

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة العربي بن مهيدي - أم البواقي -

كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

الجزاءات الإدارية العامة

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام
تخصص: قانون الإدارة العامة

تحت إشراف الدكتور:

من إعداد الطالب:

مفتاح عبد الجليل

صوالحية عماد

أعضاء لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة الاصلية	الصفة
أ.د. مسعود شيهوب	أستاذ التعليم العالي	جامعة قسنطينة	رئيسا
د. مفتاح عبد الجليل	أستاذ محاضر أ	جامعة بسكرة	مشرفا مقرر
د. مختار بو عبدالله	أستاذ محاضر أ	جامعة أم البواقي	عضوا مناقشا
د. احمد بنيني	أستاذ محاضر أ	جامعة باتنة	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2012 / 2013

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قُلْ إِنَّ صَلَاتِي وَنُسُكِي وَمَحْيَايَ وَمَمَاتِي لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ،
لَا شَرِيكَ لَهُُ وَبِذَلِكَ أُمِرْتُ وَأَنَا أَوَّلُ الْمُسْلِمِينَ.

صدق الله العظيم

إهداء

إلى منارة العلم والإمام المصطفى الذي علم المتعلمين، إلى سيد الخلق، إلى رسولنا
الكريم، سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم.

إلى أسرتي جميعا.

إلى حاملي الشعلة التي تنير الطريق إلى العدالة، إلى زملائي وأصدقائي.

إلى كل من يدافع عن حكم القانون وسيادته، إلى كافة الأسرة العلمية والجامعية، إلى

جامعة العربي بن مهيدي.

إليهم جميعا أهدي هذه الدراسة المتواضعة .

شكر و تقدير

الحمد لله حمدا يليق بمقامه والصلاة والسلام على نبي الحق وإمامه محمد بن عبد الله
وعلى آله وصحبه ومن والاه، أما بعد:

لا يسعني بعد الانتهاء بحمد الله وفضله من هذه الدراسة المتواضعة، إلا أن أتقدم
بالشكر الجزيل وعظيم الامتنان إلى أستاذي الفاضل: الدكتور (مفتاح عبد الجليل) لتفضله
بالإشراف على هذه المذكرة، ولما قدمه لي من مساعدة وخبرة وتدقيق ساهمت جميعها
في تذليل المصاعب التي واجهتني في الإعداد والكتابة، فجزاه الله عني خير الجزاء .
كما لا أنسى أن أتقدم بجزيل الشكر لكل من سعى جاهدا ومخلصا لإتمام هذه الدراسة
من أساتذة وأصدقاء ومن ساهم في حصولي على ما يلزمي من مراجع.

المقدمة

تعتبر عملية اتخاذ القرارات الادارية وسيلة حتمية لتطبيق و تنفيذ الاعمال الادارية المختلفة بصورة فعالة و موضوعية، حيث تلعب القرارات الادارية دورا هاما وفعالاً في القيام بكافة العمليات الادارية التي تنظم الحياة العامة للمجتمع، فالادارة و قصد ممارسة نشاطها تقوم بأوجه مختلفة من الأعمال، تتمثل في أعمال مادية و أخرى قانونية تفرضها عن طريق القرارات الادارية حيث تعتبر هذه الاخيرة من أهم الامتيازات الممنوحة للادارة، فترتب من خلالها حقوقاً و تفرض التزامات على الافراد.

فالادارة قصد تنفيذ قراراتها تلجأ الى توقيع عقوبات ادارية على الافراد في حال امتناعهم و عدم خضوعهم للتنفيذ و أساس هذه العقوبات يكمن في الامتناع و عدم التنفيذ اختياريًا، و تختلف هذه العقوبات عن العقوبات التأديبية و التعاقدية و حتى الجنائية بذاتيتها الخاصة حيث تصدر بموجب قرار اداري فردي من طرف الادارة بوصفها سلطة عامة و في حالات محددة و هذه العقوبات الادارية هي امتياز يقوم على اساس سلامة و مشروعية القرارات الادارية، أي الالتزام بمبدأ المشروعية و يعني بصفة عامة خضوع الدولة للقانون في كل صور نشاطها و في جميع الاعمال الصادرة عنها، فكل هذا النشاط يستهدف تحقيق النفع العام و حتى تتمكن الادارة من تحقيق ذلك الهدف، اعترف لها المشرع بمجموعة من الامتيازات في مواجهة الافراد وهي امتيازات تتسم بطابع السلطة العامة و بمقتضاها تستطيع اصدار قرارات تتضمن عقوبات ادارية ضد الافراد المخالفين.

و جاء اعتراف المشرع للادارة بهذا الحق العقابي رغبة منه في الحد من طغيان رأس المال على المصلحة العامة و التي تقتضي الموازنة بين الصالح العام و المصلحة الخاصة مع تغليب الصالح العام على المصلحة الخاصة اذا تطلب الامر ذلك و بالتالي تتمتع الادارة بسلطة فرض جزاءات ادارية تخرج عن تلك التي تفرضها ضد الموظفين الذين تربطهم بها علاقة تنظيمية و تخرج كذلك عن تلك التي تفرضها على المتعاقدين معها و الذين تربطهم بها علاقة تعاقدية، فلادارة سلطة توقيع العقوبات الادارية شريطة أن يكون ذلك في اضييق الحدود و ألا يمثل الاعتراف لها بتلك السلطة تجاوزاً و انتهاكاً لاختصاص القضاء و على نحو لا ينال بأي شكل من العقاب الجنائي.

المقدمة

فظاهرة الجزاء الإداري هي ضرورة ملحة اقتضتها المصلحة العامة خاصة بعد توسع دور الدولة و ضرورة تحقيق الأمن الاقتصادي الذي فرض عليها انشاء اجهزة جديدة تعرف بالسلطات الادارية المستقلة و التي تكفل تطبيق القانون في مجال محدد و نطاق بعينه و من اهم هذه السلطات في الجزائر " لجنة تنظيم عمليات البورصة و مراقبتها، سلطة ضبط البريد و المواصلات، لجنة الكهرباء و الغاز، الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، مجلس المنافسة و غيرها من السلطات الاخرى".

و بذلك اعترف المشرع للادارة بسلطة توقيع جزاءات غير جنائية وهو ما يعبر عنه بالتقاضي بدون قاض حرصا على المصلحة العامة، أي سلطة توقيع جزاء من طرف الادارة بصفة مباشرة بسبب تقصير الافراد في اداء التزامات مفروضة عليهم، لكن فرض هذه الجزاءات الإدارية العامة يثير العديد من الإشكالات القانونية في الحياة اليومية لأي مواطن أو فرد في هذا المجتمع و لرجال القانون بصفة عامة، فالكثير من القضايا التي تعرض يوميا في الحياة العامة، تثير تساؤلات يصعب في الكثير من الأحيان إيجاد حل قانوني لها وإصدار حكم أو قرار عادل فيها نظرا للنقص في الكتابات والإصدارات وكذا البحوث الجامعية والأكاديمية في هذا النوع من الموضوعات الإدارية.

فمن خلال هاته الدراسة التي نتناولنا فيها الجزاءات الإدارية العامة أي تلك العقوبات التي تفرضها الإدارة على الأفراد المخالفين للالتزامات المفروضة عليهم في غير مجالي التأديب الوظيفي والعقود الإدارية، حيث توجد العديد من الكتابات والبحوث في هذين المجالين، نصل إلى بلورة الإشكالية العامة التالية:

- 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؟.

المقدمة

وهاته الاشكالية بدورها تثير العديد من التساؤلات القانونية والمتمثلة في:

- إلى أي مدى يمكن القول أن المشرع الجزائري قد منح الإدارة سلطة توقيع جزاءات على الأفراد في غير مجالي العقود والتأديب الوظيفي؟.
- وهل تشكل سلطة توقيع الجزاء الإداري خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات؟.
- وهل تشكل سلطة توقيع الجزاء الإداري خرقاً لمبدأ الحق في التقاضي؟.
- ما هي ضمانات مشروعية توقيع هذه الجزاءات الإدارية العامة؟.

واعتمدنا في الدراسة وللإجابة على هذه الإشكالات القانونية، علاوة على ما اخذ به المشرع الجزائري، الاستعانة بأراء الفقه والقضاء الإداري، وما أخذت به بعض التشريعات المقارنة لا سيما ما اخذ به التشريع الأوروبي وخصوصا الفرنسي وكذلك المشرع المصري.

وسنقوم بعرض ظاهرة الجزاءات الإدارية العامة عن طريق جمع وترتيب المعلومات والمعطيات المتعلقة بالموضوع من خلال المنهج الوصفي ودراسة الحالة، فالمنهج الوصفي قائم أساسا على التحليل والتفسير بشكل علمي منظم من اجل الوصول إلى غرض محدد لوضعية قانونية هي وضعية الفرد المراد تسليط جزاء إداري عليه، وأعدنا ترتيب كل ذلك ضمن منظور محدد، من شأنه أن يخرج الدراسة متكاملة البناء ومتطابقة الأفكار لتنتهي باستنتاجات منطقية هدفها الرقي بالإدارة الجزائرية و تطويرها.

وفي هذا الصدد جاء اهتمامنا بالبحث في هذا المجال ولا أجافي الحقيقة إذا ما قلت بان الإعداد لهذه الدراسة قد واجه الكثير من الصعوبات والمعوقات الناجمة عن غياب أو على الأقل قصور واضح لدور الفقه الإداري الجزائري في هذا الميدان حيث قد تناول موضوع الجزاءات الإدارية في مجالي التأديب والتعاقد بشكل مفصل في حين قلة الدراسات في غير هاذين المجالين، لذا فقد استعنا بما قد وجد من دراسات في التشريع والقضاء وكذلك الفقه الإداري المقارن من اجل استكمال ما تحتاجه عملية البحث العلمي من متطلبات.

