) ناصر حسين حسن أبو جمة العجمي، مرجع سابق، ص 378.

(2) Mireille Delmas-Marty et Catherine Teiltgen-Colly, op.cit, p73.

### المبحث الثاني: الرقابة على شرعية المخالفة الإدارية

لا تعني شرعية المخالفة الإدارية وجوب أن تتحدد بقانون أو بناء على قانون فحسب، وإنما هي تتجاوز هذا الإطار لتتطرق إلى إطار آخر يتخذ خلاله أساساً للنظر إليها باعتبارها المسوغ الشرعي لإنزال الجزاء على المخالف.

و تبعاً لذلك يمكن تقسيم شرعية المخالفة الإدارية إلى عنصرين:

-شرعية النشوء

-شرعية الأثر

و هو ما نتناول تفصيله في الآتي:

### المطلب الأول: الرقابة على شرعية نشأة المخالفة الإدارية

تتماثل المخالفة الإدارية مع الجريمة الجنائية في أن كلاهما عبارة عن سلوك آثم يعاقب عليه القانون بجزاء، و يكون تحديد هذا الأخير من قبل الجهة المنوط بها التجريم أو التأثيم أصالة و الإدارة تفويضاً، و هذا ليس معناه تمتعه أو تمتعها بسلطان مطلق في هذا الشأن، فالاتجاه القضائي في نطاق مبدأ شرعية الجرائم ينحى إلى اعتبارها سلطة مقيدة بقيدتين هما ضرورة التجريم أو التأثيم، و تحديد الجريمة أو المخالفة الإدارية .

## الفرع الأول: ضرورة التجريم كأساس لشرعية المخالفة الإدارية

إن تجريم سلوك معين أو تأثيم تصرف ما، يعد بطبيعته مساسا بحرية الأفراد و تضيقا من نطاق ما يتمتعون به من حقوق، و هو ما يفرض على المشرع ألا تمتد يده لتأثيم سلوك إلا إذا كان يمثل بغيا على مصالح جديرة بالرعاية.

و إن ضرورة التجريم باعتبارها مقتضى لشرعية المخالفة الإدارية تستلزم توافر أمرين، أن تكون المصلحة المحمية جديرة فعلا بتلك الحماية، و أن يمثل سلوك المخالف بغيا حقيقيا عليها.

### أولاً: أن تكون المصلحة جديرة بالحماية القانونية

الجريمة أيا كانت طبيعتها جنائية أو إدارية، لا تعدوا أن تكون عدوانا على مصلحة أساسية استوجبت أهميتها تدخل المشرع لحمايتها لتجريم العدوان عليها، و لذا ليست كل مصلحة تستوجب التدخل التجريمي لحمايتها، و إنما فحسب المصالح العليا التي تمثل قيم اجتماعية أساسية أو مصالح فردية رئيسية<sup>(1)</sup>، فينبغي إذن على المشرع ألا يستخدم سلاح التجريم إلا إذا كانت هناك ضرورة تقضيه.

و في هذا الإطار نميز بين المصلحة التي يحميها المشرع بالجزاء الجنائي من تلك التي يصونها بنظيره الإداري، و ذلك من حيث درجة الأهمية، فالأولى لها من الأهمية ما يجعلها تبلغ مكانة عليا بين قيم المجتمع ومصالح أفرادها الأساسية، أما الثانية فهي أقل درجة في أهميتها من الأولى إلا أنها جديرة هي

(1) د/سليمان عبد المنعم، أصول علم الإجرام القانوني، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 1994، ص 63.

الأخرى بالحماية هذا من ناحية، و من ناحية أخرى فإن نوع هذه المصلحة وبفرض تماثل درجة أهميتها لا يعدوا أن يكون أساسا للتمايز بينها و بين الجزاءات الإدارية الأخرى لاسيما الجزاء التأديبي والجزاء التعاقدية، ذلك أن المصلحة المحمية بالجزاء التأديبي هي مصلحة وظيفية بحتة مبتغاها الحفاظ على نقاء الجهاز الوظيفي<sup>(1)</sup>، أما تلك المصانة بالجزاء التعاقدية فهي مصلحة مالية و اقتصادية.

فالإدارة حين تحل جمعية لخروج أعضائها على النسق القانوني المرسوم لها، فإنها بذلك تحمي ثقة الرأي العام في حسن قيامها بالإشراف و الرقابة على نشاط الجمعيات.

**ثانيا: ضرورة أن يمثل السلوك المؤثم بغيا فعليا على المصلحة المحمية**

### قانونا

لا يكفي أن تكون إزاء مصلحة جديدة بالحماية لتدخل المشرع بإقرار الجزاء، و إنما لابد أن ينطوي سلوك المخالف على خطورة معينة، أي يكون على درجة من الجسامة تستأهل مواجهته إداريا<sup>(2)</sup>.

و لأن الحدود قد تغمض ويصعب بيانها للتمييز بين السلوك الجسيم و غير الجسيم، فإن بعض التشريعات تستعين بمعايير موضوعية يسهل معها الوقوف على معالم كل منها، من ذلك مثلا التشريع البولندي الذي فرق في جرائم السرقة بين السرقة التي تقع على أشياء لا تزيد قيمتها على 500 وحدة

(1) مليكة الصروح، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء - دراسة مقارنة-، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1983، ص50.

(2) د/محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 96.

بولندية، و تلك التي لا تقل عن ذلك، فتعد الأولى من الجرائم الجنائية و الأخرى من المخالفات الإدارية<sup>(1)</sup>.

و في حالة تخلف أحد هذه المعايير يكون القرار غير مشروع و عرضة للإلغاء، و لهذا على المشرع أن يحسن تقدير خطورة السلوك الذي يجرمه حتى يكون تقديره لحد ما بعيدا عن كل هوى يجنح به عن جادة الموضوعية مما يضي عليه عدم الدستورية.

### الفرع الثاني: وجوب تحديد المخالفة الإدارية

إن تحديد المخالفة الإدارية يعد محورا أساسيا في شرعيتها، و لذلك على المشرع أن يضع المخالفة الإدارية في نص واضح لا ينتابه غموض، و لا يشوبه إبهام، و الإدارة عند تطبيقها لهذه النصوص تشارك المشرع في تحديد أركان بعض هذه المخالفات تحديدا يخضع لرقابة القضاء.

### أولاً: نطاق التزام المشرع بتحديد المخالفة الإدارية

إن التزام المشرع بتحديد أركان الجريمة و المخالفة يستند إلى مبدأ الشرعية، الذي يعطي الإخلال به للقاضي فيما يتعلق بالمخالفات الإدارية سلطة واسعة في التجريم، و فرصة للقيام بدور السلطة التشريعية من خلال خلق الجريمة أو المخالفة، و إنزال العقاب على أفعال لم يجرمها النص.

و نظرا لأهمية الالتزام في إرساء شرعية المخالفة، وسع القضاء من نطاق رقابته في هذا الشأن، من خلال رقابته على صياغة النص ذاته، فحينما تكون

(1) أ.د/غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطويره ( القسم الأول والثاني )، مرجع سابق، ص 247.

صياغة النص التجريبي يكتنفها من الغموض ما لا يمكن من خلاله تبين أركان الفعل المؤثم و عناصره، أفضى ذلك إلى صعوبة الوقوف على المجال المحظور ارتياده من ذاك المباح إتيانه، فيعقاب الفرد آن ذاك على فعل لم تتجه إليه إرادته، و هو ما يؤدي إلى خروج النص عن مساره الدستوري.

إذن ينبغي للمشرع أن يحدد المخالفات الإدارية تحديدا واضحا، و ألا يترك أمرها للإدارة إلا في حالة التفويض التشريعي، و إن استعصى عليه الأمر لتعدد مجالاتها، فلا أقل من أن يحدد أسسها العامة و أن يترك للإدارة مجالا لتحديد تفصيل ذلك تحت رقابة القضاء، فلا يكون النص التجريبي غامضا و لا مبهما بشكل يجعل لسلطة الإدارة نطاقا واسعا في التحديد، الأمر الذي يفضي إلى الاستبداد و التعسف.

و ما نخلص إليه أن المشرع لا يعفي من التحديد، و إنما فقط من نطاق التحديد بمعنى أنه يحدد الفعل المؤثم و لا يتركه غامضا، و يجيء دور الإدارة التي تتولى من خلاله تحت رقابة القضاء بيان حالات انطباقه<sup>(1)</sup>.

### ثانيا : مدى التزام الإدارة بالتحديد القانوني للمخالفة الإدارية

إن المشرع أثناء تحديده للمخالفة الإدارية قد يأتي تحديده بصورة دقيقة أي يكون كاملا، و قد يجيء بشكل عام أي يكون ناقص، ففي الحالة الأولى لا يكون للإدارة سلطة واسعة للتقدير، و إنما تكون مقيدة و مظهر ذلك يتمثل في إلزامها بعدم اتخاذ الجزاء إلا في حالة توافر المخالفة القانونية على الشكل الذي تطلبه المشرع، و دور القاضي في هذه المرحلة لا يعدوا أن يكون دورا تحقيقيا

(1) د/محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 105.

يتثبت من خلاله مما إذا كانت الوقائع المدعى بها إداريا هي ذاتها المتطلبة قانونا بشكل يبرر اتخاذ الجزاء أم لا.

و هذا على عكس ما هو عليه الأمر في الحالة الثانية -التحديد الناقص للمخالفة الإدارية- فالإدارة تتمتع بقدر من سلطة التقدير من خلال ترك مجال لها لإعمال سلطتها و ذلك مراعاة لاعتبارات المرونة التي يستلزمها حسن قيامها بوظيفتها في الردع، التي تتفاوت تبعا لظروف الحالة، و يكون على القاضي هنا أن يوضح ما غمض في النص، و يسد من خلال تفسيره ما اعتراه من نقص ثم يقدر الوقائع التي تذرعت بها الإدارة ليقف عما إذا كانت فعلا هي التي عاها المشرع و جعلها مبررا لاتخاذها الجزاء أم لا، و في هذه الحالة لا يقوم القاضي بعمل المشرع و إنما يقوم بتفسير النص الذي يحكم الواقعة، و الذي يعتبر تمثيلا للإرادة الضمنية للمشرع، و هذه الأخيرة واجبة التطبيق على إرادة الإدارة.

و على ذلك لا يمكن للإدارة بأي حال من الأحوال التخلل من التزاماتها بتأسيس الجزاء الذي وقعته على وقائع تبرر من الناحية القانونية اتخاذه، و لا يشفع لها التعلل بأن النص الذي حوى الواقعة جاء غامضا غير واضح أو مشكلا غير محكم لأنها في جميع الأحوال ملزمة بأن تكون الوقائع التي تذرعت بها لتطبيق الجزاء تبرر قانونا اتخاذه<sup>(1)</sup>.

---

(1) د/محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص112.

### المطلب الثاني: الرقابة على شرعية أثر المخالفة الإدارية

تعني شرعية أثر المخالفة الإدارية إنزال الجزاء على المخالف، و هذا الجزاء يجب أن يكون متناسبا مع الفعل المؤثم أي المخالفة الإدارية، إلا أنه في بعض الأحيان لا ينتج الجزاء أثره لوجود عارض ينفي وجود المخالفة و يجعلها معدومة، و حينها ينفصل الرابط الموجود بينها وبين الجزاء .

### الفرع الأول : التناسب بين الجزاءات الإدارية العامة و المخالفة الإدارية

مقتضى التناسب ألا تغلو السلطة المعنية بتحديد الجزاء في اختياره، و لا تتركب متن الشطط في تقديره، و إنما عليها أن تتخذ ما يكون على وجه اللزوم ضروريا لمواجهة الخرق القانوني أو المخالفة الإدارية، و ما يترتب على اقترافها من أثار، و ما فيه القدر المتيقن من معقولية لردع المخالف، و زجر غيره عن أن يرتكب ذات فعله، و من هنا تكون ضوابط العقاب موضوعية، و يعد كل تجاوز لها استبداد ينبغي رفضه<sup>(1)</sup>.

إن مبدأ التناسب بين العقوبة المقررة و المخالفة المرتكبة يعد أحد الأصول العقابية الحديثة التي تفرضها مقتضيات العدالة من جهة، و الرغبة في النأي بالعقوبة من أن تكون وسيلة للتكيل بالمخالف من جهة أخرى، الأمر الذي قد يدعوه للعناد و معاودة إتيان المخالفة بعد فقدته لثقتة في الإدارة .

فمن المتعين على الجهة الإدارية أن يكون تقديرها للعقوبة متوازيا ودائرا حول الملائمة الظاهرة بين الخطأ و نوع الجزاء و مقداره.

(1) أ.د/محمد زكي أبو عامر، قانون العقوبات - القسم العام -، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1993،

و قد ذهب بعض الفقه في الاعتراض على رقابة القضاء لتناسب العقوبة المقررة مع المخالفة الإدارية المقترفة، إلى مسألة تقدير خطورة الذنب الإداري، و ما يناسبه من عقاب يدخل في نطاق السلطة التقديرية للإدارة، بحيث لا يمكن محاسبتها على خطأ التقدير إلا في نطاق عيب الانحراف بالسلطة، حيث أن الإدارة، تكون هي الأقدر على وزن خطورة الجرائم الإدارية، الأمر الذي يتعين معه أن تقف رقابة القضاء على الإدارة في هذا الشأن عند حد الرقابة على المشروعية دون الملائمة<sup>(1)</sup>.

و يترتب على أعمال مبدأ التناسب في نطاق الجزاءات الإدارية التزامات أساسيان على السلطة المشرعة للجزاء و المطبقة له وهما :

### أولاً : الالتزام بالمعقولية في اختيار الجزاء الإداري

و قد أسلفنا أنه لا بد مراعاة عدة معايير لإقامة الموازين بالقسط منها قدر خطورة المخالفة على المصالح الفردية أو الإدارية، و مدى ما حققه المخالف من منفعة أو مزايا نتيجة اقترافها، و مقدار ما يناله الجزاء في ضوء ذلك من حق أو حرية أساسية وصولاً إلى معقولية و تناسب الجزاء<sup>(2)</sup>.

### ثانياً : الالتزام بعدم تعدد العقوبات الإدارية عن مخالفة واحدة

من متطلبات مبدأ التناسب عدم جواز العقاب على ذات الفعل مرتين، بمعنى أن تعدد الجزاءات الإدارية أو غيرها من صور الجزاءات عن مخالفة واحدة غير مشروع، و ترتيباً على ذلك لا يجوز للإدارة بعد توقيعها جزاء على

(1) مليكة الصروخ، مرجع سابق، ص34.

(2) د/محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص210.

