



**الفصل الثاني**  
**السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات**  
**الادارية العامة و ضمانات توقيعها**



## السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة و ضمانات توقيعها

نظراً لما يتسم به القانون من عمومية وتجريد ، فضلاً عما تقرره نصوصه من خلال موافقة ممثلي الشعب على القيود الواردة بها ، حيث تكون تلك القيود صدى لإرادة الشعب واستجابة لرغبة الأغلبية ،<sup>1</sup> حيث أن المقومات الأساسية والحيوية لدولة القانون هي وجود نظام قانوني كامل و شامل و فعال يسود الدولة وكذلك مبدأ خضوع جميع مؤسسات وسلطات وهيئات ومرافق الدولة المختلفة لأحكام النظام القانوني السائد فيها ، في كل ما تقوم به من أعمال واجراءات في نطاق مبدأ تقسيم العمل والتخصص والاختصاص وكذا وجود نظام قانوني عقابي قوي ومحكم لضمان تجسيد وتطبيق فكرة دولة القانون وحماية حقوق وحرريات المواطن والمصالح العامة الحيوية للمجتمع و الدولة في نفس الوقت ولتحقيق ذلك يجب ان يكون للدولة في ظل الحكم الصالح ، سياسة ادارية عامة محددة وواضحة قابلة للتطوير والاثراء والملائمة ، وبالتالي فإن الأصل أن المشرع هو الذي يحدد الجزاءات الإدارية العامة إلا أنه استثناءً من ذلك تقوم الإدارة بمشاركته في ممارسة هذا الاختصاص لاعتبارات عملية بحتة.

فالأصل أن المشرع هو الذي يحدد العقوبة الإدارية العامة وقد أرجع بعض الفقه ذلك إلى أن تلك العقوبة تنطوي على إجراء شديد

---

1 - نعيم عطية، النظرية العامة للحرريات الفردية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، الدار القومية للطباعة والنشر، سنة 1965، ص 130.

الوظأة على حريات الأفراد وحقوقهم لدرجة يكون معها أكثر تأثيراً عليهم.<sup>(1)</sup>

والجزاءات الإدارية العامة كما سبق وأشرنا هي قرارات إدارية فردية توقعها الإدارة بوصفها سلطة عامة بمناسبة مباشرتها لنشاطها في الشكل والإجراءات المقررة قانوناً، غايتها ضبط أداء الأنشطة الفردية بما يحقق المصلحة العامة، وبالتالي فالجزاءات الإدارية هي عقوبات تمس الأفراد في حقوقهم وحرياتهم في حالة مخالفتهم للقوانين واللوائح، وتجدر الإشارة هنا أن القضاء الإداري بجمهورية مصر العربية قد قضى في الكثير من قراراته،<sup>(2)</sup> أن العرف الذي جرت الإدارة على تطبيقه يكتسب قوة التشريع اللائحي وأقرت فيه بالقوة القانونية الملزمة للعرف الإداري، واعتبرته مصدراً من مصادر المشروعية وقررت أن المخالفة

---

1 - عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969، ص 44.

2 - حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بتاريخ: 1948/02/17 الذي جاء فيه: "بأن النظام الذي تقر، جهات الإدارة في صدد أمر معين وتسير على سنته هو بمثابة القانون أو اللائحة من حيث وجوب احترامه والعمل به إلى أن يحصل تغيير، بإجراء ما، فعدم اتباعه في الوقت الذي يكون سارياً فيه يكون من جانب الإدارة مخالفة للقانون".

والحكم الصادر بتاريخ: 1950/05/04: "أن المخالفة القانونية ليست مقصورة على مخالفة نص في قانون أو لائحة، بل هي تشمل مخالفة كل قاعدة جرت عليها الإدارة والتزمتها واتخذتها منهجاً لها".

القانونية ليست مقصورة على مخالفة نص في قانون أو لائحة، بل هي تشمل مخالفة كل قاعدة جرت الإدارة والتزمتها واتخذتها منهجا لها.<sup>(1)</sup>

فكل ما سبق يدعونا إلى التساؤل عن السلطة المختصة بتحديد الجزاءات الإدارية العامة؟ وعن السلطة المنوط بها تطبيقها؟ وكذلك عن ضمانات توقيع هذه الجزاءات الإدارية العامة؟

وسوف نجيب عن كل هذه الأسئلة من خلال المباحث التالية، حيث سنتناول في المبحث الأول: السلطة المختصة بتحديد وتوقيع الجزاءات الإدارية العامة ونتناول في المبحث الثاني: ضمانات توقيع تلك الجزاءات، ونتناول من خلال مبحث ثالث: ضمانات مشروعية الجزاءات الإدارية العامة؟.

---

1- إسماعيل البدوي، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، الجزء الأول، دون دار نشر، الطبعة الثانية 1997، ص 64.

# المبحث الأول

## السلطة المخنطة

### بتحديد ونوقيع الجزاءات الإدارية العامة

استطاع الفقه أن يضع تعريفا للجزاءات الإدارية العامة، لكنه لم يتفق بشأن المعايير التي تحدد السلطة التي توقعه وهذا يعني أن مصطلح الجزاءات الإدارية العامة عند الفقه هو نوع من الجزاء غير محدد المعالم،<sup>(1)</sup> وقد انقسم الفقه إلى اتجاهين، حيث تبنى أحدهما المعيار الموضوعي وتبنى الاتجاه الثاني المعيار الشكلي، حيث ذهب هذا الأخير إلى حد إدراج جميع الجزاءات التي توقعها الإدارة، في حين يستلزم أنصار الاتجاه الثاني استنادا من الموقع عليهم الجزاء أي ضرورة وجود علاقة سابقة بين الإدارة والموقع عليه الجزاء بحيث لا يندرج في مجموعة الجزاءات الإدارية العامة إلا الجزاءات الموقعة بواسطة الإدارة على الأشخاص الذين يرتبطون مسبقا بها وعلى وجه أكثر دقة يتعلق بمحتوى الجزاء ويحدد الجزاء الإداري بأنه جزاء قابل للتطبيق على ذات موضوع الرابطة التي تجمع بين الإدارة والموقع عليه الجزاء أي أنها جزاءات ذات موضوع إداري يمس صاحب المصلحة في علاقته بالإدارة.

وبالتالي يتم التعرف على الجزاء الإداري أولا من خلال موقعه، فهو يصدر عن سلطة إدارية وثانيا من خلال طبيعة هذه السلطة أو طابعها المميز، لكن قبل التطرق إلى السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية

---

1 - E. PICARD, *La notion de police administrative*, thèse, LGDJ, 1984, p 146.

العامّة يجب أن نتطرق إلى السلطة المختصة بتحديد تلك الجزاءات الإدارية العامّة.

وسنتناول ذلك بشيء من التفصيل من خلال المطلب الأول والذي ندرج به السلطات المختصة بتحديد وتوقيع الجزاءات الإدارية العامّة، وفي المطلب الثاني: الغاية العقابية من توقيع الجزاءات الإدارية العامّة.

## المطلب الأول

### سلطة تحديد الجزاءات الإدارية العامّة و سلطة توقيعها

السلطة المختصة بتحديد الجزاءات الإدارية العامّة هي المشرع كأصل عام، إلا أنه استثناء من ذلك قد تقوم الإدارة بمشاركة المشرع في اختصاصه الأصيل، ويرجع ذلك إلى العديد من الاعتبارات العملية، فالإدارة هي التي تبحث في البناء القانوني للأنظمة الإدارية وكيفية تطبيق القواعد وإجراءاتها والحقوق والالتزامات المترتبة عليها، وصحة القرارات والعقود كما تتناول كذلك الجزاءات التي تلحقها بحريات الأفراد ومسؤولياتهم المختلفة وكل هذه العوامل تعطي للإدارة الحق في مشاركة المشرع بتحديد الجزاءات الإدارية العامّة.<sup>(1)</sup>

ومن المعلوم أن الحق في العقاب يخص الدولة وحدها فقط وبالتالي فتوقيع تلك الجزاءات الإدارية العامّة لا يتعلق إلا باختصاص سلطة إدارية تابعة للدولة.

وسنحاول من خلال هذا المطلب الإشارة إلى السلطات المختصة بتحديد تلك الجزاءات من خلال الفرع الأول ونتناول في الفرع الثاني السلطات المختصة بتوقيعها.

---

1 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 17.

## الفرع الأول

### سلطات تحديد الجزاءات الإدارية العامة:

#### أولاً: اختصاص المشرع بتحديد الجزاءات الإدارية العامة:

تنطوي الجزاءات الإدارية العامة على عقوبات شديدة الوطأة على الأفراد بحيث تمس مختلف جوانب حياتهم وخطورة هذه الجزاءات الإدارية العامة هي التي تعطي للمشرع سلطة تحديدها، هذا بالإضافة إلى أن المشرع لا يصدر القوانين بناء على نوازع شخصية فالمفترض ألا تحركه مصلحة ذاتية تتعارض مع المصلحة العامة وإلا أصابه عيب الانحراف التشريعي.<sup>(1)</sup>

ولا يخشى من استئثار المشرع بوضع الجزاءات الإدارية بأن يغلو على حقوق الأفراد وحررياتهم العامة، حيث يمر إصدار القانون بعدة مراحل كما هو معروف، ويتم هذا الإصدار بعلانية تكفل مشاركة الرأي العام وكافة الاتجاهات السياسية في صيغة الأمر الذي يحول دون تقييده للحرريات العامة أو مساسه بالحقوق،<sup>2</sup> هذا فضلاً عما تكفله الرقابة على دستورية القانون من تأكيد احترامها للحقوق والحرريات العامة.

---

1 - عبد الفتاح حسن، المرجع السابق، ص 445.

2 - محي الدين شوقي، الجوانب الدستورية لحقوق الإنسان، رسالة دكتوراه، عين شمس، 1986، ص 142.

حيث تتنوع انواع ووسائل الرقابة على النشاط العام في الدولة، من عملية الرقابة السياسية الرسمية، الرقابة القضائية،<sup>(1)</sup> الى عملية الرقابة الشعبية الرسمية، ويشترط في النظام الرقابي الوطني، ضرورة تعاون و تكامل انواع الرقابة على النشاط العام في الدولة لتحقيق اهدافها الحيوية، كما يشترط فيه العدالة والانسانية والموضوعية والحياد والنزاهة والتخصص، وكذا الواقعية والمرونة والتسلح بنظم المعلومات الصادقة كما يشترط فيه ان يكون ذي منظور وافاق مستقبلية، وان يكون مدعوما بكافة الضمانات والحصانات السياسية والدستورية لحماية هيئات واشخاص واعمال النظام الرقابي.<sup>(2)</sup>

والرقابة التي يباشرها الشعب بمختلف فئاته على الجهاز الاداري للدولة ليطمئن على سير المرافق العامة بانتظام واطراد من ناحية، ويكشف عما يقع من أخطاء ومخالفات ادارية داخل الهيئات والادارات العامة للعمل على تصحيحها من ناحية أخرى، هي التي تكفل اهتمام المشرع البالغ بتحديد الجزاءات الادارية العامة حتى يكفل كل الحقوق للمواطنين،<sup>3</sup> وقد كفل الدستور كل ما من شأنه حماية حقوق الافراد و حرياتهم من خلال الحرص على المشروعية فبعد قيام ثورة التحرير في

---

1 - يقول الفقيه عبد الرزق السنهوري " إن من كان مظلوما وكان خصمه قويا كالإدارة، فلا بد له من ملاذ به ويتقدم اليه بشكواه ولا شيء أكرم للإدارة، واحفظ لمكانتها ان تنزل مع خصمها الى ساحة القضاء تنصفه وتنتصف منه، وذلك ادعى الى الحق والعدل و ابقى للهيبة والاحترام

2 - عمار عوادي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن، مقال منشور بمجلة الفكر البرلماني، العدد الاول، ديسمبر 2002، ص 48-49.

3 - عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، الدار الجامعية، 1999، ص 70-71.

الفتاح من نوفمبر 1954 واستقلال الجزائر سنة 1962، أصبح أساس  
المشروعية في الجزائر يقوم على المشروعية الثورية المنصوص عليها في  
مختلف المواثيق، ولقد تدعمت المشروعية الثورية بالنصوص الحزبية  
والقانونية.<sup>(1)</sup>

واختصاص المشرع بتحديد الجزاءات الإدارية العامة يلقي على  
عاتق الإدارة باعتبارها الجهة المنوط بها تطبيق الجزاءات عدة التزامات  
تتمثل في ضرورة احترام الإدارة للنص المقرر للمخالفة من حيث نوعه  
ومداه، بحيث لا يجوز استبداله بجزء مقرر لواقعة أخرى على سند أنها  
أكثر تحقيقا وأكثر فعالية من العقوبة المقررة لتلك الواقعة، حيث يعد  
ذلك تعديا على الاختصاص التشريعي وغصبا لاختصاص السلطة  
التشريعية، الأمر الذي يؤدي إلى انعدام القرار الصادر بالعقوبة لكونه  
مشوبا بعيب عدم الاختصاص الجسيم،<sup>(2)</sup> وذلك لأن الإدارة لا تملك حق  
التعقيب على إرادة المشرع أو الرقابة على ملائمة ما يصدره من تشريعات  
حيث يقف اختصاصها في هذا الشأن عند حد تطبيقها فحسب وفي هذا  
الصدد نجد أن المحكمة الإدارية العليا بمصر قد ألغت قرارا إداريا  
بإزالة مباني مقامة على أرض زراعية، حيث لا تملك الإدارة تلك السلطة

---

1 - جاء في الميثاق الوطني الصادر بموجب الأمر رقم 76 - 57 المؤرخ في 07  
رجب 1396 الموافق لـ 05 يوليو 1976، المنشور بالجريدة الرسمية رقم 61 لسنة  
1976 أنه: " من المبادئ العليا للثورة أنه لا يعطو أحد على القانون، ويتحتم أن  
يتجسد هذا المبدأ في جميع مؤسسات الدولة والمجموعات العمومية والمؤسسات  
الاشتراكية " .

2 - عبد العزيز خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية،  
2003، ص 65.

لأن المشرع قد أوكلها للقضاء وحده وكل ما تملكه الإدارة في هذا الشأن وقف أسباب المخالفة بالطريق الإداري على نفقة المخالف وفقاً لأحكام القانون رقم 116 لسنة 1983.<sup>(1)</sup>

وذلك لأنه إذا كانت الإزالة أنجح في تحقيق الغاية المتمثلة في منع البناء على الأرض الزراعية وأكثر فاعلية في تحقيق الردع إلا أن الإدارة بمباشرة هذا الإجراء تكون قد اعتدت على اختصاص محجوز للقضاء، وهذا مخالف لمبدأ الفصل بين السلطات.

وتخضع النصوص المنطوية على جزاءات إدارية إلى مبدأ التفسير الضيق لما هو غامض منها، ومع ذلك نجد أن بعض الفقه يعتمد في عدم جواز تطبيق مبدأ التفسير الضيق للنصوص التي تتضمن جزاءات إدارية، حيث يجوز التوسع في تفسير قصد المشرع وذلك للتخفيف من جمود مبدأ الشرعية من جهة ولتفادي النقص في الأحكام التشريعية المتضمنة جزاءات إدارية من جهة أخرى<sup>(2)</sup>.

وان التوسع في التفسير يعطي للإدارة فرصة ابتداء جزاءات لم يقررها المشرع وهذا شأنه أن يهضم حقوق الأفراد وحررياتهم.

### **ثانياً: اختصاص الإدارة بتحديد الجزاءات الإدارية العامة**

الأصل أن المشرع هو المعني بتحديد الجزاءات الإدارية العامة على نحو ما سبق تباينه لكن استثناءً على ذلك يجوز للإدارة القيام بهذا

---

1 - المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 2125 لسنة 33 ق، جلسة

1988/11/26 مجلة ادارة هيئة قضايا الدولة، 23 مارس 1989 ص65 وما بعدها.

2 - محمد عصفور، تأديب العاملين بالقطاع العام ومقارنته بنظم التأديب الأخر، مطبعة الاستقلال الكبرى، القاهرة، 1972، ص6.

التحديد حيث أن الوقائع الإدارية أسرع في تغييرها وتطورها من أن ينظمها المشرع.

فمرونة النشاط الإداري وقابليته للتطور وصعوبة التنبؤ بمختلف جوانب النشاط الإداري وما يحيط به من إشكالات قانونية كلها عوائق تقف دون إمكانية جمع مختلف أحكام ومبادئ القانون الإداري،<sup>(1)</sup> كما أن التشريع في غير المجال الإداري يتسم بالثبات ولو نسبيا بحكم إمكانية التنبؤ بالعلاقة وما قد تثيره من إشكالات ومن ثمة فإن مهمة المشرع تكون يسيرة وهو يضع قواعد القانون المدني أو التجاري أو البحري وخلاف ذلك تماما تكون المهمة في غاية التعقيد والعسر إن هو حاول حصر وجمع مختلف القواعد التي تنظم شتى صور النشاط الإداري بمجالاته المختلفة، وقد أصاب الدكتور سليمان محمد الطماوي بقوله " لو كان للقانون الإداري أن يقنن لأصبح أكثر القوانين عرضة للتغيير والتبديل".<sup>(2)</sup>

كما أن الإدارة تكون أكثر خبرة بالأنشطة والمجالات التي يرتادها الأفراد مما يكسبها علما ودراية بها، مما يجعلها أكثر قدرة على تقدير الانحراف وتقدير الجزاء الفعال له والذي يردع المخالف، غير أن ذلك لا يعفي الإدارة بالالتزام بالضمانات القانونية فيظل اختصاصها بتحديد الجزاء له نطاقه المحدود على نحو لا ينال معه من اختصاص المشرع إلا بقدر ما يناله الاستثناء من القاعدة.

---

1 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص36.

2 - سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة دار الفكر العربي للطباعة والنشر، 1979، ص30.

## 1- الأساس القانوني لمنح الإدارة سلطة تحديد الجزاءات الإدارية العامة:

يجوز للإدارة القيام بتحديد الجزاءات الإدارية العامة كاستثناء من الأصل العام وتتجلى شرعية هذا الاستثناء في فرنسا في نص المادة 34 من دستور 1958 والتي جعلت للائحة دورا في مجال التجريم والعقاب إلى جانب دور المشرع في هذا الشأن وإن بات اختصاص السلطة التنفيذية محصورا في هذا الشأن في نطاق المخالفات نوعا وعقوبة،<sup>(1)</sup> وعلو مشاركة الإدارة للمشرع في تحديد المخالفات والعقوبات المقررة لها بينما ذهب بعض الفقه أن المخالفات الإدارية في أغلبها لها حكم المخالفات في التقسيم الإداري للجرائم، الأمر الذي استوجب أن يكون للإدارة دورها في تحديد الجزاءات المقررة لها<sup>(2)</sup>.

وتتجلى شرعية هذا الاستثناء في مصر هي الأخرى في التفويض التشريعي المقرر بالمادة 66 من دستور 1971 من أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون<sup>(3)</sup>، فيكون للمشرع وفقا لما يراه ملائما إما أن يقوم بتنظيم تلك المسألة بنفسه وإما أن يعهد بهذا التنظيم إلى جهة أخرى يحددها بمقتضى قانون يصدره محمدا لها ما يرغب في تفويضها فيه موضحا شروط ممارستها للاختصاص وحدوده ونطاق أعماله.

وحتى لا يتحول التفويض الممنوح من المشرع للسلطة التنفيذية في تحديد بعض الجزاءات الإدارية العامة إلى تنازل عن اختصاصاته

---

1- محسن خليل، علاقة القانون باللائحة، دراسة مقارنة، مجلة كلية الحقوق بجامعة القاهرة، السنة الرابعة، العددان الثالث والرابع، سنة 1969، ص 11.

2- E. PICARD, op . cit. p 25.

3- دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971.

التشريعية لصالح تلك السلطة فإنه لا بد لها التفويض من نطاق لا يتعداه، ولا يجوز للسلطة المفوضة من المشرع تحديد الجزاءات الإدارية العامة أن تفوض غيرها في ذلك.

## 2- خروج العقوبات السالبة للحرية من نطاق التحديد الاداري للجزاء:

لان اختصاص الادارة بتقرير عقوبات ادارية يدخل في نطاق الاستثناء من اصل عام يحتفظ المشرع لنفسه بحق تحديد تلك العقوبات فإنه يستأثر باختصاص تقرير الجزاءات السالبة للحرية.