وتقتضي دراسة الجزاءات الإدارية العامة، تقسيم خطة البحث إلى فصلين، حيث نتعرض في الفصل الأول، إلى ماهية الجزاءات الإدارية العامة، ونتعرض في المبحث

المقدمة

الأول منه، إلى مفهوم الجزاءات الإدارية العامة، وفي المبحث الثاني، إلى مدى دستوريته، ثم في المبحث الثالث، إلى صور تلك الجزاءات.

ونخصص الفصل الثاني، للسلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة وضمانات توقيعها، ونتطرق في المبحث الأول منه إلى السلطة المختصة بتوقيعها والغاية العقابية منها، وفي المبحث الثاني، ضمانات توقيعها، وفي المبحث الثالث نتطرق إلى ضمانات مشروعية الجزاءات الإدارية العامة.

وجاءت هذه الدراسة وفقا للتقسيمات الرئيسية للخطة كالتالي :

الفصل الأول : ماهية الجزاءات الإدارية العامة.

المبحث الأول: مفهوم الجزاءات الإدارية العامة

المبحث الثاني: دستورية الجزاءات الإدارية العامة

المبحث الثالث: صور الجزاءات الإدارية العامة

الفصل الثاني: السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة وضمانات توقيعها

المبحث الأول: السلطة المختصة بتحديد وتوقيع الجزاءات الإدارية العامة الغاية العقابية منها.

المبحث الثاني: ضمانات مشروعية الجزاءات الإدارية العامة

المبحث الثالث : ضمانات توقيع الجزاءات الإدارية العامة

الفصل الأول:

ماهية الجزاءات الإدارية العامة

ماهية الجزاءات الإدارية العامة:

تعتبر عملية اتخاذ القرارات الإدارية وسيلة علمية وفنية وعملية حتمية ناجعة لتطبيق وتنفيذ السياسات والإستراتيجيات العامة في الدولة وتحقيق أهدافها المرسومة والمنشودة بصورة علمية وموضوعية ورشيده حيث تلعب القرارات الإدارية دورا حيويا وفعالا في القيام بكافة العمليات الإدارية التي تنظم الحياة العامة¹، فالإدارة قصد تنفيذ قراراتها تلجأ إلى توقيع عقوبات أو ما يسمى "بالجزاءات الإدارية العامة" على الأفراد في حال امتناعهم وعدم انصياعهم لتنفيذ تلك القرارات وأساس هذه الجزاءات الإدارية يكمن في فكرة الخطأ المتمثلة في الامتناع وعدم تنفيذ القرار الإداري اختياريا.²

وتختلف الجزاءات الإدارية العامة عن العقوبات التأديبية والتعاقدية وحتى الجنائية، بذاتيتها الخاصة، حيث تصدر الجزاءات الإدارية العامة بموجب قرار إداري فردي " تتوفر له العناصر اللازمة في تكوينه ووجوده"³ من طرف الإدارة بوصفها سلطة عامة، حال ممارستها لنشاطها الإداري وفي حالات محددة والجزاءات الإدارية العامة هي امتياز للإدارة يقوم على أساس سلامة ومشروعية القرارات الإدارية، فمبدأ المشروعية يعني بصفة عامة خضوع الدولة للقانون في كل صور نشاطها وجميع التصرفات والأعمال الصادرة عنها، وترتيباً على ذلك يكون على جميع السلطات العامة في الدولة (التشريعية، التنفيذية، القضائية)،⁴ الخضوع للقانون والرضوخ لأحكامه، ومن هنا اتصل مبدأ المشروعية بفكرة الدولة القانونية وهذه المشروعية تمثل الضمانات الأساسية لحماية حقوق وحرية الأفراد، حيث تعتبر الأساس القانوني لقيام الرقابة على أعمال الإدارة وبمقتضاه فان القانون يسمو على إرادة جميع أفراد المجتمع والسلطات العامة في الدولة، وبالتالي فان السلطة التنفيذية عند مباشرتها لوظيفتها الإدارية وذلك بتنفيذ القوانين وإدارة المرافق العامة والمحافظة على الامن والنظام وكفالة الحقوق للأفراد، فكل هذا النشاط يستهدف تحقيق النفع العام وحتى

¹ - عمار عوادي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة للطباعة والنشر، الطبعة الخامسة، 2009، ص09.

² - F. Moderne, Le pouvoir de sanction administrative au confluent du droit interne et des droits européens, R.F.D.A. 1997, p : 127.

³ - الشكل، الاختصاص، المحل، السبب، الغاية، ولتفصيل أكثر حول تكوين القرار الإداري أنظر: عمار عوادي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، المرجع السابق، ص 43 وما بعدها.

⁴ - لتفصيل أكثر أنظر محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1997، ص14 وما بعدها.

يمكن للإدارة تحقيق ذلك الهدف فانه يكون من المنطقي الاعتراف لها بمجموعة من الامتيازات التي تتمتع بها في مواجهة الافراد وترجح كفتها وهي امتيازات تنسم بطابع السلطة العامة وبمقتضاها تستطيع من جانبها وحدها اصدار قرارات تتضمن جزاءات ادارية عامة ضد هؤلاء الافراد المخالفين، وقد تنبه المشرع الى ضرورة تخويل الادارة حق توقيع العقوبات الادارية العامة، رغبة في الحد من طغيان رأس المال على المصلحة العامة والتي تقتضي الموازنة بين الصالح العام والمصلحة الخاصة مع تغليب الصالح العام على المصلحة الخاصة اذا تطلب الامر ذلك.

وبالتالي لدراسة هذه الجزاءات الادارية العامة، يجب تبيان نشأتها وخصائصها وسنتناول ذلك وفقا للتقسيم اللاحق.

المبحث الأول: مفهوم الجزاءات الإدارية العامة:

تملك الإدارة سلطة خولها لها المشرع وهي فرض عقوبات إدارية على الأفراد من المستعملين او المنتفعين من خدمات المرافق العامة اي في غير مجالي العقود والتأديب الوظيفي، وليس في ذلك تعديا على اختصاص القضاء، رغم أن هذه الجزاءات الإدارية تشكل امتيازاً قويا للإدارة وإجراء استثنائياً وغير مألوف، من حيث أن توقيعها في الأساس هو سلطة مخولة للقضاء،¹ خاصة وأن فيه مساس بحقوق وحرريات الافراد فهذه الاخيرة تكفل معظم المواثيق والدساتير حمايتها ولعل أهمها وأولها في الجزائر كان الميثاق الوطني الذي أكد حماية حقوق الافراد وحررياتهم في مواجهة السلطات العامة وذلك بتكريس قاعدة جوهريّة أساسية وهي عزل السيادة والسلطة العامة عن رغبات واهواء الحكام وتقييدهم في ممارسة مظاهر السيادة والسلطة العامة.²

وفي ذلك يقر الميثاق الوطني: " العمل من أجل احترام الحقوق الأساسية للإنسان

ولاسيما:

- المساواة أمام القانون بحيث لا يعطى احد على القوانين.

- مساواة الجميع امام العدالة

- تأمين المواطنين ضد اي مساس بحقوقه و ضمان تمتعه بثمار عمله ..."³

وقد أقر المشرع هذه السلطة للإدارة بتوقيع جزاءات ادارية عامة على الافراد بعد جدال طويل ورفض متكرر لمنحها هذه السلطة لكنه في النهاية أقر بها واعترف بها كحق للإدارة لكنه أعطى لهذه الجزاءات الإدارية العامة، ذاتية مستقلة وسنتناول في هذا المبحث، تعريف الجزاءات الإدارية العامة وذاتيتها المستقلة وكذلك نشأة هذه الجزاءات الإدارية العامة.

¹ - عبد العزيز خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008، ص 11.

² - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 12.

³ - الميثاق الوطني الجزائري، تحت عنوان الدولة و المواطن.

المطلب الأول: تعريف الجزاءات الإدارية العامة وذاتيتها المستقلة:

القانون الإداري يقتصر على تلك القواعد القانونية الاستثنائية وغير المألوفة في نطاق القانون الخاص والتي تمتاز بخصائص ذاتية نظرا لتأسيسها على فكرة السلطة العامة ولارتباطها بالمبادئ القانونية التي تحكم نظرية المرفق العام ولارتباطها كذلك بمبدأ مساواة جميع الأشخاص أمام نظام وخدمات المرافق العامة في الدولة، كما يتضمن جانب من تلك القواعد الاستثنائية تنظيم تدخل الدولة ومؤسساتها في الحياة العامة للأفراد،¹ وهذا ما يجعل للإدارة أثناء ممارستها للنشاط الإداري سلطة فرض جزاءات إدارية عامة، يكون الهدف منها حماية المصلحة العامة من خلال الردع الإداري للمخالفة.

فما هو تعريف الجزاءات الإدارية العامة؟

وما هي ذاتيتها المستقلة؟

الفرع الأول: تعريف الجزاءات الإدارية العامة :

الجزاء هو الألم الذي يقرره القانون والذي تنطق به السلطة العامة بسبب المخالفة والجنوح ضد المخالف أو الجانح أو الذي يجب على أحدهما أو الآخر أن يتحمّله بشخصه لحساب المصلحة العامة.²

ويمكن تعريف العقوبة على أنها جزاء يقرره المشرع ويوقعه القاضي على من تثبتت مسؤوليته في ارتكاب جريمة، وتتمثل العقوبة بصفة عامة في إيلاء الجاني بالإنقاص من بعض حقوقه الشخصية وأهمها الحق في الحياة والحق في الحرية.

لكن من المعلوم ان للإدارة الحق في إصدار جزاءات إدارية عامة، عن طريق قرار إداري فردي، ولا يعتبر هذا الجزاء تعديا وانتهاكا لاختصاص القضاء، حيث يبقى لهذا الأخير الحق في تقرير مشروعية تلك الجزاءات الإدارية العامة، فالدولة ومن خلال إنشائها المرافق العامة وتطور دورها بقصد تحقيق حاجات الجمهور وخدمتهم³، استوجب ذلك فرض جزاءات إدارية في حالات محددة ويتجلى ذلك في بعض المخالفات شريطة أن يتوافر

¹ -عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص 66.