شخص نتيجة ارتكابه مخالفة إدارية أن تعود و توقع عليه جزاء آخر عن ذات المخالفة لأن ذلك فيه خروج على مبدأ التناسب .

فالمبدأ إذن هو عدم جواز الجمع بين أكثر من جزاء على ذات الواقعة، إلا أن هذا المبدأ ترد عليه عدة استثناءات نوردتها فيما يلي:

1-يجوز الجمع بين أكثر من جزاء على ذات الواقعة إذا كانت هذه الأخيرة كل منها ينتمي لنظام قانوني مغاير للأخر تماما، كأن يكون أحدهما جنائي و الأخر إداري.

2-يجوز الجمع بين الجزاء الإداري ونظيره الجنائي على ذات الواقعة كأن تكون مثلا غرامة إدارية وأخرى جنائية.

3-يجوز توقيع جزاء إداري تبعي أو تكميلي إلى جانب الجزاء الإداري الأصلي كأن توقع الإزالة الإدارية مع إلزام المخالف بنفقاتها كجزاء مالي.

4-يمكن للإدارة توقيع جزاء على المخالف إلا أنه لا يمتثل له، فللإدارة في هذه الحالة أن توقع عليه نفس الجزاء أو جزاء آخر دون أن يعد ذلك تعدد في الجزاءات، و مثاله غلق الإدارة لمحل يترتب على إدارته خطر داهم على الصحة العامة، فإن استمر المخالف في إدارته رغم الغلق كان للإدارة أن تطبق في مواجهته جزاء آخر.

5- و من الحالات التي لا يعد فيها توقيع الجزاء الإداري العام خروجاً على مبدأ عدم جواز تعدد الجزاءات، حالة ما إذا ألغت المحكمة الجزاء الإداري العام لعيب شكلي، فيكون للإدارة أن توقع الجزاء مرة أخرى بعد أن تجاوز الإجراءات الخاطئة.

يتضح مما سبق ذكره أن الإدارة ملزمة بتطبيق مبدأ التناسب بين الجزاء الإداري العام و المخالفة الإدارية العامة، و أن هذا المبدأ يسري على هذا النوع من الجزاءات و كافة صور الجزاءات الأخرى أيا كان النظام الذي يحكمها<sup>(1)</sup>.

### الفرع الثاني: الأسباب المانعة من إحداث المخالفة لأثرها الجزائي

تتعدم المخالفة قانونا بتوافر بعض الأسباب التي من خلالها تفقد شرعيتها في ترتيب أثرها الردعي، فلا يمكن أن يتأسس عليها جزاء و لا يجوز أن تتخذ مبررا لإنزال العقاب، و من أهم تلك الأسباب القوة القاهرة، أو الحادث الفجائي، و الإكراه المادي.

### أولاً: القوة القاهرة أو الحادث الفجائي

يعتبر الرأي الغالب فقها و قضاء القوة القاهرة والحادث الفجائي شيئا واحداً، إذا ذكر أحدهما انصرف القصد إلى الآخر<sup>(2)</sup>، فكلاهما يدل على ظرف استثنائي شاذ يكون مصدره فعل الطبيعة أو خطأ إنساني، و يتصف بعدم مقدرة المرء مع ما أوتي من قوة الإدراك و الحدس على توقعهما، و عدم استطاعته دفعها حال وقوعها.

و لقد استقر مجلس الدولة الفرنسي على أنه يجرد الواقعة من أثرها في إنزال الجزاء بحيث يعد الجزاء غير مشروع إذا استند إليها على اعتبار أنه قبل وقوعه يجرد الشخص من ملكات القدرة على تبصره وبعجزه عن دفعة حال حدوثه، فيكون بذلك مجرد أداة للطبيعة في ارتكاب المخالفة متجردا من الإرادة - قصدا أم خطأ- و متحلا من استطاعته منع السلوك المفضي إلى إحداث

(1) ناصر حسين حسن أبو جمة العجمي ، مرجع سابق، ص400.

(2) أ.د/توفيق فرج، دروس في النظرية العامة للالتزام، مؤسسة الثقافة الجامعية، القاهرة، مصر، 1980، ص 285.

النتيجة الآتمة فتقطع السببية بين هذا السلوك و النتيجة فتكون الواقعة كأن لم تقع من حيث أثرها، و على ذلك قضى بعدم مشروعية سحب رخصة قيادة سائق بسبب مخالفة مرورية وقعت على أثرها انهيار جليدي أدى إلى انحرافه عن الطريق العام مما أفضى إلى حدوثها<sup>(1)</sup>.

و مما تجد الإشارة إليه أن عبء إثبات القوة القاهرة أو الحادث الفجائي في مجال الجزاءات الإدارية يقع على المخالف الذي يدعي وجودها فعليه إثبات أدلة براءته و نفي شائبة الاتهام عنه، على عكس ما هو عليه الحال في المجال الجنائي حيث أن المتهم برئ حتى تثبت إدانته، فيقع عبء الإثبات على من يدعى خلاف ذلك.

### ثانياً: الإكراه المادي

يتمثل الإكراه المادي في الأثر مع القوة القاهرة فهو ينفي المخالفة، و يحول دون إحداث أثرها الردعي على اعتبار أن الخاضع للإكراه لا يعدو أن يكون أداة مسخرة في يد المكره فلا يكون السلوك الآثم الذي صدر منه سلوكه، و تطبيقاً لذلك قضى بعدم مشروعية إلغاء ترخيص سلاح لعدم شرعية ما نسب إلى المرخص له من أنه أطلق منه أعيرة نارية في منطقة مزدحمة بالسكان، على اعتبار أنه قد ثبت أن أحداً أرغم بقوة يده المرخص له على الضغط على زناد مسدسه فانطلقت تلك الأعيرة بغير قصد منه و لا إرادة<sup>(2)</sup>.

---

(1) د/محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص126.

(2) المرجع نفسه، ص129.

و يختلف الإكراه المادي عن الإكراه المعنوي، حيث أن إرادة الخاضع لهذا الأخير مجال محدود، و لهذا فإن المخالفة لا تنتفي عنه كليا إلا إذا ثبت عدم قدرة المخالف على التصرف إلا على الواجب الذي أراده المكره.

## الفصل الثاني:

الرقابة على الشرعية الإجرائية

للجزاءات الإدارية العامة

### الفصل الثاني: الرقابة على الشرعية الإجرائية للجزاءات الإدارية العامة

تعني الشرعية الإجرائية في المجال الإداري قيام الإدارة بوظيفتها التنفيذية على النحو المقتضى منها قانونا، وضمان ألا تبغي حال تأديتها على الحقوق الفردية المكفولة دستوريا، وهو ما يعد سياجا مانعا يحد من تطرف سلطة الإدارة في اتخاذ الجزاء، وهي في سبيل ذلك تنقيد بالعديد من الإجراءات الإدارية التي اضطلع القانون بإنشاء أغلبها، ومراعاة حسن تطبيقها، و أرسى من خلالها معالم السياسة الإجرائية للجزاءات الإدارية وهي سياسة استتبعها المشرع و صاغ طرفا منها، ويمكن الوقوف على ذلك من خلال المبحثين التاليين :

المبحث الأول: الرقابة على الشرعية الإجرائية في المرحلة السابقة.

المبحث الثاني: الرقابة على الشرعية الإجرائية في المرحلة اللاحقة.

## المبحث الأول: الرقابة على الشرعية الإجرائية في المرحلة السابقة على إتخاذ الجزاء الإداري

تبدأ هذه المرحلة عمليا منذ وقوع المخالفة الإدارية، و تتتابع إجرائيا حتى تصدر الإدارة قرارها الجزائي بشأنها، والهدف هنا هو التعرف على الأصول الإجرائية التي تنقيد بها الإدارة، حتى يصدر قرارها مصونا من شائبة تؤدي إلى إلغائه، و هذه الإجراءات تنقسم إلى نوعين، إجراءات جزائية خاصة ليست لازمة الإلتباع في جميع الجزاءات، و إجراءات جزائية عامة يلزم إستفائها بالنسبة لجميع الجزاءات الإدارية.

### المطلب الأول : الرقابة على شرعية الإجراءات الجزائية الخاصة

يقتضي تحديد معالم شرعية هذه الإجراءات أن نبين نطاقها الموضوعي ثم الموانع التي تحول دون تطبيقها .

### الفرع الأول: نطاق الإجراءات الجزائية الخاصة

يمكن تصنيف الإجراءات الجزائية الخاصة إلى عدة أنواع منها ما هو جوهري أي تخلفه يؤدي إلى إبطال الجزاء، ومنها ما هو ثانوي أي إغفاله لا يؤثر على صحة الجزاء.

### أولا : إخطار صاحب الشأن

يتعين على الإدارة إحاطة المخالف علما بأوجه المخالفة المنسوب إليه ارتكابها، و إعطائه مهلة للعدول عنها، وإزالة أسبابها من خلال إنذار ترسله إلى محل إقامته أو عمله، تبين فيه بوضوح نيتها في توقيع العقوبة المقررة عن تلك المخالفة، في حالة عدم إمتثاله، و تصويبه للأوضاع بما يتفق مع أحكام

القانون في خلال المدة الممنوحة، و ذلك توكيا لاصطدام الإدارة بالمخالف، و ما ينتج عنه من أثر غير مرغوب فيه .

و تبطل العقوبة إذا وقعت دون إخطار على النحو السابق، أو وقعت بإخطار على محل إقامة قديم للمخالف رغم سبق إبلاغه للإدارة بتغييره و تحديد محل الإقامة الجديد لها، حيث يقوم ذلك مقام عدم الإخطار، مما يؤدي إلى بطلان قرار الجزاء لافتقاده لإجراء جوهري، و قد يكتفي المشرع بإلزام الإدارة بإخطار الجهة المنسوب إليها مخالفات قبل توقيع العقوبة الإدارية لها تاركا لجهة الإدارة سلطة تقدير مهلة للمخالف لإزالة أسباب المخالفة<sup>(1)</sup>.

### ثانيا : أخذ رأي لجان فنية معينة وضرورة موافقتها

قد يشترط المشرع أحيانا من أجل صحة توقيع بعض الجزاءات الإدارية العامة، أخذ رأي لجنة فنية أو جهة معينة يحددها، و هذا لضمان صحة القرار الصادر و عدم مجانبته للصواب من جهة، و حتى يكون مصدر القرار على بصيرة به فلا ينزلق في الخطأ و لا يسقط في الزلل حال التقرير من جهة أخرى.

ومن هذه اللجان اللجنة المتساوية الأعضاء المنصوص عليها في المواد 55، 56 و 57 من القانون الأساسي للتوظيف العمومي، حيث قضى المجلس الأعلى بإبطال قرار عزل السيد (ب.م)، لأنه من المقرر قانونا أن القرار الإداري المتضمن عزل موظف دون الحصول على الرأي الموافق للجنة

---

(1) د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، مرجع سابق، ص 37،38.  
(2) أساسيس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الأول، منشورات كليك، الطبعة الأولى، 2013، ص258.

المتساوية الأعضاء ودون أن يستلم المعني بالأمر أي إخطار قانوني للمثول أمامها يعتبر مشوبا بعيب خرق الأشكال الجوهرية للإجراءات<sup>(2)</sup>.

مما تجدر الإشارة إليه أنه ينبغي لتقرير مشروعية القرار الصادر بالجزاء أو العقوبات الإدارية صحة تشكيل تلك اللجنة من الأعضاء المنصوص عليهم قانونا، مع ضرورة صحة انعقادها من حيث نصاب الأعضاء، و مكان الإنعقاد و برئاسة الشخص المحدد قانونا بصفته.

و من جهة أخرى لا يكفي بالنسبة لجهة الإدارة استيفاء الأخذ برأي لجنة المشورة، و إنما ضرورة الموافقة عليه، و إلا عد قرارها مخالفا للشكل الجوهري مما يؤدي إلى إبطال القرار الإداري لصدوره على نحو مخالف لمقتضى القانون، إذ ألزم المشرع الأخذ برأيها.

### الفرع الثاني: حالات تخلف الإجراءات الجزائية الخاصة

الأصل أن تخلف الإجراءات التي أوجبها القانون لإصدار الإدارة لقرارتها ذات الصبغة العقابية يستتبع بطلان قرار الإدارة.

إلا أن أعمال هذا الأصل على إطلاقه من شأنه إعاقة الإدارة عن أداء دورها في تحقيق فاعلية نشاطها، و لذلك فإن تحلل الإدارة من بعض الإجراءات و هي بصدد إصدار قرارها في حالات استثنائية كما في حالتها الاستيفاء اللاحق للإجراء المفتقد أو الظروف الاستثنائية التي تحول بينه و بين اتخاذ الإجراء، إضافة إلى أن بوسع الإدارة التغاضي عن الشكل المقرر لمصلحتها<sup>(1)</sup>، و هذا ما سوف نوليه مزيدا من الإيضاح على النحو التالي:

---

(1) د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، مرجع سابق، ص39.

### أولاً : الاستيفاء اللاحق للإجراء

يفترض الاستيفاء اللاحق للإجراء أن المشرع استوجب لإصدار قرار إداري، أن يتم في إطار إجراء ما أغفلته الإدارة حال إصدارها له عن عمد أو تقصير، الأمر الذي يصبح معه هذا القرار باطلاً، و لا يجوز للإدارة التذرع بأن الإجراء الذي غفلت عنه مقرر لمصلحتها بما مفاده أن لها التجاوز عنه دون أن يقدر ذلك في صحة قرارها الجزائي، لأن هذا يمثل استثناء من أصل يقتضي بدوره احترام الإجراءات والشكليات الإدارية على رعاية الصالح العام، و هذا الأخير ليس هو من صالح الإدارة بمفردها، و إنما هو من صالح الأفراد أيضاً، إضافة إلى عدم انسجامه مع طبيعة دعوى الإلغاء من حيث اعتبارها دعوى عينية تستهدف مخاصمة القرار الإداري في ذاته دون النظر إلى صالح الخصوم في الدعوى<sup>(1)</sup>.

### ثانياً : استحالة استيفاء الإجراء

إن إستحالة استيفاء الإدارة للإجراء المتطلب قانوناً لإصدار قرار بالجزاء الإداري العام، قد يكون مصدره أحد أمرين، أحدهما يكون مرجعه صاحب الشأن، أما الآخر فيكون سببه ظروف غير عادية أحاطت بإصدار القرار حالت دون إفراغه في الشكل المطلوب.