وقد تجلي ذلك في قضاء المحكمة الدستورية العليا في مصر والذي ذهب فيه الى عدم دستورية المادة الاولى من القانون رقم 84 لسنة 1970 في شأن وضع بعض المشتبه فيهم تحت مراقبة الشرطة حين انتهت الى أن ذلك الاجراء السالب للحرية لا يجوز إلا بحكم قضائي.<sup>(1)</sup>

وقد ذهب بعض الفقه في هذا الشأن الى أن اخراج الجزاءات السالبة للحرية من اطار الجزاءات الادارية يشكل خطأ فاصلا بين الاختصاص القضائي والاداري في اتخاذ تلك الجزاءات.

ومرجع منع الادارة من حق تقرير عقوبات سالبة للحرية لمجابهة المخالفات الادارية هو طبيعة تلك المخالفات الاقتصادية او الاجتماعية والتي لا تتناسب معها العقوبات السالبة للحرية.

ومن المحذور على الادارة ايضا مصادرة حق دستوري او وضع قيود توقف او تعطل ممارسته بقرار اداري يتضمن جزاء اداري.

---

1 - المحكمة الدستورية العليا المصرية، قضية رقم 39 ق، جلسة 15/05/1982، مجلة ادارة هيئة قضايا الدولة، 23 سبتمبر 1982، ص 152.

## الفرع الثاني

### سلطة توقيع الجزاءات الإدارية العامة

الحق في العقاب يخص الدولة وحدها فقط ولا يتعلق توقيع الجزاء الإداري إلا باختصاص سلطة إدارية تابعة للدولة ودائما ما تتمثل هذه السلطات الإدارية التي تتمتع بالحق في توقيع الجزاءات الإدارية العامة في " الوزراء، المحافظين، السلطات الإدارية المستقلة".

وبالتالي فالجزاءات الإدارية العامة يتم التعرف عليها أولا من خلال الطرف الذي يوقعها، فهي تصدر عن سلطة إدارية وثانيا فيما يتعلق بطبيعة هذه السلطة أو طابعها المميز حيث أنها سلطة مستقلة.

#### أولا: الجزاءات الإدارية العامة تصدر عن سلطة إدارية:

يصدر الجزاء الإداري من حيث المبدأ عن سلطة إدارية ودائما ما تتمثل هذه السلطات الإدارية التي تتمتع بحق توقيع الجزاءات الإدارية العامة في الوزراء، المحافظين، الولاة وأيضا السلطات الإدارية المستقلة وهذه الأخيرة ليس لها شخصية قانونية مختلفة عن تلك الخاصة بالدولة، ففي فرنسا التي تعتبر المنشأ الأول لمثل هذه السلطات الإدارية المستقلة نجد أن مجلس الدولة هناك قد أقر لسلطة ذات اختصاص مكاني بأن تصدر غرامة بغرض ضمان تحصيل الضريبة المحلية، لكن الملاحظ هو أن المجلس الدستوري الفرنسي قد سمح أولا ومن خلال الحكم الخاص بلجنة مضاربات البورصة بممارسة الحق في العقاب بواسطة سلطة إدارية تتصرف في إطار امتيازات السلطة العامة.<sup>(1)</sup>

---

1 - قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم 89-260 الصادر بتاريخ 28 ديسمبر 1990.

وهكذا شدد المجلس الدستوري الفرنسي على موقع الجزاء وإذا كان بديهياً أن المقصود هنا هو ممارسة الحق في العقاب بواسطة الأشخاص العامة على اعتبار أن هذه الممارسة تتطوي على تعبير طبيعي لامتيازات السلطة العامة، إلا أنه في المقابل يثور تساؤل عما إذا كان المقصود بذلك أيضاً هو الجزاءات الصادرة عن هيئات خاصة؟

من المستقر في الفقه الإداري أن الجزاءات الصادرة عن هيئات خاصة تساهم في تسيير مرفق إداري عام تعد جزاءات إدارية<sup>(1)</sup>، طالما أنها تمارس عملاً يندرج في إطار امتيازات السلطة العامة.

## 2- ضوابط ممارسة الإدارة لسلطة تحديد الجزاءات الإدارية العامة:

يوجد العديد من الضوابط التي يحاط بها اختصاص الإدارة بتحديد الجزاءات الإدارية العامة أساسها الحفاظ على حقوق الأفراد وحريةتهم العامة والتي تحوز حماية دستورية لا يجوز المساس بها بنص قانوني أو بنص لائح صادر عن الإدارة فتبطل إذن الجزاءات الإدارية إذا كانت من شأنها سلب حرية المخالف أو المصادرة لأحد حقوقه، حيث أن تلك الأمور لخطورتها يستأثر المشرع بتحديد العقوبة المتصلة بها لما يتمتع به التشريع من ضمانات تفتقدها الإدارة حال إقرارها للجزاءات الإدارية والتي قد يشوب سلوكها في تحديد تلك الجزاءات إنحياز لمصلحتها دون أن تلقي بالا لمصلحة الأفراد في هذا الشأن في حين أن الأمر يقتضي إحداث نوع من التوازن بين المصالح المتضاربة عند تقرير العقوبة والتي يكون المشرع باعتباره طرفاً محايداً أكثر قدرة عليه<sup>(2)</sup>.

1 - محمد سامي الشوا، المرجع السابق، ص 97 وما بعدها.

2 - محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 68.

وبالتالي فالعقوبات السالبة للحقوق تخرج من نطاق التحديد الإداري للجزاء، لأن اختصاص الإدارة بتقرير عقوبات إدارية يدخل في نطاق الاستثناء من أصل عام يحتفظ فيه المشرع لنفسه بحق تحديد تلك الجزاءات السالبة للحرية، وقد ذهب بعض الفقه في هذا الشأن إلى أن إخراج الجزاءات السالبة للحرية من إطار الجزاءات الإدارية يشكل خطأ فاصلا بين الاختصاص القضائي والإداري في اتخاذ تلك الجزاءات<sup>(1)</sup>.

وايا كانت السلطة المعنية بتحديد الجزاءات الإدارية العامة، إدارية كانت أو تشريعية فإن تمتعها بسلطة تقديرية في هذا الشأن يكون وفقا لقيود وضوابط ينص عليها الدستور، والمثال على ذلك هو الدعاوى التأديبية الخاصة بالنقابات، ولا تعد جميع الجزاءات الصادرة عن هذه الهيئات من قبيل الجزاءات الإدارية، بل فقط تلك التي تتعلق بامتيازات السلطة العامة.

وبالتالي فالمجلس الدستوري الفرنسي اعتبر الجزاءات الصادرة عن هيئات خاصة من قبيل السلطات الإدارية التي تتصرف في إطار امتيازات السلطة العامة وهذا الأمر هدفه هو وحدة النظام القانوني لمجموع الجزاءات التي تعبر عن السلطة العامة، وهكذا فقد حرص المجلس الدستوري الفرنسي على الطرف موقع الجزاء بوصفه من امتيازات السلطة العامة ولصحة الاختصاص بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة فإنه يستعين بتوقيعها من أحد أشخاص القانون العام أو أحد

---

1- G. morange, le principe des droits de la défense devant l'administration active, 1956, paris, p 35.

الأجهزة التابعة لها،<sup>(1)</sup> كما أنه يتعين دخول توقيع الجراء في نطاق امتيازات السلطة العامة إذا صدر عن هيئة خاصة.

### ثانياً: الجراءات الإدارية العامة تصدر عن سلطة مستقلة:

تتميز الجراءات الإدارية العامة بذاتيتها العضوية، حيث أنها تشاطر القضاء اختصاصه الأصيل ألا وهو النطق بالجراء، حيث أن استقلالية القضاء هي التي تشكل الضمانة الجوهرية ضد التعسف.

لكن الملاحظ أن المجلس الدستوري الفرنسي عندما أقر بدستورية الجراءات الإدارية واعترف بها، هل يعني أنه قد تخلى عن طابع الاستقلالية الذي يميز السلطة القضائية؟

الإجابة على هذا التساؤل غير مؤكدة تماماً لأن المجلس الدستوري الفرنسي لم يعبر عن رأيه صراحة بخصوص هذه النقطة، ولكن من المعروف أنه كثيراً ما عوّل على استقلالية القضاء، لدرجة أن هذا الأمر أصبح بمثابة مبدأ دستوري، ويلاحظ إضافة إلى ذلك أن الأحكام والتي بمناسبتها أكد المجلس الدستوري الفرنسي، دستورية الجراءات الإدارية العامة تتعلق بسلطات إدارية مستقلة كالأحكام التي سبق وأشرنا إليها تتعلق بالمجلس الأعلى للإذاعة والتلفزيون<sup>(2)</sup>.

ولجنة مضاربات البورصة،<sup>(3)</sup> وهي سلطة يتزايد استقلالها على نحو مستمر، بل وأشار إلى ذلك من خلال الحكم الخاص بالمجلس

---

1 - مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري ذاتية القانون الإداري، الدار الجامعية للنشر والتوزيع والطباعة، الجزء الثاني، 1990، ص 60.

2 - القرار 289-60 السابق الإشارة إليه.

3 - القرار 281-90 السابق الإشارة إليه.

الأعلى للإذاعة والتلفزيون حين قرر "أن مبدأ الفصل بين السلطات لم يتأثر بمنح سلطات عقابية إلى هذه السلطة" كما سبق وأشارنا إليه.

والجدير بالملاحظة أولاً أن المجلس الدستوري الفرنسي لم يرفع صراحة مسألة استقلال السلطات الإدارية المستقلة إلى مصاف المبادئ الدستورية وهو نفس الشيء في الجزائر، بل فقط أعرب عن حيدة هذه السلطة الجزائرية الممنوحة للإدارة وهو ما تتميز به في الواقع العملي أي سلطة إدارية، ويضاف إلى ذلك أن هناك عدداً من السلطات الإدارية في فرنسا قد تم منحها سلطات جزائية دون أن يتوافر لها طابع الاستقلال مثل الإدارة الضريبية والتي لم يحتج على سلطاتها الجزائية من قبل المجلس الدستوري الفرنسي، وقد ساهم المجلس الدستوري الفرنسي في تقرير الكثير من هذه السلطات خصوصاً بعد انتشار مبدأ تخصيص المؤسسات العامة.<sup>(1)</sup>

أما المشرع الجزائري فنجد أنه اعترف لبعض السلطات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي بالاستقلالية بصورة صريحة وهي لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، سلطة ضبط البريد والمواصلات، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، الوكالة الوطنية للجيولوجيا الإدارية المستقلة الأخرى، التي لم يصف عليها المشرع طابع الاستقلالية صراحة مثل: مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، مجلس المنافسة، فالاستقلالية المقصودة والتي تتميز بها السلطات الإدارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية تكون في مواجهة السلطة التنفيذية، فالمشرع الجزائري في ظل القوانين المنشئة للسلطات

---

1 - وذلك بوجود توافر ضمانات تكفل حماية المخالف حتى في غياب نص تشريعي يكرس هذه الضمانات.

الإدارية المستقلة، ذكر استقلاليتها بصفة عامة واستقلالها المالي بصفة خاصة.<sup>(1)</sup>

ويمكن القول بصفة عامة أن السلطات الإدارية المستحدثة في الجزائر هي في النهاية على قدر كبير من الحرية أكثر من كونها مستقلة على نحو حقيقي ومن ثمة نعتقد بأن المشرع الجزائري قد تخلى عن ضمانات ما يسمى باستقلالية السلطات الإدارية المستقلة في توقيعها للجزاء الإدارية لأنها ضمانات تلحق بالضمانات الوظيفية بهدف تجنب أي جزاء جائر.

## المطلب الثاني

### الغاية العقابية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة

يتميز الجزاء الإداري بغايته العقابية، فهو يعاقب على تقصير في أداء الالتزامات، وهذه الغاية العقابية تستتبط من الباعث والدافع والطابع والنظام القانوني للجزاءات الإدارية وتتميز هذه الأخيرة من خلال غايتها العقابية، مما يسمى بالتدابير الإدارية والتي تستهدف على وجه الخصوص إما الوقاية أو الإصلاح.

ونميز من خلال الفرع الأول بين الجزاءات الإدارية والتدابير الإدارية الوقائية، وفي الفرع الثاني يميز بين الجزاءات الإدارية العامة والتدابير الإصلاحية.

---

1- أ. حدي سميز، المرجع السابق، ص 02.

## الفرع الأول

### الجزاءات الإدارية العامة والتدابير الإدارية الوقائية

تتميز الجزاءات الإدارية العامة عن التدابير الإدارية الوقائية بغايتها العقابية ويعد من قبيل هذه الأخير، وقف البناء المصرح به من الجهة الإدارية لمخالفة قواعد التهيئة العمرانية، حيث أن مثل هذه الجزاءات لا تستهدف العقاب على التقصير في أداء إلتزام ما ولكن تستهدف الوقاية من موقف يتعذر إصلاحه<sup>(1)</sup> ومن ثمة يرفض القاضي الإداري اعتبارها من قبيل الجزاءات الإدارية العامة ويبدو أن التفرقة بين الجزاءات الإدارية العامة والتدابير الوقائية، ليست حكرا على القاضي الإداري وحده، حيث يميز المجلس الدستوري الفرنسي أيضا بينها، حيث قرر بأن التدابير التحفظية المنصوص عليها في المادة 387 من قانون الجمارك والتي يجوز لرئيس المحكمة الابتدائية أن يأمر بها بناء على طلب إدارة الجمارك في حالة الاستعجال وبهدف ضمان سداد الحقوق والضرائب الغرامات المصادرات ليس لها طابع العقوبة،<sup>(2)</sup> وإذا كان المقصود بالتأكيد التدابير التي يصدرها القاضي الإداري وليست الإدارة فإن هذه التفرقة التي أجريت في نطاق الجزاءات الإدارية العامة تناسب أيضا تلك الخاصة بالتدابير الوقائية.

لكن الملاحظ أن القاضي الإداري يلجأ إلى اعتماد غاية الجزاء على وجه الخصوص للتمييز بين الجزاءات الإدارية العامة والتدابير

---

1- M. leffondre , Recherche sur les sanctions administratives et leur nature juridique, caen, 1973, p45.

2- E. Picard, op. cit. p38.

الإدارية الوقائية، لأنه كلا من هذه النوعين لا يخضعان لنظام قانوني واحد، إضافة إلى أن بعض أوجه الاختلافات قد تلاشت في الوقت الحالي.

وتشكل الغاية الجزائية بالنسبة للقاضي الإداري معياراً حاسماً، حيث تعاقب الجزاءات الإدارية العامة على التقصير في أداء التزام أو على خطأ أو إهمال، لذا فهي تختلف عن التدابير الوقائية التي تتجه دوماً للحفاظ على النظام العام، ومن ثمة تكون غايتها وقائية.

وتبقى التفرقة بين الجزاءات الإدارية والتدابير الإدارية الوقائية من الناحية العملية معقدة ويصعب وضع حد لها، إلا أن هناك العديد من القرائن والتي من شأنها إيضاح الغاية ومن ثمة بيان نوع التدبير.

فإن كان التعبير له طابع شخصي، فلا يمكن من حيث المبدأ الإدعاء بأنه يعاقب على جريمة وأما إذا كان فردياً، فيجوز أن يكون من قبيل التدابير الإدارية الوقائية وهذا الحال بالنسبة لطرد الأجانب.

ويعكس كذلك المحتوى المادي للفعل العديد من الدلالات، حيث تتطوي الغرامة بالضرورة على جزاء، لأن ليس لها وبذاتها أي أثر بالنسبة لإعادة النظام العام.

ويكون أيضاً لمدة التدبير الصادر مدلولها، أي من حيث كونه تدبيراً نهائياً أو مؤقتاً ولكن مدته محددة سلفاً، ففي هذه الحالة الأخيرة يكون من قبيل الجزاءات الإدارية العامة، ولا يمكن أن تكون التدابير الإدارية الوقائية<sup>(1)</sup> محددة المدة لأن لحظة إعادة النظام العام ليست معروفة مسبقاً.

1 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص20.

ويعد المحل القانوني للتدبير أيضا بمثابة قرينة وهكذا لا يعد من حيث المبدأ جزءا مثل رفض منح ترخيص لأنه لا يعاقب على تقصير سابق في أداء التزام وعلى العكس من ذلك نجد أن سحب الترخيص ينطوي على جزء (1).

وينبغي التمييز بين الجزاءات الإدارية العامة والتدابير الإدارية الوقائية عندما نكون بصدد تدابير لها غاية مزدوجة أي وقائية وعقابية في آن واحد وهذا هو الحال بالنسبة لغلق مصنع لعدم مراعاة القواعد الخاصة بالتشغيل والذي يتبلور في الحقيقة في آن واحد في شكل جزاء على تقصير في أداء التزام وفي شكل تدبير يستهدف منع الخلل المرتبط بهذا التقصير.

ولكن أيا كان الغموض في التمييز بين الجزاءات الإدارية العامة والتدابير الإدارية الوقائية بالرجوع إلى الغاية العقابية للتدبير إلا أنه يبقى هو المعيار الراجع في التمييز، ويبقى كذلك للفقهاء والقضاء الإداري السلطة التقديرية في الاستناد على المعايير المختلفة لتمييز الجزاءات الإدارية عما يعرف بالتدابير الإدارية الوقائية.

## الفرع الثاني

### الجزاءات الإدارية العامة والتدابير الإدارية الإصلاحية:

يعتمد القاضي الإداري الفرنسي على غاية التدبير للتمييز بين تلك التي تشكل الجزاءات الإدارية العامة وتلك التي تشكل التدابير الإدارية الإصلاحية، ونجد في قانون الضرائب الفرنسي مصطلح

---

1 - غنام محمد، المرجع السابق، ص 51.

"الجزاءات الضريبية" حيث يغلب عليها الطابع الجزائي أكثر من كونها إصلاحا واستنادا إلى ذلك أنكر مجلس الدولة الفرنسي طابع الجزاء الإداري بالنسبة لزيادة نسبة التآطير، بسبب التأخير في سداد الضرائب مؤسسا ذلك على أن هذه الزيادة يجب النظر إليها بوصفها ضريبة مقررة لأجل الحفاظ على مصالح الخزينة العامة،<sup>(1)</sup> ومن ثمة تخضع لنفس القواعد الخاصة بتحصيل الضريبة ذاتها وبالتالي فهي لا تعد من قبيل الجزاءات الإدارية العامة، بل تعد تدييرا إصلاحيا.

وقد تبني المجلس الدستوري الفرنسي نفس المعيار الذي انتهجه القاضي الإداري الفرنسي وقرر بأن "مبادئ قانون العقوبات كمبدأ عدم الرجعية وحالة الضرورة وحقوق الدفاع" لا تطبق إلا على تلك التي لها طابع التعويض المالي.<sup>(2)</sup>

وتبقى المشكلة قائمة بخصوص تطبيق هذا المعيار عندما يجتمع العقاب والإصلاح في آن واحد، حيث تشير مسألة زيادة الرسوم، مشاكل على قدر كبير من الصعوبة وإذا كان طابع الجزاء يهيمن على الغالبية منها، فهذه الزيادة من وجهة نظر القضاء الإداري لا تتطوي على طابع العقوبة بل ينظر إليها بوصفها ضريبة تكميلية هدفها حماية مصالح الخزنة العامة وعلى عكس ذلك تنظر الإدارة الضريبية في فرنسا إلى هذه الزيادة بوصفها عقوبة مخصصة لحث الممولين المتأخرين على الوفاء بما عليهم من ضرائب متأخرة في أسرع وقت، بينما يعتبرها

---

1- M,Leffondre, op, cit, p213 ets

2 - لتفصيل أكثر حول هذه الامثلة من المبادئ، انظر: محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الاداري، المرجع السابق، ص 45 وما بعدها.

المجلس الدستوري الفرنسي من قبيل فوائد التأخير أي أن لها طابع التعويض المالي.<sup>(1)</sup>

وعادة ما ينظر كل من الفقه والقضاء إلى الغرامات الضريبية باعتبارها ذات طبيعة مختلطة فأحيانا تكون من قبيل الجزاءات وأحيانا أخرى من قبيل التعويض المدني، كما لا يجوز التمييز بين الجزاءات الإدارية العامة والتدابير الإصلاحية وفقا لجسامة كل منهما، فعادة ما ينظر كل من الفقه والقضاء إلى الغرامة الضريبية باعتبارها ذات طبيعة مختلطة، فأحيانا تكون من قبيل الجزاءات وأحيانا أخرى من قبيل التعويض المدني، وما يترتب على النظام القانوني للغرامة الضريبية من نتائج مختلفة كإمكانية تعدد العقوبات وعدم التطبيق الفوري لقانون العقوبات الأصح "للمتهم" حيث يتجه القضاء والفقه حاليا إلى تغليب طابع العقوبة على طابع التعويض المدني.