² -منصور رحمانى، الوجيز في القانون الجنائي العام، دار العلوم للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، سنة 2005، ص 233.

³ -حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، المرافق العامة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1984، ص 45.

للفرد الحد الأدنى من الضمانات القانونية التي يوفرها المشرع¹، فتوقيع الجزاءات الإدارية العامة يكون نتيجة للقيام بمخالفة تحظرها القوانين واللوائح وهذا ما يعطيها الطابع الردعي.

والجزاءات الإدارية العامة، يتم توقيعها على المخالف بموجب قرار إداري وبالتالي فإنه يتعين لصحتها أن يكون ذلك القرار الإداري مشروعاً ومستوفياً لشروط صحته وتعني صحة القرارات الإدارية وسلامتها هنا، مشروعيتها وعدم خروجها عن أحكام ومبادئ مبدأ المشروعية الذي يسود الدولة الحديثة، أي أن فكرة سلامة القرارات الإدارية مرتبطة بمبدأ خضوع السلطة الإدارية للقانون كحتمية قانونية لسيادة مبدأ المشروعية في الدولة ويقصد بمبدأ المشروعية في معناه العام خضوع الجميع حكماً ومحكومين لسيادة القانون وأن جميع الأجهزة والسلطات العامة في الدولة يجب أن تلتزم وتخضع جميع الأجهزة والسلطات العامة في الدولة في جميع تصرفاتها وأعمالها، لحكم القانون في مفهومه العام وكل عمل أو تصرف يخرج عن أحكام ومقتضيات مبدأ المشروعية يكون عملاً غير مشروع ومحلًا للطعن فيه بعدم المشروعية.²

فمبدأ خضوع الدولة للقانون يعني أن كل تصرف تجريه السلطة العامة وتخالف به قواعد القانون الملزمة يقع باطلاً وغير نافذ شرعاً، ذلك أن البطلان حسب الفقيهان "Aubry, Rau" يعني عدم الصحة أو عدم النفاذ الذي يلحق تصرفاً لمخالفته لأمر أو نهي في القانون ومعناه عند الشراح " أنه متى صدر التصرف القانوني على غير ما قرره الضوابط القانونية التي تحكمه فمعناه أن التصرف باطل ، أي أنه في حالة لا تسمح له بأن يترتب عليه القانون الأثر المقصود به ".³

وقد عني فقهاء القانون المعاصر عناية بالغة بتحديد طبيعة الالتزام باحترام القانون من جانب الإدارة العامة. فمنهم من يقرر أن التزام الإدارة بالقانون هو التزام سلبي ينحصر في وجوب امتناعها عن مخالفة أحكام القانون،⁴ وبذلك يكون الأصل في تصرفاتها هو المشروعية ، ما لم تتضمن هذه التصرفات خروجاً على حكم القانون القائم ؛ ومنهم من ذهب

¹ - زكي محمد النجار ، حدود سلطات الإدارة في توقيع عقوبة الغرامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص 99 وما بعدها.

² - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص: 161

³ - جميل الشرفاوي، نظرية بطلان التصرف القانوني في القانون المدني المصري، مطبعة جامعة القاهرة، 1956، ص 53 وما بعدها . نقلاً عن د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية و ضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، طبعة 1963، ص 207.

⁴ - يتضح من هذا الرأي أنه يؤدي إلى توسيع مجال حرية التصرف من جانب السلطة الإدارية .

إلى خلاف الرأي السابق بالقول أن التزام الإدارة باحترام القانون التزام إيجابي يتمثل في وجوب إسناد كافة أعمال الإدارة (القانونية والمادية) إلى قاعدة قانونية تجيز لها القيام بهذه الأعمال،¹ وبالتالي يكون الأصل في تصرفاتها هو عدم المشروعية، إلا إذا أجاز لها القيام بها قانوناً؛ وقد ذهب آخرون إلى القول بعدم مشروعية أعمال الإدارة، إلا إذا كانت تنفيذا لقواعد تشريعية قائمة.²

وعموماً فكل القرارات الإدارية الصادرة بتوقيع جزاءات إدارية عامة يجب أن تخضع لمبدأ المشروعية والذي يرتكز على قاعدة جوهرية وأساسية وهي حياد الإدارة والسلطة العامة عن رغبات وأهواء الحكام وتقييدهم في ممارسة مظاهر السلطة العامة بالقواعد القانونية.

وقد عرف الدكتور عيد العزيز خليفة، الجزاءات الادارية العامة بأنها " قرارات ادارية فردية ذات طبيعة عقابية جزاء مخالفة التزامات قانونية او قرارات ادارية توقعها الادارة كسلطة عامة، بمناسبة مباشرتها لنشاطها وفقاً للشكل والاجراءات المقررة قانوناً، غايتها ضبط اداء الانشطة الفردية بما يحقق المصلحة العامة".³

ويدور التركيز سواء في الفقه او القضاء حول ما يسمى بالجزاءات الادارية العامة وعلى الرغم من كل هذا لا يوجد مصطلح معين مخصص لهذه الجزاءات حتى ان الغرامة المالية ذاتها ليست جزاء خاصاً بالإدارة وحدها طالما يمكن للقاضي العادي ان يحكم بها. وكذلك بالنسبة لمصطلح الجريمة الادارية فهو ليس دارجاً من الناحية الفعلية والدليل على ذلك ان كلا من النصوص القانونية والاحكام القضائية تفضلان التمسك بما يسمى "بالجرائم المنصوص عليها في القوانين و اللوائح".

وقد حاول جانب من الفقه وضع تعريف للجزاء الاداري واعتبر هذا المصطلح بمثابة نوع من الجزاء غير محدد المعالم بسبب عدم الاتفاق على معايير تحديده حيث ذهب الى حد ادراج جميع الجزاءات التي يوقعها القاضي الاداري تحت هذا المفهوم.

¹- يتضح من هذا الرأي أنه يستهدف التضييق من نطاق حرية التصرف من جانب الإدارة.
²- يؤدي هذا الرأي إلى منع الإدارة من مباشرة أعمالها الإدارية التي لا تدخل ضمن الأعمال المستندة للقواعد التشريعية القائمة.
³- عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص 12.

وذهب جانب اخر من الفقه الى انه لا يندرج في مجموعة الجزاءات الادارية العامة إلا تلك الجزاءات الموقعة بواسطة الادارة على مجموعة الاشخاص الذين لا يرتبطون مسبقاً بالإدارة بأي طريقة.¹

الفرع الثاني: الذاتية المستقلة للجزاءات الإدارية العامة:

إن الغاية الأساسية لفرض الجزاءات الإدارية العامة هي تحقيق التوافق بين النشاط الفردي والمصلحة العامة دون الغلو على حقوق الأفراد وللمصلحة العامة الأولوية إذا تطلبت الظروف ذلك، فهذا الأمر هو الذي يكسب الجزاء الإداري ذاتيته المستقلة عما قد يختلط به من نظم قانونية كتدابير الضبط الإداري والتي تتمثل في مجموعة الإجراءات التي تتخذها السلطة المختصة ويترتب عليها المساس بحرية الأفراد وهذه القيود تختلف من حيث مجال نطاقها، فقد تخص مكاناً محدداً أو أشخاصاً معينين أو موضوعاً دون غيره،² وكذلك تختلف عن التنفيذ المباشر ويقصد به السلطة الاستثنائية التي تملكها الإدارة في تنفيذ قراراتها بنفسها تنفيذاً جبرياً عند امتناع الأفراد عن تنفيذها اختيارياً دون اللجوء إلى القضاء، وتقوم هذه السلطة على أساس افتراض أن كل ما تصدره الإدارة من قرارات يعد صحيحاً ومطابقاً للقانون إلى أن يثبت العكس لوجود قرينة المشروعية التي تعفى الإدارة من إثبات صحة قراراتها، ومن ثم لا يقبل من أحد الامتناع عن تنفيذها لمطابقتها للقانون. وتختلف الجزاءات الادارية العامة كذلك عما قد يشاركها في الشريعة العقابية من جزاءات تأديبية أو تعاقدية أو جنائية وذلك على نحو ما سوف نتناوله في النقطتين الآتيتين:

أولاً: الجزاءات الإدارية العامة وتدابير الضبط الإداري:

للجزاءات الإدارية العامة، صفة ردعية كآثر لمواجهة الوقوع الفعلي للمخالفة بهدف معاقبة مقترفها ومنع غيره عن أن يأتي مثلها،³ بهدف حماية النظام العام بمختلف محاوره من أمن عام وصحة عامة وسكينة عامة،⁴ في حين تخلو إجراءات الضبط الإداري من الصفة العقابية حيث أنها ذات صفة وقائية بهدف منع وقوع المخالفة والتي توشك أن ترتكب

¹ - F. Moderne, Sanctions administratives et justice constitutionnelle, paris, 1993, p :75.

² - شاب توما منصور، القانون الإداري، الطبعة الاولى، جامعة بغداد، 1980، ص 194.

³ - F. Moderne, op.cit, p : 54.

⁴ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، 2001، ص 201.