---

(1) أ.د/سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية- دراسة مقارنة-، د ط، القاهرة، مصر، 1991، ص

### 1- تخلف الإجراء بسبب صاحب الشأن :

يتسبب أصحاب الشأن في كثير من الحالات بإعاقة إصدار الإدارة لقرارها على النحو المفروض عليها قانوناً، مما يؤدي إلى تعطل السير المنظم للمرافق العامة، و ذلك من خلال قيامهم بسلوكات إيجابية أو سلبية الغاية منها تفادي الجزاء أو العقوبة المقررة ضدهم قانوناً، و من ذلك قيام البعض بالإدلاء بمعلومات غير صحيحة عن محل إقامته أو الامتناع عن تقديمها مطلقاً، فلا تتمكن الإدارة بالتالي من إخطاره بما ينسب إليه من مخالفات، أو بالقرار الصادر بالجزاء الإداري منها، و من ثم أمكن لصاحب الشأن الطعن في القرار الصادر ضده لإغفاله هذا الإجراء الجوهري<sup>(1)</sup>.

لكن صاحب الشأن بتصرفه هذا لا يحول دون اتخاذ الإجراء ضده، لأن الإدارة بوسعها التحلل من هذا الإجراء الذي استحال عليها اتخاذه بسبب يرجع له.

إلا أن هذا لا يمكن أن يعطي الإدارة فرصة التصرف على هذا النحو بشكل مطلق و إلا كان هذا مدعاة لتحكمها و فرصة للنيل من الضمانات المقررة قانوناً، و لذا فإن القضاء يفرض عليها رقابة صارمة في هذا الشأن، فيتعين لمشروعية تصرفها أن تثبت للقاضي أنها قد بذلت محاولات جادة في الاستدلال على محل إقامة صاحب الشأن لإنذاره و إخطاره، بما تعقد العزم على اتخاذه ضده و أن مسلك صاحب الشأن الذي حال دون إتباع الإجراء لم يكن له ما يبرره من أعدار، فإذا ثبت للقاضي عكس ما تقدم وأن الإدارة انتهزت

---

(1) د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، مرجع سابق، ص41.

الفرصة وقامت بتوقيع الجزاء الإداري فإنه يقضي بعدم مشروعية القرار الصادر منها.

## 2- عدم إتمام الإجراءات بسبب الظروف غير العادية:

قد تحول دون استيفاء بعض الإجراءات الجوهرية و اللازمة لمشروعية الجزاء الإداري العام ظروف غير عادية، و هذه الأخيرة تشمل الظروف الاستثنائية المعروفة في القانون الإداري بالقوة القاهرة، الحدث الفجائي أو حالة الاستعجال، فهذه الظروف تستدعي تدخلا سريعا من الإدارة للتغلب عليها و درء الخطر الذي ينتج عنها.

و من ثم يكون عدم تمكن الإدارة من إتمام الشكل المطلوب مرجعه استحالة مادية فعلية نتيجة لقوة قاهرة أو فعل الغير أو المخاطب بالقرار، كما قد يكون ذلك راجعا إلى استحالة قانونية نتيجة لظروف استثنائية و قيام حالة الضرورة<sup>(1)</sup>، فيكون القرار الصادر بالجزاء الإداري العام مشروعاً رغم عدم إتباعه للإجراء المقرر قانوناً إذا صدر في تلك الظروف.

لكن هذا لا يمنع من رقابة القضاء في مثل هذه الظروف غير العادية بحيث ينبغي عليه التأكد من أمور ثلاثة:

---

(1) د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، مرجع سابق، ص42.

أ- يتأكد القاضي مما إذا كان الظرف الذي تتذرع به الإدارة يعد فعلا ظرفا غير عادي يستوجب مواجهة سريعة أم لا، و لذا فإنه يراقب من هذه الناحية مبرر عدم إتمام الإجراء أي ما إذا كانت الإدارة في حالة ضرورة من عدمه.

ب- من ناحية أخرى يبحث القاضي ما إذا كان هذا الظرف غير العادي يحول بالفعل دون تصرف الإدارة وفقا للمشروعية الإجرائية العادية أم يستلزم التحلل منها كليا أم جزئيا.

ج- و أخيرا الإستيثاق من رجحان هدف الإدارة من عدم التقييد بالإجراءات العادية و التثبت من أنها كانت تسعى من وراء ذلك إلى تحقيق هدف أسمى قد يكون حماية النظام أو الدفاع عن الأمن القومي أو ضمان استمرار المرافق العامة في سيرها بانتظام و إطراد<sup>(1)</sup>.

---

(1) د/محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص158.

### المطلب الثاني: الرقابة على شرعية الإجراءات الجزائية العامة

تعني عمومية الإجراء وجوب توافره بالنسبة لجميع الجزاءات الإدارية على نحو ينفي عنه خصوصية أعماله بالنسبة لبعضها دون بعضها الآخر، و من ثم صارت إجراءات لازمة لجميع الجزاءات الإدارية العامة، منها كفالة حق الدفاع، تسبب القرار الجزائي.

### الفرع الأول: المختص باتخاذ الجزاء الإداري

قبل أن يتخذ الجزاء لابد أن تعهد الإدارة بتلك المهمة إلى الشخص أو اللجنة المختصة بذلك قانوناً، لتتولى الإجراءات بشأنه حتى إذا صدر لا يلحقه عيب عدم الاختصاص، و هذا نزولاً على مبدأ شخصية الاختصاص الذي يعني أن المشرع إذا عهد لأي جهة إدارية باختصاص معين، فإنه يجب عليها أن تزاوله بنفسها و لا يمكنها النزول عنه أو تفويضه إلى غيرها إلا إذا رخص لها القانون بذلك<sup>(1)</sup>.

و بناء على ما سبق فإن الاختصاص باتخاذ الجزاء الإداري يفرض على الجهة الإدارية المختصة أمرين ضروريين، أحدهما أن تتولى الإدارة اتخاذ الجزاء بنفسها، و هو يعبر عنه بذاتية الاختصاص، و الآخر ألا تفوض الاختصاص باتخاذها إلى جهة أخرى إلا بمقتضى القانون، و هو ما يطلق عليه فكرة تفويض الاختصاص.

---

(1) أ.د/سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري- دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي، بيروت، لبنان، 1992، ص561.

### أولاً: ذاتية الاختصاص الجزائي

وفقاً للقواعد العامة ينبغي ألا يصدر الجزاء الإداري إلا من قبل المختص بذلك قانوناً ، و موضوعياً و مكانياً و زمانياً، و تطبيقاً لذلك قرر المجلس الأعلى بصحة قرار غلق محل تجاري لبيع المشروبات الكحولية أثناء تناول الوجبات الغذائية لغير المسلمين الصادر عن رئيس الدائرة بصفته ممثلاً للوالي وفي إطار الصلاحيات المخولة له للمحافظة على الصحة العمومية وسلامة أخلاق المواطنين الشباب، لكون صاحب المحل أدخل بالتزامه و هو الامتناع عن بيع تلك المشروبات للمسلمين باعتبار أن هذا ممنوع منعا باتاً من الإدارة التي منحت الرخصة<sup>(1)</sup>.

و ذاتية أو شخصية الاختصاص ترسم حدود لا يجوز لمن له صلاحية اتخاذ الجزاء تجاوزها، و أولها ألا يكون له أن يتخذ جزاء يكون من اختصاص جهة أخرى، و يستوي في ذلك أن تكون هذه الأخيرة علياً أو دنياً، وعليه فلا يجوز وفقاً للمادة 274 من قانون الإجراءات المدنية "القديم" أن ينظر في عقد التنازل عن أملاك الدولة سوى المجلس الأعلى دون سواه، وعليه يعتبر مجلس قضاء الأغواط قد تعدى اختصاصه بإلغاء عقد التنازل المؤرخ في 1986/03/31 و السجل في 1986/04/22<sup>(2)</sup>، هذا من ناحية.

و من ناحية أخرى يقتضي حسن ممارسة الاختصاص في نطاق الجزاءات الإدارية اتصاف المختص به بالموضوعية أو الحيادة ، باعتبارها ضماناً بالغة تكفل للمخالف الحماية ضد التعسف و الانحراف بسلطة الجزاء،

---

(1) /أساسيس جمال، مرجع سابق، ص 104.

(2) المرجع نفسه، ص 346.

و الذي يقضي الإخلال بها إلى جواز الطعن في القرار الجزائي بعيب انحراف السلطة وفي هذا السياق ألغى المجلس الأعلى القرار المتخذ من طرف والي لمسيلة المؤرخ في 1984/11/6 المتضمن الغلق النهائي لمحل تجاري لكون صاحبه استخدم عامل من جنسية تونسية ولم يصرح به لدى مكتب اليد العاملة. حيث أن المرسوم رقم 81-158 المؤرخ في 1981/07/19 المتعلق بإقامة الرعايا التونسيين في الجزائر لا يمنح البتة الوالي سلطة الغلق النهائي للمحل وإنما له الحق في الحكم بغرامة طبقا لنص المادتين 19 و 25 من نفس المرسوم<sup>(1)</sup>.

### ثانيا : تفويض الاختصاص الجزائي

إذا كان يترتب على ذاتية الاختصاص الجزائي أنه لا يجوز لغير من حدده المشرع أن يمارسه، فإن هذا الأصل يرد عليه استثناء تستوجبه اعتبارات عملية أشهر من أن نقيم عليها دليلا يتمثل في تفويض هذا الاختصاص إلى شخص أو جهة أخرى<sup>(2)</sup>.

هذا التفويض يزداد في مجال الجزاءات الإدارية بكل ما يقتضيه تحقيق ضمانات أفضل للمخالف .

فمن جهة لا بد أن يتصف المفوض إليه بالحيدة و الموضوعية فيما تم تفويضه من اختصاصات، و ذلك إعمالا لتماثل في الصفات بين المفوض و المفوض إليه، و إن تخلف تلك الصفة في المفوض إليه يجعل التفويض باطلا و يسم الجزاء بعدم المشروعية.

---

(1) أ/سايس جمال، مرجع سابق، ص 296.

(2) أ.د/ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، مصر، 1995، ص373.

و من جهة أخرى لا يجوز للمفوض إليه اتخاذ جزاء غير المقرر للأصيل، لأن هذا الأخير ينقل بمقتضى التفويض بعضا من اختصاصاته فكيف يمكن من خلاله أن ينقل لهذا الأخير ما ليس من اختصاصه.

و أخيرا لابد أن يلتزم المفوض إليه بالقيود و الإجراءات التي حددها المفوض لاتخاذ الجزاء الإداري، فإذا صدر الجزاء دون مراعاة ذلك كان معيبا بعيب الشكل و الذي يعد من الإجراءات الجوهرية، الذي يقضي عدم التقيد بها إلى عدم مشروعية الجزاء.

### **الفرع الثاني: ضمانه الحق في الدفاع**

إن أبسط ما يمكن أن يقال كضمانة هامة و أساسية لأي متهم أن يمكن هذا المتهم من الدفاع عن نفسه، لرد الظلم الواقع عليه، فليس هناك في الواقع ظلم أو قهر أقصى من أن تكتم الأفواه و تغل الأيدي، و يمنع أصحاب الحق، من تنفيذ أو دحض ما قد ينسب إليهم من تهم، لذلك اعتبر هذا الحق من الحقوق المقدسة<sup>(1)</sup>، و نواة لكل الضمانات و محورا لها فكل ضمان يجد ما يبرره، تحت معنى حقوق الدفاع<sup>(2)</sup>.

و هذا ما أكده الدستور الجزائري في المادة 33 بقوله: " الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعية عن الحقوق الأساسية للإنسان وعن الحريات الفردية والجماعية مضمون".

---

(1) د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص143.

(2) د/عمر فؤاد أحمد بركات، السلطة التأديبية- دراسة مقارنة-، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، مصر، 1979، ص288.

إذن فحق الدفاع يعد ضمانة جوهرية على جميع المستويات، فهو ليس مقتصرًا على العقوبات الجنائية وإنما يشمل كافة صور الجزاء، ومنها بطبيعة الحال الجزاءات الإدارية العامة و بالتالي يكون لزامًا على السلطة الإدارية عند توقيعها للجزاء الإداري العام كفالة حق الدفاع<sup>(1)</sup>، و لحق الدفاع مقتضيات لا يقوم إلا بها و حدودا يتوقف عندها لا يتجاوزها، و هو ما سنتعرض له بالتفصيل فيما يلي:

### أولاً : مقتضيات حق الدفاع

إذا كانت مقتضيات حق الدفاع في نطاق الجزاءات الإدارية لم يعرض لها القضاء بشكل تفصيلي على نحو يمكن القول معه باستقلالها بضوابط وأصول خاصة تتميز بها كالجزاءات الجنائية والتأديبية، فهذا ليس معناه إنفلاتها من تنظيم ذي أصول حاكمة من الوجهة القضائية، حيث تتجلى مقتضيات كفالة هذا الحق في أمور عدة نذكر منها ما يلي:

#### 1- إعلام صاحب الشأن بالوقائع المنسوبة إليه مسبقاً:

يتعين علينا أن نميز الإخطار السابق على إنزال الجزاء من الإعلام السابق بالتهم، فالأول مهمته وقائية وهي تقادي صاحب الشأن اتخاذ الجزاء في مواجهته في حالة امتثاله لما أخطرت به الإدارة، و إزالته لأسباب المخالفة بنفسه، أما الآخر فغاياته دفاعية تستوجب إحاطة المخالف علماً بالوقائع المنسوبة إليه ليعد العدة لتنفيذها حال حضوره أمام جهة التحقيق.

---

(1) Frank Moderne, Sanction administratives et justice constitutionnelle, Économica, Paris, 1993, p306.

و لا يسلم هذا الإعلام من عيب يفضي إلى بطلانه و عدم صحة ما يترتب عليه من جزاء إلا بتوافر شرطين، أولهما أن تحدد المخالفات المنسوبة إلى صاحب الشأن تحديدا نافيا للجهالة، من خلال تحديد الوقائع تحديدا كاملا غير منقوص كذكر بعضها دون البعض الآخر، فإذا استدعي صاحب الشأن لمحاكمته دون بيان التهمة المنسوبة إليه، و أصرت اللجنة على محاكمته كان قرارها مخالفا للقانون و جديرا بالإلغاء.

أما الآخر فيجب أن يترك لصاحب الشأن أجلا مناسباً لتحضير دفاعه و تقديم مستنداته، و شهود النفي و كل ما من شأنه أن يبرئ ساحته من التهمة المسندة إليه، و يكون عن طريق المتهم بنفسه أو عن طريق محاميه<sup>(1)</sup>.

## 2- التحقيق الإداري:

التحقيق هو الإجراء الذي يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم و التهمة المنسوبة إليه<sup>(2)</sup>، فالغرض من التحقيق هو تقرير ما إذا كانت هناك مؤشرات كافية للإدانة من ناحية و لضمان سلامة إدارة العدالة و حماية الصالحين العام و الخاص<sup>(3)</sup>.