وهذا يبقى مجرد اتجاه قضائي، فالواقع أن هذه الغرامات تكون قاسية عندما يكون الخطأ المرتكب أكثر جسامة وعلى سبيل المثال في حالة سوء نية أو غش المعول وهذا ما يضي الطابع العقابي على الغرامة الضريبية أي اعتبارها من قبيل الجزاءات الإدارية العامة<sup>(2)</sup>.

ومن خلال ما سبق يمكن القول أن معيار الغاية هو المعيار الوحيد الذي يمكن من خلاله التمييز بين الجزاءات الإدارية والتدابير الإدارية الإصلاحية.

---

1- محمد سامي الشوا، المرجع السابق، ص 114 و 116 وما بعدها.

2- M. leffondre, op.cit, p68-69.

## المبحث الثاني

### ضمانات نوقيع الجزاءات الإدارية العامة

إن الخاصية الأساسية لنظام الجزاءات الإدارية العامة، تكمن في عدم توحيده بشكل كامل ويرجع ذلك بالأساس إلى التناقض الجوهرى بين طبيعة الجزاءات الإدارية العامة من جهة ومن جهة أخرى طابعها "قانون عقوبات متستر" ولكن يبرز الطابع الغير مألوف لهذه الجزاءات في خضوعها لقواعد حمائية خاصة مستمدة من قانون العقوبات، لكن عدم وجود إجراءات موحدة في مجال الجزاءات الإدارية العامة، لا ينفي عدم وجود بعض القواعد الإجرائية التي تخضع لها، فهناك عدد من الخطوط الرئيسية والتي تستخلص سواء من مصادر قانونية مكتوبة "كالنصوص التشريعية واللائحية" أو من المبادئ العامة للقانون والتي أرساها القضاء الإداري والدستوري، فلتلك الإجراءات في مجال الجزاء الإداري ذاتيتها وذلك بالمقارنة بالإجراءات الجنائية ويرجع السبب في ذلك إلى عدم وجود تفرقة بين الوظائف المختلفة والمرتبطة بتطور الجزاء، حيث يعهد بإثبات الجريمة في قانون العقوبات إلى سلطات الضبط القضائي، والملاحقة إلى النيابة العامة التي تقدر مشروعية وملائمة الدعاوى وتباشر الدعوى العمومية بوصفها طرفاً أساسياً في الدعوى، بينما يوكل النطق بالجزاء للقاضي.<sup>(1)</sup>

---

1 - محمود نجيب حسن، شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، 1998، ص5.

لكن لا يوجد أي نص يفرض هذه التفرقة النسبية للجزاء الإداري ولم يرسى مجلس الدولة الفرنسي مبدأ عام يطبق في هذا المجال ويبدو أن السبب في ذلك أنه في الأنظمة الإدارية لا تنظم الوظيفة العقابية وفقا لهيكل خاص بها ولكنها تكون مرتبطة بمباشرة وظائف أخرى، بحيث تكون مكملة لها وفي نفس الوقت تعد بمثابة ركيزة لها وبالتالي لا توجد أي أجهزة متخصصة تساهم في مباشرة الجزاء الإداري، وهذا ينطوي على خطر عدم كفاية الضمانات بالنسبة لمرتكب المخالفة، وعلى سبيل المثال في التشريع الفرنسي الصادر في 18 يناير 1982،<sup>(1)</sup> والذي استحدث المجلس الأعلى للإذاعة والتلفزيون وعهد إليه بسلطات جزائية واسعة، يعترف للشخص المكلف بالتحقيق في الملف بإبداء رأي استشاري في مرحلة المداولة وهذا يعني أن مبدأ الفصل بين التحقيق والمحكمة، لا يراعى في مجال الجزاءات الإدارية العامة، في حين أنه مبدأ أساسي في الإجراءات الجنائية، لكن هناك بعض الضمانات والتي أشار إليها قانون الإجراءات الجنائية قد أدخلت تدريجيا سواء بواسطة القضاء الإداري أو القضاء الدستوري في مجال الجزاءات الإدارية العامة من خلال القواعد الخاصة بالمراحل الأساسية للدعوى الإدارية وكذلك من خلال القواعد المشتركة بين الإجراءات الإدارية والإجراءات الجنائية. وسنتناول في المطلب الأول القواعد الخاصة بالمراحل الأساسية للدعوى الإدارية، وفي المطلب الثاني القواعد المشتركة بين الإجراءات الإدارية والإجراءات الجنائية.

---

1- M. leffondre. Op. cit, p70.

## المطلب الأول

### القواعد الخاصة بالمراحل الأساسية للدعوى الإدارية

إن ظهور الجزاءات الإدارية العامة واتساعها بشكل واضح أدى إلى تغيير في المفاهيم بالنسبة للقواعد الموضوعية التي تحكم القانون الإداري حيث أن هذه الأخيرة أصبحت عبارة عن قواعد موضوعية تجمع بين خصائص القانون الإداري وخصائص القانون الجنائي، ولا غرابة في ذلك إذن أن هذا الفرع من القانون ينتمي إلى النظامين في وقت واحد، فهو لا يخلو من الطابع الإداري حيث تطبقه الإدارة وفقا لإجراءات إدارية ولكنه أيضا ذو طبيعة جنائية حيث يتضمن توقيع جزاءات على ارتكاب فعل من الأفعال من طرف شخص لا تربطه بالإدارة رابطة وظيفية كما هو الحال في الجريمة التأديبية ولا علاقة تعاقدية كما هو الحال بالنسبة للموردين وتبدو الطبيعة الجنائية واضحة في القوانين التي يسمح فيها للمخالف أن يحال إلى القضاء الجنائي إذا رفض دفع الغرامة الإدارية.

كما نلاحظ كذلك بالنسبة للدعوى الإدارية أنها تنقضي بنفس أسباب انقضاء الدعوى الجنائية والمتمثلة فيما نصت عليه المادة 06 من قانون الإجراءات الجزائية وهي وفاة المتهم، التقادم، العفو الشامل، إلغاء النص العقابي، صدور حكم حائز على قوة الشيء المقضي به.<sup>(1)</sup>

ويضاف إلى ذلك الصلح عندما ينص عليه القانون صراحة وسحب الشكوى عندما تكون ضرورية لتحريك الدعوى،<sup>(2)</sup> ويشار هنا فقط

---

1- المادة 06 من قانون الإجراءات الجزائية.

2- عبد الرؤوف مهدي، شرح القواعد العامة للإجراءات الجنائي، طبعة 2000، دار أم القرى للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 1995، ص 24 وما بعدها.

إلى أن التقادم لا يسقط الدعوى الإدارية في كل الحالات، حيث أن مصلحة النظام العام تقتضي مبادئ خاصة، فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنه فيما عدا وجود نص خاص فالعفو عن الجريمة ليس له أثر على الجزاء الإداري.

وبالمقارنة بين القواعد الإجرائية للدعوى الجنائية والقواعد الإجرائية للدعوى الإدارية نجد أن المخالف يحوز على ضمانات متشابهة، حيث أن المتهم في الدعوى العمومية يحوز العديد من الضمانات في مختلف مراحل هذه الدعوى سواء عند الضبطية القضائية أو أثناء التحقيق وكذلك في مرحلة المحاكمة،<sup>(1)</sup> وبالنسبة للدعوى الإدارية العمومية كذلك نجد أن المخالف يحوز العديد من الضمانات والتي أدرجت على نحو متزايد فمن جهة هناك ضمانات خاصة بإثبات الجريمة والتحقيق في الدعوى وهناك من جهة أخرى ضمانات خاصة بالنطق بالجزاء وستناولها فيما يلي بتفصيل أكثر.

## الفرع الأول

### إثبات الجريمة والتحقيق في الدعوى الإدارية

لإثبات الجريمة الإدارية والتحقيق فيها، نجد أن هناك العديد من الضمانات التي تعتبر حاجزا ضد التعسف والغلو على حقوق الأفراد وحياتهم الأساسية، وهذه الضمانات تختلف بالنسبة للأشخاص الموكل إليهم مهمة التحقيق وكذلك بالنسبة للإجراءات التي يباشرونها أولا بالنسبة للأشخاص.

---

1 - عبد الرؤوف مهدي، المرجع السابق، ص116.

فالإثبات<sup>(1)</sup> ووسائله من الموضوعات التي تحتل أهمية في مجال البحث ولا حاجة إلى التدليل على هذه الأهمية في حياة البشر، إذ يكفي أن نشير إلى أنها هي الوسائل التي تمكن الإدارة من القيام بمهمتها التي هي تحقيق المصلحة العامة، وصيانة المجتمع عن طريق إيصال الحقوق إلى أصحابها، لأنه لا يتهيأ للإدارة أن تتوصل إلى الحقيقة، إلا بواسطة الحجج والبراهين،<sup>(2)</sup> ولا شك أن من بين هذه الوسائل إثبات الجريمة والتحقيق فيها، خصوصاً وأنه لا يوجد تقنين لقواعد الإثبات في القانون الإداري على غرار ما هو موجود في أفرع القانون الأخرى، وبالتالي لا يجوز أن يتم إثبات الجريمة الإدارية إلا بواسطة شخص له ولاية وتكون إجراءات الولاية تختلف من قطاع إلى قطاع آخر وهي بصفة عامة تحتوي مرحلتين: مرحلة الولاية من قبل السلطة الإدارية، ومرحل أداء اليمين أمام السلطة القضائية.

وعلى سبيل المثال في المجال الاقتصادي نجد الموظفين التابعين للمديريات التجارية هم أصحاب الولاية في إثبات مخالفات التجار وأصحاب المحلات التجارية وقد حدد القانون 04 - 02 المؤرخ في 23 يونيو 2004،<sup>(3)</sup> المعدل والمتمم بالقانون رقم 10 - 06 المؤرخ في 15

---

1 - الإثبات هو اقامة دليل يبرح وجود أو انتفاء واقعة قانونية يتوقف على وجودها أو انتفاءها، تقرير وجود أو انتفاء اثر قانوني متنازع عليه وذلك بالقيود التي يفرضها القانون. د.جلال على العدوي أصول أحكام الالتزام و الإثبات، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1996، ص 253.

2 - محمد علي محمد عطا الله، الإثبات بالقرائن في القانون الإداري و الشريعة الإسلامية، رسالة دكتوراه، جامعة اسيوط، 2001، ص 125.

3 - عبد الرؤوف مهدي، المرجع السابق، ص 116.

غشت 2010،<sup>(1)</sup> كيفية العمل والإجراءات التي يخضع لها الأشخاص المكلفين بالتفتيش والكشف عن الجرائم الاقتصادية وإثباتها، بالإضافة إلى موظفي مديريات الضرائب وغيرهم من القطاعات الأخرى. ويلاحظ كذلك أن جميع الموظفين أصحاب الولاية في إثبات الجرائم الإدارية ملزمون بالسفر المهني وهذا ينطوي على ضمانة عامة لكل القطاعات المختلفة.

### ثانياً: بالنسبة للإجراءات:

وتتمثل هذه الضمانات فيما يتم إجراءه من تحرير محاضر وتقارير والتي تتباين حجيتها من قطاع إلى آخر، لكنها تصبح دليلاً حتى يتم إثبات العكس، وبياناتها لا يمكن أن تكون محلاً للاعتراض إلا عن طريق وسيلة إجرائية معقدة وهي الطعن بالتزوير.

وتتمثل هذه الضمانات كذلك في الانتقال إلى الأماكن لأغراض التحقيق ولكن من المناسب أن نميز هنا وفقاً لما إذا كانت هذه التحريات غير مقترنة بقهر أو إذا كانت مقترنة به وهذا هو الحال عندما يكون التفتيش أو الضبط جائزاً.

### 1 - في مجال التحريات الغير مقترنة بالقهر:

أبدى المجلس الدستوري الفرنسي قليلاً من التشدد بالنسبة للشروط الدستورية في هذا المجال وذلك من خلال حكمة الصادر في 19 يناير 1988، حيث أقر بدستورية السلطات الممنوحة لمأمورين يستمدون ولا يتهم من لجنة مضاربات البورصة وهم ليسوا من قبيل مأموري

---

1 - الجريدة الرسمية، العدد 41، الصادرة في 27 يونيو سنة 2004.

الضبط القضائي، وذلك فيما يتعلق بممارسة التحريات في الأماكن المهنية وبدون تدخل ولا رقابة من جانب السلطات القضائية.<sup>(1)</sup>

وقد أشار المجلس الدستوري الفرنسي أنه ليس بصدد إجراءات للشرطة القضائية التي تستهدف الكشف عن الجريمة ولكن بصدد إجراء إداري للرقابة فقط وهذا يقتضي أي تصريح سابق لإجراء التحقيق من قبل السلطة القضائية.<sup>(2)</sup>

في حين أن التصريح يكون على النقيض لازما عندما يكون المقصود هو إجراء من إجراءات الضبط القضائي.

وأكد المجلس الدستوري الفرنسي أن أي مباشرة لإجراء المراقبة، لا يجوز أن تباشر في ظل عدم وجود صاحب المصلحة أو ممثله وأخيرا يتم تحرير محضر يثبت فيه المخالفة وهذا فيه ضمانات كافية، حيث أن التحريات التي تتطوي على تفتيش وضبط تتم بوجود صاحب المصلحة أو ممثله وسلطة التحقيق في الجرائم الإدارية لا تعني الحرية المطلقة للإدارة بل تكون مقيدة بالنصوص القانونية وإلا تعرضت لعيب عدم المشروعية.

## الفرع الثاني

### النطق بالجزاءات الإدارية العامة

إن أحد أسباب تفرد الجزاءات الإدارية العامة هو أن الإدارة هي التي تتولى بنفسها توقيعها وهو في نفس الوقت أحد أسباب تفرد الدعوى الإدارية ومرد ذلك أن الجزاء الجنائي على خلاف الجزاء الإداري، فهذا

1 - محمد سامي الشوا، المرجع السابق، ص 223 وما بعدها.

2 - قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم 90-286، السابق الإشارة إليه.

الأخير لا يوقع من قاض عن طريق جهاز إداري ليس متخصصا في مجال الوظيفة العقابية الممنوحة للإدارة التي أدت إلى بسط الاختصاص الجزائي إلى السلطة الإدارية ذاتها، لا يبدو مقبولا إلا إذا اقترن بضمانات حيث يوجد علاوة على ضرورة مراعاة المبدأ الدستوري الخاص بالمساواة بين المتقاضين والضمانات المتعلقة بالاستقلالية والنزاهة وأيضا شرط تسبب الجزاءات الإدارية الموقعة.

### أولا: مبدأ المساواة بين المتقاضين:

يقصد بمبدأ المساواة أما القضاء عموما ممارسة جميع مواطني الدولة لحق التقاضي على قدم المساواة أمام محاكم موحدة وفق إجراءات تقاضي واحدة بالنسبة للجميع، فضلا عن وحدة القانون المطبق على الجميع وخضوع الكل لمعاملة متساوية دون أية تفرقة وبدون تمييز بينهم لأي سبب كان،<sup>(1)</sup> ونجد أن كل التشريعات تنص على هذا المبدأ ففي الدستور الجزائري المعدل في 2008 قد نصت المادة 140 منه "أساس القضاء مبادئ الشرعية والمساواة فالكل سواسية أمام القضاء"<sup>(2)</sup>.

أمام المساواة أم القضاء الإداري بين الإدارة والأفراد ففي حقيقة الأمر هذه المساواة تكون فعلية فقط وتأخذ معنى المعاملة المتساوية لكل أطراف الخصومة، كأن يمنحوا نفس فرص الرد وتقديم الدفوع

---

1- عمار بلغيث، الوجيز في الإجراءات المدنية، دار العلوم للنشر والتوزيع، طبعة 2000، ص12.

2- المادة 140 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 الصادر بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المنشور في الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.

والسندات والوثائق والاستماع إليهم كي يشعر كل طرف بأن القاض منح ذات فرص الدفاع التي استفاد منها الطرف الآخر.

إن قاعدة عبء الاثبات الموجودة في القانون المدني والقانون الجنائي لا تطبق بتمامها، نظرا لاختلاف طبيعة الدعوى الادارية عن الدعوى المدنية والجنائية،<sup>(1)</sup> حيث أن الدعوى المدنية تقوم على اساس المساواة بين الطرفين و المساواة في الغالب تؤدي الى حرية الاثبات، أما في الدعوى الادارية فتقوم على اساس التفاوت بين أطرافها لانها تقوم بين طرفين احدهما الادارة وهي طرف قوي وتمثل قوتها في كونها تتمتع بامتيازات القاهرة كما ان الاوراق والمستندات تحت يدها والثاني هو الفرد والذي يحتاج بصفة دائمة الى التعامل مع الادارة، وفي ضوء الامتيازات التي تتمتع بها هذه الاخيرة فانها تقف في مركز المدعى عليه غالبا،<sup>(2)</sup> في حين يقف الفرد الضعيف في مركز المدعى والقاضي يفصل في الدعوى الادارية بأن يقنع القاضي بصحة دعواه وصاحب الشأن في الدعوى الادارية هو المدعى طبقا للمبدأ الذي يقضي " بأن الاصل براءة الذمة ومن يدعي خلاف الظاهر عليه الاثبات"، ويجب على القاضي الإداري أن يصدر أحكامه طبقا لمبدأ الشرعية والمساواة ولا يخضع في ذلك إلا للقانون وأن يحرص على حماية المصلحة العليا للمجتمع.<sup>(3)</sup>

---

1 - مصطفى كمال وصفي، خصائص الاثبات أمام القضاء الاداري، دون سنة نشر، ص 43.

2 - عبد العزيز خليل بديوي، الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الادارية و اجراءاتها الطبعة الاولى، دار الفكر، 1970، ص 171.

3 - عبد الغني بسوني عبد الله، مبدأ المساواة أمام القضاء وكفالة حق التقاضي، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1988، ص16.

إن تحقيق المساواة بين الخصوم أمام القضاء يأتي عن طريق وحدة الجهات القضائية المتخصصة والتي ينبغي أن يختلف اختصاصها بسبب موضوع النزاع سواء إداري أو عادي دون النظر إلى أشخاص المتقاضين وكذلك وحدة القانون المطبق عن طريق الجهات القضائية المختصة والتي ينبغي أن يختلف اختصاصها بسبب موضوع النزاع دون النظر إلى أشخاص المتقاضين وكذلك وحدة القانون المطبق الذي يقتضي أن تكون المعاملة أمام القضاء متماثلة بين كل الخصوم وحينئذ لا يكون القاضي مخلاً بمبدأ المساواة أمام القضاء حين يستعمل سلطته التقديرية ويقضي بأحكام مختلفة لاختلاف كل قضية.<sup>(1)</sup>

ومبدأ المساواة بين المتقاضين هو مبدأ دستوري مكفول أمام كل الجهات القضائية إدارية كانت أو عادية.

### ثانياً: مبدأ الاستقلالية:

الإدارة في الواقع ما هي إلا تسلسل خاضع لسلطة تنفيذية ومن ثمة فهي مرتبطة بها، ولهذا السبب قال الأستاذ "Hubrecht" أن الضمانات الأساسية للاستقلالية والتي تحيد السلطة الإدارية لا تتوافر بداءة مجال الجهاز الإداري<sup>2</sup>، ويبرهن الأستاذ "Hubrecht" على رأيه هذا من خلال الجرائم المنصوص عليها في قانون المرور الفرنسي، حيث يتم صدور قرار مدير المقاطعة وفقاً للإجراء العادي المنصوص عليه في المادة 18 من قانون المرور، بعد أخذ رأي لجنة متخصصة يعقد جلساتها بصفة أساسية في المقر الأساسي للمقاطعة وفقاً لمبدأ شفوية المرافعة ويلاحظ مع ذلك أنه في حالة الاستعجال يسمح لمدير المقاطعة بأن يتخذ قراره وفقاً لرأيه

1- عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع نفسه، ص 17.

2- G. Hubrecht, op: cit, p112.

مفوض دائم من قبل اللجنة ويمكن أن يعقد الاختصاص بعد ذلك للجنة إذا ما رغب في ذلك مدير المقاطعة أو السائق بناء على طلب مع ما يترتب على ذلك من صدور قرار جديد قد يكون معدلاً للإجراء الابتدائي على نحو أقل حماية أيضاً.<sup>(1)</sup>

كما برهن الأستاذ "Hubrecht" على رأيه من خلال إجراءات حالة الاستعجال الذي يباشر ضد سائق السيارة الذي يضبط في حالة سكر، حيث يجوز لمدير المقاطعة أن يصدر قرار بإيقاف رخصة القيادة بدون رأي سابق لا من اللجنة الاستشارية ولا من المفوض متى ثبتت حالة السكر خلال 72 ساعة من حجز رخصة القيادة من قبل الشرطي.