وفقا لما تشير إليه المظاهر الخارجية ومن ثمة فإن التفرقة بين الجزاءات الإدارية العامة وتدابير الضبط الإداري تكمن في الغاية المبتغاة من كل واحد منها، فالضبط الإداري هو السلطات التي منحها القانون للإدارة بقصد تقييد نشاط وحرية الأفراد في مجال محدد ومعين، فهو على هذا النحو إما أن يخص مكانا بذاته أو نشاطا بذاته ومثال النوع الأول ما تفرضه السلطة العامة من إجراءات في مجال تنقل الأشخاص كأنه تفرض رخصا للتنقل في بعض المناطق أو أن تحظر تنقلهم في مواقيت محددة تعلن عنها، ومثال عن هذا النوع أن تفرض إجراءات معينة لممارسة الأفراد حق الاجتماع العلني أو مسيرة أو إقامة حفلات ليلا، ومن حق السلطة العامة أن تفرض قيودا تتعلق باستعمال سلاح الصيد وأنواع الحيوانات المرخص باصطيادها أو المكان المرخص لممارسة الصيد.¹

وتأسيسا على ذلك فإن سحب الترخيص ينتمي إلى إجراءات الضبط الإداري إذا كان للحفاظ على الأمن العام، حيث يعتبر جزاء إداريا إذا اتخذته الإدارة على إثر ارتكاب جريمة، ولأن إجراء الضبط الإداري يفقد للصبغة العقابية فإن مشروعيته لا تخضع لضوابط توقيع الجزاءات الإدارية² من ضرورة وجود نص يخول سلطة توقيعها، حيث أن اتخاذ إجراءات الضبط الإداري يخضع لتقدير الإدارة ولا يحد من سلطتها سوى عيب الانحراف بالسلطة، حيث أن القرار الإداري المتضمن جزاءات إدارية عامة يصيبه عيب الانحراف في استعمال السلطة إذا كان هذا القرار يستهدف غرضا غير الغرض الذي من أجله منحت الإدارة سلطة إصدار هذا القرار كمنح الاختصاص بالبوليس الإداري بقصد حفظ النظام العام، كما قد يتحقق عيب الانحراف في استعمال السلطة إذا باشرت ومارست الإدارة السلطة الممنوحة لها لتحقيق هدف غير هدف تحقيق المصلحة العامة في مجال ممارسة السلطة التقديرية المقررة للإدارة العامة.

فإذا ما شاب القرار الإداري عيب من هذه العيوب يفقد مشروعيته ويصبح محلا للطعن فيه أمام الإدارة عن طريق الطعن الإداري أو أمام القضاء الإداري بواسطة الطعون القضائية "الطعون لتجاوز السلطة، الطعن بالتعويض، الطعن بطلب فحص التشريعية"،

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 202.

² - محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية،

2000، ص 24.

وقاضي الاختصاص العام في المنازعات القضائية المتعلقة بالقرارات الإدارية هو القاضي الإداري.¹

ومن اهم ضوابط توقيع الجزاءات الإدارية العامة هو التسبب، حيث أنه شرط لازم لصحة الجزاءات الإدارية العامة، لما ينطوي عليه من بيان لمبررات إصدار قرارها وإحاطة المخاطب به، بالدوافع التي لأجلها تم عقابه، فإنه ليس كذلك بالنسبة لإجراء الضبط الإداري والذي يصح أن يصدر غير مسبب، حيث يدخل في اطار شروط الصحة المفترضة توافرها في كافة قرارات الإدارة في حين أن إجراء الضبط الإداري يتميز بالطابع الوقائي فهو يدرأ المخاطر على الأفراد، فإن لم يكن له سمة عقابية مباشرة إلا ان تلك السمة تقوم بشأنه بصفة غير مباشرة، حيث أن غلق المحل او سحب الترخيص او إلغائه له تأثير شديد على المخاطب بالقرار،² وبالتالي فإنه يجب أن يصدر إجراء الضبط الإداري مسببا ليكون صاحب الشأن على إطلاع ويحدد موقفه بالقبول او الاعتراض عليه من خلال الطعن القضائي فيه، وقد أصاب المشرع بنصه على التزام الإدارة بتسبب القرارات التي تصدرها وتتضمن قيودا على ممارسة حق فردي.

ومن المعلوم ان القاعدة العامة هي ان الافراد يتمتعون بالحريات العامة التي كفها لهم الدستور غير انه في مواضع معينة ترد على هذه الحريات قيودا تفرضها مصلحة المجتمع فالأصل هو التمتع بالحرية والاستثناء هو القيد، ووجب ان تخضع كل من سلطة توقيع الجزاءات الادارية العامة وسلطة الضبط الاداري الى ضوابط تمنع او تحد من التعسف في ممارستها من طرف الادارة، واهم هذه الضوابط هو خضوع الادارة لمبدأ المشروعية فكل اجراء تمارسه الادارة ينبغي ان يكون مشروعاً وحتى يكون كذلك ينبغي أن يتخذ من النظام العام بجميع عناصره وابعاده مقصداً له، فحين تفرض الادارة على الافراد عدم الخروج في مسيرة دون رخصة فان المقصد العام هو توفير الامن العام حتى لا يبادر الافراد و بطريقة فوضوية للخروج للشوارع العامة بما في ذلك من خطر يهدد الارواح والممتلكات، وحين

¹ - المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري.

² - Jean-Bernard Auby, Roland Drago, traité de contentieux administratif, vol 2, paris 1975, p : 361.

تفرض عليهم جزاءات ادارية لعدم احترام القوانين واللوائح فالغرض منه كذلك حماية الصالح العام.¹

وعليه فالقيد الذي يحكم الجزاءات الادارية و سلطة الضبط الاداري هو مشترك ويعني ان كل اجراء يترتب عليه المساس بحريات الافراد وحقوقهم ينبغي تبريره وإلا كانت الادارة في وضعية لتجاوز السلطة.

ثانيا: تمييز الجزاءات الإدارية العامة عما سواها من العقوبات:

بالرغم من الطابع العقابي الذي يربط بين الجزاءات الإدارية العامة وغيرها من العقوبات التأديبية والتعاقدية والجنائية إلا أن هناك اختلاف عضوي يميزها عن تلك العقوبات.

1- الجزاءات الإدارية العامة والعقوبات التأديبية:

عرفت المحكمة الادارية العليا المصرية، الأخطاء التأديبية في عدة قرارات ومن اهم هذه التعريفات،² "إن سبب القرار التأديبي في نطاق الوظيفة العامة، هو إخلال الموظف بواجبات الوظيفة، أو خروجه عن مقتضياتها".

وانطلاقا من مبادئ شرعية العقوبة التأديبية المعترف به في معظم التشريعات في العالم فإن المشرع هو الذي يحدد العقوبات التأديبية التي يجب توقيعها على الموظف المذنب، وإذا سمح لبعض السلطات بأن تصدر لوائح، جزاءات، فإنها تكون مقيدة بالعقوبات التي تقررها في هذه اللوائح، وتتنصر سلطتها في تحديد الجرائم التأديبية التي يعاقب الموظف إذا ارتكبها، اختيار العقوبة الملائمة من بين العقوبات المحددة سواء في قانون الوظيفة العامة أو قوانين قطاعات أخرى، ولا يمكن ابتداء عقوبات أخرى ولو عن طريق القياس، وبالرجوع إلى بعض القوائم العقابية في التشريع المقارن العربي أو الفرنسي نلمس اختلافا في صياغة نصوصها فمنها من سردها مباشرة مثل القانون المغربي، ومنها من قسمها إلى عقوبات خفيفة وأخرى شديدة مثل القانون السوري والعراقي، وأوردها المشرع

1- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 208.

2- حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 08 . 12 . 1968 سنة 14 قضائية، مجلة ادارة هيئة قضايا الدولة جانفي 1969 ص 165.

الفرنسي في مجموعات، وكل هذه التقسيمات تصب في معيار واحد وهو التدرج بين الخفصة والشدة رغم اختلاف التسميات. والمشرع الجزائري كغيره اعتمد في تقسيم العقوبات نفس المعيار أي معيار الشدة تناسباً مع خطورة الأفعال المرتكبة مميزاً بينها في كيفية تطبيقها والسلطات المختصة بها وإجراءات تسليطها. وذلك غير كل القوانين المتناولة لموضوع التأديب في الوظيفة العامة. مع بعض الاختلاف في كل مرحلة. وسنتناول دراسة هذه العقوبات حسب التدرج الزمني وذلك بدءاً بالأمر 133/66 ثم المرسوم 59/85 وأخيراً الأمر 03/06.

فتناول المشرع الجزائري الأخطاء المهنية في الأمر 03/06 في الفصل الثالث تحت عنوان "الأخطاء التأديبية" حيث أورد تصنيف لهذه الأخطاء في المادة 177 وقسمها إلى أربعة أقسام وهي أخطاء من الدرجة الأولى وأخطاء من الدرجة الثانية والثالثة والرابعة والمواد من 178 - 181 تبين على وجه الخصوص الأخطاء حسب كل درجة¹.

والعقوبات التأديبية تصدر بموجب قرار تأديبي عن السلطة المختصة ويتضمن توقيع جزاء محدد بموجب النصوص القانونية على الموظف الذي يثبت في حقه ارتكاب مخالفة، ومن هنا فإن توقيع العقوبات التأديبية يقتضي وجود رابطة وظيفية بين المخالف والدولة تخول للإدارة الحق في إنزال العقاب عليه متى خرج على مقتضيات واجبه الوظيفي في حين أن توقيع الجزاءات الإدارية العامة، حق تملك الإدارة استعماله ضد كل من يخالف نص قانوني أو قرار إداري من المخاطبين به² ومن ثمة يمكننا القول بأن الجزاءات الإدارية العامة، تتسم بصفة العمومية حيث لا يقتصر توقيعها على فئة معينة تربطها بالإدارة رابطة خاصة.

2- الجزاءات الإدارية العامة والعقوبات التعاقدية:

العقوبات التعاقدية لا يتم توقيعها سوى على من تربطه بالإدارة علاقة تعاقدية، والتي يكون لها بموجبها معاقبة المتعاقد معها متى أخل بالتزاماته التعاقدية المنصوص عليها

¹ - أمر رقم 03-06 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² - مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها "دراسة مقارنة"، جامعة عين شمس، القاهرة 1976، ص 36.

بالعقد الإداري، فأثار العقد الإداري المبرم بين الإدارة وأحد الأطراف تتفق مع ما يقابلها في القانون المدني من حيث المواد المعمول بها فنجد انها لا تخالفها المضمون بل ان العقد الإداري هو من يتعداها الي بعض الجوانب كشروط تنظيمية والتي تحتويها عقود الالتزام في المرافق العامة وأيضا من حيث طبيعة الاهداف المحققة فالإدارة دائما تسعى لإشباع الرغبات العامة لصالح الافراد، مما يجعل القانون يعطيها الكثير من الصلاحيات في مواجهة الغير وذلك ضمنا لتحقيق اهدافها المنشودة وكذلك يعطيها صفة السيادة والأولوية في عقودها مع الافراد ويلزمها في المقابل بحماية حقوق الغير .