و قد عرف البعض التحقيق بأنه الخطوة الأولى في الإجراءات و يهدف إلى تحديد ماهية الأفعال محل التحقيق و ظروفها و بيان الأدلة التي تنسب هذه الأفعال إلى الموظف العام<sup>(4)</sup>.

---

(1) د/فؤاد محمود معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2006، ص 97.

(2) أ.د/ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 524.

(3) أحمد الكبيسي، ضمانات المتهم قبل وأثناء المحاكمة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر، 1981، ص 478.

(4) ثروة محجوب، التحقيق التأديبي ودور النيابة فيه، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1994، ص 42.

و يعرفه البعض الآخر بأنه إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها، أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين الهدف منه الوصول إلى الحقيقة و إمطة اللثام عنها<sup>(1)</sup>.

ففي مجال الجزاءات الإدارية العامة و بعد إعلام صاحب الشأن و نفاذ المدة يمثل أمام جهة التحقيق، سواء تمثلت هذه الأخيرة في شخص أو لجنة أو هيئة معينة، و لابد كي يصح التحقيق من بيان عرض الوقائع تفصيلا، و بيان طبيعتها، و زمان و كمان حدوثها، و أدلة ثبوتها و ذلك على جهة التحقيق.

كما يلزم لسلامة التحقيق أن تفسح جهة التحقيق للمخالف صدرا لسماع أقواله و إبداء ملاحظاته و ردوده مما نسب إليه، و تجابهه في شأنها بما لديها من أدلة ثبوت، و تمكنه من الإطلاع على ملف التحقيق و ما يكون مفيدا له من وثائق و مستندات، و منحه مدة زمنية معقولة للإطلاع و الرد على ما ورد إذا اقتضى الحال ذلك<sup>(2)</sup>، و تطبيقا لذلك حكمة المحكمة العليا بإبطال القرار الصادر عن اللجنة المتساوية الأعضاء المؤرخ في 1987/11/22 التضمن فصل السيدة (ف.م) عن وظائفها كموثق لكون أن اللجنة لم تمكن الطاعنة من الإطلاع عن ملفها لمعرفة الأخطاء المنسوبة إليها، كما أن اللجنة لم تمكن المدعية من الدفاع عن نفسها حيث يتم سماعها، كما أن اللجنة لم تخبرها بإمكانية استعانتها بمحامي<sup>(3)</sup>.

كما يكون لصاحب الشأن تحقيقا لدفاعه الاستشهاد بمن يريد من الشهود، شرط ألا يكون عدد هم كبيرا بحيث يؤدي استماعهم جميعا إلى تعطيل التحقيق دون مقتضى، و ذلك ضمانا لحسن سير المرافق العامة.

---

(1) د/سعد الشتيوي، المسائلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2008، ص98.

(2) Alain Plantey, La sanction publique traite général, Litec, Paris, 1991, p390.

(3) أ/سايس جمال، مرجع سابق، ص 419.

و ما تجدر الإشارة إليه أخيراً، أنه يعد من لزوم سلامة التحقيق جواز إستعانة صاحب الشأن بمحام استناد للقواعد العامة في حق الدفاع و ذلك لمساعدته فيما يجري معه من تحقيقات، تمثل ضرورة لممارسة حق الدفاع على الوجه الأمثل، فالمتهم قد لا يتمكن في غالب الأحيان من القيام بمهمة الدفاع عن نفسه، لأسباب قد يكون مرجعها تكوينه الشخصي أو تأهيله العلمي أو ما يعاينيه خوف و توتر من جراء مثوله أمام محقق، حيث يؤدي قيام المتهم بالدفاع عن نفسه و هو بهذه الأوصاف إلى تخطئه و إصاق الإتهام بنفسه مما يستتبع إدانته في حين أنه بريء<sup>(1)</sup>.

### **ثانياً: حدود الدفاع**

إن لكل حق حدا يتوقف عنده و حق الدفاع ليس استثناء من هذا الأصل، فله هو الآخر حدود يتوقف عندها و لا يمكنه تجاوزه و إلا كان جزاء ذلك الحرمان من الحق، و ذلك دون الإخلال بالأسس التي يستقر عليها و هو ما نحاول بيانه فيما يأتي:

#### **1- تجاوز حق الدفاع بفعل صاحب لشأن :**

قد يتخذ صاحب الشأن بعض المواقف تؤدي إلى تضييع أو حرمانه من حقه في الدفاع عن نفسه ومن بينها:

#### **أ- تجاوز صاحب الشأن للمدة المحددة قانوناً:**

فقد يقيد المشرع ممارسة حق الدفاع بمدة معينة، أو تلتزم جهة الإدارة ضرورة اتخاذ إجراء من الإجراءات في زمن محدد، و من ثم لا يجوز لصاحب

---

(1) د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص147.

الشان تجاوز هذه المدة و إلا سقط حقه في الدفاع، و تذرعه بعدم إتمام الإجراء الدفاعي يسقط إلا في حالة وجود عذر مقبول.

**ب- إمتناع صاحب الشأن من ابدء أقواله فيما نسب إليه و رفضه الإطلاع على ملف التحقيق والرد على ما جاء فيه:**

ففي هذه الحالة لابد من حرمان هذا الشخص من ممارسة حقه في الدفاع عن نفسه لأنه يعد تنازلا ضمنيا منه عن ممارسته لهذا الحق.

**ج- ثبوت الوقائع المنسوبة ثبوتا يقينيا بحكم جنائي نهائي:**

فلا يجوز لصاحب الشأن، هنا التذرع باتخاذ الجزاء ضده دون إبدائه لأوجه دفاعه، لأن ممارسة حق الدفاع في هذه الحالة سيكون مضيعة للوقت و الجهد و لا طائل منه.

**2- تجاوز حق الدفاع بسبب الضرورة :**

تستوجب حالة الضرورة توقف المشروعية العادية لتحل محلها مشروعية إستثنائية لا يستطيع الإدارة دفعها، إلى تجاوز حق الدفاع بإصدار القرار المتضمن جزاء إداريا مشروعا يعد في الظروف العادية مخلفا للقانون. و مع ذلك يظل هذا التجاوز عن ممارسة حق الدفاع في نطاق الضرورة خاضعا للضوابط الحاكمة للإجراءات الإستثنائية التي تبرر هذه الحالة على نحو ما ذكرناه آنفا.

### الفرع الثالث: تسبب الجزاءات الإدارية

نتطرق في هذا الفرع إلى كل من مفهوم التسبب والأهمية منه و ضوابط تسبب القرارات الصادرة بعقوبات إدارية.

#### أولاً: مفهوم التسبب وأهميته

يعد التسبب من أعظم الضمانات التي تمخضت عنها الحضارة القانونية و لا سيما في نطاق الجزاء<sup>(1)</sup>، نظراً لأن ضمانة التسبب كحق من حقوق الإنسان يجنب العدالة البشرية تحكم الرأي و سطوة العاطفة و يقف سدا منيعاً ضد أي إختلال قد يصيب النفس البشرية أو أي إنفعال يؤثر في عدالة البشر<sup>(2)</sup>.

و يعرفه البعض بأنه الإفصاح عن الأسباب القانونية و الواقعية التي تبرر القرار الإداري و بالتالي يكون مسبباً إذا أفصح بنفسه عن الأسباب التي استند إليها مصدر القرار، فالتسبب هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار و من ثم فإنه ينتمي للمشروعية الخارجية للقرار<sup>(3)</sup>.

و رغم الاتحاد في الإشتقاق اللغوي بين تسبب القرار الإداري و سببه إلا أن ثمة فرق جوهري بينهما مرجعه أن سبب القرار و المتمثل في الحالة القانونية أو الواقعية التي دفعت الإدارة لإصداره هو ركن فيه لا يقوم صحيحاً بدونه، في حين أن تسبب القرار الإداري والمنصب على مبررات إصداره لا يؤثر تخلفه على صحة هذا القرار، مالم يلزم المشرع الإدارة به إعمالاً لقرينة الصحة

(1) أ.د/ميس بنهام، الإجراءات الجنائية تأصيلاً وتحليلاً، منشأ المعارف، الإسكندرية، مصر، 1984، ص711.

(2) د/عبد الله نواف العنزي، النظام القانوني للجزاءات في العقود الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2010، ص215.

(3) د/محمد ماهر أبو العينين، دعوى الإلغاء وفقاً لأحكام و فتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن 21، د ن، 2002، ص153.

المفترض توافرها في كافة القرارات الإدارية، في حين أن جميع تلك القرارات ينبغي إستنادها لسبب قائم و مشروع ومحدد بوقائع ظاهرة يقوم عليها<sup>(1)</sup>.

و لا يخلو تسبب القرارات الإدارية الصادر بتوقيع عقوبات إدارية من أهمية على كافة الأصعدة، و التي نوضحها فيما يلي:

1- إن إلزام السلطة المختصة ببيان الأسباب التي أدت بها إلى اتخاذ قرارها يحملها على التريث، و يحول دون التعجل في إصداره، و من الطبيعي أن يكون لذلك أثره على مضمون التصرف نفسه، فالتصرف يأتي بعد فحص و تدقيق غالبا ما يكون سليما، ولهذا فالتسبب ليس ضمانا شكلية فحسب و إنما هو أيضا ضمانا موضوعية لها تأثيرها على مضمون التصرف نفسه<sup>(2)</sup>.

2- و التسبب ليس ضمانا للأفراد فقط، و إنما له أيضا أهمية كبيرة بالنسبة لمتخذ القرار، إذ يجعل منه رقبيا على نفسه عند ما يلتزم بتجانس الأسباب في قراره، كما يجنبه أي خطأ قد يقع فيه أو أي ضغط يتعرض له<sup>(3)</sup>.

3- و التسبب يفتح الطريق لضمانة هامة و هي الرقابة القضائية، إذ أن بيان الأسباب يتيح للأفراد الطعن على أساسها، كما يتيح ذلك للقضاء أعمال رقابته على شرعية التصرف<sup>(4)</sup>.

---

(1)د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، مرجع سابق، ص ص 44، 45.

(2)عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة -دائرة مقارنة-، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، القاهرة، مصر، 1978، ص 492.

(3) المرجع نفسه، ص 492.

(4) المرجع نفسه، ص 492.

### ثانيا : ضوابط تسبب القرارات الصادرة بعقوبات إدارية

يعتبر التسبب وسيلة تهدف للتطبيق الحسن للعقوبة الإدارية، التي وضع لها القضاء الإداري مجموعة من الضوابط تؤدي في جملتها إلى تحقيق الهدف الذي لأجله تقررت.

و لهذا إستلزم القضاء لصحة تسبب القرار الإداري أن يكون محددًا بواقعة معينة بذاتها أو بشخص بعينه أو بمجموعة من الأشخاص يشتركون في تماثل الوقائع المنسوبة إليهم نوعيا و ظرفيا، فلا يجوز أن يكون عاما يتعلق بطائفة من الأشخاص أو المواقف المتباينة حتى و لو كانت تجمعهم رابطة الحدث طالما تفاوتت ظروفهم و تباينت مراكزهم، فلا يجوز إذن أن يرد تسبب القرار الإداري شاملا لعدد من الأشخاص مختلفي المراكز القانونية، حيث يتعين أن يختص كل شخص بأسباب تتفق مع ما ينصف به مركزه القانوني<sup>(1)</sup>.

و مخالفة إحدى هذه الضوابط يؤدي إلى إبطال القرار الصادر بعقوبة إدارية حال الطعن فيه، لأن تسبب القرار يعبر شكل واجب الإحترام و ضمانة جوهرية لمن صدر بشأنه قرار العقوبة .

---

(1) د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، مرجع سبق، ص49.

### المبحث الثاني: الرقابة على الشرعية في المرحلة اللاحقة

بعد ضبط الجريمة بمعرفة العضو المختص وإصدار العقوبة المناسبة، يأتي دور تنفيذ تلك العقوبة في الميدان، و الممعن في النظر يجد أن كل ما يصادف من إجراءات في المرحلة يدور حول كيفية تنفيذ الجزاء، و ما يثار من مشكلات الطعن فيه.

### المطلب الأول: الرقابة على تنفيذ الجزاءات الإدارية العامة

الجزاء الإداري باعتباره قرارا إداريا من جانب واحد و له طابع تنفيذي - أي حائز لحجية الشيء المقضي فيه - تلك التي تستقر على قرينة سلامة القرار من شائبة عدم المشروعية، يجب أن ينفذ من قبل المخاطبين به، بدون أن يكون هناك حاجة للسلطة الإدارية للجوء إلى القضاء حيث يتعين تنفيذ الجزاء الإداري بمجرد النطق به<sup>(1)</sup>.

و هذه الحجية تفرض التزاما على المخاطب بالجزاء الإداري بالامتثال له فور تحقق علمه به على النحو المقرر قانونا، و ذلك مهما بلغ يقينه بعدم صحته و أيا كانت درجة علمه ببطلانه<sup>(2)</sup>.

و بالتالي يجب تنفيذ الجزاء الإداري فور النطق به، فلا يحول الطعن فيه أو قابليته لذلك دون تنفيذه، أما إذا رفض المخاطب بالجزاء الامتثال له فللإدارة إجباره على ذلك بأحد الطريقتين: الطريق الإداري، الطريق القضائي.

---

(1) د/محمد سامي الشوا، مرجع سابق، ص 198. د/مصطفى محمد، مرجع سابق، ص316.

(2) د/محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص291.

### الفرع الأول: الطريق الإداري لتنفيذ الجزاءات الإدارية العامة

يتمثل هذا الطريق في حق الإدارة في تنفيذ القرارات الإدارية بما فيها الجزاءات الإدارية بنفسها دون الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء و هو ما يعرف بالتنفيذ المباشر أو الجبري و الذي يعد من أهم الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في ممارسة أنشطتها فمن خلاله تستطيع الإدارة أن تنفذ قراراتها جبرا في حال امتناع الأفراد عن تنفيذها طواعية<sup>(1)</sup>.

و يخضع التنفيذ المباشر لعدة شروط قدمها الفقه و أخذ بها القضاء لاستخدام هذا الأسلوب و تتمثل في:

- 1- رفض المخاطب بالقرار أن يمثل طواعية للقرار الإداري.
- 2- أن يقتصر استعماله على القدر اللازم و الضروري لتنفيذ القرار.
- 3- وجود نص يسمح باللجوء لهذا الأسلوب<sup>(2)</sup>.