والملاحظ في خصوص هذا الصدد أن دور اللجان الاستشارية تقلص جداً لأن التطور الحالي يفضل تدخل السلطات الإدارية المستقلة والتي لا تقتصر على إبداء الرأي فقط بل توقع الجزاء بنفسها،<sup>(2)</sup> وتتطوي هذه السلطة على ضمانات حتمية فيما يتعلق بذاتيتها بالنسبة للسلطة التنفيذية وذلك على الرغم من التناقض الذي يبين طابعها الإداري من جهة والاستقلالي من جهة أخرى، إلا أن هذه الضمانات لا تكون واحدة في جميع المجالات لذا يجب أن يقترن الإقرار الواسع بفكرة الجزاءات الإدارية العامة بشروط لازمة لإعمال مبدأ الاستقلالية.

---

1- G. Hubrecht, op: cit, p124.

2- G. Hubrecht, op: cit, p128.

### ثالثا: مبدأ النزاهة:

يطبق هذا المبدأ على السلطات الإدارية المستقلة والعديد من الأجهزة الاستشارية لضمان نزاهتها حيث يسهل تطبيق العديد من القواعد في سبيل تحقيق ذلك وأهمها. (1)

1- يجوز استبعاد عدد من الأعضاء بسبب موقفهم الشخصي تجاه المخالف.

2- الحق في الطعن في القرارات المتضمنة جزاءات إدارية عامة.

3- النص صراحة على قاعدة سرية المداولة.

4- النص صراحة على الحفاظ على السر المهني.

فعموما مبدأ النزاهة هو مبدأ واضح والغاية من حياد الأجهزة الإدارية المختلفة ومنعها من التعسف والغلو على حقوق الأفراد وحياتهم الأساسية، وهذا المبدأ له مفهوم مطلق وواسع، فكل التشريعات الحديثة لم تحصره في نطاق معين أو تحدد له مفهوم خاص بل جعلته على إطلاقه رغبة في تحقيق المصلحة العليا للمجتمع.

### رابعا: تسبب الجزاءات الإدارية العامة:

تسبب الجزاءات الإدارية يعني أن الإدارة تتحول من ملاحظ ومراقب ومسجل إلى محلل ومجادل وحاكم. (2)

---

1 - محمد سامي الشوا، المرجع السابق، ص 332-333.

2 - نجيمي جمال، تحرير الأحكام والقرارات، الجزائر، 2008، دراسة عملية ميدانية. منشور بمنتهى قامة للقانون.

ويرد التسبب عادة بعد عبارة "وعليه..." للدلالة على إنتهاء مرحلة وبداية أخرى، والتسبب هو تبرير النتيجة التي توصل إليها الحكم ومن الناحية اللغوية فإن السبب هو كل ما يتوصل به إلى غيره، وهذا التبرير يجب أن يعتمد على المنطق السليم وعلى أحكام القانون ويعني بالرد على طلبات ودفع الأطراف ومذكراتهم المودعة بصفة قانونية وإعطاء التكييف القانوني السليم للوقائع، والتسبب ينصب على الوقائع والقانون، فيتعرض الى الأفعال والأقوال ثم ينتقل إلى التكييف القانوني وتطبيق النصوص على الوقائع والرد على الدفع.

والإدارة ملزمة بتسبب القرارات التي تصدرها والتي تكون متضمنة لجزاء إدارية لكنها يجب أن تراعي في ذلك ما يلي:

1- وجود الأسباب ويقابله عيب إنعدام الأسباب كلياً أو جزئياً ويندرج تحت هذا العيب إنعدام التوازن بين الأسباب ومنطوق الجزاء.

2- كفاية الأسباب ويقابلها عيب القصور في التسبب.

3- سلامة الاستدلال أي منطقية الأسباب ويقابلها عيب فساد الاستدلال ويمكن تلخيص ضوابط التسبب السليم للجزاء الإدارية فيما يلي:

1- واقعية التسبب ويقابلها التضخيم أو التقليل من شأن الأحداث دون موجب.

2 وضوح التسبب.

3 توافق التسبب وتسلسله.

4- كفاية الأسباب. 5- منطقية التسبب.

وقد اشترط المجلس الدستوري الفرنسي مبدأ التناسب، لأنه بمفرده الذي يسمح لصاحب الشأن ثم للقاضي الإداري أن يتعرف على الجريمة المنسوبة ويضمن بنفسه تناسبها مع الجزاء وبالتالي يمكن تسببها تسبباً منطقياً.

ويجب أن يكون التسبب مكتوباً ويحتوي على حالة قانونية وواقعية ويؤدي إنعدام التسبب إلى بطلان الجزاء ومن ثم إلى عدم مشروعيتها.<sup>(1)</sup>

والملاحظ أن المجلس الدستوري الفرنسي لم يرفع تسبب الجزاءات الإدارية إلى مرتبة الشرط الدستوري، لكن تسبب الجزاءات الإدارية العامة هو الضمانة الأساسية لإقرار مشروعيتها وبالتالي تحقيق وحماية المصلحة العليا للمجتمع وحماية حقوق وحرريات الأفراد.

فتسبب الجزاءات الإدارية العامة هو ركن أساسي و ضمانة جوهرية لحماية حقوق وحرريات الأفراد، حيث إن القرار الإداري المتضمن لعقوبة إدارية يعتبر منعماً إذا لم يتضمن التسبب، حيث إن مجلس الدولة المصري ذهب إلى أبعد من ذلك حين توسع في حالات انعدام القرارات الإدارية، وسحبها إلى كافة أركان القرار الإداري الأخرى، بحيث صار الانعدام مرادفاً للمخالفة الواضحة للقانون، وقد رتب الانعدام على تخلف السبب الصحيح فيه، عيباً جسيماً، كما في طعن المحكمة الإدارية العليا رقم 1786 لسنة 36 ق جلسة 1992/12/01، قرار إنهاء خدمة العامل استناداً إلى قرينة الاستقالة الضمنية للانقطاع،

---

1- G. Hubrecht, op: cit, p156.

رغم استحقاقه إجازة مرضية وفقا للقانون، الأمر الذي يفقد القرار المشار إليه السبب وينحدر به إلى العدم.<sup>(1)</sup>

واتخذت محكمة التنازع الفرنسية لنفسها منهاجا في تصور فكرة الانعدام ، بحيث انتهت في أحكامها القديمة إلى أن كل قرار يعتدي على خلاف القانون - على الملكية الخاصة للأفراد او على حرياتهم العامة - يكون حالة من حالات أعمال الغصب المادية، وترجع أمثال هذه الأحكام إلى تاريخ إنشاء محكمة التنازع، كما اطردت عليه في أحكامها اللاحقة تأسيسا على انه لا يجوز للسلطات الإدارية الإعتداء على الحقوق والحريات بدون رخصة من القانون، وإلا تجردت أعمالها في هذا الشأن من الصفة الإدارية؛ غير أن هذا الاتجاه سرعان ما أوردت عليه جملة من التحفظات في مناسبات مختلفة، كان من شأنها التضييق بعض الشيء من هذا المفهوم المطلق لفكرة الانعدام و بذلك فإن محكمة التنازع " لا تقرر الإنعدام إلا في حالات خروج سلطات الضبط الإداري نهائيا عن حدود فكرة النظام العام، وتطبيقا لذلك قضت المحكمة أن القرار الصادر بتوقيع الحجز التحفظي على جريدة معينة في جميع أماكن بيعها في باريس وفي الأقاليم التي لا يدخل في نطاق وسلطات البوليس الإداري، ومن ثم فإنه يكون إجراء منعدها، إلا إذا قام من الظروف التي صدر فيها - وهذه مسألة موضوعية تخضع لتقدير القاضي - ما يقطع بان مثل هذا الإجراء كان ضروريا نزولا على مقتضيات النظام العام.<sup>(2)</sup>

---

1- سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 380  
2- طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية و ضوابط خضوع الدولة للقانون ، المرجع السابق ، ص 238 وما بعدها .

وكذلك بالنسبة للقرار الإداري المتضمن جزاءات إدارية عامة ويكون صادرا عن جهة إدارية غير مختصة فهو يعتبر باطلا وبالتالي يبطل الجزاء الإداري وهو ما أكدته القضاء الجزائري، حيث وبالرجوع للقرار الصادر بتاريخ: 1998/07/27 تحت رقم: 169417 الذي انتهى إلى اعتبار القرار الإداري الصادر من جهة غير مختصة منعدا،<sup>(1)</sup> ومن جانب آخر يعتبر القرار الإداري المتضمن لجزاء إداري يدخل أصلا في اختصاص القضاء باطلا، حيث اعتبر مجلس الدولة الجزائري بموجب القرار رقم: 003601 الصادر بتاريخ: 2002/06/10 أن القرار الإداري الفاصل في مسألة تدخل أصلا في اختصاص القضاء باطلا،<sup>(2)</sup> بينما تؤكد لنا فيما سبق أن القرار الإداري الفاصل في الموضوع يدخل في اختصاص القضاء بشكل بامتياز وصفا من أوصاف الانعدام ومظهرا صارخا من مظاهر اغتصاب السلطة .

## المطلب الثاني

### القواعد المشتركة بين الإجراءات الإدارية والإجراءات الجزائية

يحكم الجزاءات الإدارية العامة مجموعة من القواعد الإجرائية التي تختلف عما تعرفه الإجراءات الجنائية، وهذه القواعد طالما لها ما يميزها سواء فيما يتعلق بسير الدعوى الإدارية أو في مختلف مراحلها من

---

1 - القرار رقم 169417 الصادر بتاريخ 27-07-1998 المنشور بمجلة مجلس الدولة ، العدد الأول - 2002 ، ص 83 .

2 - القرار رقم 003601 الصادر بتاريخ : 10-06-2002 بمجلة مجلس الدولة ، العدد الثاني - 2002 ، ص 209 .

تحقيق وطعن كما أن أسلوب تنفيذ الجزاءات الإدارية العامة يختلف عن أسلوب تنفيذ العقوبات الجنائية<sup>(1)</sup>.

ومع أن الدعوى الإدارية تبدو طريقاً موازياً للدعوى الجنائية، إلا أن هناك تأثير متبادل بينهما ويبرز ذلك من خلال حرص التشريعات المختلفة على توفير قدر من ضمانات الدعوى العادلة في الدعوى الإدارية. وعلاوة على القواعد الخاصة للدعوى الإدارية، نجد أن هناك موضوعاً مشتركاً للقواعد والتي تبرز في مجال الإجراءات الجنائية والتي تتميز بنظامين من الضمانات المطبقة والمتمثلة في حقوق الدفاع من جهة وقرينة البراءة من جهة أخرى.

## الفرع الأول

### الضمانات المطبقة وحقوق الدفاع

تختلف أبعاد الحق في الدفاع في الإجراءات الإدارية بحسب المرحلة التي تمر بها هذه الإجراءات، ففي المرحلة الإدارية البحتة يتقلص الحق في الدفاع إلى حدوده الدنيا، حيث لا يبقى منه سوى إعلان المتهم بالجريمة الإدارية بالتهمة الموجهة إليه مع توافر حقه في تقديم مذكرات.

أما في المرحلة الثانية وهي مرحلة الطعن، فهي بحكم طبيعتها قضائية ولذلك لا تتسع أبعاد الحق في الدفاع.

وينظر قضاء مجلس الدولة الفرنسي إلى حقوق الدفاع باعتبارها أحد المبادئ القانونية العامة والتي أصبحت لها قيمة دستورية عليا من خلال المجلس الدستوري الفرنسي.<sup>(2)</sup>

1 - محمد غنام، المرجع السابق، ص 86-87.

2- G. Morange, le principe des droits de la défense devant l'administration active, 1956, p12.

هذا وأرسى القضاء الدستوري الفرنسي المبدأ القائل "بأنه لا يجوز توقيع أي جزاء إداري بدون أن يضع صاحب الشأن دفوعه ويقدم ملاحظاته بخصوص الوقائع المنسوبة إليه وأن يطلع على الملف الخاص به".

وتبقى الدعوى الإدارية ما هي إلا مواجهة بين مدع "الإدارة" ومدعي عليه "الأطراف"، لكنها تستوجب إحترام حقوق الدفاع والتي ترتبط على نحو ضيق بإجراء المرافعة والذي يفترض من جهة أن يخبر صاحب الشأن بالتهمة الموجهة ضده ومن جهة أخرى أن يكون له الحق في مناقشتها<sup>(1)</sup>.

### أولاً: إخبار المتهم:

إخبار المتهم بما هو منسوب إليه قاعدة عامة مضمونة في كل التشريعات و في جميع المجالات الجنائية والتأديبية والادارية حيث تحرص على حق المتهم بالجريمة الإدارية في العلم بالتهمة منذ اكتشافها، والمثال على هذا في المجال التأديبي نجد أن أوجب المشرع في المادة 172 من الأمر 03/06 على ابلاغ الموظف المعاقب بالقرار الصادر ضده وقيدها بآجال لا تتعدى 8 أيام من تاريخ صدور القرار وذلك ليتسنى له حق الطعن

كما أن التشريعات قد توسعت في إخبار المتهم وقد نصت على إعلان الشخص المتضامن كذلك بالإضافة إلى الفاعل نفسه بالتهمة فور اكتشاف الجريمة الإدارية.<sup>(2)</sup>

1- G. Morange, op: cit, p143.

2- غنام محمد غنام، المرجع السابق، ص125-156.

وإخبار المتهم بما هو منسوب إليه يجب أن يكون في الوقت المناسب حتى يتمكن من الإطلاع على ملف الاتهام ومناقشته.

### ثانياً: حق المتهم في مناقشة الاتهام:

نعني بذلك حق المتهم في المناقشة في الوقت المناسب للأفعال المنسوبة إليه ويعد ذلك من قبيل حقوق الدفاع المعترف بها له.

ويندرج تحت الحق في المناقشة العديد من الحقوق الأساسية والمتمثلة فيما يلي<sup>(1)</sup>:

1- الحق في أن يمنح المتهم بالجريمة الإدارية الوقت المناسب والتسهيلات اللازمة لإعداد الدفاع.

2- الحق في أن يدافع عن نفسه شخصياً أو الاستعانة بمحامي من إختياره.

3- الحق في سؤال الشهود.

وبالتالي فنظام الجزاءات الإدارية العامة من خلال الدعوى الإدارية يكفل للمتهم بالجريمة الإدارية حق العلم بها وحقه في الحصول على مهلة لإعداد دفاعه وتقديمه للإدارة فمن حقه أن يقدم مذكرات للدفاع أو مستندات إلى الجهة الإدارية قبل أن تصدر الجزاء الإداري حتى، بل من حقه أن يطلب سماع أقواله من جانب هذه الجهة ويرجع مبدأ احترام الحق في الدفاع إلى مبادئ القانون والتي تلزم سماع صاحب الشأن عند توقيع الجزاء عليه<sup>(2)</sup>.

---

1- G. Hubrecht, op: cit, p91.

2- غنام محمد غنام، المرجع السابق، ص129.

وإذا كان حق المتهم بالجريمة الإدارية في الدفاع قد يعتبر بصورة مبسطة المرحلة الأولى للدعوى الإدارية، فإن هذا الحق أصبح أكثر تأكيداً ووضوحاً في المرحلة الثانية من هذه الدعوى أو الطعن فيها، حيث من حق صاحب الشأن تقديم أوجه دفاعه بكل الطرق واستعمال كل السبل في ذلك بما في ذلك الشهود والمستندات والمواجهة إن تطلب ذلك.

وبالتالي فحق المتهم في الدفاع بكل الطرق في الدعوى الإدارية يعتبر التطبيق الفعلي لفكرة الدعوى العادلة والتي طالما أنكرها الفقهاء في المجال الإداري.

## الفرع الثاني

### الضمانات المستبعدة، قرينة البراءة

من المعروف في قانون العقوبات أنه يقع دائماً على عاتق المتهم أن يقدم دليل براءته<sup>(1)</sup>، ومع ما يترتب على ذلك من نتيجة مؤداها أن الشك لا يفيد الدفاع ولكنه لمصلحة الإدعاء ويفيد هذه الأخير.

لكن في المجال الإداري يصبح الأمر على النقيض من ذلك، حيث يجوز للقاضي الإداري أن يخفض عبء الإثبات لصالح المتهم بالجريمة الإدارية، عندما يكون الحكم الإداري محلاً لطعن قضائي، حيث يمكن للقاضي الإداري أن يقرر عند الحاجة بأن الحكم يفتقر إلى الأساس القانوني ويمكن للقاضي عندئذ أن يطلب من الإدارة وهذا على

---

1 - محاضرات الأستاذ سعدي حيدرة، طرق الإثبات، جامعة تبسة، 2004.

الأخص عندما يفتقر الحكم إلى التسيب الكافي، بأن تقدم أو تدعم إثبات أسبابه القانونية أو الواقعية وذلك إذا ما اعترض صاحب المصلحة أي المتهم بالجريمة الإدارية على مشروعية هذا الحكم.

ويترتب على ذلك نتيجة هامة بأنه في مثل هذا الفرض فإن سكوت الإدارة يقوي حجج المتهم بالجريمة الإدارية وينقلب عبء الإثبات حينئذ لمصلحته هو.<sup>(1)</sup>

---

1 - محمد سامي الشوا، المرجع السابق، ص 242.

## المبحث الثالث

### ضمانات مشروعية الجزاءات الإدارية العامة

لا توجد إجراءات موحدة في مجال الجزاءات الإدارية العامة لكن هناك عدد من الخطوط والقواعد الرئيسية والتي تستخلص سواءً من المصادر القانونية المكتوبة "كالنصوص التشريعية واللائحية" أو المبادئ العامة للقانون والتي أرساها القضاء الإداري والدستوري<sup>(1)</sup>.

والإجراءات في مجال الجزاء الإداري لها ذاتيتها، حيث أن تنفيذ الجزاءات الإدارية العامة باعتبارها قرارات إدارية من جانب واحد لها ميزة الأسبقية ولها طابع تنفيذي بمعنى أنها يجب أن تنفذ من قبل المخاطب بها،<sup>(2)</sup> بدون أن تكون هناك حاجة للسلطة الإدارية للجوء إلى القضاء حيث يتعين تنفيذ الجزاء بمجرد النطق به.

لكن توقيع الجزاءات الإدارية العامة يتطلب بعض الضمانات الإجرائية والشكلية وكذلك يتطلب بعض الضمانات الموضوعية حتى تلك الجزاءات مشروعية.

وسنتناول في المطلب الأول الضمانات الإجرائية والشكلية لمشروعية الجزاءات الإدارية العامة، وفي المطلب الثاني الضمانات الموضوعية لمشروعية الجزاءات الإدارية العامة.

---

1 - محمد سامي الشوا، المرجع السابق، ص 217.

2 - عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 158.

## المطلب الأول

### الضمانات الإجرائية والشكلية لمشروعية الجزاءات الإدارية العامة

إن القرارات الإدارية الصادرة بتوقيع جزاءات إدارية عامة، يلتزم بتنفيذها أصحاب الشأن من المخاطبين بها من أفرد وذلك متى علموا بها بإحدى وسائل وطرق الإعلام المقررة قانوناً وكلما طلب منهم تنفيذها<sup>(1)</sup>.

فالقرارات الإدارية تتمتع بالطبيعة والقوة القانونية الإلزامية وقرينة الشرعية والسلامة إذ ليس للمخاطبين بالقرارات الإدارية من أفراد عاديين أن يمتنعوا عن تنفيذها.

فالإدارة العامة تستعمل دائماً وكقاعدة عامة الأساليب والطرق الوقائية في القيام بأعمالها، إذ نجد أن القرارات الصادرة بتوقيع جزاءات إدارية عامة محاطة بجملة من الضمانات الوقائية.

فالطابع الإجرائي لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة يعتبر في حد ذاته ضماناً أكيدة بالنسبة للمخاطبين به، فقد يشترط المشرع لصحة توقيع بعض الجزاءات الإدارية العامة، أخذ رأي جهة أو لجنة يحددها وكذلك إخطار صاحب الشأن، فكل هذه تعتبر من أهم الضمانات الإجرائية الأساسية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة<sup>(2)</sup>، بالإضافة إلى ضرورة تسبب الجزاءات الإدارية العامة والذي يعتبر أهم الضمانات الشكلية.

1 - عمار عوايدي، المرجع نفسه، ص 31.

2 - عبد العزيز خليفة، المرجع لسابق، ص 33.

وسنتناول كل هذه الضمانات الإجرائية والشكلية لمشروعية  
الجزاء الإدارية العامة فيما يلي:

## الفرع الأول

### الضمانات الإجرائية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة

يعتبر الطابع الإجرائي لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة في حد ذاته  
ضمانة أكيدة بالنسبة للمخاطبين به ، حيث تتمثل تلك الضمانات فيما  
يتطلبه توقيع بعض الجزاءات الإدارية العامة من استطلاع رأي جهة معينة  
قبل إصدار قرار العقوبة إضافة إلى موافقة لجنة فنية في بعض الحالات  
وإخطار صاحب الشأن.