حيث تلجأ الإدارة لحق التقاضي بموجب تمتعها بالشخصية المعنوية التي تخول لها هذا الحق وهذا إعمالا لنص المادة 50 من القانون المدني " يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان، و ذلك في الحدود التي يقرها القانون .
يكون لها خصوصا:

- ذمة مالية.

- أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون.

- موطن وهو المكان الذي يوجد فيه مركز إدارتها.

- الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط في الجزائر يعتبر مركزها، في نظر القانون الداخلي في الجزائر.

- نائب يعبر عن إرادتها.

- حق التقاضي " ¹.

في حين ان الجزاءات الإدارية العامة هي حق تملكه الإدارة ضد كل من يخالف نص قانوني أو قرار إداري من المخاطبين به،² أي ضد الأفراد الذين لا تربطهم بالإدارة علاقة أساسها العقد أو علاقة أساسها الوظيفة.

3- الجزاءات الإدارية العامة والعقوبات الجنائية:

تتشترك الجزاءات الإدارية العامة والعقوبات الجنائية في صفة العمومية، حيث توقع على كل من يخالف القانون دون تطلب توافر رابطة خاصة بينه وبين الإدارة، واستنادا إلى

¹ - الأمر 75/58 الصادر في 26 ديسمبر 1975 المتضمن القانون المدني الجزائري.

² - عبد العظيم عبد السلام، تأديب الموظف العام في مصر، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص

هذا التشابه ما بين العقوبة الإدارية والجنائية فيما يتعلق باشتراكهما في صفة العمومية، فقد نادى بعض الفقه إلى استبدال العقوبات الجنائية بأخرى إدارية لاسيما المقررة منها لحماية مصالح اجتماعية لا تستحق المواجهة بجزاء جنائي حيث يكفي حمايتها أن يقرر المشرع لذلك جزاء إداري بما يوفره ذلك الجزاء الإداري من تقليل تفاد سلبات الجزاء الجنائي، ولا تشكل نية إجرامية أثمة لدى مرتكبها،¹ على الرغم مما يتصف به ذلك الرأي من توجه إنساني يحافظ على الجانب المعنوي للخاضع للعقاب في جرائم هينة الخطورة، إلا أنه خلط بين الجريمة الجنائية والجريمة الإدارية رغم ما بينهما من اختلافات من حيث الطبيعة القانونية والمصلحة المحمية بالعقاب في ارتكاب كل منهما والتي لأجلها فإن توقيع العقوبة الجنائية يكون رهن صدور حكم قضائي في حين أن توقيع العقوبة الإدارية العامة يكفي في غالب الأحوال قرار إداري ولاشك أن ضمانات صدور الحكم تفوق تلك المكفولة لإصدار القرارات الإدارية، الأمر الذي يجعل استبدال العقوبة الجنائية بعقوبة إدارية وإن كان في ظاهره مراعاة لصالح المعاقب إلا أن جوهره يحمل انتهاكا لحقوقه.

وكذلك ذهب بعض الفقه إلى اقتصار الجزاء الجنائي على الجرائم الجسمية مع ترك البسيطة منها للعقاب الإداري،² حيث أن هناك تفريد عقابي يراعي جسامة كل جريمة ليقرر العقاب المناسب لها،

ويمكن القول مبدئيا أن العقاب الإداري أصبح يمثل طريقا بديلا للدعوى القضائية بوجه عام وللدعوى الجزائية بوجه خاص، وأهمية العقاب الإداري في الجزائر كطريق بديل للدعوى الجزائية لا تزال في الواقع متواضعة جدا ولكن من غير شك سوف تزداد مستقبلا نظرا للمنافع الكثيرة التي تترتب على توسيع الأخذ بنظام العقوبات الإدارية وتوسيع دائرة اختصاص إلى مجالات عديدة متنوعة منها بالخصوص المخالفات والجنح البسيطة التي أصبح عقابها جزائيا غير مجد.

لكن تبرز خطورة استبدال العقوبة الجنائية بعقوبة إدارية في أن العقاب الإداري لا يراعي الركن المعنوي في الجريمة والمتمثل في اتجاه القصد لإتيانها ومن هنا فإن المعاقب يكون قد حرم من تقدير حسن النية المعمول به في مجال توقيع العقوبة الجنائية حال معاقبته

¹ - محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص30.

² - غانم محمد غنام، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره، مجله الحقوق الكويتية السنة 18، العدد 2، يونيو 1994، ص 397.

بعقوبة إدارية مما يسيء لمركزه القانوني ويجعله مدان دائما طالما أتى السلوك المكون للركن المادي للجريمة.¹

المطلب الثاني: نشأة الجزاءات الإدارية العامة:

نشأت الجزاءات الإدارية العامة منذ زمن طويل، وقد تضاعفت هذه الجزاءات وتنوعت منذ قرن تقريبا، حيث نص عليها المؤتمر السادس عشر للجمعية الدولية لقانون العقوبات والمنعقد في فيينا سنة 1989،² حيث تناولها تحت مفهوم "التدابير ذات الطابع الجزائي والصادر عن سلطات إدارية" وبالتالي فقد ظهر نوع جديد من الجزاء بالإضافة إلى الجزاء الجنائي وهو الجزاء الإداري، غير أن تلك الجزاءات الإدارية لم تحصر في مجملها ولم يصدر بها أي تقنين سواء في الجزائر أو فرنسا أو مصر يجمع شتاتها ويستخلص سماتها الذاتية أي لا يوجد أي نص يوحد نظامها الأساسي ويجمع في مواد قانونية مثل قانون العقوبات.

والفقه لم يكثرث هو الآخر ولفترة زمنية طويلة بهذه الجزاءات الإدارية العامة لكنه تناول بعض أوجه التطور الهامة التي لحقت بالجزاء التأديبي أو الجزاء الضريبي، فقد اكتفت المؤلفات القانونية بالإشارة إلى بعض من هذه الجزاءات تحت مسمى "سلطات الضبط وخصوصا بعد إنشاء العديد من السلطات الإدارية المستقلة وهو ما أدى إلى أهمية إدراج الجزاء الإداري بوصفه أحد البدائل التي يمكن اللجوء إليها في إطار سياسة الحد من العقاب.³ وبالتالي فتطور الجزاء الإداري جاء سريعا وهو اليوم يطبق على قطاعات كثيرة ويستهدف العديد من المخاطبين به وسوف نتناول تطور هذا الجزاء الإداري ومجالاته والمخاطبين به فيما يأتي:

الفرع الأول: التطور التاريخي للجزاءات الإدارية العامة:

تعد فرنسا مهد القانون الإداري ومنها انتشر إلى الدول الأخرى، ويرجع الفضل في ظهور هذا القانون إلى عوامل تاريخية تأتي في مقدمتها الأفكار التي جاءت بها الثورة الفرنسية عام 1789م، التي قامت على أساس الفصل بين السلطات، ومن مقتضياته منع

¹ - عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص 22-23.

² - JL. Mestre, Introduction historique au droit administratif français, PUF, 1985, p: 132.

³ - محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 50.

المحاكم القضائية القائمة في ذلك الوقت من الفصل في المنازعات الإدارية للحفاظ على استقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية.

ولم يبلغ الجزاء الإداري في فرنسا بالرغم من مبدأ الفصل بين السلطات، حيث أن قيام الثورة الفرنسية وما تبعه من نتائج وتأكيدها على التزامها بهذا المبدأ كان له تأثير إيجابي على تطور الجزاء الإداري من خلال ثلاث مراحل بداية من الجزاءات القديمة المتعلقة بالدولة بوصفها سلطة عامة ثم بالجزاءات الخاصة بالدولة المتدخلة وأخيرا بالجزاءات المرتبطة بالدولة المنظمة وظهور السلطات الإدارية المستقلة وسنتناول هذه المراحل الثلاث فيما يلي:

أولاً: الجزاءات الإدارية العامة كامتياز تقليدي للإدارة:

كانت سلطات الحكم قبل الثورة الفرنسية مركزة في يد الملك حيث ساد نظام الملكية المطلقة و تميزت بفساد الجهاز القضائي و تدخله في نشاط الإدارة¹، ولم تكن الدولة تخضع للمساءلة أو الرقابة أمام القضاء بواسطة دعاوى الأفراد، وهي إن تعاملت مع الأفراد خضعت معاملاتها للقانون المدني. وفي هذه الفترة كانت توجد محاكم قضائية تدعى البرلمانات أنشئت لتكون ممثلة للملك في وظائفه القضائية، وكانت الدعاوى تستأنف أمامها ما لم يسند الملك ذلك الاختصاص إلى جهة أخرى غيرها، كما وجدت محاكم مختصة ببعض المنازعات الإدارية وقد كانت البرلمانات تمارس سيطرة رجعية على الإدارة وتتدخل في شؤونها وتعارض وتعرق كل حركة إصلاحية مما أدى برجال الثورة الفرنسية إلى منع المحاكم القضائية القائمة في ذلك الوقت من الفصل في المنازعات الإدارية للحفاظ على استقلال الإدارة تجاه السلطة القضائية، من خلال تبنيهم لمبدأ الفصل بين السلطات.²

وبالتالي خضع نظام الحكم في فرنسا قبل الثورة للملك، حيث كانت كل السلطات مركزة بيده ولم يوجد فرق بين النظام الإداري أو القضائي لكن الملك أعطى بعض

¹ - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الانظمة القضائية المقارنة و المنازعات الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الاول، الطبعة الرابعة، 2005، ص 67.