و قصد تنفيذ الإدارة لقراراتها تعتمد على وسيلتين إما عن طريق العقوبات أو التنفيذ المباشر.

---

(1) أ.د/ ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 618.

(2) د/ عبد العزيز الجوهري، القانون و القرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار و الشهرة -دراسة مقارنة-، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 15.

## أولاً: التنفيذ بتوقيع العقوبات

و هي نوعان عقوبات جزائية و عقوبات إدارية.

### 1-العقوبات الجزائية:

تتخذ هذه العقوبات في إطار القانون الجنائي لأنها تتعلق بمتابعة المواطن أمام القاضي الجنائي، لإصدار عقوبة في حق المواطن استنادا للمادة 459 من القانون الجنائي و التي تنص على "يعاقب بالغرامة من 30 إلى 100 دج و يجوز أن يعاقب أيضا بالحبس لمدة 3 أيام في الأكثر كل من خالف المراسيم أو القرارات المتخذة قانونا من طرف السلطة الإدارية إذا لم تكن الجرائم الواردة بها معاقبا عليها بنصوص خاصة".

### 2-العقوبات الإدارية:

تتخذها الإدارة بنفسها دون الإخلال بالعقوبات الجزائية و تظهر الإدارة في هذه الحالة كسلطة عمومية مع ما يترتب عن هذا من امتيازات، و من أمثلت هذه العقوبات الإدارية ما يلي:

\*سحب رخصة الصيد لمخالف الصيد.

\*سحب رخصة استغلال المياه المعدنية من طرف الوزير المكلف بذلك إذا لم يتم صاحب الامتياز الذي أغلقت مؤسسته مؤقتا بقرار من الوالي تنفيذ الأوامر التي يفرضها قرار الإعلان خلال مهلة سنة واحدة.

\*تعليق أو سحب رخصة استغلال قاعة اللعب من طرف الوالي عند مخالفته للشروط المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 28-127 المؤرخ في 1998/04/25، الذي يحدد شروط استغلال قاعات اللعب و كفياتها.

\*غلق بصفة مؤقتة من السلطة الإدارية للمؤسسة الصناعية عند مخالفتها لقوانين حماية المستهلك -الحجز الإداري- و الذي يعتبر الإجراء الأكثر خطورة، يستهل في الظروف الاستثنائية.

و نظرا للأخطار التي قد تلحق بحقوق و حريات المواطنين من جراء تطبيق هذه العقوبات، فيجب أن تطبق هذه الأخيرة بصفة محدودة من جهة و من جهة أخرى على القاضي الإداري أن يجتهد للحد من تطبيقاتها، و عليه فقد وضعت القواعد التالية من أجل احتواء هذه الإجراءات ضمن حدود معينة:

1- إن العقوبات الإدارية لا يمكن أن تتخذ إلا إذا نص عليها القانون تطبيقا لمبدأ الشرعية، فالإدارة لا يمكنها أن تتخذ عقوبة من تلقاء نفسها و إلا تكون قد ارتكبت عمل غير قانوني كما يجب على الإدارة، و هي تقوم بتنفيذها أن تحترم الأحكام و المبادئ العامة للقانون لا سيما فيما يتعلق بحقوق الدفاع.

2- أن تكون الإدارة مسؤولة في حالة الضرر الناتجة عن التطبيق غير القانوني لهذه العقوبات، و مما تجدر الإشارة إليه في الأخير أن الجزاءات الإدارية رغم أنها تشكل امتيازاً قوياً للإدارة و إجراء إستثنائي و غير مألوف، من حيث أن توقيع الجزاءات الإدارية هو سلطة مخولة للقضاء إلا أنها تبقى مختلفة عن العقوبات أو الجزاءات الجنائية من عدة جوانب منها:

أ- يمكن اعتبار الجزاء الجنائي عقوبة أصيلة و الجزاء الإداري عقوبة  
تبعية<sup>(1)</sup>.

ب- يمكن توقيع الجزاء الإداري حتى في حالة البراءة من المتابعة الجزائية  
ما دامت تركز على خطأ مهني.

### ثانياً: التنفيذ المباشر "الجبري"

خلافاً لما هو سائد في القانون الخاص، حيث أن الأفراد يجب عليهم  
الالتجاء إلى القضاء لفض منازعاتهم، فإن الجهات الإدارية لها أن تنفذ قراراتها  
مباشرة وب herself و لو عن طريق القوة دون اللجوء مسبقاً إلى القضاء.

هذا الامتياز يقوم على أساس سلامة و مشروعية القرارات الإدارية، إذ  
تفترض أنها صدرت طبقاً للقانون مستوفية لجميع الأركان و الشروط، و على  
من يدعي خلاف ذلك إثباته، مما يترتب عنه قيام مسؤولية الإدارة عما لحق  
بالأفراد من ضرر و عليه يمكن تعريف التنفيذ المباشر بأنه حق الإدارة في أن  
تنفذ أوامر على الأفراد بالقوة الجبرية دون اللجوء أو دون الحاجة إلى إذن سابق  
من القضاء<sup>(2)</sup>.

---

(1) طبقاً للمادة 08/01 قانون العقوبات الجزائري.

(2) أ. د/سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 693.

حالات التنفيذ المباشر: تتمثل فيما يلي:

### 1- الإجازة القانونية:

في حالة لجوء الإدارة للتنفيذ المباشر يكون ذلك بناء على ترخيص من القانون.

### 2- عدم وجود وسيلة أو آلية قانونية أخرى للإجبار على التنفيذ:

أي عدم النص على الجزاءات الإدارية و المدنية و الجنائية المقابلة لعدم تنفيذ قرارات معينة، و هذه الحالة غير واردة في الجزائر بناء على وجود نص عام في قانون العقوبات و هو نص المادة 459 السالفة الذكر.

و في فرنسا هذه الحالة واردة نظرا لعدم وجود نص عام يقرر الجزاءات كما أكدت ذلك محكمة التنازع منذ سنة 1902.

### 3- حالة الضرورة:

حيث تكون الإدارة العامة في اضطرار فوري قصد الحفاظ على النظام العام، بمداوماته المختلفة من خطر داهم يستدعي التنفيذ المباشر و السريع لتنفيذ قراراتها الإدارية، و مثالها قيام مظاهرات عنيفة و عارمة، إنتشار وباء خطير، ... الخ<sup>(1)</sup>.

---

(1) د/محمد بعلي الصغير، القرارات الإدارية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، ص115.

### الفرع الثاني: الطريق القضائي لتنفيذ الجزاءات الإدارية العامة

تلجأ الإدارة إلى طريق القضاء لتنفيذ قراراتها بما في ذلك الجزاءات الإدارية و ذلك بمقتضى رفع دعاوى أمامه لاستصدار أحكام جزائية أو مدنية، إعتبار من أن الإدارة لها حق التقاضي بموجب تمتعها بالشخصية المعنوية إعمالاً للمادة 50 من القانون المدني<sup>(1)</sup>.

و هو ما سنتناوله فيما يلي:

### أولاً: اللجوء إلى القاضي الجنائي لتنفيذ الجزاءات الإدارية العامة

يمكن للإدارة اللجوء إلى القاضي الجنائي من خلال رفع دعوى جنائية تطلب فيها تنفيذ الجزاءات الإدارية العامة التي يرفض الأفراد تنفيذها، لكن ذلك مشروط بتصريح من المشرع فيجب أن يوجد نص قانوني أولاً يجرم عدم تنفيذ الجزاءات الإدارية العامة - القرارات الإدارية بشكل عام- و يرتب على ذلك عقوبة جنائية<sup>(2)</sup>.

و هو ما أقره المشرع في نص المادة 459 من قانون العقوبات، كما تسمح به النصوص المنظمة للعديد من المجالات و من أمثلتها:

---

(1) الأمر 75-85 الصادر في 1975/12/26 المتضمن القانون المدني الجزائري.

وفي حالة عدم النص مباشرة على العقوبة الجنائية، يجوز للإدارة في حالة إمتناع الشخص عن تنفيذ قرارها أن تبادر إلى رفع دعوى جزائية، و تطلب من وكيل الجمهورية لدى المحكمة المختصة أن يحرك دعوى عمومية، موضوعها الإمتناع عم تنفيذ قرار إداري فحواه الفعل المجرم و المعاقب عليه بموجب المادة 459 من قانون العقوبات.

(2)د/محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، دت، ص752.

نص القانون 04-07 المؤرخ في 14/08/2004 المتعلق بالصيد على عقوبات جزائية في حالة عدم التقيد و الالتزام برخص الصيد.

نص المادة 152 من المرسوم 02-250 المتضمن قانون الصفقات العمومية و التي نصت على: "يعرض عدم احترام أحكام هذا المرسوم إلى تطبيق العقوبات المنصوص عليها في التشريع المعمول به".

### ثانيا: اللجوء إلى القاضي المدني لتنفيذ الجزاءات الإدارية العامة

في فرنسا لا يجوز أن تلجأ الإدارة إلى القضاء المدني من أجل المطالبة بتنفيذ القرارات الإدارية التي يرفضها الأفراد، و يرجع ذلك إلى أن القضاء العادي ممنوع من نظر أعمال الإدارة<sup>(1)</sup>.

أما في مصر فإن الإتجاه السائد فقها و قضاء هو إمكانية لجوء الإدارة العامة إلى القضاء العادي لاستصدار حكم منه بغرض إلزام الأفراد بتنفيذ قراراتها.

و الجزائر هي الأخرى حذت منحى مصر حيث يحق للإدارة الإلتجاء إلى القضاء العادي بغرض الحصول على حكم يلزم الأفراد بتنفيذ قراراتها.

و قد قضى مجلس الدولة بتاريخ 11/02/2002 في قضية والي ولاية الجزائر ضد شركة الإنتاج و الاستثمار المغاربي من أن القرار رقم 1052 المتضمن إلغاء رخصة البناء المسلمة للمستأنف عليها ليس من صلاحيات مديرية تهيئة الإقليم و التعمير و الوقاية من السكن الوضيع التي إرتكبت تجاوزا

---

(1) أ.د/ سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 630.

في ممارستها للسلطة و أنه عن صواب قام قضاء الدرجة الأولى بإلغائه و أنه يتعين تأييد القرار المستأنف<sup>(1)</sup>.

### المطلب الثاني: الطعن في الجزاء الإداري

عندما يصدر الجزاء الإداري فيما أن يقبل صاحب الشأن طائعا، و عندئذ يزول أثر الجزاء بعد تمام تنفيذه، و إما أن يعترض عليه بالطعن في مشروعيته أمام القضاء المختص<sup>(2)</sup>، لأن مبدأ الشرعية لا يكون له فعالية حقيقية إلا إذا كان يتلاءم مع مراقبة المشروعية الممنوحة لضمان تحقيق و إثبات بطلان الجزاء غير القانوني، و الرقابة نوعان إما أن تكون رقابة إدارية أو رقابة قضائية، و العقوبات الإدارية و بوصفها قرار إداري فإنها عادة تكون من اختصاص المحاكم الإدارية إلا أن ذلك لا يمنع اختصاص القضاء العادي بها في بعض الحالات<sup>(3)</sup>.

و لذا سنتناول من خلال هذا المطلب بيان السلطة المختصة بنظر الطعن في الجزاء الإداري مع توضيح الأثر المترتب على الطعن.

---

(1) أ/سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، ج3، منشورات كليك، الجزائر، ص1604.

(2) د/زكي محمد النجار، حدود سلطات الإدارة في توقيع عقوبة الغرامة دراسة تأصيلية للجزاءات المالية وضوابط توقيعها في كل من النظام التأديبي والعقود الإدارية والقانون الإداري الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1999، ص143.

(3) محمد جمال عثمان جبريل، الترخيص الإداري-دراسة مقارنة-، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1992، ص215.

### الفرع الأول: السلطة المختصة بنظر الطعن في الجزاء الإداري

يختص القضاء بنظر الطعون في الجزاءات الإدارية، و تكون الطعون إما أمام القضاء الإداري و هو الأصل العام، و إما أن تكون أمام القضاء العادي، و تشمل رقابة القضاء المشروعية الموضوعية للجزاء الإداري، فيعد الجزاء منعدا إذا كان القانون لا يسمح به كتوقيع الإدارة جزاء المصادرة (الخاصة) بإرادتها المنفردة، لأن المبدأ أنه لا يجوز توقيع هذا الجزاء إلا بحكم قضائي، كما يراقب القضاء -أيضا- الوصف القانوني الذي أضفته الإدارة على الوقائع<sup>(1)</sup>.

كما تشمل رقابة القضاء للجزاء الإداري، رقابة المشروعية الإجرائية للجزاء، فيقضي بالبطلان إذا شاب الجزاء عيب جوهري<sup>(2)</sup>.

---

(1) د/حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعات الإدارية -دراسة تطبيقية مقارنة للنظم القضائية في مصر و فرنسا و الجزائر، عالم الكتاب، القاهرة، مصر، 1983، ص70.

(2) أ.د/أحمد فتحي سرور، الشرعية الدستورية وحقوق الإنسان في الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1993، ص129.

## الفصل الثاني : الرقابة على الشرعية الإجرائية للجزاءات الإدارية العامة

و نجد اختصاص القضاء الإداري في الفصل في الطعون و الذي يعتبر الأصل العام منصوص عليه في المادة 801،800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية<sup>(1)</sup>، كما نص على ذلك أيضا المادة 9 من القانون العضوي لمجلس الدولة رقم 98-01 والتي قالت " يفصل مجلس الدولة ابتدائيا ونهائيا في:

1- الطعون بالإلغاء المدفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية و الوطنية.

2- الطعون الخاصة بتفسير مدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة".

---

(1) المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية.

تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للإستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها "

المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية" تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

1- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية، و الدعاوى التفسيرية، دعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن:

-الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.

-البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.

-المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

2- دعاوى القضاء الكامل.

3- القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة".

في حين اختصاص القضاء العادي فقد نصت عليه المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية بقولها "خلافًا لأحكام المادتين 800 و 801 أعلاه، يكون من اختصاص المحاكم العادية المنازعات الآتية:

1- مخالفات الطرق.

2- المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة أو لأحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية".

كما توجد بعض القوانين التي تعطي الاختصاص للقضاء العادي في الفصل في المنازعات عوضا عن القضاء الإداري مثل المادة 273 من قانون الجمارك و المتعلقة بحقوق الجمارك، و كذلك الأمر 83-15 المؤرخ في 02/07/1983 المتعلق بمنازعات الضمان الاجتماعي المعدل و المتم بالأمر رقم 99-10 المؤرخ في 11/11/1999<sup>(1)</sup>.