#### أولاً: أخذ رأي لجنة فنية:

فقد يشترط المشرع لصحة توقيع الجزاءات الإدارية العامة ، أخذ  
رأي جهة أو لجنة فنية يحددها القانون وذلك ضماناً لصواب الجزاءات  
الصادرة لما تتمتع به تلك اللجنة من مقومات فنية لا تمتلكها الإدارة.

ومن أهم الأمثلة على ذلك ما نصت عليه المادة 60 الفقرة الأولى  
من القانون رقم 90- 29 المتعلق بالتهيئة والتعمير حيث أنه "يخضع  
كل هدم كلي أو جزئي للبناء لرخصة الهدم في المناطق المشار إليها في  
المادة 46 من هذا القانون أو كلما اقتضت ذلك الشروط التقنية والأمنية  
أو هو نفس الشيء لرخصة البناء."<sup>(1)</sup>

---

1- عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مجلة  
المفكر، العدد الثالث، ص 12- 15.

فنص هذه المادة يوضح أن هناك أمورا تقنية تستدعي أخذ لجنة فنية مختصة وعادة تتكون هذه اللجان من مهندس معماري ومهندس مدني وخبراء في مجال التعمير مثل المرقى العقاري.

فأمر بالهدم هو جزاء خطير جدا ويستدعي أخذ رأي لجنة فنية متخصصة حيث نجد دائما في مجال التهيئة والتعمير أن القانون رقم 90- 29 ينص بموجب المادة 66 على " زيادة على ضباط وأعوان الشرطة القضائية يؤهل المتصرفون الاداريون والمهندسون المعماريون والأسلاك التقنية الأخرى التابعة لإدارة السكن والعمران<sup>1</sup> التي تحدد قائمتهم عن طريق التنظيم بمعاينة المخالفات "وتنص المادة 67 من نفس القانون " تؤدي معاينة المخالفة إلى تحرير محضر يسرد فيه العون المؤهل قانونا، الوقائع وكذا التصريحات التي تلقاها " وتنص المادة 68 كذلك " يوقع المحضر من طرف العون الذي عاين المخالفة وكذا مرتكب المخالفة". وفي حال رفض المخالف التوقيع، يعتد بالمحضر إلى حين إثبات العكس.

ويرسل المحضر في غضون اثنين وسبعون ساعة إلى الجهة القضائية المختصة وترسل نسخة منه إلى الوالي المختص إقليميا في أجل لا يتعدى سبعة أيام من تاريخ معاينة المخالفة.

ووفقا للنصوص القانونية السابقة فإن قانون التهيئة والتعمير يستوجب أخذ رأي لجنة فنية تقنية في المخالفات المتعلقة بالبناء

---

1- عززي الزين، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة الفكر

البرلماني، العدد 09 لسنة 2005.

والتعمير،<sup>(1)</sup> وذلك لأن لهذه الأخيرة دراية علمية وتقنية متخصصة والتي على أساسها يتم توقيع الجزاءات الإدارية العامة على المخالف.

فالجزاءات الإدارية العامة لا يتم توقيعها إلا بعد أخذ رأي اللجنة الفنية المتخصصة، بل وفي بعض الأحيان تكون هذه الجزاءات مقترنة بضرورة موافقة تلك اللجنة.

لكن على الرغم من أن رأي اللجان الفنية التي استلزم المشرع استشارتها قبل اتخاذ بعض الجزاءات الإدارية يكون في حقيقته رأياً استشارياً بوسع الإدارة أن تأخذ به أو تطرحه جانبا متخذة قرارها على عكس مضمونه، إلا أن التفاوضي على العرض على تلك اللجنة إبتداء من شأنه إبطال القرار لصدوره على نحو مخالف لمقتضى القانون، بحيث صدر القرار مخالفا لشكل جوهرى والذي يؤدي غيابه إلى إبطال القرار الإداري المتضمن للجزاء.<sup>(2)</sup>

وعلى العموم فأخذ رأي اللجنة الفنية التقنية هو ضمانته بالنسبة للشخص المخالف ضد التعسف وهو ضمانته أكيدة بالنسبة للإدارة في عدم هضم حقوق الأفراد، ففي مجال التهيئة والتعمير يصدر القرار بهدم البناء في أجل ثمانية أيام عن رئيس المجلس الشعبي البلدي إبتداء من تاريخ إستلام محضر إثبات المخالفة من اللجنة التقنية وينفذ هذا القرار مباشرة،<sup>(3)</sup> فالجزاء الإداري الصادر بالهدم جزاء فيه من الخطورة ما

---

1 - عزري الزين، المرجع السابق، ص23.

2 - عزري الزين، المرجع السابق، ص33.

3 - محمد الهادي لعروق التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية، ملتمى حول تسيير الجماعات المحلية، 9-10 جانفي 2002، جامعة منتوري، قسنطينة.

يجعل المشرع يضع لجنة فنية للإحاطة بكل الجوانب التقنية والفنية لهذا  
الجزء.

### أهم المخالفات الادارية وعقوباتها في قانون التعمير الجزائري:

القانون أو المرسوم	المادة	المخالفة	العقوبة
قانون رقم 90- 29 مؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1411 الموافق 1 ديسمبر سنة 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير <sup>(1)</sup>	76 77 78	إنجاز أشغال بناء تنتهك بصفة خطيرة الأحكام القانونية والتنظيمية السارية المفعول في مجال التهيئة العمران. تنفيذ أشغال أو تجاهل الالتزامات التي يفرضها هذا القانون والتنظيمات المتخذة لتطبيقه أو الرخص التي تسلم وفقا لأحكامه سواء قام بهذا التجاهل مستعملي الأرض أو المستفيدين من الأشغال أو المهندسين المعماريين أو المقاولين أو الأشخاص الآخرين المسؤولين عن تنفيذ الأشغال المذكورة.	غرامة تتراوح ما بين 3000 دج و 300.000 دج . الحبس لمدة شهر إلى 6 اشهر في حالة العودة إلى المخالفة.
المرسوم التنفيذي رقم 91- 176	75 76 77	عدم الاستجابة للأمر بهدم الجدران أو المباني	منع الإقامة بذلك المبنى .

1 - الجريدة الرسمية، العدد رقم 52 الصادرة في 02 ديسمبر 1990.

القانون أو المرسوم	المادة	المخالفة	العقوبة
المؤرخ في 14 ذو القعدة 1411 الموافق 18 ماي 1991 يحدد كيفيات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة الهدم وتسليم ذلك. (1)	78	أو البناءات الآيلة للانهيار. عدم الاستجابة للأمر بترميمها في الأجل المحدد.	القيام بالأشغال على نفقة المالك. تطبيق العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات
مرسوم تشريعي رقم 94 - 07 مؤرخ في 7 ذي الحجة عام 1414 الموافق 18 ماي 1994 يتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري. (2)	50	تشديد بناية بدون رخصة بناء على أرض تابعة للأمالك العمومية الوطنية. - تشييد بناية على أرض تابعة للأمالك الخاصة الوطنية أو ملكية خاصة تابعة للغير. - تشييد بناية لا تطابق مواصفات رخصة البناء.	هدم القسم من الأشغال المرتبطة بموضوع أمر توقيف الأشغال على نفقة مرتكبي المخالفة ودون اللجوء إلى قرار من العدالة.

1- الجريدة الرسمية، العدد رقم 23 الصادر في 22 مارس 1991.

2- الجريدة الرسمية، العدد رقم 32، الصادرة في 25-05-1994.

القانون أو المرسوم	المادة	المخالفة	العقوبة
		عدم القيام بإجراءات التصريح والإشهار . - عدم وضع اللافتة المبينة لمراجع رخصة البناء. - عدم التصريح بفتح الورشة أو إتمام الأشغال. - انتهاك الأمر بتوقيف الأشغال.	

- أهم القوانين واللوائح التنظيمية التي تضمنت جزاءات ادارية عامة لحماية البيئة في الجزائر:
- القانون رقم 10/03 المؤرخ في 20/07/2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة (1)
- القانون رقم 83 - 03 المؤرخ في 05/02/1983، المتعلق بحماية البيئة (2)
- المرسوم رقم 74 - 156 المؤرخ في 12 يوليو 1974، يتضمن إحداث لجنة وطنية للبيئة (3)
- القرار المؤرخ في 09 ابريل 1975 يتضمن تنظيم وتسيير الكتابة الدائمة للجنة الوطنية للبيئة .

1 - الجريدة الرسمية، العدد رقم 43 لسنة 2003.

2 - الجريدة الرسمية، العدد رقم 06 لسنة 1983 .

3 - الجريدة الرسمية، العدد رقم 59 الصادرة في 23 جويلية 1974.

- المرسوم 77- 119 المؤرخ في 15 أوت 1977 ، ينهي مهام اللجنة الوطنية للبيئة
- المرسوم 84- 126 المؤرخ في 19 ماي 1984 يحدد اختصاصات وزير الري والبيئة والغابات و نائب وزير المكلف بالبيئة و الغابات.(1)
- المرسوم 85- 131 المؤرخ في 21 ماي 1985 ، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الري والبيئة والغابات.
- المرسوم التنفيذي رقم 94- 247 مؤرخ في 10 غشت 1994 ، يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري .(2)
- المرسوم التنفيذي رقم 94- 248 مؤرخ من 10 غشت 1994 ، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري .
- المرسوم التنفيذي رقم 95- 107 مؤرخ في 12 أبريل 1995 ، يحدد تنظيم المديرية العامة للبيئة .(3)
- المرسوم التنفيذي رقم 96- 59 ، مؤرخ في يناير 1996 ، يتضمن مهام المفتشية العامة للبيئة وتنظيم عملها .(4)
- المرسوم رئاسي رقم 96- 01 المؤرخ في 05 جانفي 1996 ، والمتعلق بكتابة الدولة للبيئة .(5)

1 - الجريدة الرسمية، العدد رقم 21 الصادرة في 22 ماي 1984.

2 - الجريدة الرسمية، العدد رقم 53 لسنة 1994.

3 - الجريدة الرسمية، العدد رقم 23 لسنة 1995.

4 - الجريدة الرسمية، العدد رقم 07 لسنة 1996

5 - الجريدة الرسمية، العدد 01 لسنة 1996.

- المرسوم التنفيذي 01-08 ، صلاحيات وزير تهيئة الإقليم والبيئة. (1)
- المرسوم التنفيذي 01-10 المؤرخ في 07 يناير 2001، والمتضمن إحداث المفتشية العامة في وزارة تهيئة الإقليم والبيئة وتنظيمها وسيرها. (2)

### ثانياً: إخطار صاحب الشأن:

يتعين على الإدارة إحاطة الأفراد بأوجه المخالفة المنسوبة إليهم وإعطائهم مهلة للعدول منها وإزالة أسبابها بإنذارهم وتبين لهم بوضوح اتجاه نيتها إلى توقيع الجزاءات المقررة لتلك المخالفة في حالة عدم الامتثال وتصويب الأوضاع بما يتفق مع أحكام القانون في خلال المهلة المحددة. (3)

وتبطل الجزاءات الإدارية العامة إذا وقعت دون إخطار مرتكبها أو تم إخطاره على محل إقامة قديم رغم أنه سبق وأبلغ الإدارة بتغييره إلى محل إقامة جديد، حيث يقوم ذلك مقام عدم الإخطار مما يؤدي إلى بطلان قرار الجزاء لافتقاده لإجراء جوهري. (4)

وقد يكتفي المشرع بإلزام الإدارة بإخطار الجهة المنسوبة إليها مخالفات قبل توقيع الجزاءات الإدارية العامة، تاركا لجهة الإدارة سلطة تقدير مهلة للمخالف لإزالة أسباب المخالفة وقد يحدد المشرع مهلة الإنذار

1 - الجريدة الرسمية، العدد 04 الصادرة في 14 يناير 2001.

2 - الجريدة الرسمية، العدد رقم 04 لسنة 2001.

3 - عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص 38.

4 - المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 707 لسنة 37 ق، جلسة 1983/03/31، مجلة ادارة هيئة قضايا الدولة، ديسمبر 1983، ص 83 ومابعداها.

بإزالة أسباب المخالفة وهنا يتعين على جهة الإدارة الالتزام بتضمين إخطارها لتلك المدة وإلا كان الإخطار باطلا، مما يستتبع بطلان قرار العقوبة المستند إليه، وبالتالي فإن اتخاذ قرار العقوبة دون مراعاة الإخطار أو مهلة إزالة أسباب المخالفة يؤدي إلى بطلان هذا القرار.

## الفرع الثاني

### الضمانات الشكلية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة

إن فرض الجزاءات الإدارية العامة من طرف السلطة الإدارية، يجب أن يكون مسببا وهذا يتضمن أهمية كبيرة على كافة النواحي، فالتسبب يحمي الإدارة من تعسفها إذ تكون عقوباتها مسببة، أما بالنسبة لمن صدرت بشأنه العقوبة فإن أهمية تسبب قرار العقوبة بالنسبة له تتجلى في إحاطته بدوافع إصدار هذا القرار والتي يحدد في ضوءها موقفه منه، إما امتناعا وقبولاً وإما رفضاً وطعناً عليه أمام القضاء إذا ما اعتقد في خطأه.

فالعقوبات الإدارية العامة ذات طبيعة جزائية ومن شأنها المساس بحقوق الأفراد وحررياتهم ولذلك يكون القرار الصادر بها مسببا ويبطل تخلفه ذلك القرار وقد اعتبره المجلس الدستوري الفرنسي من الشكليات الجوهرية.<sup>(1)</sup>

وتبدو فائدة التسبب لجهة الإدارة مصدرة القرار في أن الالتزام به سيدفعها بعين فاحصة ومحضة للوقائع بشكل دقيق مما يجنبها صدور مشوبا بعيب يؤدي به إلى البطلان، الأمر الذي يؤدي إلى تقرير المسؤولية

---

1- G. Morange, op. cit. p67.

للإدارة كأثر لإلغاء هذا القرار مع ما يشكله ذلك من حرج لها حين توضع في جانب المخطئ مما يجعل المواطن لا يثق في قراراتها.<sup>(1)</sup>

### أولاً: مفهوم التسبب :

يعني تسبب القرار الإداري المتضمن لجزاء إدارية عامة، ذكر الإدارة في صلبه لمبررات إصداره ليحاط المخاطب به بالدوافع التي لأجلها تم عقابه.<sup>(2)</sup>

ورغم الإتحاد في الاشتقاق اللغوي بين تسبب الجزاءات الإدارية العامة وسببها إلا أن ثمة فارق جوهري بينهما مرجعه أن سبب توقيع الجزاء هو الحالة القانونية أو الواقعة التي دفعت الإدارة لتوقيعه في حين ان تسبب الجزاء والمنصب على مبررات توقيعه،<sup>(3)</sup> ولأن الجزاءات الإدارية العامة من شأنها المساس بحقوق الأفراد وحررياتهم فإن تسبب القرار الصادر بها غدا شكلا جوهريا واجب الاحترام يبطل تخلفه ذلك الجزاء باعتباره من الشكليات الجوهرية الواجبة الاحترام.

نعني باشتراط التسبب، اشتماله على البيانات الضرورية. مثل الوقائع الموجبة للعقوبة، والأسباب التي يبنى عليها القرار المتضمن جزاءات ادارية عامة، دون جهالة أو ابهام.

ويعتبر التسبب من الضمانات الهامة التي تكفل عدالة العقوبة الادارية، فهو فضلا على أنه يحقق المصلحة العامة، فإنه يحقق ايضا المصلحة الخاصة للمتهم من حيث ضمان عدالة العقوبة المسلطة عليه

---

1 - عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص44.

2 - عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص 45.

3 - عوايدي عمار، المرجع السابق، ص 191.

وحمایته من تعسف السلطة الادارية وجورها ، فضلا على أن التسبیب يمكن السلطة القضائية من تحري أسباب القرار والوقائع التي تبرر العقوبة الادارية والأسباب القانونية التي استتدت اليها الادارة في اصدار العقوبة بما يسمح لها - أي السلطة القضائية - من أعمال الرقابة على ذلك كله من حيث صحة تطبيق القانون على الوقائع،<sup>(1)</sup> وإذا كان الأصل الذي استقر عليه الفقه والقضاء الاداريين أن الادارة غير ملزمة بتسبیب قراراتها إلا بوجود نص، أي أوجب القانون عليها ذلك لما له من أهمية والمثال على ذلك في المجال التأديبي في التشريع الجزائري نجد أن تسبیب القرار التأديبي ضروريا وذلك بنص صريح في القانون الأساسي للوظيفة العامة، حيث نص عليه في المادة 125 من الأمر 59/85 واشترطه في المادة 126، وقال في الأولى "تقرر السلطة عقوبة الدرجة الأولى بمقرر الأسباب".<sup>(2)</sup>

وفي الثانية عقوبة الدرجة الثانية بمقرر مبین الأسباب، وتناوله أيضا في الأمر 06/03 المتعلق بالوظيفة العامة في المادة 165 "تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر، العقوبة التأديبية من الدرجة الأولى والثانية، بعد حصولها على توضیحات كتابية من المدعي. ويرتبط تسبیب الجزاءات الادارية العامة في غير مجالي التأديب الوظيفي او المجال التعاقدی بالضمانات الأخرى سواء السابقة لتوقيع العقوبة أو اللاحقة لها، ويتمثل هذا الارتباط في تمكن المخالف من

---

1- علي جمعة محارب، التأديب الاداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة، دار الثقافة، 2004، ص 306.

2- القانون رقم 85-59 المؤرخ في 23/03/85 المتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الادارات العمومية.

التحقق بأن المخالفة التي ووجهت له في الاتهام هي التي تمت معاقبته عليها ، وكذلك تمكن المتهم من الدفاع عن نفسه، إذ أن تسبب الجزاء، يسهل مهمة الدفاع بتمكينه من معرفة الوقائع والأسباب التي ينازعها في ذلك الجزاء.

أما بالنسبة لما بعد توقيع الجزاء، أي المرحلة التي تلي توقيع العقوبة، فتتمثل في رقابة القضاء الإداري على السلطة الإدارية، عند تكييفها للأعمال التي اعتبرتها مخالفة، ومدى تناسب المخالفة مع العقوبة المقررة على المخالف، ولذلك جعل المشرع هذا العنصر ضروري وضمنا هاما للمخالف في المجال الإداري ويتضمن تسبب الجزاءات الإدارية ثلاث عناصر هامة أجمع الفقه والقضاء عليها، وهي:

**1 - تحديد الوقائع الموجبة للعقوبة :** وهذا يقتضي أن تذكر السلطة، وتبين بوضوح الوقائع التي تستند اليها العقوبة بحيث يستطيع الموظف أو أي شخص آخر معرفة أسباب القرار الصادر في حقه بالعقوبة، من مجرد قراءته له.

**2 - بيان الأسس القانونية التي بني عليها الجزاء الإداري:** وهذا العنصر يقتضي أن يتضمن التسبب الفعل الايجابي أو السلبي الذي يعد جريمة تأديبية، وهو فعل ينطوي على الاخلال بواجب من الواجبات المفروضة على الموظف والمحددة في القانون.

**3 - الرد على ما يبيده المتهم من أوجه دفاع :** ويبقى هذا العنصر مناقشة أقوال وأدلة الموظف، فإذا لم يرد القرار التأديبي في أسبابه على دفع المتهم، أو كان الرد قاصرا فإنه يمكن ابطال القرار لهذا السبب أو ذلك .

## ثانيا : أهمية تسببب الجزاءات الإدارية العامة:

لا يخلو تسببب الجزاءات الإدارية العامة من أهمية على كافة الأصعدة وبالنسبة لكل الأطراف سواء كان الإدارة أو المخاطبين بها، بل وحتى بالنسبة للقاضي الإداري.

### 1- بالنسبة للإدارة:

تبدو فائدة التسببب بالنسبة لجهة الإدارة مصدرة العقوبة في أن الإلتزام به سيدفعها للدراسة بدقة متناهية وتحليل الوقائع بشكل معمق حتى يجنبها ذلك إصدار الجزاء وهو مشوب بعيب يؤدي إلى البطلان،<sup>(1)</sup> بالإضافة إلى ما يشكله من حرج وتهتز ثقة المتعاملين والأفراد بها، فالتسببب يبين مدى شفافية الإدارة.