² - مازن ليلو راضي الوجيز في القانون الإداري، منشورات الاكاديمية العربية المفتوحة ، الدنمارك، 2009، ص 10.

الصلاحيات للأمرء في الحكم المحلي وكان لهؤلاء سلطات واسعة تجاه رعايا المملكة،¹ فقد منح الملك الأمرء في مجال إدارة الغابات سلطة استدعاء الفلاحين والتي تسمح لهم على وجه الخصوص إصدار تعليمات لاستصلاح الأراضي وسلطة العقاب على جرائم الغابات، وهي تقريبا توازي نفس السلطات المخولة لمراقف المياه والغابات.²

بقيام الثورة الفرنسية سنة 1789 دفعة الذكريات السيئة عن علاقة القضاء العادي "البرلمانات القضائية" بالإدارة العامة لرجال الثورة والرأي العام الفرنسي إلى تفسير مبدأ الفصل بين السلطات الذي نادي به الفقيه "منتسكيو" الذي كان مطبقا في الولايات المتحدة الأمريكية وفي بريطانيا وأدى إلى فصل الإدارة العامة عن جهة القضاء العادي و سحب الاختصاص بنظر منازعات الإدارة من البرلمانات القضائية³ وترتب عنه تقرير مبدأ استقلال الإدارة العامة عضويا ووظيفيا عن القضاء العادي.⁴

أما بعد الثورة الفرنسية والتي كان هدفها تحطيم النظام الخاص بفرض السلطات فلم تستطع وضع نهاية لهذا الجزاء الإداري، حيث احتفظت ببعض الجزاءات التي كانت في النظام القديم، فأبقت على سلطة معاقبة عملائها الذين يخالفون النظام الإداري أو أولئك الذين لا يؤدون التزاماتهم التعاقدية وهذا نتيجة إلى الاستجابة الحقيقية للضرورة التي فرضها النظام لحماية المجتمع داخليا فالسلطة التأديبية ليست إلا نتيجة منطقية للتبعية الحقيقية للمتعاملين مع السلطة الإدارية، ويطبق الجزاء الإداري أيضا إزاء العديد من الذين ينتفعون بتصاريح لتسيير المرفق العام أو يمارسون حرية عامة "كالنقابات" حيث يجوز سحبها نتيجة للتقصير في أداء التزاماتهم ويوقع هنا الجزاء الإداري في إطار علاقة خاضعة مع الإدارة وعلى نحو يجوز معه السماح بالقول بأن الإدارة التي سلمت هذه التصاريح من حقها سحبها أو إيقافها إذا لم يحترم أصحابها شروط منح تلك التصاريح.

كذلك كان من إفرازات الثورة الفرنسية أنها قد اعطت للإدارة الضريبية سلطات عقابية واسعة في حالة مخالفة الممولين في أداء التزاماتهم الضريبية وعلى الرغم من أن هذه الإدارة تطبق الجزاء بمنأى عن أي علاقة سابقة بينها وبين الممول ويعاقب على التقصير في

¹ - Jean. Marie Auby, Roland Drago, op.cit, p :22

² - M.lagarde, Un droit domanial spécial, le régime forestier, Toulouse, 1984, p : 32.

³ - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 67.

⁴ - قصير مزباني فريدة مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرفي، باتنة، 2001، ص 16.

إداء الالتزامات القانونية العامة، إلا أنه قضى بارتباط هذا الجزاء بالسلطة الضريبية بوصفه أحد امتيازات السلطة العامة.¹

ثانياً: الجزاءات الإدارية العامة للدولة المتدخلة:

بعد الحرب العالمية الثانية تزايد تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والتي تمارسها الدولة باسم المصلحة العامة والتي تهدف إلى حماية كل الطبقات الاجتماعية فقد ظهر في فرنسا الجزاء الإداري الجسيم والذي يعاقب بشدة كل من لا يتمتع بالمواطنة الفرنسية وذلك من خلال نظام التخير الذي أسس في فترة ما بين الحربين العالميتين في الجزائر خاصة وفي المستعمرات الإفريقية بصفة عامة، وهكذا يدعو هذا التكليف والذي يقع دائماً على عاتق الدولة الأشخاص الخاصة إلى التعاون أو المساهمة تحت رقابتها في تنفيذ هذا التدبير، وفي مقابل الموافقة التي تمنح لهم هناك التزامات تفرض عليهم والتي تؤدي مخالفتها إلى توقيع جزاء إداري يتمثل في سحب الموافقة مما ساهم في تضاعف الجزاء الإداري في فرنسا أثناء الحرب العالمية الثانية هو تبني سياسة الاقتصاد الموجه من جهة واعتناق حكومة "vichy" نظرية "corporatisme"² من جهة أخرى، حيث أنشأت لجان التنظيم الحرفي والنقابات المهنية وأعطيت لها سلطات بهدف ردع أوجه السلوك المخالفة لقواعد النظام الاقتصادي المستحدث وعلى نحو أكثر نجاعة وحل محل الجزاء الجنائي بسرعة كبيرة.

وبالتالي فمرحلة إعادة الشرعية الجمهورية في فرنسا قد شهدت تطور الجزاءات الإدارية العامة، كذلك المرتبطة بقانون الأسعار الصادر في 30 يونيو 1940 ومما هو جدير بالملاحظة أن العودة إلى الوضع الطبيعي بعد الحرب العالمية الثانية يشجع الدولة تدخل الدولة وهو ما أدى إلى تزايد الجزاءات الإدارية في مواجهة المؤسسات الخاصة التي تنهض بأداء وظائف المصلحة العامة وعلى سبيل المثال قانون 11 أبريل سنة 1952، الذي فرض على "وسائل النقل" من قبل شروط تنظيم خطوط السكك الحديدية والطرق التزامات إدارية كوضع مركباتهم في المواقف المخصصة وإلا تعرضوا لسحب رخصهم وعلاوة على ذلك، فقد تضاعفت فروض الجزاء الإداري من خلال نصوص قانونية في مجالات متعددة ولكن

¹ - محمد سامي الشوا، المرجع السابق، ص 54.

² - Jean. Marie Auby, Roland Drago , op.cit, p : 32.

على نحو متباين وغير منظم وعلى سبيل المثال: مرسوم 21 أغسطس سنة 1951 والخاص بجرائم قانون المرور وقانون 8 يونيو 1951 والخاص بالإدلاء بأقوال كاذبة في البحوث الاقتصادية¹.

فالجزاء الإداري لم يحصل على مكانته في النظام القانوني ولم يتبلور في شكل تدبير حقيق لكن مع بداية السبعينات وبتطور دور الدولة، حيث أصبحت تؤدي دورا تنظيميا أكثر منه وقائيا سنحت هذه الفرصة بفتح المناقشة بخصوص مشروعية الجزاء الإداري أو بشكل أكثر دقة دستورية وكانت هذه المناقشة هي الأساس في إقرار هذا الشكل من أشكال الجزاءات.

ثالثا: الجزاءات الإدارية العامة للدولة المنظمة:

أنشأت فرنسا في فترة السبعينات سلطات ذات شكل جديد وسميت بالسلطات الإدارية المستقلة والتي تشكل وسيلة جديدة لحماية المصلحة العامة ولضمان تنظيم بعض القطاعات المؤثرة في الحياة الاجتماعية كقطاع الإعلام والاتصال وقطاع اقتصاد السوق وقطاع الإدارة اليومية وهي تعد بمثابة مواقع لممارسة الحريات العامة كما تشكل من جهة أخرى قطاعات أكثر تعرضا لضغوط السلطات لأسباب متعددة بعضها ذات طابع إيديولوجي أو سياسي أو فني لرفض تدخل الدولة ولذا فضلت السلطة التشريعية في فرنسا نوعا من التنظيم المضمون من قبل قنوات الدولة التقليدية "البرلمان والسلطة التنفيذية والسلطات القضائية"² عن طريق الاستعانة بسلطات مستحدثة والتي يستجيب بتنظيمها الذاتي وعلى نحو أفضل لمقتضيات المهمة التنظيمية التي عهد بها إليها والمتمثلة في تحقيق التوازن بين المصالح المتعارضة وتحديد القواعد التي تنظمها والعمل على ضمان احترامها وكل ذلك من أجل احترام الحريات العامة.

والسمة البارزة لهذه السلطات المستحدثة أنها مجردة من الشخصية المعنوية والتمثيل القانوني وتتمتع باستقلال من نوع خاص تماما،³ وهو عضوي ووظيفي في آن واحد ومن شأنه أن يخلق سلطات موضوعية ومحيدة وعاقلة وهي لا تخضع للسلطة الإدارية ولا

¹ - Teitgen-Colly ;Sanctions administratives et auto- rités administratives indépendantes", L.P.A. 1990, n 8, p 25.

² - Teitgen-Colly,op.cit.p 28-29.

³ - حدري سمير، بحث مقدم في إطار الملتقى الوطني حول: سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 24/23 ماي 2007.

للسلطة التنفيذية ومن جهة أخرى لديها العديد من الأدوات مثل "إبداء الرأي، التوصية، الاقتراح، التنظيم" والتي تسمح لها بممارسة تأثير محدد ولكن بوسائل مرنة إذا ما اقتضى الأمر.

وقد أدى تبني الجزائر لاقتصاد السوق إلى انسحابها من الميدان الاقتصادي وألزمها تبني الأساليب المعروفة في تلك الأنظمة منها مبدأ حرية التجارة والصناعة الوضع الذي صاحبه إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، تم إنشاء أول هيئة في الجزائر في سنة 1990 في مجال الإعلام، حيث كيّفها المشرع بأنها هيئة إدارية مستقلة، وتلتها إنشاء عدة سلطات أخرى منها من يكيفها صراحة ومنها من يتغاضى عن ذلك. ففي القطاع المالي تم إنشاء مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية بموجب القانون رقم 10/90 المؤرخ في 14-04-1990، المتعلق بالنقد والقرض الملغى بالأمر رقم 11/03 المؤرخ في 26-08-2003، المتعلق بالنقد والقرض وتم تأسيس في مجال البورصة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بموجب المرسوم التشريعي رقم 10/93 المؤرخ في 23-05-1993، المعدل والمتمم، المتعلق ببورصة القيم المنقولة و تهدف الدولة إلى تحقيق الضبط الاقتصادي من خلال إقامة التوازن في السوق والسهر على احترام القواعد المنظمة له من طرف الأعوان الاقتصاديين من خلال هذه السلطات المستحدثة.