---

(1) د/محمد الصغير بعلي، المحاكم الإدارية، دار العلوم، عنابة، الجزائر، 2011، ص ص 120،121.

### الفرع الثاني: أثر الطعن في الجزاء الإداري

تختلف التشريعات في تحديد الآثار القانونية المترتبة على الطعن في العقوبات الإدارية، فمنها ما يعتبر رفض الجزاء الإداري كافيا لإلغاء الجزاء و بدأ الدعوى الجنائية، كما هو الحال في غرامات المرور في التشريع الجزائري و الفرنسي و المصري، أما التشريعات التي أخذت بنظام قانون العقوبات الإدارية كالألماني والإيطالي، فلم تعتبر مجرد رفض الجزاء كافيا لإلغائه، و إنما الطعن في الجزاء و تبدأ الإجراءات القضائية بعدئذ لفحص هذا الجزاء<sup>(1)</sup>.

إن الطعن في الجزاء الإداري أمام القضاء المختص يرتب عدة آثار، أهمها حق الطاعن في ألا يضار بطعنه و وقف تنفيذ القرار الجزائي و إلغاء الجزاء الإداري غير الصحيح و التعويض عنه.

### أولاً: حق الطاعن في ألا يضار بطعنه

يعد حق الطاعن في ألا يضار بطعنه أحد أهم المبادئ و الأصول الإجرائية، و لا يقتصر أعماله على نوع الطعن سواء من حيث موضوعه أو من ناحية مرحلته الإجرائية، فهو يسري على كافة الطعون بمختلف صنوفها، سواء كانت مدنية أو جنائية أو إدارية، كما أنه لا يتقيد بمرحلة معينة يكون عليها الطعن، فيطبق في مرحلة المعارضة أو الاستئناف و لا ينقطع هذا الأصل حتى مرحلة الطعن بالنقص.

---

(1) أ.د/غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، مرجع سابق، ص115.

و يطبق هذا الأصل في المجال الإداري أيضا، فهو يعد أحد المبادئ العامة للقانون في قضاء مجلس الدولة الفرنسي.

و يقتضي أعمال هذا المبدأ في نطاق الجزاءات الإدارية، أنه لا يجوز للقاضي تشديد الجزاء المطعون فيه بأي شكل من الأشكال، سواء بأن يضيف إليه جزءاً آخر أو يزيد في مدته أو يرفع قيمته إن كان مالياً أو يفرض التزامات أخرى غير التي تطلبها الإدارة حتى ولو كان القانون يتطلب ذلك، و مهما يكن خطأ الإدارة في أعمال الجزاء الإداري فلا يملك أن يردها إلى الصواب بتعديل قرارها الجزائي، بزعم أن ذلك هو تطبيق الحق للقانون طالما أن إتيانه ذلك يضر حتماً بالطاعن<sup>(1)</sup>.

بيد أن تطبيق هذا المبدأ في المجال الإداري يقتصر على الحالة التي يكون فيها القاضي الإداري مختصاً بالفصل في الطعن بطريق دعوى القضاء الكامل دون دعوى الإلغاء، على اعتبار أن المجال متسع أمامه لا للقضاء بالتعويض فحسب، و إنما أيضاً بتقويم القرار المطعون فيه و تعديله، أما حين يكون إتمامه مقصوراً على مجرد إلغاء الجزاء غير المشروع - بطريق دعوى الإلغاء - فإن سلطته تتوقف عند حد إلغائه حال تيقنه من مخالفته للقانون، و لا يتعد ذلك إلى إصدار أوامر للإدارة، أو الحلول محلها في إصلاح الجزاء زيادة أو نقصان تسديداً أو تخفيفاً.

---

(1) Mouhamed Naser Eldin, Le contrôle judiciaire de la légitimité du licenciement en droit Français et en droit Egyptien, Thèse de doctorat, université d'Ein Shams, 1980, p513.

و تبرير ذلك أن دعوى الإلغاء دعوى عينية تقوم على مخاصمة القرار، و تهدف إلى تحديد مدى مطابقته أو مخالفته للقواعد القانونية و الحكم بإلغائه في حالة عدم مشروعيته، أما دعوى القضاء الكامل، فيحدد من خلالها القاضي الحقوق واجبة الأداء للطاعن تعويضا أو تعديلا للقرار وفقا لما تقتضيه ظروف الحال، و لذا قرر المجلس الدستوري الفرنسي أن دعوى القضاء الكامل تعد إحدى الضمانات العامة في نطاق العقوبات الإدارية<sup>(1)</sup>.

### ثانيا: وقف تنفيذ الجزاء الإداري

تكريسا لدولة القانون وضمانا لمشروعية الأعمال الإدارية، أجاز المشرع للأفراد اللجوء للقضاء، إما بغرض الحصول على تعويض أو قصد إلغاء قرار إداري أو بهدف توقيفه و غيرها من صور الدعاوي الإدارية المختلفة، و يدخل هذا ضمن إطار ممارسة حق التقاضي المكفول دستوريا بموجب المادة 139 التي نصت " تحمي السلطة القضائية المجتمع و الحريات و تضمن للجميع و لكل واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية".

و تكريسا لهذا الحق، يجوز لكل ذي مصلحة أن يلجأ إلى القضاء الإداري طالبا وقف تنفيذ القرار الإداري إذا تبين أن القرار قد جانب إطار المشروعية، و على المحكمة أن تتحقق من توافر الشروط الشكلية و الموضوعية:

---

(1) د/محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص237.

## 1- شروط شكلية:

إضافة إلى الشروط الشكلية العامة الواجب توافرها في كل دعوى مرفوعة أمام القضاء، تشترط المحكمة لقبول دعوى الوقف أن يرفع الطاعن دعوى الإلغاء، و لأنه لا يصح المطالبة بوقف تنفيذ قرار إداري و لم يبادر المعني بالأمر برفع دعوى الإلغاء لأن حكم الوقف حكم مؤقت<sup>(1)</sup>.

## 2- شروط موضوعية: تتمثل فيما يلي:

### أ- شرط الاستعجال:

و يقصد به الضرر و الأذى الذي يمس الطاعن عن جراء تنفيذ القرار ما ينجم عنه من نتائج يتعذر تداركها مثل تقييد الحرية الشخصية<sup>(2)</sup>.  
و قد عرفته المحكمة المصرية العليا بقولها " مؤدى ركن الاستعجال أن يكون من شأن تنفيذ القرار المطعون فيه أن تترتب عليه نتائج يتعذر تداركها".  
ومثاله أن يرفع الطالب دعوى توقيف قرار إداري يقضي بإلغاء تسجيله أو فصله، فإذا ثبت أن دورة الامتحان على وشك الانطلاق و أن القرار المطعون فيه سيصدر بعد انتهاء الدورة، بما يتعذر تدارك الامتحان جاز للقاضي الأمر بتوقيف الامتحان إذا توافرت بقية الشروط.

---

(1) أ/محمد إبراهيم، الوجيز في الإجراءات المدنية، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص23.

(2) د/محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص120.

**ب- شرط الجدية أو المشروعية:**

أي أن طلب التوقيف مبني على أسباب جدية و قوية، و على القاضي أن يفحص الأسس التي بنيت عليها الدعوى.

**ج- أن لا تمس دعوى الوقف بأصل الحق :**

و هذا أمر طبيعي فالمراد من دعوى الوقف هو استصدار حكم مؤقت لا يمس بأصل الحق، و هو شأن كل دعوى استعجاليه، و نجد هذا الشرط منصوص عليه في المادة 918 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية حيث نصت على " يأمر قاضي الاستعجال بالتدابير المؤقتة و ينظر في أصل الحق و يفصل في الآجال".

**د- أن لا يتعلق القرار محل دعوى الوقف بالنظام العام:**

حيث لا يجوز للقاضي أن ينظر في قرار له علاقة بالنظام العام و لا أن يوقف سريانه.

**هـ- أن لا تؤدي دعوى الوقف إلى الاعتراض عن تنفيذ قرار إداري:**

باستثناء الحالات المنصوص عليها قانونا، يمكن توقيف سريان قرار إداري إذا أثبت المعني حالة الضرورة أو حالة استعجاليه تستوجب تتدخل القاضي الإستعجالي لتوقيف القرار<sup>(1)</sup>، حيث نصت المادة 921 من قانون الإجراءات

---

(1) بوخميس سهيلة، النظام القانوني لمنازعات الاستيلاء في الجزائر، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قلمة، الجزائر، 2006، ص3.

المدنية و الإدارية على " في حالات الاستعجال القصوى يجوز لقاضي الاستعجال أن يأمر بكل التدابير الضرورية الأخرى دون عرقلة تنفيذ أي قرار إداري بموجب أمر على عريضة و لو في غياب القرار الإداري المسبق.

و في حالة التعدي أو الاستيلاء أو الغلق الإداري يمكن أيضا لقاضي الاستعجال أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه ."

### ثالثا: إلغاء الجزاء الإداري غير المشروع

إذا شاب الجزاء الإداري عيبا في أحد أركانه أو شروط صحته، فشأنه في ذلك شأن كافة القرارات الإدارية فإنه يكون باطلا، و لا يملك القاضي سوى القضاء بذلك<sup>(1)</sup>.

و يحوز حكم الإلغاء بهذا الوصف حجية الشيء المقضي به، و يتمتع على جهة الإدارة تنفيذ الجزاء الملغى إلا لأسباب غير ذلك التي قضى بإلغائه لأجلها، كما يكسب الحكم الحجية المطلقة بالنسبة للكافة لطبيعة دعوى الإلغاء العينة التي تقوم على مخاطبة القرار بعينه، و فقط المشرع هو الذي يستطيع أن يعيد القرار الملغى تارة أخرى و لكن بعد تصحيحه، فيعود بهذا التصحيح مبرئا من تلك الشائبة التي أفضت إلى القضاء بإلغائه<sup>(2)</sup>.

---

(1) د/سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، د ت، ص15.

(2) Perrot D, Validation législative et les actes administratifs unilatéraux, R.D.P, Paris, 1983, p983.

كما أن حكم الإلغاء يسرى ليس فحسب بالنسبة للمستقبل فقط، و إنما يرتد سريانه إلى يوم اتخاذ الجزاء، فيعتبر الجزاء على اثر ذلك كأن لم يكن مطلقاً<sup>(1)</sup>.

فحكم الإلغاء من الأحكام الكاشفة لا المنشئة، أي إنما يثبت أمراً كان واقعاً سلفاً، لذا فإن الحكم حين يصدر يكشف عن أن القرار منذ صدوره كان غير مشروع، و لذا يرتد بأثر إلى هذا التاريخ.

أما فيما يخص حدود سلطة قاضي الإلغاء فيتوقف دوره عند إلغاء الجزاء الباطل فحسب، و لا يبرح هذه المرحلة و لا يستطيع إصلاح الجزاء أو تقويمه أو تعديله أو توجيه أوامر إلى الإدارة أو الحلول محلها، و هذا جميعه يجعل حكم الإلغاء محدود الأثر<sup>(2)</sup>.

فالطاعن في جزاء أصابه في ماله أو نال من حريته أو بغى على مورد رزقه لن يكون مجدياً له حصوله على إلغاء هذا الجزاء، فهذا لا يبلغ به الحد المأمول فهو يبتغي عدالة كاملة، أول مقتضياتها أن يحل القاضي محل الإدارة فيصير حكمه بإلغاء وقف نشاط أو غلق منشأة بمثابة ممارسة له، أو إعادة فتحها دون الرجوع تارة أخرى إلى الإدارة التي قد يوغر صدرها الحكم فتمعن في عرقلة

---

(1) Rivero (J) et Waline (J), Droit administratif, Paris, Dalloz, 1994, p199.

Chevallier Jean, L'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur, A.J.D.A, Paris, 1972, p67. (2)

إجراءات تنفيذه، و يظل ذو الشأن منتظرا بين اليأس و الرجاء ريثما تشاء الإدارة و تنفذ الحكم<sup>(1)</sup>.

#### رابعاً: التعويض عن الجزاء غير المشروع

مما لا شك فيه أن تنفيذ الجزاء يحدث ضررا تتفاوت جسامته تبعا لأثره، و قدر ما يناله من الحق أو الحرية التي يرد عليها، و حين يحكم بعدم مشروعيته فلاشك أن هذا يكون معناه أن الضرر الذي رتبته جاء على غير مقتضى القانون الأمر الذي يثير لا محالة مسؤولية الإدارة، هنا لا شك يقع التلازم بين عدم المشروعية و المسؤولية، و هذا لأن عدم المشروعية يمثل ركن الخطاء الموجب لقيامها<sup>(2)</sup>.

و إذا كان مجلس الدولة الفرنسي قد فرق بين أوجه عدم المشروعية من حيث ترتيب مسؤولية الإدارة، فاعتبر أن عدم المشروعية تكون دائما على درجة من الجسامة في عيب المحل و الغاية مما يوجب قيام مسؤولية الإدارة في هذه الحالة، و لم يعتد بعدم المشروعية الناجمة عن عيب السبب و الشكل و الاختصاص إلا إذا بلغت حداً من الجسامة لا يغتفر<sup>(3)</sup>.

---

(1) محمد كمال منير، قضاء الأمور المستعجلة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1988، ص713.

(2) د/محسن خليل، قضاء الإلغاء و التعويض، مكتبة الصحافة، الإسكندرية، مصر، 1992، ص305.

(3) د/مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري و مجلس الدولة، المكتب العربي الحديث، الإسكندرية، مصر، 1990، ص254.

فإن الأمر يختلف بالنسبة للجزاءات الإدارية، لأن أوجه عدم المشروعية تتساوى في ترتيبها لمسؤولية الإدارة على أساس أنها تتماثل في جسامه أثرها الخطير في حقوق الأفراد، فجزاء وقف النشاط الصادر من غير مختص يتساوى في جسامه ضرره مع جزاء الإزالة الصادرة من مختص و لكن دون مراعاة حق الدفاع، و يتماثل الإثنان مع جزاء وقف رخصة قيادة صدر بناء على وقائع غير صحيحة تؤكد عدم صحتها بحكم جنائي صادر ببراءة من وقع عليه جزاء الوقف لعدم ثبوت الواقعة في جانبه<sup>(1)</sup>.

---

(1) د/محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص 281.

خاتمة

### خاتمة:

حاولنا من خلال هذا البحث إعطاء نظرة عامة عن الجزاءات الإدارية العامة التي جاءت لتواجه مشكلة التضخم التشريعي الجنائي ، حيث هناك جرائم لم تعد تشكل مع مرور الوقت أهمية كبيرة في نظر المجتمع أو على الأقل لم تعد تستحق مواجهتها بعقاب جنائي.