### 2- بالنسبة للمخاطب بالجزاء:

بالنسبة لمن صدرت بشأنه العقوبة فإن أهمية تسببب الجزاء تتجلى في إحاطته بدوافع إصداره والتي يحدد في ضوءها موقفه منه، إما إمتناعا أو قبولا أو طعنا عليه أمام القضاء.<sup>(2)</sup>

### 3- بالنسبة للقاضي الإداري:

لتسببب الجزاءات الإدارية العامة أهمية خاصة بالنسبة للقاضي الإداري ويتجلى ذلك حال أعمال رقابته على مشروعياته، حيث يتبين له مدى إصابة الإدارة أو خطئها في إصداره استنادا لما ساقته من أسباب تبرره.

1 - محمد سامي الشوا، المرجع السابق، ص 333.

2 - عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص 46.

إضافة إلى ذلك التسبب له فائدة عملية حيث يؤدي إلى التقليل من طعون إلغاء قرارات العقوبات الإدارية أمام القضاء الإداري.

وكما سبق القول فتسبب القرارات الصادرة بتوقيع جزاءات إدارية عامة هو أهم الشروط الشكلية الجوهرية التي تؤدي إلى مشروعية القرارات، حيث يترتب على عدم مشروعيتها، تحريك وإقامة الطعون المختلفة "الطعون الإدارية والطعون القضائية" وكذلك التعويض عن الأضرار المترتبة عليها.<sup>(1)</sup>

### ثالثا: ضوابط تسبب الجزاءات الإدارية العامة:

التسبب هو وسيلة لبلوغ غاية حسن تطبيق الجزاءات الإدارية العامة وتمكينها من أن تصل إلى تحقيق غايتها المرجوة، لذلك لا بد من إحترام مجموعة ضوابط استقر عليها القضاء الإداري، تؤدي في جملتها إلى تحقيق الهدف الذي لأجله تقرر ذلك الجزاء وأهمها:

- 1- يجب أن يكون تسبب الجزاء الإداري معاصرا لصدوره.
- 2- يجب ان يكون معلنا لصاحب الشأن<sup>(2)</sup>.
- 3- يجب أن يكون مفصلا بالدرجة التي تتفق مع صفة هذا القرار.
- 4- يجب أن يكون التسبب واضحا حتى تتجلى منه المبررات التي لأجلها أقدمت الإدارة على إصداره.

---

1 - عمار عويدي، المرجع السابق، ص 166.

2 - المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 4898 لسنة 46 ق، جلسة 1994/06/16، مجلة العولم القانونية والاقتصادية، العدد الثاني، 1995، ص 17-15.

وقد استلزم القضاء لصحة التسبيب وروده محددًا بواقعة بذاتها أو بشخص بعينه أو بمجموعة من الأشخاص يشتركون في تماثل الوقائع المنسوبة إليهم تماثلاً نوعياً وظرفياً، فلا يجوز أن يكون عاماً يتعلق بطائفة من الأشخاص أو المواقف المتباينة، حتى ولو كانت تجمعها رابط الحدث طالما تفاوتت ظروفهم وتباينت مراكزهم<sup>(1)</sup>، فلا يجوز إذن أن يرد تسبيب الجزاءات الإدارية العامة شاملاً لعدد من الأشخاص مختلفي المراكز القانونية حيث يتعين أن يختص كل شخص بأسباب تتفق مع ما يتصف به مركزه القانوني واحترام الضوابط السالفة الذكر يعتبر ضماناً جوهرية لمن صدر بشأنه قرار الجزاء، وقصور هذه الضوابط يحول دون تحقيق الغاية منه.

## المطلب الثاني

### الضمانات الموضوعية لمشروعية الجزاءات الإدارية العامة

الجزاء الإداري هو إحدى الآليات التي تلجأ إليها الدولة من أجل تحقيق أهدافها وهو شأنه شأن أي جزاء آخر غايته العقاب على التقصير في أداء التزام ما، والخاصية الأولى لنظام الجزاءات الإدارية العامة تكمن في عدم توحيدها بشكل كامل مثل قانون العقوبات، لكن الفقه يعتبرها بمثابة قانون عقوبات متستر.

فمن الصعوبة وضع تحليل يرتكز بالضرورة على النصوص القانونية والأحكام القضائية ويسبب ذلك عدم وجود نظام قانوني موحد للجزاءات الإدارية العامة.

---

1 - محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 196.

لكن هذه الأخيرة تحكمها بعض القواعد الأساسية والتي تعتبر بمثابة الضمانات الكبرى لها، بالإضافة إلى الضمانات الشكلية والإجرائية السابق تناولها والتي لا تكفي بمفردها لتقرير مشروعية القرار الصادر بتوقيع جزاءات إدارية، بل يجب أن يضاف إليها ضمانات موضوعية هدفها تأكيد إتساق هذه الجزاءات مع مقتضيات العدالة.

فيجب أن تتصف هذه الجزاءات الإدارية بالشرعية ولا شخصية وأن لا تتعدد عن مخالفة واحدة، إضافة إلى ضرورة تناسبها مع المخالفة المقترفة مع عدم رجوعيتها<sup>(1)</sup>، وسنتناول ذلك على التفصيل التالي.

## الفرع الأول

### شرعية وشخصية ووحدة العقوبة

إن مبدأ شرعية الجزاءات الإدارية العامة وشخصية ووحدة هذه الجزاءات يعتبر من أهم الضمانات الموضوعية لمشروعية هذه الجزاءات.

فوفقاً لمبدأ شرعية الجزاءات الإدارية فإنه لا يجوز للإدارة توقيع عقوبة لم يرد بشأنها نص قانوني والذي يتعين أن تكشف ألفاظه عنها بصورة دقيقة ومحددة، أما مبدأ شخصية الجزاءات الإدارية، فيعني أن تتعلق تلك الجزاءات بشخص المخالف فاعلاً كان أو مساهماً بفعله السلبي أو الإيجابي أما وحدة الجزاءات الإدارية العامة، فينبغي عدم جواز توقيع عقوبتين إدارتين أصليتين عن مخالفة واحدة،<sup>(2)</sup> ونتناول هذه المبادئ بالتفصيل فيما يلي:

---

1 - عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص 53 وما بعدها.

2 - محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دراسة فقهية، دون سنة نشر، 2007، ص 123.

## أولاً: شرعية الجزاءات الإدارية العامة:

يعد مبدأ الشرعية من المبادئ الأساسية في قانون العقوبات،<sup>(1)</sup> وفي الشريعة الإسلامية كذلك، فمبدأ "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص" أي لا يمكن عدّ فعل أو تركه جريمة إلا بنص صريح يحرم الفعل أو الترك، فإذا لم يرد نص صريح فلا مسؤولية ولا عقاب على فعل أو ترك، وهذا المبدأ نجد الإشارة إليه في جملة من الآيات كقوله تعالى ﴿وَمَا كُنَّا مُعَذِّبِينَ حَتَّى نَبْعَثَ رَسُولًا﴾،<sup>(2)</sup> كما نجد الإشارة إليه في قاعدتين أصوليتين هما: «لا حكم لأفعال العقلاء قبل ورود النص»، والثانية: «الأصل في الأشياء والأفعال الإباحة».<sup>(3)</sup>

ويطبق أيضا في المجال الإداري ولكن بشيء من المرونة سواء من حيث مدلوله أو من حيث نتائجها.

إن مبدأ شرعية العقوبة في المجال الإداري، إنما يستهدف إحاطة الشخص مقدما بالالتزامات التي يترتب على مخالفتها إنزال العقاب به، وأن يحاط أيضا بما يمكن أن يكون عليه هذا العقاب، ليتبين للشخص مركزه ووضع، وليكون على بينة من أمره، وهذا يستلزم عدة ضوابط شرعية منها، أن يكون منصوص عليها في التشريع، وأن تكون صادرة عن سلطة مختصة، وأن تكون بعد اتباع الإجراءات، وطبقا للضمانات المقررة قانونا، وهذا له ما يبرره باعتبار الجزاء يرتبط بالمصالح العليا

---

1- عبد الأحد جمال الدين، في الشرعية الجنائية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، العدد الثاني، ص 36 وما بعدها.

2- سورة الإسراء: الآية 15.

3- محمد شلال العاني و عيسى العمري، فقه العقوبات في الشريعة الإسلامية، ص 52-

للمجتمع و القيود التي ترد عليه ما هي في الحقيقة الا الحدود الطبيعية لمبدأ المشروعية.<sup>(1)</sup>

كما يجب أن تكون العقوبة مناسبة للجريمة الصادرة في شأنها، فإذا لم تحترم هذه الضوابط وقعت العقوبة باطلة.<sup>(2)</sup> فانطلاقاً من المبدأ العام للقانون، لا عقوبة ولا جريمة إلا بنص، والذي ينصرف إلى العقوبة بصفة عامة، سواء كانت جنائية أو تأديبية أو ادارية، ومن ثمة فلا يجوز توقيع عقوبة لم ينص عليها المشرع بنص صريح، وهذا يعني ان السلطة الادارية، لا يمكنها ان تختار العقوبة المراد توقيعها إلا من بين العقوبات التي نص عليها القانون حتى وإن كانت أخف شدة من التي كان يجب توقيعها، أو جاءت بناء على رضا المخالف، فهذا لا يخرجها من دائرة البطلان لأن مركز المخالف والعقوبة التي تسلط عليه من الأمور التي يحددها القانون، ولا يجوز الاتفاق على خلافها.

وتجدر الإشارة في هذا المجال، الى المرونة الموجودة عند تطبيق مبدأ الشرعية، بالنسبة للعقوبات الادارية عنه في العقوبات الجنائية. بحيث أن المشرع الجنائي قد حدد على سبيل الحصر العقوبات الجنائية وحدد عقوبة معينة لكل جريمة وجعل السلطة التقديرية للقاضي محصورة في نطاق الحد الأقصى والأدنى. أما في المجال الاداري، فقد حدد المشرع على سبيل الحصر العقوبات الادارية التي يجوز توقيعها، بالإضافة الى السلطة الممنوحة للإدارة في تحديد بعض الجزاءات الادارية كما سبق بيانه، حيث تقوم بالموازنة بين الجرم والعقوبة والسبب في ذلك يرجع إلى

---

1- وهذا ما يفسر معالجة الفرنسيين لها تحت عنوان " موازنة مبدأ المشروعية".

2- عبد الوهاب البنداري . العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة، دون دار نشر، 1995، ص 29-30.

حدائفة النظام العقابى الاءارى واءنوع آجالاءه؁ فلم يسع المشرع أن يحصر الأفعال الاءى آعد مخالفاء اءارىة وءه فقط بل للإءارة الءق فى ممارسة هذا الاآصاص كءلك؁ ولم يحصر العقوباء الاءارىة لكل آرئمة؁ آبر أن هذه السلطة الآءءبرىة الواسعة الممنوحة للإءارة؁ آآآفى فى آالة ما إذا نص المشرع صراآة على آسلىط عقوبة معئنة بالنسبة لآرئمة معئنة فى هذه الآالة آلآزم بآوقىع آلك العقوبة عند آبوء المخالفة؁ وإلا وقع القرار باطلا.

ويعنى هذا المبدأ أنه لا آبوز للإءارة آوقىع عقوبة لم ىرد بشأنها نص قانونى والذى ىآعئ أن آكشف أفاظه عنها بصورة آءققة ومآءة وإذا كان مبدأ أنه لا آرئمة ولا عقوبة بغير نص مآفق علىه فى نطاق الآرائم الآنائبة فإنه لا آبوز الآفاضى عنه بالنسبة للآزاءاء الإءارىة العامة؁ آىآ آمس آلك العقوباء آقوق الأفراد وآرئاءهم العامة؁ الأمر الذى ىآعئ معه آآرى وآوء نص ىقرر العقوبة الاءى آآآه نبة الإءارة إلى آطبآها من عدمه؁ ومبدأ شرعية الآزاءاء الإءارىة العامة ىآآبر بمآابة الآزام بالنسبة للسلطاء الإءارىة بما ىمآله ذلك من ضمانة لآماية آقوق وآرئاء الأفراد.<sup>(1)</sup>

فالآزاء الإءارى ىسآلآزم لشروعئته ألا آآءم الإءارة على آآآاهه إلا بناء على نص قانونى؁ باآآباره ىمس آقوق الأفراد؁ ولا ىآور الءءىث عن مبدأ شرعية الآزاءاء الإءارىة العامة؁ إلا بالنسبة للإآراءاء الصاءرة عن الإءارة وآآمل طابع العقاب نآئجة لمخالفة إءارىة مآءة سلفا آال آبوء ارآكابها؁ أما آلك الاءى لا آآمل معنى العقاب فىمكن إآئانها ءون آآآة إلى نص ىقررها وءلك لءآول مآل هذا الأمر

---

1 - مآء سعء فوءة؁ المرجع السابق؁ ص 205.

في نطاق السلطة التنظيمية لإدارة نظرا لما تحمله من صدى لإدارة الأفراد واستجابة لتلبية حاجياتهم<sup>(1)</sup>

ونفرق بين نوعين من شرعية الجزاءات الإدارية العامة،<sup>(2)</sup> وهي:

## 1- الشرعية الشكلية:

تتطوي الشرعية الشكلية على وجود نص قائم كحد أدنى ولكن يجب أن يتضمن أيضا وجود نص له طابع تشريعي أي النص التجريمي يكون صادر عن السلطة التشريعية أصلا وعن السلطة الإدارية استثناء كما سبق الإشارة إليه.

## 2- الشرعية الموضوعية:

يقصد بالشرعية الموضوعية أن يلتزم المشرع بأن يحدد أركان الجريمة الإدارية تحديدا واضحا لا لبس فيه ولا غموض ويبين العقوبة المقررة لها، حيث أن النص التجريمي يتألف من عنصرين هما، عنصر التجريم ويقصد به بيان الفعل سواء كان إيجابيا أو سلبيا والذي يجرمه المشرع والعنصر الثاني هو تحديد نوع العقوبة وبيان مقدارها.<sup>(3)</sup>

## ثانيا: شخصية الجزاءات الإدارية العامة:

من أهم المبادئ التي يركز عليها القانون الجنائي هو شخصية العقوبات،<sup>(4)</sup> وهو نفس المبدأ المطبق في المجال الإداري حيث أن المسؤولية عن الجرائم الإدارية هي مسؤولية شخصية أي أن العقوبة

---

1 - نعيم عطية، المرجع السابق، ص 131 وما بعدها.

2 - محمد سامي الشابي، المرجع السابق، ص 151 - 153.

3 - لا عقوبة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم.

4 - نعيم عطية، المرجع السابق، ص 163.

شخصية بمعنى لا يجوز أن تنفذ العقوبة على شخص عن جريمة ارتكبها غيره.

فيتصل مبدأ شخصية الجزاءات الإدارية العامة بشخص المستحق لتوقيعها فاعلا كان أو مساهما بفعله السلبي أو الإيجابي في اقترافها، إن هذا المبدأ يعني أن العقوبة لا تنال إلا الشخص المخالف، أو المسؤول عن المخالفة الإدارية دون غيره. وهو بصفه عامة مقرر في جميع المجالات سواء التأديبي أو الجنائي وكذلك الإداري ولو لم يوجد نص عليه، فهذا المبدأ ينبع من ضمير العدالة، وتطبيقا لذلك فإن المسؤولية الإدارية شأنها شأن المسؤولية الجزائية، مسؤولية شخصية ومن ثم يتعين لإدانة المخالف، ومجازاته إداريا في حالة شيوع التهمة بينه وبين غيره، أن يثبت أنه وقع منه فعل سواء كان فعل ايجابي أو سلبي، " يعد مساهمة في وقوع المخالفة الإدارية، وفيما عدا ذلك فلا يكون ثمة ذنب إداري، وبالتالي لا مجال لتوقيع العقوبة الإدارية لعدم توافر ركن من أركانها وهو السبب، ومع هذا فإنه من الناحية الواقعية لا تتوقف آثار العقوبة الإدارية عند شخص المخالف، بل قد تمتد لتصيب غيره أدبيا أو ماديا، مثل أفراد أسرته، خاصة العقوبات المالية كالغرامة .

وإذا كان المقصود بمبدأ شخصية العقوبة الجنائية ألا تمس آثارها سوى شخص الجاني أو شريكه بصفة ذاتية، نجد كذلك أن نطاق الشخصية في الجزاءات الإدارية العامة ينحصر في الوحدة الإدارية محل المخالفة بغض النظر عن صاحبها.

ومن ثمة يمكننا القول باتسام مبدأ شخصية الجزاءات الإدارية العامة بالطبيعة العينية بحيث يؤدي مخالفته لها إلى بطلان لقرار الصادر بالجزاء وذلك لفقدانه ركن التسبب الذي يبرر إصداره.

ونظراً لارتبط مبدأ شخصية العقوبات الإدارية امتداد الآثار الضارة للجزاءات إلى غير شخص المخالف، حيث أن لكل عقوبة آثارها المباشرة التي تصيب ذوي الشخص المخالف،<sup>(1)</sup> وذلك مرجعه تعذر منع الآثار الضارة غير المباشر للجزاءات الإدارية والتي لن يدرأها سوى الامتناع عن توقيع الجزاءات الإدارية وهذا من شأنه أن يضيع الهدف من توقيعها.

وتجدر الإشارة إلى أن مبدأ شخصية العقوبات الإدارية ينحصر نطاقه في مجال الجزاءات الشخصية مثل الغرامة الإدارية، حيث لا يوجد هذا النطاق بالنسبة للعقوبات العينية كعقوبة إزالة العقار المشيد بدون ترخيص، حيث أن تلك العقوبة تكتسب صفة العينية لانصبابها على العقار محل المخالفة، الأمر الذي يجوز معه توقيعها بغض النظر عن اختلاف شخص مالك العقار وقت توقيع العقوبة عن مالكه السابق مرتكب المخالفة.<sup>(2)</sup>

### ثالثاً: وحدة الجزاءات الإدارية العامة:

وحدة الجزاءات الإدارية العامة تعني عدم جواز توقيع عقوبتين إداريتين أصليتين على مخالفة واحدة.

من المبادئ المقررة والمستقر عليه. عدم جواز العقاب على الواقعة الواحدة إلا مرة واحدة وهذا مبدأ مسلم به فقها وقضاء وتشريعاً، في جميع المجالات العقابية، سواء الجزائية أو التأديبية أو التعاقدية

---

1 - مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، رسالة دكتوراه، جامعة عين

شمس، 1975، ص 33.

2 - محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص 235.

أو الادارية ، فلا يجوز معاقبة الشخص المخالف على الذنب الإداري الواحد مرتين ، بجزائين أصليين ، ما لم ينص القانون صراحة على الجمع بينهما أو لجزائين لم يقصد المشرع اعتبار احدهما تبعا للآخر، وهذا من البديهيات التي تقتضيها العدالة الطبيعية ومن الأصول المسلم بها في أغلب التشريعات.<sup>(1)</sup>

وعليه ، أيا كان الجزاء الاداري الذي وقع أولا فإنه يوقع مرة واحدة ، مادام قد وقع طبقا للأوضاع القانونية الصحيحة. وتطبيقا لذلك ، فإنه إذا وقع جزاء على شخص مخالف عن فعل ارتكبه فإنه لا وجه بعد ذلك لتكرار الجزاء عن السلوك ذاته ، مادام هو سبب الجريمة الادارية ولا يسمح ايضا بتضمن قرار ، جزاء اداريا على فعل او واقعة واحدة أكثر من عقوبة واحدة. وذلك فيما عدا الحالات الاستثنائية التي ينص فيها المشرع صراحة على ذلك.

ومن جهة أخرى ، فإن المقرر في المجال الجنائي ، أن الشخص إذا ارتكب فعلا يكون عدة جرائم من أجل غرض واحد فإنه لا يعاقب عن كل فعل على حدى ، بل يعاقب بعقوبة واحدة على الفعل المكون للجريمة الأشد ، م 32 ق عقوبات جزائري ،<sup>(2)</sup> وهو نفس المبدأ المطبق بالنسبة للجريمة الادارية.

ولكن في هذا السياق ، يجب التمييز بين الحالات التي نكون فيها أمام ازدواج للعقوبة ، من غيرها. فلا مجال للتدرع بهذا المبدأ في حالة العقاب على جريمة مستمرة. بمعنى أنه إذا عوقب الشخص المخالف

---

1 - سعيد بوشعير ، الوظيفة العامة النظام التأديبي، طبعة 1989، ص 50-55.

2 - المادة 32 و المادة 35 من قانون العقوبات الجزائري.

بعقوبة معينة، عن جريمة معينة، ثم استمر في مخالفته بعد ذلك فإنه يعتبر مرتكباً لجريمة أخرى جديدة تالية للعقوبة التي سلطت عليه ومن ثمة فإنه يحاسب عنها مستقلة، وهذا المبدأ معتمداً في المجال التأديبي والجزائي. والاداري كذلك، كما لا يعتبر ازدواجا للعقوبة، الجمع بين العقوبة الادارية والجزائية. لأنهما دعويان مستقلتان عن بعضهما.

وعدم احترام هذا المبدأ يشكل اعتداء على نهائية العقوبات الموقعة من السلطة المختصة، بما يمثله من إخلال بما حازته من حجية إضافة لما في فرض عقوبتين عن مخالفة واحدة من انحراف صارخ عن مبدأ المشروعية.<sup>(1)</sup>

وقد ذهب بعض الفقه في المجال الإداري إلى اعتبار عدم احترام ضمانة وحدة الجزاء الإداري أشد خطورة من الانحراف في استعمال السلطة، فتوقيع الجزاء مرتين يمثل وصول سلطة العقاب لأوج طابعها التحكمي.<sup>(2)</sup>

ونجد أن ضمانة وحدة الجزاءات الإدارية العامة أساسها القانوني في احترام حجية الأمر المقضي به إذا كانت العقوبة الأولى موقعة بقرار إداري، حيث تمثل العقوبة الثانية مساساً بتلك الحجية في الحالتين<sup>(3)</sup>.

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي على عدم جواز تعدد الجزاءات الإدارية عن مخالفة واحدة، حيث اعتبر المجلس أن وحدة الجزاءات

---

1 - مصطفى عفيفي، المرجع السابق، ص 160.

2- عبد الفاتح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربي، 1998، ص 75 وما بعدها.

3 - عبد الفاتح حسن، المرجع السابق، ص 77.

الإدارية من القواعد العامة للقانون ومن ثمة فإن الإدارة تلتزم به ، بدون الحاجة إلى نص قانوني يقرره.<sup>(1)</sup>

ويخرج عن نطاق حظر التعداد العقابي عن ذات المخالفة العقوبات التبعية والعقوبات التي توقع عن المخالفات المستمرة إضافة إلى اختلاف طبيعة العقاب وهذا ما سوف نحاول إلقاء الضوء عليه فيما يلي:  
**أولاً: عدم تعارض العقوبات التبعية مع مبدأ وحدة الجزاءات**

العقوبة الأصلية لا يجوز تكرارها عن فعل واحد ، فهي التي قررها المشرع لمجابهة المخالفة بصفة أساسية ومن ثمة فإن من الجائز اقتران العقوبة الإدارية الأصلية بأخرى تكميلية أو تبعية وذلك عن ذات المخالفة ، ذلك أن العقوبة التكميلية هي تابعة ومكملة للعقوبة الأصلية بحيث لا يقوم استقلال حقيقي بينهما ، ومع ذلك فإنه يشترط لإقرار مشروعية اقتران عقوبة أصلية بأخرى تبعية دون أن يعد ذلك تعددا عقابيا ، ألا تكون السلطة موقعة العقاب قد استنفذت حال توقيعنا للعقوبة الأصلية ولايتها الجزائية<sup>(2)</sup>.

### **ثانياً: استمرار المخالفة:**

إذا لم يرتدع المخالف عن الاستمرار في عمله غير المشروع رغم عقابه عن إتيانه ، فإن للإدارة الحق في معاودة عقابه بعقوبة أشد ، حيث أن العقوبة الأولى غايتها دفعه للعدول عن الاستمرار في المخالفة ، دون أن يعد ذلك تعددا عقابيا يدخل في نطاق أعمال مبدأ عدم جواز تكرار العقاب عن مخالفة واحدة ، حيث يعد التمادي في الاستمرار في العمل غير

1 - محمد باهي أبو يوشي، المرجع السابق، ص 122.

2 - عبد الفاتح حسن، المرجع السابق، ص 98.

المشروع بمثابة مخالفة جديدة لم تستنفذ جهة الإدارة ولايتها العقابية بالنسبة لها، الأمر الذي يعطيها الحق في توقيع عقوبة مشدد لاقترافها ومن ثمة فإن عدم امتثال المخالف لعقوبة الفعل يعطي للإدارة الحق في إتباعها بعقوبة أخرى.<sup>(1)</sup>

وسبب معاودة العقاب على الجرائم الإدارية المستمرة هو منع المخالف من التماذي في المخالفة، بل ويعطي هذا الاستمرار في المخالفة للإدارة حق تكرار العقاب والتشدد فيه نظرا لإخفاق الجزاء الأول في ردع المخالف.

## الفرع الثاني

### تناسب الجزاء مع المخالفة وعدم رجوعيتها

الجزاءات الإدارية العامة تصدر لردع الشخص المخالف للنظام القانوني الإداري وبالتالي يجب أن تكون متناسبة مع تلك المخالفة، أي فيها من القدر المناسب لردع المخالف بمعنى التناسب بين العقوبة المقررة والمخالفة المرتكبة.

والجزاءات الإدارية العامة هي الأخرى تخضع للأصول العامة للنظم العقابية ومن أهمها مبدأ عدم الرجعية.

فتناسب الجزاءات الإدارية العامة مع ردع المخالفة وعدم رجوعيتها يمثل ضمانا أكيدة لجميع الأطراف وللإدارة على حد سواء.

---

1 - عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص 75.

## أولاً: التناسب بين المخالفة والجزاءات الإدارية العامة:

إن الجزاء الإداري يجب أن يكون عادلاً وملائماً للذنب الإداري. وذلك بأن يخلو من الإسراف في الشدة، أو الإمعان في الرأفة. لأن كلا الأمرين مجانب للمصلحة العامة، ولقد سبق أن رأينا أن المشرع وإن قام بتحديد بعض العقوبات الإدارية، إلا أنه لم يحدد جميع الجرائم. ولم يحدد بصفة مطلقة عقوبة مقررة لكل جريمة معينة مما يجعل مهمة الموازنة بين الفعل المرتكب، والعقوبة المراد تطبيقها، من اختصاص السلطة الإدارية، ومبدأ التناسب بين الفعل والجزاء هو مبدأ معمم في جميع المجالات الجنائية و الإدارية و التأديبية ومن الامثلة على هذا في التشريع الجزائري في المجال التأديبي في المادة 161 من الأمر 03.06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة حيث تنص " يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامه الخطأ، والظروف التي ارتكب فيها، ومسؤولية الموظف المعني، و النتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة او بالمستفيدين من المرفق العام".<sup>(1)</sup>

يقتضي التناسب بين المخالفة والجزاءات الإدارية العامة ألا تبالغ السلطة المعنية بتحديدده في اختياره، وإنما عليها أن تتخذ ما يكون ضروريا لمواجهة المخالفة الإدارية وما يترتب على اقترافها من آثار لردع المخالف ومنع غيره من أن يرتكب ذات فعله.<sup>(2)</sup>

1 - المادة 161 من الأمر 03.06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة.

2 - عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص 78 وما بعدها.

وتقدير خطورة المخالفة الإدارية أمر يستتج من طبيعة وظروف ارتكابه ومدى إضراره بالمصلحة العامة وتأثيره السلبي على أداء الجهاز الإداري لواجبه تجاه أفراد المجتمع.

والتناسب بين العقوبة المقررة والمخالفة المرتكبة إن هو إلا أحد الأصول العقابية الحديثة والتي تفرضها مقتضيات العدالة، ولا يعني عدم التناسب الإفراط في الشدة فقط وإنما يشمل الإسراف في الشفقة والذي ينطوي على تساهل غير مبرر مع المخالف بحيث لا تردعه العقوبة، الأمر الذي يغيره بمعاودة ارتكاب المخالفة أو التماذي فيها.<sup>(1)</sup>

وبالتالي فالإفراط أو التساهل في العقوبة الإدارية، كلاهما من المصلحة العامة ولا يحققان الغاية من الجزاء الإداري، فالتزام الإدارة حين تقريرها للجزاءات الإدارية بالتناسب بينها وبين المخالفة الإدارية يهدف لتحقيق التوازن المنشود بين مبدأ الفاعلية والضمان في مجال الجزاء الإداري والذي يتحقق به الهدف الإصلاحية للجزاءات الإدارية العامة.

ولا يقبل جعل تقدير الجزاءات الإدارية العامة من إطلاقات سلطة الإدارة حيث تخضع الإدارة في ممارسة سلطاتها بصفة عامة لقيود موضوعي هام وهو أن تكون ممارستها لها بقصد تحقيق المصلحة العامة والتي لا يحققها الجزاء المبالغ في شدته، الأمر الذي يتعين معه ضرورة إخضاع الجزاءات الإدارية العامة لرقابة القضاء ليقرر إذا تناسبت مع المخالفة.

وقد مرَّ قضاء مجلس الدولة وهو بصدد الرقابة على التناسب بين الجزاءات الإدارية والمخالفات الإدارية بمرحلتين، حيث أنكر على نفسه

---

1 - محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 114.

في المرحلة الأولى حقه في ممارسة تلك الرقابة، في حين أنه في المرحلة الثانية أقر لنفسه بحقه في رقابة تناسب المخالفة الإدارية مع العقوبة الموقعة كأثر لها.<sup>(1)</sup>

وقد اعتبرت المحكمة الإدارية العليا في مصر هذا التناسب شرطاً لازماً لمشروعية الجزاءات الإدارية، بل وأعطت لنفسها إضافة إلى إلغاء القرار بالجزاء المنسوب والغير متناسب مع المخالف حق تعديله إلى القدر الذي تراه مناسباً.<sup>(2)</sup>

في حين أن بعض الفقه لم يوافق المحكمة الإدارية العليا فيما ذهبت إليه من حقها في تعديل الجزاء الإداري، لأن رقابتها في هذا الشأن استثناء من الأصل العام الذي يترك للجهات الإدارية حرية تقدير خطورة الذنب الإداري واختيار العقوبات المناسب له.<sup>(3)</sup>

### ثانياً: عدم رجعية الجزاءات الإدارية العامة

عدم رجعية القانون: تعني أن المشرع لا يتناول بالعقاب أفعالاً ارتكبت قبل صدور التجريم، وقد تناولت الشرعية الإسلامية هذا المبدأ إذ قد أشارت عدة آيات إلى هذه القاعدة كقوله تعالى ﴿إِلَّا مَا قَدْ سَافَ﴾.<sup>(4)</sup>

1 - محمد سامي شوا، المرجع السابق، ص 84-85.

2 - المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 415 لسنة 25 ق، جلسة 1984/02/07، مجلة إدارة هيئة قضايا الدولة، سبتمبر 1984، ص 123.

3 - محمد مرغي خيرى، نظرية التعسف في استعمال الحقوق الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1978، ص 71.

4 - سورة النساء: الآية 21.

فمبدأ عدم الرجعية يقتضي أن لا يسوي الجزاء على ما إكتمل من وقائع قبل نفاذ النص العقابي الذي يجرمها، حيث أنها لم تكن مجرمة قبل هذا النفاذ، وحتى لا يفاجأ شخص بوقوعه تحت طائلة عقوبة عن فعل كان مباحا حال إتيانه له الأمر الذي يتنافر مع العدالة والتي تقتضي أنه لا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون.<sup>(1)</sup>

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في تبريره لسريان مبدأ عدم الرجعية على الجزاءات الإدارية باعتباره أصلا عاما لا يقتصر على النصوص الجنائية فحسب وإنما ينصرف إلى كل نص عقابي حتى ولو ورد في إطار غير جنائي.

وعلة عدم رجعية الجزاءات الإدارية العامة، أنها تصدر بقرار إداري وهذه القرارات لا تكون رجعية وفقا للمبادئ العامة للقانون والتي لا يجوز الخروج عليها إلا بنص قانوني، كما أنها من حيث مضمونها وآثارها عقوبة فتسري عليها قاعدة أنه لا عقوبة إلا بنص.

ويرد على ضمانات عدم رجعية الجزاءات الإدارية العامة، استثناءين يتمحور أولهما حول طبيعة المخالفة، في حين يراعي ثانيهما مصلحة المخالف

#### أ- رجعية القانون الجديد استنادا لطبيعة المخالفة:

إذا بدأ ارتكاب المخالفة في ظل قانون قديم وامتدت مراحلها حتى أظلمها قانون جديد، فتسري عليها أحكام هذا القانون الجديد،

---

1- يسير أنور علي، شرح قانون العقوبات النظرية العامة للقانون الجنائي، دار النهضة العربية، 1992، ص 134.

وينطبق الأمر ذاته على المخالفات الإدارية المستمرة، فهي سلوك آثم يمتد لفترة زمنية غير معلومة تبدأ من تاريخ سريان قانون معين وتستمر حتى نفاذ قانون جديد ولذا فإنها تخضع لهذا الأخير<sup>(1)</sup>.

#### ب- رجعية العقوبة الأصلح للمتهم:

رجعية العقوبة الأصلح للمتهم مطبقة كثيرا في مجال العقوبات الجنائية،<sup>(2)</sup> وهي الأخرى تسحب بالتبعية على الجزاءات الإدارية العامة، حيث يجوز إقرار رجعية العقوبة ما دامت أصلح للمخالف، فإذا كانت العقوبات المقررة للمخالف في القانون الجديد أخف وطأة من تلك المقررة في القانون القديم الذي ارتكبت في ظله المخالفة فيطبق هذا القانون الجديد لأنه أصلح للمخالف.

وقد ساوى الفقه بين العقوبات الجنائية والجزاءات الإدارية من حيث الخضوع لمبدأ رجعية القانون الأصلح للمتهم، تأسيسا على وحدة هدفهما الردعي وانتمائهما لنظرية العقاب الأمر الذي يجعل خضوعهما لمعاملة قانونية واحدة أمرا مبررا ومقبولا.

تحويل سلطة توقيع الجزاءات الإدارية العامة هو أمر تفرضه العديد من الاعتبارات العملية والتي تقتضيها السرعة الواجب ان تواجه بها المخالفة والتي لن يوفرها اللجوء للقضاء، اضافة الى ضالة قيمة بعض المخالفات والتي لا تستحق اللجوء للقضاء للعقاب عليها.

---

1- المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 881 لسنة 28 ق، جلسة

1985/05/11، مجلة ادارة هيئة قضايا الدولة، 12 ديسمبر 1985، ص 12-13.

2- يسير أنور علي، المرجع السابق، ص 135.

فقد أدركت التشريعات على اختلاف توجهاتها، أنه من الضروري قبول سلطة الإدارة في شكل فرض جزاءات إدارية، حيث أصبحت التشريعات المختلفة ومن بينها المشرع الجزائري تعترف بدستورية تلك الجزاءات و يبقى القضاء الإداري هو المختص بالنظر في الطعون الواردة عليها ومع ذلك نجد أن غالبية القواعد الموضوعية المعروفة في القانون الجنائي تسري كذلك في القانون الإداري مثل: مبدأ المشروعية و مبدأ شخصية العقوبة، غير أن تطبيق هذه القواعد يتسم بمقدار من المرونة وتفرض عليه قيودا أكثر مما هو معروف في مجال القانون الجنائي.

ومن خلال عرضنا السابق في هذا البحث، تبين لنا أنه أصبح لزاما على المشرع الجزائري في ضوء تزايد الجزاءات الإدارية وأهمية النتائج المترتبة عليها أن يتبنى نظاما خاصا بها و يجب أن يركز على عدة نقاط أساسية وهي:

1- يجب أن يمارس نظام الجزاءات الإدارية العامة بمنأى عن التعسف في إطار مراعاة المبادئ الدستورية التي تحكم الجزاء الجنائي ذاته ومن ثمة يلزم أن يطبق على الجزاء الإداري على سبيل المثال: مبدأ عدم التجريم الآلي عندما تباشر الإدارة نفسها التحقيقات في المخالفات الإدارية.

2- يلزم أن يتوافر للسلطة الإدارية المنوط بها توقيع الجزاءات الإدارية العامة طابع الحيطة، علاوة على شرط الاستقلال، لأجل ضمان عدالة غير متحيزة.

3- ينبغي أن تحدد على وجه الدقة الجزاءات الإدارية العامة، وأن نميز بينها وبين بعض التدابير الإدارية الأخرى، فالفقه و القضاء

لم يضع تعريفًا واضحًا ومحددًا للجزاءات الإدارية العامة، ومن الضروري أيضًا أن نحدد مجال تطبيق تلك الجزاءات. فالجزاءات الإدارية العامة هي بديل للحلول الجنائية، لا سيما بالنسبة لتلك التي لا تتطوي على مساس بالقيم الأساسية للمجتمع، ولكنها موضوعة لأجل تنظيم الحياة الاجتماعية وهي وسيلة فرضتها مقتضيات عملية ومنحتها للإدارة، إلا أن الإدارة قد تحولت وهي بصدد ممارسة هذا الاختصاص إلى خصم وحكم في ذات الوقت، الأمر الذي تبرز معه أهمية توفير مجموعة من الضمانات الشكلية والاجرائية والموضوعية، بهدف كفالة عدالة العقاب ومنع التعسف والتسلط الإداري، الذي لا تحقق معه أهداف الجزاءات الإدارية الجنائية، كما لو تعلق الأمر بمورد الرزق الوحيد كغلق المحل التجاري.

ولأن الضمانات الشكلية والاجرائية قصد بها توافق الجانب الاجرائي لتوقيع الجزاءات مع القانون، فإنها لا يجوز أن تكون معرقة لتوقيع تلك الجزاءات الإدارية، حيث يكون القرار الصادر بها صحيحًا رغم عدم استيفائه للشكل أو الاجراء المقرر في حالة استحالة ذلك لسبب يرجع لمرتكب المخالفة الإدارية أو غيره و أن كان يتعين أن تكون تلك الاستحالة دائمة أو طويلة الامد، بحيث لا يجدي معها انتظار زوالها أو كان من شأن هذا الانتظار الاضرار البالغ بالمصلحة العامة.

وتتصب الضمانات الموضوعية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة على اسس تجعل الجزاءات الإدارية العامة أكثر عدالة وتمثل في شرعية تلك الجزاءات وشخصيتها ووحدتها، إضافة إلى ضرورة التناسب بين الجزاءات والمخالفات الإدارية، حيث لا يعاقب شخص بما يفوق ما

اقتطفه ، الامر الذي يشكل قسوة ينادى النظام العقابي بنفسه عنها ،  
حيث أن هدفه ردعي اصلاحي ، و ليس انتقامي تعسفي.

ولأن الجزاءات الادارية العامة ، تكون اثرا لارتكاب مخالفة ،  
فان ما كان مباح من افعال حين اتيانها ، لا يدخل في النطاق العقابي  
لقانون جديد جرمها ، حيث لا يسري هذا القانون سوى على ما ارتكب  
في ظله من افعال اعتبرها مجرمة.

ولتحقيق التوازن المنشود بين فاعلية العمل الاداري و الذي تتخذ  
الادارة من الجزاءات الادارية العامة سبيلا له وبين حقوق الافراد و التي  
تعصف بها الادارة حال توقيعها للجزاءات الادارية العامة ، فانه يتعين  
احترام ضمانات توقيع تلك الجزاءات وان يكون ذلك الاحترام نابع من  
الادارة ذاتها دون ان ننتظر ان يقومها القضاء ، حيث ان ما يفرضه مبدأ  
التعامل بحسن نية هو الامر الذي يعيد ثقة الافراد بالإدارة ، مما يدعوهم  
لتسهيل نشاطها و بالتالي تحقيق فاعلية العمل الاداري الذي لا يحققه  
تعهدا وتعسفا بحقوق الافراد من خلال جزاءات ادارية عامة تفتقد  
لشرعيتها.

وان تقرير المشرع الجزائي للجزاءات الادارية العامة هو في حقيقة  
الامر نابع من رغبة الافراد انفسهم في تنظيم شؤونهم و انشطتهم  
والحفاظ على حقوقهم وحررياتهم فالجزاء الاداري لا يسلب الفرد حريته  
او يصادرهما ولكن ينظم ممارستها الى حد معين ينتهي عند الحدود  
المملوكة للغير ولا يتعداه الى الاضرار بحقوق وحرريات الاخرين و يجب  
على الادارة وقفه عند حده بما تملكه من سلطة توقيع الجزاءات  
بمقتضى القانون.