وحتى تحقق الجزاءات الإدارية العامة هدفها لا بد أن تكون لها فاعلية في ردع المخالفين لأنه من غير هذه الفاعلية سوف ننتقل من تضخم تشريعي جنائي إلى تضخم تشريعي إداري وهذه الفاعلية تتأتى من خلال سرعة توقيع الجزاء الإداري العام والمرونة في تطبيقه بالإضافة إلى التدرج في توقيعه .

غير أن هذه الفاعلية يجب أن لا تكون على حساب حقوق الأفراد وحررياتهم لهذا وجب أن تحاط سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات الإدارية العامة بسياج من المبادئ التي تكفل عدالة الجزاء وبعده عن التعسف والتسلط الإداري ، ولاشك أن خضوع الإدارة في ممارستها سلطة الجزاء لرقابة القضاء هي الضمانة الحقيقية لحقوق الأفراد وحررياتهم.

ومع كون الجزاءات الإدارية العامة جاءت لتواجه مشكلة التضخم في التشريع الجنائي ، إلا أنها لن تكون بديلة عن العقوبة الجنائية وإنما جاءت لتطبق إلى جنبها ، فالردع الإداري يعمل جنبا إلى جنب مع الردع الجنائي لمواجهة كل خرق للقوانين أو اللوائح، فما لا يستحق أن يواجه بعقاب جنائي يواجه بجزاء

إداري، وما لا يمكن مواجهته بجزاء إداري يقرر له عقاب جنائي وفقاً لطبيعة الجريمة المرتكبة وجدوى الذي يقابلها ويتناسب مع درجة خطورتها.

### أهم النتائج:

نخلص في نهاية بحثنا إلى نتائج أهمها :

1- الجزاءات الإدارية العامة لها ذاتية خاصة بها، فهي من حيث الشكل قرارات إدارية، ومن حيث الموضوع عقاب ردي يوقع نتيجة الإخلال بالقوانين واللوائح. وهذه الذاتية أعطت هذه الجزاءات كياناً مستقلاً عن كافة صور الجزاءات وبالتالي أصبح للجزاءات الإدارية العامة النظام القانوني الخاص بها الذي يحكمها وينظم قواعد تطبيقها، وهو نظام يختلف عن الأنظمة التي تحكم سائر الجزاءات وأهم ما يترتب عن هذا الاستقلال هو إمكانية توقيع الجزاءات الإدارية العامة إلى جانب الجزاءات الأخرى سواء العقوبات الجنائية أو الجزاءات المدنية بالإضافة إلى الجزاءات الإدارية والمتمثلة في الجزاءات التأديبية والتعاقدية.

2- تخضع الجزاءات الإدارية العامة لكافة المبادئ العقابية التي تحكم مختلف صور العقاب، فهذه المبادئ تسري في مواجهة كافة صور العقاب أياً كانت الجهة التي توقعها، فالضمانات التي تحكم شريعة العقاب الإجرائية منها والموضوعية تشكل الحماية الحقيقية لحقوق وحريات الأفراد في مواجهة أي صورة من صور العقاب ولا شك أن ذلك ينسحب على الجزاءات الإدارية العامة

والتي توقع من قبل الإدارة دون اللجوء إلى القضاء، حيث تكون مظنة التعسف من قبل الإدارة في استخدام سلطتها في توقيع هذه الجزاءات أو إساءة استعمال هذه السلطة أمر محتمل الوقوع، فكان من الواجب إخضاع الجزاءات الإدارية العامة لكافة الضمانات التي تحكم شريعة العقاب، مما يشكل أننا واطمئناناً للأفراد على حقوقهم وحررياتهم.

3- أنه الطريق البديل الوحيد الذي يعتبر بمثابة تحول عن الإجراء القضائي، بمعنى أن توقيع العقاب أصبح يتم خارج سلطة القضاء وأنه لم يعد اللجوء إلى القضاء ضرورة حتمية لمعاقبة جميع المخالفين للتشريع والتنظيم.

4- أنه يجسد ظاهرة الحد من التجريم بمعنى أن نظام العقاب الإداري يستدعي نزع الوصف الجزائي عن الجرائم التي تتولى السلطات الإدارية معاقبة مرتكبيها.

5- أنه يجسد كذلك ظاهرة الحد من العقاب الجزائي أي نزع الوصف الجزائي للأفعال لا يعني أنها تصبح مباحة بل تبقى ممنوعة ومعاقب عليها بصفقتها جرائم إدارية، في هذه الحالة يصبح العقاب الإداري ولو بنسبة متواضعة بديلاً حقيقياً للعقاب الجزائي بالنسبة لبعض الجرائم الأقل خطورة، من شأن هذا التوجه التقليل على الأقل من ظاهرة السوابق القضائية ومالها من نتائج سلبية على المجتمع والأفراد.

6- أنه يجسد من جهة أخرى سياسة الحد من السجن بمعنى أن العقوبات الإدارية هي غير سالبة للحرية، ولا يحتاج تنفيذها زج المعاقبين في السجون،

من شأن هذا الأمر ضمان حرية الناس وكرامتهم من جهة وإعفاء المجتمع من تكاليف إعادة إدماج المعاقبين إداريا.

### الإقتراحات:

1- إن انتهاج سياسة الحد من العقاب الجزائي أمر لا بديل عنه لمسايرة تطور تشريعات الكثير من الدول وفي مقدمتها ألمانيا منذ عام 1975 وإيطاليا منذ عام 1981 اللتان تعتبران من الدول الرائدة في إقرار نظام متكامل للعقوبات الإدارية في مواجهة الجرائم الأقل جسامة و خطورة مثل الجرح البسيطة والمخالفات، كما أنه أمر ضروري لجعل العقوبة وسيلة تربوية بالدرجة الأولى وليس فقط وسيلة قمعية الهدف منها الانتقام من مخالف القانون.

2- التوسع في الأخذ بالجزاءات الإدارية العامة نتيجة لتتوع المجالات التي أصبح لزاما على الإدارة التدخل لحمايتها خاصة مع التطور المتسارع في كثير من المجالات كالانترنت بالإضافة إلى بعض المجالات الحيوية كحرية التجارة والمرور والتي تحتاج حمايتها إلى السرعة وعدم التباطؤ.

3- تيسير إجراءات توقيع الجزاءات الإدارية العامة وعدم إتباع سلسلة طويلة و معقدة من هذه الإجراءات بما يؤثر سلبا على مرونة توقيعها شرط أن لا يخل ذلك بالضمانات الموضوعية والإجرائية التي تحكم شريعة العقاب.

4- نزع الوصف الجزائي عن الجرائم التي ليس فيها ضحايا وهناك أمثلة كثيرة لهذا النوع في جميع القوانين، منها على سبيل المثال قانون المرور، الصيد،

البناء، الصحة وغيرها من الميادين، فليس من المعقول معاقبة مستهلكي المخدرات والمتشردين جزائياً في حين أن هؤلاء هم بحاجة إلى الرعاية والحماية، و لا بد كذلك أن يمتد نزع الوصف الجزائي إلى مجالات أخرى لا تقل أهمية كالعامل الطبي والتوثيق وغيرهما من المهن المنظمة التي أصبح ممارستها يعانون من شبح المتابعات الجزائية مثلهم مثل مسيري القطاع العام والصحافة المكتوبة.

5- لا بد أن يتوافر للسلطة الإدارية المنوط بها توقيع تلك الجزاءات الإدارية طابع الحيطة والاستقلال لضمان عدالة غير مشوبة بشبهة التحيز.

6- لا بد من مراعاة الضمانات القانونية كمبدأ حق الدفاع ومبدأ تناسب العقوبة وجسامة الجريمة.

تم بحمد الله

# قائمة المراجع

## قائمة المراجع

### أولاً- المراجع باللغة العربية:

#### أ- الكتب:

- 1- أ/أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري العام، دار هومه، الجزائر، 2012.
- 2- أ.د/أحمد فتحي سرور، الشرعية الدستورية و حقوق الإنسان في الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1993.
- 3- د/أيمن مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2008.
- 4- أ.د/توفيق فرج، دروس في النظرية العامة للالتزام، الجزء الأول مصادر الالتزام، مؤسسة الثقافة الجامعية، القاهرة، مصر، 1980.
- 5- د/حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعات الإدارية دراسة تطبيقية للنظم المقارنة في مصر و فرنسا و الجزائر، عالم الكتاب، القاهرة، مصر، 1983.
- 6- د/رمزي الشاعر، قضاء التعويض - مسؤولية الدولة عن أعمالها غير التعاقدية-، د.ط، 1985.
- 7- أ.د/مسيب بنهام، الإجراءات الجنائية تأصيلاً وتحليلاً، منشأة المعارف، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1984.
- 8- د/زكي محمد النجار، حدود سلطات الإدارة في توقيع عقوبة الغرامة -دراسة تأصيلية للجزاء المالية و ضوابط توقيعها في كل من النظام التأديبي و العقود الإدارية و القانون الإداري الجنائي-، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1999.

- 9- د/سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، د.ت.
- 10- أ/سايس جمال، الاجتهاد الجزائري في القضاء الإداري، الجزء الأول، منشورات كليك، الجزائر، ط1، 2013.
- 10- أ.د/سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية- دراسة مقارنة-، د.ط، 1991.
- 11- \_\_\_\_\_، الوجيز في القانون الإداري - دراسة مقارنة-، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1992.
- 12- د/ سليمان عبد المنعم، أصول علم الإجرام القانوني، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 1994.
- 13- د/سعد الشتيوي، المساءلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2008.
- 14- د/عبد العزيز الجوهري، القانون و القرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار و الشهرة -دراسة مقارنة-، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 15- د/عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية، د.ط، د.ت.
- 16- \_\_\_\_\_، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003.
- 17- \_\_\_\_\_، الموسوعة الإدارية الشاملة ضمانات تأديب الموظف العام، الجزء الثالث، مطابع الولاء الحديثة، المنوفية، مصر، 2005.

- 18- د/عبد الله نواف العنزي، النظام القانوني للجزاءات في العقود الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2010.
- 19- د/عبد المجيد فياض، نظرية الجزاءات في العقد الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، ط1، 1975.
- 20- د/علي أحمد الزغبى، أحكام المصادرة في القانون الجنائي، الدار العلمية الدولية للنشر و التوزيع و دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان الأردن، 2002.
- 21- د/علي حسن علي عبد المجيد، الغلو في الجزاء وأثره على مدى صحة القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2007.
- 22- د/عمرو فؤاد أحمد بركات، السلطة التأديبية دراسة مقارنة، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة، مصر، 1997.
- 23- أ.د/غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، د.ت.
- 24- د/ فؤاد محمود معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2006.
- 25- أ.د/ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1995.
- 26- أ/محمد ابراهيمي، الوجيز في الإجراءات المدنية، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
- 27- د/محمد أبو ضيف باشا، النظام التأديبي ضوابط الجزاءات التأديبية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011.

- 28- د/محمد الصغير بعلي، **الوجيز في المنازعات الإدارية**، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2005.
- 29- د/محمد باهي أبو يونس، **الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2000.
- 30- د/محسن خليل، **قضاء الإلغاء و التعويض**، مكتبة الصحافة، الإسكندرية، مصر، 1992.
- 31- أ.د/محمد زكي أبو عامر، **قانون العقوبات القسم العام**، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1993.
- 32- د/محمد سامي الشوا، **القانون الإداري الجزائي**، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1996.
- 33- د/محمد سعد فودة، **النظام القانوني للعقوبات الإدارية**، د.ط، 2007.
- 34- د/محمد فؤاد عبد الباسط، **القانون الإداري**، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، د.ت.
- 35- أ.د/محمد كامل ليلي، **مبادئ القانون الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1986.
- 36- د/محمد ماهر أبو العينين، **دعوى الإلغاء وفقا لأحكام وفتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن 21**، د.ط، 2002.
- 37- أ.د/مصطفى أبو زيد فهمي، **القانون الإداري**، الجزء الثاني، د.ط، 1990.
- 38- د/مغاوري محمد شاهين، **القرار التأديبي و ضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمنان**، المكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، مصر، 1986.

## ب- الرسائل:

- 1- أحمد الكبيسي، ضمانات المتهم قبل وأثناء المحاكمة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1981.
- 2- أوقارت بوعلام، وقف تنفيذ القرارات الإدارية في أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة تيزي وزو، 2012.
- 3- ثروة محجوب، التحقيق التأديبي ودور النيابة فيه، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1994.
- 4- عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة 1978.
- 5- محمد الصالح بن أحمد خزار، ضوابط الاختصاص النوعي لقاضي الاستعجال الإداري في النظام القضائي الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر، 2002.
- 6- محمد جمال عثمان جبريل، الترخيص الإداري دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1992.
- 7- مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1983.
- 8- ناصر حسين حسن أبو جمة العجمي، الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الإداري في غير مجال العقود و التأديب، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 2010.

## ج- المجلات:

- 1- أ.د/غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطويره(القسم الأول والثاني)، مجلة الحقوق جامعة الكويت س18، عام 1994.
- 2- د/نجوى محمد الصادق مهدي، حفظ الدعوة الجنائية اكتفاءً بالجزاء الإداري، مجلة القانون والاقتصاد للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق جامعة القاهرة، س53، عام 1983 .
- 3- المجلة القضائية الجزائرية، العدد1، عام 1998.

## د-النصوص الدستورية و القانونية :

- 1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996م، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996م، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 76، المؤرخ في 08 ديسمبر 1996م، المعدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 25، المؤرخة في 14 أبريل 2002، و القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 63، المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.
- 2- الأمر رقم 66-154 المؤرخ في 08 جوان 1966م، المعدل و المتمم المتضمن قانون الإجراءات المدنية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 49، المؤرخ في 09 جوان 1966م، المعدل بالقانون رقم 01-05 المؤرخ في 22 ماي 2001، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 29، المؤرخة في 23 ماي 2001.

3- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 21، المؤرخة في 27 فيفري 2008.

4- الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 06 يونيو 1966م، المعدل و المتمم المتضمن لقانون العقوبات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 78، المؤرخ في 08 يونيو 1966م، المعدل و المتمم بالقانون رقم 06-23 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 84، المؤرخة في 24 ديسمبر 2006.

5- الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975م، المعدل و المتمم المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 78، المؤرخ في 29 سبتمبر 1975م، المعدل و المتمم بالقانون رقم 07-05 المؤرخ في 13 مايو 2007، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 31، المؤرخة في 13 مايو 2007.

6- قانون المرور الجزائري رقم 01-14 المؤرخ في 19 أوت 2001م، و المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق و سلامتها و أمنها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 52، المؤرخ في 23 أوت 2001م، المعدل و المتمم بالأمر رقم 09-03 المؤرخ في 22 يوليو 2009، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 45، المؤرخة في 29 يوليو 2009.

**1-Les ouvrage :**

- 1- Agathe Van Lang, Geneviève Gondouin, et Véronique Inserguet-Brisset, Dictionnaire de droit administratif, Armand Colin, Paris, 1999.
- 2- Alain Plantey, La sanction publique traite général, Litec, Paris, 1991.
- 3- Chapus René, Droit administratif général, Montchrestien, Paris, 1988.
- 4- Frank Moderne, Sanction administratives et justice constitutionnelle, Économica, Paris, 1993.
- 5- Gerard Cornu, vocabulaire juridique, presses universitaire de france, Paris, sd.
- 6- Mireille Delmas-Marty et Catherine Teitgen-Colly, Punir sans juger de la répression administrative au droit administratif pénal, Économica, Paris, France, 1992.
- 7- Mouhamed Naser Eldin, Le contrôle judiciaire de la légitimité du licenciement en droit Français et en droit Egyptien, Thèse de doctorat, universite d'Ein Shams, 1980.
- 8- Rivero (J) et Waline (J), droit administratif, Paris, Dalloz, 1994.
- 9- Robert Catherine, le fonctionnaire français, Edition Albin Michel, Paris, 1961.

## 2-les articles :

1- Chevallier Jean, l'interdiction pour le juge administratif de faire acte d'administrateur, A.J.D.A, Paris, 1972.

2- Duval Jean- Marc, les clubs de football sanctionnés pour les fautes de leurs supporters, A.J.D.A, 2008.

3- Perrot D, validation législative et les actes administratifs unilatéraux, R.D.P, Paris, 1983.

### الإختصارات :

- A.J.D.A. : Actualités juridique de droit administratif.

- R.D.P. : Revu du droit public et de la science politique en France et a l'étranger.

# فهرس الموضوعات

## فهرس الموضوعات

<u>الموضوع</u>	<u>الصفحة</u>
مقدمة.....	ب
مبحث تمهيدي: ماهية الجزاءات الإدارية العامة.....	2
المطلب الأول: مفهوم الجزاءات الإدارية العامة وخصائصها.....	2
الفرع الأول: مفهوم الجزاءات الإدارية العامة.....	3
أولاً: تعريف الجزاءات الإدارية العامة.....	3
ثانياً: المعايير التي تحددها.....	5
1- معيار طبيعة الجراء.....	6
2- معيار المصلحات المحمية.....	6
3- معيار الضرر.....	7
الفرع الثاني: خصائص الجزاءات الإدارية العامة.....	8
أولاً: فوقها سلطة إدارية.....	8
ثانياً: ذات طبيعة ردعية.....	9
ثالثاً: العمومية.....	10
المطلب الثاني: التمييز بين الجزاءات الإدارية العامة والصورة الأخرى للجزاءات.....	11
الفرع الأول: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن الجزاءات الأخرى خارج نطاق القانون الإداري.....	11

- 11.....أولاً: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن الجزاءات الجنائية.....
- 12.....ثانياً: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن الجزاءات المدنية.....
- 13.....الفرع الثاني: تمييز الجزاءات الإدارية العامة داخل نطاق القانون الإداري.....
- 14.....أولاً: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن الجزاءات التأديبية.....
- 15.....ثانياً: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن الجزاءات التعاقدية.....
- 16.....ثالثاً: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عن جزاءات الضبط الإداري.....
- 17.....1- الجزاءات الإدارية و التدابير الإدارية الوقائية.....
- 18.....2- الجزاءات الإدارية و التدابير الإصلاحية.....
- 19.....المطلب الثالث: أنواع الجزاءات الإدارية العامة.....
- 19.....الفرع الأول: الجزاءات الإدارية المالية.....
- 20.....أولاً: الغرامة المالية.....
- 22.....ثانياً: المصادرة.....
- 22.....1- المصادرة العامة.....
- 22.....2- المصادرة الخاصة.....
- 25.....الفرع الثاني: الجزاءات الإدارية غير المالية.....
- 25.....أولاً: سحب الترخيص.....
- 27.....ثانياً: الغلق الإداري.....

- 27.....1- تعريف الغلق الإداري.
- 28.....2- خصائص الغلق الإداري.
- 29.....ثالثا: الحرمان من مزاوله المهنة.
- 30.....1- المنع من ممارسة مهنة أو نشاط كعقوبة إلزامية.
- 30.....2- المنع من ممارسة مهنة أو نشاط كعقوبة اختيارية.
- 31.....رابعا: النشر.
- 31.....1- نشر الحكم الصادر بالإدانة.
- 32.....2- نشر القرار الإداري الصادر بجزاء إداري عقابي.
- 35.....الفصل الأول: الرقابة على الشرعية الموضوعية للجزاءات الإدارية العامة.
- 36.....المبحث الأول: الرقابة على مضمون الجزاءات الإدارية العامة.
- 37.....المطلب الأول: السلطة المعنية بتحديد الجزاءات الإدارية العامة.
- الفرع الأول: الاختصاص الأصلي للسلطة التشريعية بتحديد الجزاءات الإدارية العامة.....
- 37.....
- 39.....أولا: لا يجوز للإدارة أن تطبق جزاء لم يرخص به المشرع.
- 40.....ثانيا: لا يجوز للإدارة اتخاذ جزاء غير مقرر قانوناً ..
- الفرع الثاني: الاختصاص الاستثنائي للسلطة التنفيذية بتحديد الجزاءات الإدارية العامة.....
- 42.....
- 43.....أولا: نطاق التعويض التشريعي في قانون العقوبات الإداري وميزاته.

- 45.....ثانيا: رقابة القضاء على التعويض التشريعي
- 46.....المطلب الثاني: الضمانات الموضوعية للجزاء الإدارية العامة
- 46.....الفرع الأول: شرعية الجزاءات الإدارية العامة
- 48.....أولا: الالتزامات التي تقع على المشرع
- 48.....ثانيا: الالتزامات التي تقع على الإدارة
- 49.....الفرع الثاني: مبدأ عدم رجعية الجزاءات الإدارية العامة
- 50.....أولا: رجعية القانون الجديد استنادا لطبيعة المخالفة
- 51.....ثانيا: رجعية الجزاء الإداري الأصلح للمتهم
- 51.....الفرع الثالث: شخصية الجزاءات الإدارية العامة
- 51.....أولا: توقيع الجزاء الإداري العام عن فعل الغير
- 53.....ثانيا: توقيع الجزاء الإداري العام على الشخص المعنوي
- 54.....المبحث الثاني: الرقابة على شرعية المخالفة الإدارية
- 54.....المطلب الأول: الرقابة على شرعية نشأة المخالفة الإدارية
- 55.....الفرع الأول: ضرورة التجريم كأساس لشرعية المخالفة الإدارية
- 55.....أولا: أن تكون المصلحة جديرة الحماية القانونية
- 56.....ثانيا: ضرورة أن يمثل السلوك المؤثم بغيا فعاليا على المصلحة المحمية قانونا
- 57.....الفرع الثاني: وجوب تحديد المخالفة الإدارية

- 57.....أولاً: نطاق التزام المشروع بتحديد المخالفة الإدارية.
- 58.....ثانياً: مدى التزام الإدارة بالتحديد القانوني للمخالفة الإدارية.
- 60.....المطلب الثاني: الرقابة على شرعية أثر المخالفة الإدارية.
- 60.....الفرع الأول: التناسب بين الجزاءات الإدارية العامة والمخالفة الإدارية.
- 61.....أولاً: الالتزام بالعقوبة في اختيار الجزاء الإداري.
- 61.....ثانياً: الالتزام بعدم تعدد العقوبات الإدارية عن مخالفة واحدة.
- 63.....الفرع الثاني: الأسباب المانعة من إحداث المخالفة لأثرها الجزائي.
- 63.....أولاً: القوة القاهرة أو الحادث الفجائي.
- 64.....ثانياً: الإكراه المادي.
- 67.....الفصل الثاني: الرقابة على الشرعية الإجرائية للجزاءات الإدارية العامة.
- 68.....المبحث الأول: الرقابة على الشرعية الإجرائية في المرحلة السابقة.
- 68.....المطلب الأول: الرقابة على شرعية الإجراءات الجزائية الخاصة.
- 68.....الفرع الأول: نطاق الإجراءات الجزائية الخاصة.
- 68.....أولاً: إخطار صاحب الشأن.
- 69.....ثانياً: أخذ رأي لجنة فنية معينة و ضرورة موافقتها.
- 70.....الفرع الثاني: حالات تخلفها.
- 71.....أولاً: الإستفاء اللاحق للإجراء.

- 71.....ثانيا: استحالة استقاء الإجراء.....
- 72.....1- تخلف الإجراء بسبب صاحب الشأن.....
- 73.....2- عدم إتمام الإجراءات بسبب الظروف غير العادية.....
- 75 .....المطلب الثاني: الرقابة على شرعية الإجراءات الجزائية العامة.....
- 75.....الفرع الأول: المختص باتخاذ الجزاء الإداري.....
- 76.....أولا: ذاتية الاختصاص الجزائي.....
- 77.....ثانيا: تفويض الاختصاص الجزائي.....
- 78.....الفرع الثاني: ضمانات الحق في الدفاع.....
- 79.....أولا: مقتضيات حق الدفاع.....
- 79.....1- إعلام صاحب الشأن بالوقائع المنسوبة إليه.....
- 80.....2- التحقيق الإداري.....
- 82.....ثانيا: حدود حق الدفاع.....
- 82.....1- تجاوز حق الدفاع بفعل صاحب لشأن.....
- 82.....أ- تجاوز صاحب الشأن للمدة المحددة قانونا.....
- ب- امتناع صاحب الشأن من إبداء أقواله فيما نسب إليه ورفضه الإطلاع على ملف التحقيق والرد على ما جاء فيه.....
- 83.....ج- ثبوت الوقائع المنسوبة ثبوتا يقينيا بحكم جنائي نهائي.....

83.....	2- تجاوز حق الدفاع بسبب الضرورة.....
84.....	الفرع الثالث: تسبب الجزاءات الإدارية.....
84.....	أولاً: مفهوم التسبب وأهميته.....
86.....	ثانياً: ضوابط التسبب.....
87.....	المبحث الثاني: الرقابة على الشرعية الإجرائية في المرحلة اللاحقة.....
87.....	المطلب الأول: الرقابة على تنفيذ الجزاءات الإدارية العامة.....
88.....	الفرع الأول: الطريق الإداري لتنفيذ الجزاءات الإدارية العامة.....
89.....	أولاً: التنفيذ بتوقيع العقوبات.....
89.....	1- العقوبات الجزائية.....
89.....	2- العقوبات الإدارية.....
91.....	ثانياً: التنفيذ المباشر.....
92.....	1- الإجازة القانونية.....
92.....	2- عدم وجود وسيلة أو آلية قانونية أخرى للإجبار على التنفيذ.....
92.....	3- حالة الضرورة.....
93.....	الفرع الثاني: الطريق القضائي لتنفيذ الجزاءات الإدارية العامة.....
93.....	أولاً: اللجوء إلى القاضي الجنائي لتنفيذ الجزاءات الإدارية العامة.....
94.....	ثانياً: اللجوء إلى القاضي المدني لتنفيذ الجزاءات الإدارية العامة.....

95.....	المطلب الثاني: الطعن في الجزاء الإداري.....
96.....	الفرع الأول: السلطة المختصة بنظر الطعن.....
99.....	الفرع الثاني: أثر الطعن في الجزاء الإداري.....
99.....	أولاً: حق الطاعن في أن لا يضر بطعنه.....
101.....	ثانياً: وقف تنفيذ الجزاء الإداري.....
104.....	ثالثاً: إلغاء الجزاء الإداري غير المشروع.....
106.....	رابعاً: التعويض عن الجزاء غير المشروع.....
109.....	خاتمة.....
115.....	قائمة المراجع.....
125.....	فهرس الموضوعات.....

ملخص

## ملخص:

ظهرت الجزاءات الإدارية العامة لمواجهة أنواع من الجرائم لا تستحق مواجهتها بعقوبات جنائية نظرا لقلّة أهميتها في نظر المجتمع، و إنما يكفي لمواجهتها توقيع الجزاءات الإدارية العامة التي توقعها الإدارة دون الرجوع إلى القضاء و ذلك في غير مجال العقود و التأديب.

و إن كان هناك بعض الاعتراضات الموجهة ضد هذه الجزاءات، و التي تتمثل في تعارضها مع مبدأ الفصل بين السلطات، و عدم توافر الضمانات العقابية لان الإدارة هي التي توقعها وهي تمثل في هذه الحالة الخصم و الحكم في نفس الوقت.

إلا أن هذه الاعتراضات غير مؤسّسة لان القضاء يقيد الجزاءات الإدارية العامة بالقيود التي تحكم الجزاءات الأخرى.

و هذه الجزاءات تحددها السلطة الإدارية تبعا للمخالفات الإدارية استنادا للتفويض التشريعي المقرر في الدساتير.

تتمتع الجزاءات الإدارية العامة بذاتية خاصة بها نظرا لكونها تصدر في صور قرارات إدارية من ناحية، و من ناحية أخرى تتمتع بطبيعة عقابية، و هو ما أعطاهها كياننا مستقلا عن كافة صور الجزاء.

## Résumé :

Les pénaux généraux sont apparus afin de confronter les délégués crimes qui ne méritent pas de sanction car ils n'ont pas assez d'importance dans notre société, tandis qu'il suffit juste la signature de la pénalité administrative pour la confronter sans prendre l'avis de la justice et ce ne considère pas le domaine des contrats et la discipline.

Malgré qu'il y a quelques objections qui sont dirigées contre ces pénaux, Et qu'ils se présentent dans son opposition avec les principes de la séparation entre les autorités et l'indisponibilité des garanties sectionnaires car c'est l'administration qui a le droit de signer et qui a aussi le droit de jouer les deux rôles en même temps, le tortionnaire et la victime (le juge et le suspect). Pourtant ces contestations n'ont pas de base car la justice limite les pénaux administratifs généraux avec les mêmes limites qui possèdent les autres pénaux et ces pénaux seront bien définis par les autorités administratives convenablement au fraude administrative conformément à la procédure législative programmée dans les constitutions.

Les pénaux administratifs généraux ont leur propre subjectivité vue qu'elle est publiée autant que décrets administratifs d'un côté et d'un autre côté a une nature sectionnaire, cela a donné une entité indépendante de la totalité des autres pénaux.