ومن خلال هذه الدراسة للجزاء الادارية العامة واثرها على الحريات العامة تم التوصل الى النتائج التالية:

- 1- ان المشرع الجزائري قد اقر بضرورة توقيع الجزاءات الادارية العامة نظرا لأهميتها وحيويتها وضرورتها بالنظر الى قيامها على اكثر الامور حيوية في المجتمع فهي تهدف الى حماية النظام العام بمدلولاته الثلاثة من الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة.
- 2- اعتبر المشرع الجزائري الجزاءات الادارية العامة بمثابة مجموعة من القيود تفرضها الادارة على الافراد بقصد تنظيم انشطتهم وتقييد حرياتهم في حدود القانون لحفظ النظام العام في المجتمع.
- 3- انشاء المشرع الجزائري للسلطات الادارية المستقلة من اجل تحقيق غاياتها ووقاية النظام العام بأسلوبين متميزين، اما من خلال تصرفات قانونية مثل القرارات التنظيمية او من خلال الجزاءات الادارية العامة.
- 4- اخضع المشرع الجزائري ممارسة الدولة لوظيفتها الادارية الردعية الاصلاحية من خلال توقيع الجزاءات الادارية العامة للقانون نظرا لخطورتها واهميتها.
- 5- النصوص التشريعية في القوانين و اللوائح الجزائية لم تتعرض لتعريف الجزاءات الادارية العامة و انما تناولت اغراضها بصفة غير محددة دون حصرها.
- 6- ان المشرع الدستوري الجزائري لم ينص صراحة على حق السلطة الادارية بتوقيع الجزاءات الادارية العامة لكن الواقع العملي اثبت ضرورة توقيعها من طرف الادارة.

7- كفل الدستور الجزائري الحقوق والحريات وتعد هذه الاخيرة قيادا على سلطة الجزاءات الادارية العامة ولقد تضمنت معظم القوانين هذه الحريات وتلتزم السلطة الادارية الممارسة في حدود الدستور والقانون.

8- قد وضع المشرع الجزائري حدودا متعلقة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة، فلا بد ان تكون الوسائل المستخدمة في اطار المشروعية القانونية وان تكون ضرورية ولازمة وان تكون متناسبة مع طبيعة وجسامة الخلل والمخالفة المراد تفاديها وان تكون محققة للمساواة.

ومن خلال هذه الدراسة المتواضعة لموضوع الجزاءات الادارية العامة، نوصي بما يلي:

1- ضرورة وضع آلية معينة لاختيار القائمين على تنفيذ الجزاءات الادارية العامة وان يكونوا من الخبراء القادرين على فهم القانون واهداف تلك الجزاءات الاصلاحية بالدرجة الاولى.

2- ضرورة اهتمام المشرع الجزائري بوضع ضوابط معينة لتثقيف المواطن باعتبار الغرض من الجزاءات الادارية العامة ليس تصحيح انتهاك القانون وكثيرا ما يكون الجهل به سببا لذلك، خصوصا في المجال الاداري الذي يعتبر حديثا نسبيا.

3- ضرورة ان يستند تنفيذ الجزاءات الادارية العامة على يد الهيئات الادارية الى القانون وان يتماشى مع حذافير الاجراءات القانونية.

4- تبني مبدأ العدالة والانفتاح بشكل مطلق، اذا لابد من اثبات الوقائع لتصبح اساسا يمكن الاستناد اليه في توقيع الجزاءات

الادارية العامة وادارتها ويتعين ايضا الاعلان عن القواعد المتعلقة  
بالجزاءات الادارية العامة و اطلاع المواطنين والهيئات عليها.

5- ضرورة الفصل بين المكلفين بمعالجة المخالفات الادارية واولئك  
المسؤولين عن اتخاذ القرارات بشأن الجزاءات الادارية العامة،  
فهذه الممارسة تسمح بتوضيح الحدود وتعزيز المراقبة، مما يحسن  
هدف الجزاءات الادارية العامة.

6- وضع نظام رقابة معزز يضع على عاتق الحكومة مسؤولية مراقبة  
توقيع الجزاءات الادارية العامة.

7- نوصي المشرع الجزائري بإنشاء مراكز أبحاث لتطوير الجهاز  
الاداري وتفعيلها وذلك للقيام بدراسة اسباب التجاوزات  
والمخالفات الادارية في الواقع العملي ومحاولة معالجتها بوضع  
الدراسات والحلول المناسبة لها.







تحويل سلطة توقيع الجزاءات الادارية العامة هو أمر تفرضه العديد من الاعتبارات العملية والتي تقتضيها السرعة الواجب ان تواجه بها المخالفة والتي لن يوفرها اللجوء للقضاء، اضافة الى ضآلة قيمة بعض المخالفات والتي لا تستحق اللجوء للقضاء للعقاب عليها.

فقد أدركت التشريعات على اختلاف توجهاتها، أنه من الضروري قبول سلطة الادارة في شكل فرض جزاءات ادارية، حيث اصبحت التشريعات المختلفة ومن بينها المشرع الجزائري تعترف بدستورية تلك الجزاءات و يبقى القضاء الاداري هو المختص بالنظر في الطعون الواردة عليها ومع ذلك نجد ان غالبية القواعد الموضوعية المعروفة في القانون الجنائي تسري كذلك في القانون الاداري مثل: مبدأ المشروعية و مبدأ شخصية العقوبة، غير أن تطبيق هذه القواعد يتسم بمقدار من المرونة وتفرض عليه قيودا أكثر مما هو معروف في مجال القانون الجنائي.

ومن خلال عرضنا السابق في هذا البحث، تبين لنا انه اصبح لزاما على المشرع الجزائري في ضوء تزايد الجزاءات الادارية واهمية النتائج المترتبة عليها ان يتبنى نظاما خاصا بها و يجب ان يركز على عدة نقاط اساسية وهي:

1- يجب ان يمارس نظام الجزاءات الادارية العامة بمنأى عن التعسف في اطار مراعاة المبادئ الدستورية التي تحكم الجزاء الجنائي ذاته ومن ثمة يلزم ان يطبق على الجزاء الاداري على سبيل المثال: مبدأ عدم التجريم الالي عندما تباشر الادارة نفسها التحقيقات في المخالفات الادارية.

2- يلزم ان يتوافر للسلطة الادارية المنوط بها توقيع الجزاءات الادارية العامة طابع الحيطة، علاوة على شرط الاستقلال، لأجل ضمان عدالة غير متحيزة.

3- ينبغي ان تحدد على وجه الدقة الجزاءات الادارية العامة، وان نميز بينها وبين بعض التدابير الادارية الاخرى، فالفقه و القضاء لم يضعوا تعريفا واضحا ومحددا للجزاءات الادارية العامة، ومن الضروري ايضا ان نحدد مجال تطبيق تلك الجزاءات.

فالجزاءات الادارية العامة هي بديل للحلول الجنائية، لاسيما بالنسبة لتلك التي لا تتطوي على مساس بالقيم الاساسية للمجتمع، ولكنها موضوعة لأجل تنظيم الحياة الاجتماعية وهي وسيلة فرضتها مقتضيات عملية ومنحتها للإدارة، إلا ان الإدارة قد تحولت وهي بصدد ممارسة هذا الاختصاص الى خصم وحكم في ذات الوقت، الامر الذي تبرز معه اهمية توفير مجموعة من الضمانات الشكلية والاجرائية والموضوعية، بهدف كفالة عدالة العقاب ومنع التعسف والتسلط الاداري، الذي لا تحقق معه اهداف الجزاءات الادارية الجنائية، كما لو تعلق الامر بمورد الرزق الوحيد كغلق المحل التجاري.

ولان الضمانات الشكلية و الاجرائية قصد بها توافق الجانب الاجرائي لتوقيع الجزاءات مع القانون، فإنها لا يجوز ان تكون معرقة لتوقيع تلك الجزاءات الادارية، حيث يكون القرار الصادر بها صحيحا رغم عدم استيفائه للشكل او الاجراء المقرر في حالة استحالة ذلك لسبب يرجع لمرتكب المخالفة الادارية او غيره و ان كان يتعين ان تكون تلك الاستحالة دائمة او طويلة الامد، بحيث لا يجدي معها انتظار زوالها او كان من شان هذا الانتظار الاضرار البالغ بالمصلحة العامة.

وتتصب الضمانات الموضوعية لتوقيع الجزاءات الادارية العامة على اسس تجعل الجزاءات الادارية العامة اكثر عدالة وتمثل في شرعية تلك الجزاءات وشخصيتها ووحدتها، اضافة الى ضرورة التناسب بين الجزاءات والمخالفات الادارية، حيث لا يعاقب شخص بما يفوق ما اقترفه، الامر الذي يشكل قسوة ينأى النظام العقابي بنفسه عنها، حيث أن هدفه ردعي اصلاحي، و ليس انتقامي تعسفي.

ولأن الجزاءات الادارية العامة، تكون اثرا لارتكاب مخالفة، فان ما كان مباح من افعال حين اتيانها، لا يدخل في النطاق العقابي لقانون جديد جرمها، حيث لا يسري هذا القانون سوى على ما ارتكب في ظلّه من افعال اعتبرها مجرمة.

ولتحقيق التوازن المنشود بين فاعلية العمل الاداري و الذي تتخذ الادارة من الجزاءات الادارية العامة سبيلا له وبين حقوق الافراد و التي تعصف بها الادارة حال توقيعها للجزاءات الادارية العامة، فانه يتعين احترام ضمانات توقيع تلك الجزاءات وان يكون ذلك الاحترام نابع من الادارة ذاتها دون ان ننتظر ان يقومها القضاء، حيث ان ما يفرضه مبدأ التعامل بحسن نية هو الامر الذي يعيد ثقة الافراد بالإدارة، مما يدعوهم لتسهيل نشاطها و بالتالي تحقيق فاعلية العمل الاداري الذي لا يحققه تعمدتها وتعسفها بحقوق الافراد من خلال جزاءات ادارية عامة تفتقد لشرعيتها.

وان تقرير المشرع الجزائري للجزاءات الادارية العامة هو في حقيقة الامر نابع من رغبة الافراد انفسهم في تنظيم شؤونهم و انشطتهم والحفاظ على حقوقهم وحررياتهم فالجزاء الاداري لا يسلب الفرد حريته او يصادرهما ولكن ينظم ممارستها الى حد معين ينتهي عند الحدود

المملوكة للغير ولا يتعداه الى الاضرار بحقوق وحرريات الاخرين ويجب على الادارة وقفه عند حده بما تملكه من سلطة توقيع الجزاءات بمقتضى القانون.

ومن خلال هذه الدراسة للجزاءات الادارية العامة واثرها على الحريات العامة تم التوصل الى النتائج التالية:

- 1- ان المشرع الجزائري قد اقر بضرورة توقيع الجزاءات الادارية العامة نظرا لأهميتها وحيويتها وضرورتها بالنظر الى قيامها على اكثر الامور حيوية في المجتمع فهي تهدف الى حماية النظام العام بمدلولاته الثلاثة من الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة.
- 2- اعتبر المشرع الجزائري الجزاءات الادارية العامة بمثابة مجموعة من القيود تفرضها الادارة على الافراد بقصد تنظيم انشطتهم وتقييد حرياتهم في حدود القانون لحفظ النظام العام في المجتمع.
- 3- انشاء المشرع الجزائري للسلطات الادارية المستقلة من اجل تحقيق غاياتها ووقاية النظام العام بأسلوبين متميزين، اما من خلال تصرفات قانونية مثل القرارات التنظيمية او من خلال الجزاءات الادارية العامة.
- 4- اخضع المشرع الجزائري ممارسة الدولة لوظيفتها الادارية الردعية الاصلحية من خلال توقيع الجزاءات الادارية العامة للقانون نظرا لخطورتها واهميتها.
- 5- النصوص التشريعية في القوانين و اللوائح الجزائرية لم تتعرض لتعريف الجزاءات الادارية العامة و انما تناولت اغراضها بصفة غير محددة دون حصرها.

6- ان المشرع الدستوري الجزائري لم ينص صراحة على حق السلطة الادارية بتوقيع الجزاءات الادارية العامة لكن الواقع العملي اثبت ضرورة توقيعها من طرف الادارة.

7- كفل الدستور الجزائري الحقوق والحريات وتعد هذه الاخيرة قيذا على سلطة الجزاءات الادارية العامة ولقد تضمنت معظم القوانين هذه الحريات وتلتزم السلطة الادارية الممارسة في حدود الدستور والقانون.

8- قد وضع المشرع الجزائري حدودا متعلقة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة، فلا بد ان تكون الوسائل المستخدمة في اطار المشروعية القانونية وان تكون ضرورية ولازمة وان تكون متناسبة مع طبيعة وجسامة الخلل والمخالفة المراد تفاديها وان تكون محققة للمساواة.

ومن خلال هذه الدراسة المتواضعة لموضوع الجزاءات الادارية العامة، نوصي بما يلي:

1- ضرورة وضع آلية معينة لاختيار القائمين على تنفيذ الجزاءات الادارية العامة وان يكونوا من الخبراء القادرين على فهم القانون واهداف تلك الجزاءات الاصلاحية بالدرجة الاولى.

2- ضرورة اهتمام المشرع الجزائري بوضع ضوابط معينة لتثقيف المواطن باعتبار الغرض من الجزاءات الادارية العامة ليس تصحيح انتهاك القانون وكثيرا ما يكون الجهل به سببا لذلك، خصوصا في المجال الاداري الذي يعتبر حديثا نسبيا.

3- ضرورة ان يستند تنفيذ الجزاءات الادارية العامة على يد الهيئات الادارية الى القانون وان يتماشى مع حذافير الاجراءات القانونية.

- 4- تبني مبدأ العدالة والانفتاح بشكل مطلق، اذا لابد من اثبات الوقائع لتصبح اساسا يمكن الاستناد اليه في توقيع الجزاءات الادارية العامة وادارتها ويتعين ايضا الاعلان عن القواعد المتعلقة بالجزاءات الادارية العامة و اطلاع المواطنين والهيئات عليها.
- 5- ضرورة الفصل بين المكلفين بمعالجة المخالفات الادارية واولئك المسؤولين عن اتخاذ القرارات بشأن الجزاءات الادارية العامة، فهذه الممارسة تسمح بتوضيح الحدود وتعزيز المراقبة، مما يحسن هدف الجزاءات الادارية العامة.
- 6- وضع نظام رقابة معزز يضع على عاتق الحكومة مسؤولية مراقبة توقيع الجزاءات الادارية العامة.

نوصي المشرع الجزائري بإنشاء مراكز أبحاث لتطوير الجهاز الاداري وتفعيلها وذلك للقيام بدراسة اسباب التجاوزات والمخالفات الادارية في الواقع العملي ومحاولة معالجتها بوضع الدراسات والحلول المناسبة لها.

# المخلص



## ملخص المذكرة

تهدف الدراسة الحالية إلى بيان دور الجزاءات الادارية العامة في تحسين فاعلية تقويم الأداء الإداري من خلال منح الادارة سلطة توقيع الجزاءات على الافراد الذين لا تربطهم بها علاقة وظيفية او تعاقدية وعبر التطرق لنشأتها وتحليل اليات فرضها ومدى مشروعيتها والأثر الناتج عنها و ضمانات توقيعها استناداً لآراء فقهاء القانون الاداري ومن خلال القوانين واللوائح بالإضافة الى الاجتهادات القضائية.

حيث صيغت الاشكالية كالتالي: إلى أي مدى يمكن القول أن المشرع الجزائري حقق الموازنة بين منح الإدارة سلطة توقيع الجزاءات الإدارية العامة في غير مجالي العقود والتأديب الوظيفي وبالمقابل الحفاظ على حقوق وحرريات الأفراد؟ ومنها تتفرع مجموعة من التساؤلات الفرعية ينتظر من الدراسة ان تحمل الإجابات العلمية عليها.

وقد تناولنا في الفصل الأول، ماهية الجزاءات الإدارية العامة، ونتعرض في المبحث الأول منه، إلى مفهوم الجزاءات الإدارية العامة، وفي المبحث الثاني، مدى دستورتها، ثم في المبحث الثالث، إلى صور تلك الجزاءات.

وتناولنا بالمبحث والتحليل والدراسة من خلال الفصل الثاني، السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة و ضمانات توقيعها، ونتطرق في المبحث الأول منه إلى السلطة المختصة بتوقيعها والغاية العقابية منها، وفي المبحث الثاني، إلى ضمانات توقيعها، وفي المبحث الثالث نتطرق إلى ضمانات مشروعية الجزاءات الإدارية العامة.

## توصلت الدراسة إلى عدد من النتائج أهمها:

- 1- ضرورة توقيع الجزاءات الادارية العامة نظرا لأهميتها وحيويتها وضرورتها بالنظر الى قيامها على اكثر الامور حيوية في المجتمع فهي تهدف الى حماية النظام العام بمدلولاته الثلاثة من الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة.
- 2- اعتبار الجزاءات الادارية العامة بمثابة مجموعة من القيود تفرضها الادارة على الافراد بقصد تنظيم انشطتهم وتقييد حرياتهم في حدود القانون لحفظ النظام العام في المجتمع.
- 3- الجزاءات الادارية العامة هي وسيلة فعالة للتقليل من الردع الجنائي وتحقيق نتائج أكثر فاعلية في المجتمع.
- 4- الجزاءات الادارية العامة وسيلة ناجحة لردع المخالفين بما يتطلبه ذلك من سرعة وفاعلية.

## **RESUME :**

La présente étude vise à expliquer le rôle des sanctions administratives générales dans l'amélioration de l'efficacité de la gestion de la performance calendrier en donnant à l'administration le pouvoir de signer des sanctions à des personnes qui n'ont pas été témoins des déclarations relation fonctionnelle ou contractuel et en prenant en compte les origines et les mécanismes d'analyse imposées et de la légitimité et l'impact qui en résultent et garanties signé sur la base des points de vue des juristes et par les lois et règlements administratifs en plus de la jurisprudence.

Où problématique formulée comme suit: dans quelle mesure on peut dire que le législateur algérien a atteint un équilibre entre l'octroi d'administration le pouvoir d'imposer des sanctions administratives dans les domaines des marchés publics et de carrière disciplinaire et, à son tour préserver les droits et libertés de la personne? Et la ramification sous-ensemble de questions de l'étude devrait porter des réponses scientifiques.

Nous avons traité dans le premier chapitre, ce que le général sanctions administratives, et nous sommes exposés dans la première partie de celui-ci, le concept de généraux sanctions administratives, et dans la deuxième section, leur constitutionnalité, puis dans la troisième section, à l'image de ces sanctions. Nous avons abordé la recherche et l'analyse et l'étude du deuxième trimestre, l'autorité compétente de sanctions frais généraux d'administration et de garanties signé, et de touchant dans la première partie

de celui-ci à l'autorité compétente par la signature et la fin ceux-intérêts punitifs, et dans la deuxième section, les garanties signées, et dans la troisième section, nous adresser à garantit la légalité des sanctions administratives.

**L'étude a révélé un certain nombre de résultats importants:**

- 1- besoin générales sanctions administratives en raison de son importance et de la vitalité et Dharoritha donné à ses choses les plus importantes dans la communauté, il vise à protéger l'ordre public Bmudallullach trois sécurité publique et de santé publique et l'ordre public.
- 2- que les conditions générales des sanctions administratives comme un ensemble de restrictions imposées par l'administration à des individus dans le but d'organiser leurs activités et de restreindre les libertés dans les limites de la loi pour maintenir l'ordre public dans la société.
- 3- sanctions administratives générales sont un moyen efficace pour réduire la dissuasion du droit pénal et de réaliser des résultats plus efficaces dans la communauté.
- 4- De manière générale sanctions administratives et efficace pour dissuader les délinquants, notamment la vitesse et l'efficacité nécessaires.

## **SUMMARY:**

The present study aims to explain the role of the sanctions general administrative in improving the efficiency of calendar management performance by giving the administration the authority to sign sanctions on individuals who do not witness statements functional relationship or contractual and through addressing the origins and analysis mechanisms imposed and the legitimacy and impact resulting and guarantees signed based on the views of jurists and through administrative laws and regulations in addition to jurisprudence.

Where problematic formulated as follows: to what extent it can be said that the Algerian legislature has achieved a balance between granting administration the power to impose administrative sanctions in the areas of public contracts and disciplinary career and in turn preserve the rights and liberties of individuals? And branching sub-set of questions the study is expected to carry scientific answers.

We have dealt in the first chapter, what general administrative sanctions, and we are exposed in the first section of it, to the concept of general administrative sanctions, and in the second section, their constitutionality, and then in the third section, to images of those sanctions.

We addressed research and analysis and study of the second quarter, the competent authority of sanctions administrative overhead and guarantees signed, and touching in the first section of it to the

competent authority by signing and end punitive ones, and in the second section, the guarantees signed, and in the third section we address to guarantees the legality of administrative sanctions. The study found a number of important results:

- 1 - need general administrative sanctions because of its importance and vitality and given to its most vital things in the community, it aims to protect public order.
- 2 - as general administrative sanctions as a set of restrictions imposed by the administration to individuals in order to organize their activities and restrict freedoms in the limits of the law to maintain public order in society.
- 3 - general administrative sanctions are an effective way to reduce the deterrence of criminal and achieve more effective results in the community.
- 4 - general administrative sanctions and successful way to deter offenders including the requisite speed and effectiveness.