فإذا تأملنا السلطات الإدارية المستقلة في فرنسا كذلك ، نجد أنها تتمتع بسلطات جزائية واسعة وهذا لمقتضيات المهمة التنظيمية وهي التي استند إليها لأجل تبرير ضرورة الإلزام وشرعية الجزاء الإداري، حيث منح إلى سلطات خاصة والتي جمعت في آن واحد بين الانتماء إلى الإدارة والاستقلال عنها.

الفرع الثاني: مجالات الجزاءات الإدارية العامة والمخاطبون بها:

إن مجالات الجزاءات الإدارية العامة، تغطي قطاعات كبيرة ومتنوعة وهي في اتساع واسع ينحصر في إطار العلاقات القائمة بين الإدارة وبين هؤلاء اللذين لا يخضعون لها، كما نجد أيضا أن أكثر المجالات اتساعا للجزاءات الإدارية العامة هو المجال الضريبي، حيث تشغل هذه الجزاءات حيزا كبيرا في مجال قانون الضرائب، وبإنشاء المشرع للسلطات الإدارية المستقلة تعددت قطاعات ومجالات الجزاءات الإدارية العامة أكثر حيث منح المشرع سلطة العقاب لجميع السلطات الإدارية المستقلة من أجل تمكينها من أداء مهامها

الضبطية المتنوعة من تنظيم ورقابة وغيرها وفي الجزائر لم يظهر هذا النوع من السلطات في القانون الإداري الجزائري¹ إلا في بداية التسعينات وتعدد واختلقت لتشمل العديد من المجالات ومن أهم هذه السلطات الإدارية المستقلة مايلي:

- لجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها، وتم النص على إنشائها بموجب المادة 20 من المرسوم التشريعي رقم 10/93 المؤرخ في 23 ماي 1993 المكمل والمتمم بموجب القانون رقم 04/03 المؤرخ في 17 فيفري 2003 المتعلق ببورصة القيم المنقولة.²
- سلطة ضبط البريد والمواصلات، بموجب المادة 10 من القانون رقم 03/02 المؤرخ في 15 أوت 2000 المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية.³
- الوكالة الوطنية للممتلكات المنجمية، بموجب المادة 44 من القانون 10/01 المؤرخ في 03 جويلية 2001 المتضمن قانون المناخ.⁴
- الوكالة الوطنية للجيولوجيا والمراقبة المنجمية بموجب المادة 45 من القانون رقم 10/01 المؤرخ في 03 جويلية 2001.⁵
- لجنة ضبط الكهرباء والغاز بموجب المادة 112 من القانون رقم 01/02 المؤرخ في 5 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات.⁶
- سلطة ضبط سوق التبغ والمواد التبغية ثم إنشائها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 331/04 المؤرخ في 18 أكتوبر 2004 والمتضمن نشاطات صنع المواد التبغية واستيرادها توزيعها،⁷ إلا أنها لا يمكن اعتبارها بمثابة سلطة إدارية مستقلة، بما أنها تابعة لوزارة المالية وبما أن المديرية العامة للضرائب هي التي تمارس صلاحيات هذه السلطات ريثما يتم تنصيبها.
- سلطة ضبط المياه، بموجب المادة 65 من القانون 12/05 المؤرخ في 4 أوت 2005 المتعلق بالمياه.⁸

¹ - لباد ناصر، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة إدارة، العدد الثاني، سنة 2001، ص 7 و 8.

² - الجريدة الرسمية، العدد 11، الصادرة في 19 فيفري 2003.

³ - الجريدة الرسمية، العدد 48، الصادرة 2000.

⁴ - الجريدة الرسمية، العدد 35 الصادرة سنة 2001.

⁵ - المرجع نفسه.

⁶ - الجريدة الرسمية، العدد 08 الصادرة في سنة 2002.

⁷ - المرجع السابق.

⁸ - الجريدة الرسمية، العدد 60 الصادرة في 04 سبتمبر 2005.

كانت هذه أهم السلطات الإدارية المستقلة التي تم إنشائها وتعدادنا لها بهذا الشكل لتبرز مدى تعدد وتنوع واختلاف القطاعات والمجالات التي توقع فيها الجزاءات الإدارية العامة. وتستهدف الجزاءات الإدارية العامة القطاعات المختلفة التي تطبق فيها على الأشخاص الطبيعيين أي الأفراد العاديين وكذلك يطبق على الأشخاص المعنوية وعلى سبيل المثال الجزاء الخاص بأفعال المنافسة غير المشروعة والتي يسهر على فرضها مجلس المنافسة بموجب الأمر رقم 03/03 المؤرخ في 19 جويلية 2003 والمتعلق بالمنافسة.¹

¹ - الجريدة الرسمية، العدد 09 الصادرة سنة 2003.

المطلب الثالث: خصائص الجزاءات الإدارية:

الجزاءات الإدارية العامة هي قرارات إدارية فردية ذات طبيعة عقابية جزء لمخالفة التزامات قانونية أو قرارات إدارية توقعها الإدارة كسلطة عامة بمناسبة مباشرتها لنشاطها في الشكل والإجراءات المقررة قانونا وغايتها ضبط أداء الأنشطة الفردية بما يحقق المصلحة العامة من حفاظ على الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة¹:

أ- **الامن العام:** يقصد به استتباب الامن والنظام في المدن والقرى والاحياء بما يحقق الاطمئنان لدى الناس على أنفسهم واولادهم واعراضهم واموالهم من كل خطر قد يكونون عرضة له من اخطار الكوارث العامة والطبيعية والبشرية لذا يتوجب على السلطة العامة اتخاذ كل ما هو لازم لضمان الامن العام للأفراد في الظروف العادية والظروف الاستثنائية².

ب- **الصحة العامة:** يتوجب على السلطة العامة اتخاذ الاجراءات اللازمة بغرض وقاية صحة الافراد ايا كان مصدر الخطر او المرض ولا تتدخل الادارة فقط عند ظهور المرض أو الوباء وانما قبله ايضا.

ت- **السكينة العامة:** من حق الافراد في كل مجتمع ان ينعموا بالهدوء والسكينة في الطرق والاماكن العامة وان لا يكونوا عرضة للفوضى وعليه يقع على عاتق الادارة القضاء على مصادر الازعاج وحفظ السكينة العامة³.

ويمكن من خلال المفهوم السابق استخلاص خصائص الجزاءات الإدارية العامة والمتمثلة أساسا في كونها جزاء ينعقد الاختصاص للإدارة بتوقيعه، مع اتصاف تطبيقه بالعمومية.

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 201 وما بعدها.

² - شاب توما، المرجع السابق، ص 172.

³ - احمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، ص 403.

الفرع الأول: الجزاء الإداري من امتيازات السلطة العامة:

يصدر الجزاء الإداري من حيث المبدأ عن سلطة إدارية، حيث تختص هذه الأخيرة بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة وهذا ما يفرق بينها وبين العقوبات الجنائية التي يملك القضاء وحده سلطة توقيعها،¹ فالحق في العقاب يخص الدولة وحدها فقط وتوقيع الجزاء الإداري يتعلق باختصاص سلطة إدارية تابعة للدولة ولا يمثل اضطلاع جهة الإدارة بتوقيع عقوبة إدارية عامة انتهاكا لاختصاص القضاء لما قد يثيره من مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات حيث لا يتعارض ذلك مع المستقر عليه من ان الفصل بين السلطات لا يمكن أن يكون مطلقا وإنما الواقع يؤكد أنه فصل نسبي مرن وما يؤكد ذلك أن السلطة القضائية هي التي تفصل في بعض المنازعات الخاصة بصحة العضوية وهي في حقيقة الأمر أمور تتعلق بالسلطة التشريعية كما أن القاضي هو الذي يحكم في بعض منازعات الإدارة ويحكم بإبطال غير المشروع من تصرفاتها، ومن المستقر أن القاضي الإداري يعتبر أن الجزاءات الصادرة عن هيئات خاصة تساهم في تسيير مرفق إداري عام تعد إدارية طالما أنها تمارس عملا يندرج في إطار امتيازات السلطة العامة² ولصحة الاختصاص بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة، فإنه يتعين توقيعها من أحد أشخاص القانون العام أو أحد الأجهزة التابعة لها، كما أنه يتعين دخول توقيع الجزاء في نطاق ما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة وتفقد الجزاءات الإدارية مشروعيتها إذا شاب القرار الصادر عنها انحراف في استعمال السلطة ويكون ذلك عندما تصدر الإدارة جزاءات في غير الحالات المصرح لها قانونا باتخاذها، حيث يشكل ذلك انحراف عن الهدف المخصص لإصدار القرار ولو قصد به تحقيق المصلحة العامة.³

وما يمكن قوله بصفة عامة بما أن الجزاءات الإدارية العامة هو عقوبات وبالتالي فإنه يثبت لها الصفة الردعية شأنها في ذلك كشأن العقوبة الجنائية، حيث تطبق هذه الجزاءات كأثر للمخالفة قرار إداري.

¹ -عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 36-37.

² - مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار المطبوعات الحديثة، القاهرة، سنة 1990، ص 201

³ - عبد العزيز خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2000، ص 95

الفرع الثاني: عمومية الجزاءات الإدارية العامة:

إن ما يمنح الجزاءات الإدارية العامة تفردا حقيقيا هو استقلاليتها والتي تشكل ضمانا جوهريا ضد التعسف، حيث لا يرتبط توقيع الجزاءات الإدارية العامة بإنهاء العقاب المحدد لفئة معينة كما هو الشأن بالنسبة للعقوبات التأديبية والتي تفترض صحة توقيعها وجود علاقة وظيفية تربط بين المعاقب والإدارة وإذا كانت الجزاءات الإدارية العامة لا تشترط قيام رابطة خاصة بين المعاقب والإدارة فإنها تكون بذلك أقرب إلى العقوبات الجنائية، فإذا كانت الأولى تطبق على كل من يخالف نص قانوني أو قرار إداري بالنسبة للمخاطبين بها، فإن العقوبة الجنائية تسري في حق كل من خالف نص قانوني في قانون العقوبات أو غيره من النصوص التجريبية في القوانين الأخرى.¹

وعمومية الجزاءات الإدارية العامة تجعل هذا الأخيرة متعددة المجالات وتميز الجزاءات الإدارية العامة بهذه الصفة راجع إلى عدة أسباب منها:

- العقاب الإداري يكتسب طابعا تقنيا ومهنيا وأن إثبات الجرائم الاقتصادية يتطلب تحقيقات ميدانية وفحوصات محاسبية.

- العقاب الإداري يأخذ بعين الاعتبار مجال اختصاص سلطات الضبط المختلفة ونوعية الصلاحيات التي منحها إياها المشرع.

- العقاب الإداري يتلائم أكثر مع خصوصيات الاقتصاد الحر.

- العقاب الإداري هو مبدئيا أنسب لردع المخالفات الاقتصادية.

- العقاب الإداري أكثر مرونة وسرعة لمواجهة التغييرات المختلفة.

إن عمومية الجزاءات الإدارية العامة هي أمر اقتضته عوامل النجاعة وكذلك عوامل أخرى مستمدة من كونها تسهر على احترام الحقوق والحريات.

¹ - عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص 26.

المبحث الثاني: دستورية الجزاءات الإدارية العامة:

تتمتع الإدارة بسلطة فرض جزاءات إدارية تخرج عن تلك التي تفرضها في مجالات الجزاءات التأديبية ضد الموظفين الذين تربطهم بها علاقة تنظيمية، وتخرج كذلك عن تلك التي تفرضها على المتعاقدين معها والذين تربطهم بها علاقة تعاقدية أساسها العقد.

وقد ثار جدل حول مدى دستورية هذه الجزاءات الجديدة أي تلك الجزاءات الإدارية العامة في غير مجالي العقود والتأديب وقد أثرت العديد من الاعتراضات حول مدى دستورية تلك الجزاءات، وكان من أهمها أنها مخالفة لمبدأ شرعية الجزاءات إذ أنه "لا جريمة بدون نص" وكذلك مخالفتها لمبدأ شرعية العقوبات إذ أنه "لا عقوبة بدون نص" وكذلك ان تلك الجزاءات مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث أن السلطة القضائية هي صاحبة الولايات العامة في فرض العقوبات وكذلك من جانب آخر أن تلك الجزاءات مخالفة للحق في التقاضي أما القاضي الطبيعي، حيث أننا نصبح أمام عدالة بدون قاضي في حين أن تلك الإدارة تلعب دور الخصم ودور الحكم في آن واحد.¹

وكل هذه الاعتراضات قد أثارت جدلاً واسعاً حول مدى دستورية تمتع الإدارة بسلطة فرض جزاءات إدارية عامة وهذا ما أدى إلى تطور موقف المجلس الدستوري الفرنسي،² من دستورية تلك الجزاءات مروراً بثلاث مراحل كما يأتي:

¹ - غانم محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، دار النهضة العربية القاهرة، 1992، ص 31.

² - Hubert-Gérald Hubrecht, sanctions administratives Le droit administratif entre science administrative et Droit public économique, paris, 1998. p 198-199.

المطلب الأول: مرحلة القول بعدم دستورية الجزاءات الإدارية العامة:

تم عرض أهم الجزاءات الإدارية العامة على المجلس الدستوري الفرنسي لكن هذا الأخير لم يعترف بها ورفضها رفضاً مطلقاً بل وأقر عدم دستوريته لأنها تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي يدعوا إلى ضرورة توزيع وظائف الدولة على عدة هيئات وتقسيم تلك الوظائف وفقاً لطبيعتها القانونية، حيث أن للدولة ثلاثة وظائف كما هو معروف والمتمثلة في السلطة التشريعية والتي تختص بإصدار القوانين وعقد المعاهدات والتصديق على اللوائح والتنظيمات والإشراف على حسن سير الإدارة من خلال منظومة قانونية، وكذلك السلطة التنفيذية والتي تختص بتنفيذ القوانين، أما السلطة القضائية فتختص في الفصل في الخصومات والجرائم.

كما ان المجلس الدستوري الفرنسي أقرّ عدم دستورية الجزاءات الإدارية العامة لأنها تتعارض مع مبدأ الحق في التقاضي أي الحق في اللجوء إلى القضاء والحصول على محاكمة عادلة،¹ وتلك الجزاءات الإدارية العامة تصدر دون محاكمة وبالتالي فهي تحرم الفرد من أحد حقوقه الأساسية بمعزل عن الحق في اللجوء إلى القضاء وهذا الحق القديم قد كفلته مختلف التشريعات الحديثة حيث يعتبر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المرجع الأساسي لجميع الحقوق وأهمها الحق في التقاضي،² إذ جاء بالمادة الثانية منه " لكل إنسان حق التمتع بجميع الحقوق والحريات المذكورة في هذا الإعلان دون تمييز من أي نوع ومعنى ذلك ان الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ضمن لكل شخص حق التمتع بالحقوق الواردة فيه وأهمها الحق في التقاضي".

وكذلك في النظام القانوني الجزائري نجد انه هو الآخر درج على حماية الحقوق والحريات، اذ حدد وبين الحقوق والحريات الفردية والتي تهدف الى حماية الفرد والاقليات من احتمالات تعسف واستبداد الادارة.³

¹ - Hubert-Gérald Hubrecht, op.cit, p : 202.

² - الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المعتمد بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة تحت رقم: 217 الف (د-3) المؤرخ في: 10 ديسمبر 1948.

³ - الدستور في النظام القانوني الجزائري يحتل المرتبة الاولى بين بقية القوانين التي تلي عناية بالغة بالحقوق و الحريات كما جاء في احدى الفقرات الواردة في دستور 23 فبراير 1989: " ان الدستور فوق الجميع، وهو القانون الاساسي الذي يضمن الحقوق و الحريات الفردية و الجماعية، ويحمي مبدأ حرية اختيار الشعب، و يضيفي الشرعية على ممارسة السلطات، و يكفل الحماية القانونية و رقابة عمل السلطات العمومية في مجتمع تسوده الشرعية و يتحقق فيه تفتح الانسان بكل ابعاده".

ونجد ان المجلس الدستوري الفرنسي قد أقرّ عدم دستورية الجزاءات الإدارية العامة لأنها تتم بمعزل عن حق الفرد في الدفاع أي انها تصدر منفردة من جانب الإدارة وهذا من شأنه حرمان الفرد من حقه في الدفاع عن نفسه بكل السبل المتاحة.

ونتناول بالتفصيل فيما يلي أهم مبررات المجلس الدستوري الفرنسي في إقراره لعدم دستورية الجزاءات الإدارية العامة.

الفرع الأول: تعارض الجزاءات الإدارية العامة مع مبدأ الفصل بين السلطات:

في 11 اكتوبر 1984 تم عرض أمر الجزاءات الإدارية العامة لأول مرة على المجلس الدستوري الفرنسي،¹ وبعد مناقشة طويلة قدر هذا المجلس ان مثل هذه الجزاءات تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات ومن ثمة قرر عدم دستورتيتها.

فمبدأ الفصل بين السلطات في فرنسا نصت عليه المادة 16 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن سنة 1789،² إذ كانت السلطة ظاهرة ملازمة للمجتمعات السياسية فإنها أيضا تعد المعيار الحقيقي المميز للدولة عن غيرها من هذه المجتمعات السياسية كما تعتبر اهم مبدأ يستند إليه وجود الدولة ونظام الحكم فيها ولذلك تخضع النظم الديمقراطية لمبدأ سلطان القانون الذي يجعل من الدستور الضمان القانوني لإقامة النظام السياسي والقانوني في الدولة لكون هذا الأخير هو الذي يحدد السلطات المختلفة ويحدد اختصاصاتها وطبيعة العلاقة بينها كما ينظم مهامها ويقرر الحقوق والحريات العامة التي تهدف الإدارة إلى حمايتها من خلال فرض الجزاءات الإدارية للدولة إلى وظيفة تشريعية ووظيفة تنفيذية ووظيفة قضائية تمارس من قبل سلطات متميزة عن بعضها البعض ومستقلة كليا³، هو المحفز لخضوع الدولة للقانون ومن هذا المنطلق قرر المجلس الدستوري الفرنسي عدم دستورية الجزاءات الإدارية العامة من زاويتين:

¹ - تعلق الامر في هذا الحكم بنص تشريعي يخص انتقال ملكية الصحف اليومية الاخبارية، سياسية كانت او عامة، وقد أنشأ هذا القانون لجنة ادارية مستقلة للتحقق من احترام احكام القانون المنظم لهذه العملية، وقد قرر القانون لهذه الجهة سلطة اصدار قرار بحرمان الصحيفة من المزايا الضريبية و البريدية في حالة مخالفة احكام هذا القانون من جانب مالك هذه الصحيفة.

² - الاعلان الفرنسي لحقوق الانسان و المواطن 1789.

³ - ذبيح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير، جامعة باتنة 2006.

الزاوية الأولى: من حيث مبدأ تخصص السلطات والذي بمقتضاه تعد السلطة القضائية هي المحتكرة للجزاء ويعتبر هذا المبدأ بمثابة ضمانة جوهرية للأشخاص بسبب استقلال القاضي وأساليب ممارسة اختصاصه.¹

الزاوية الثانية: من ناحية مبدأ عدم الجمع بين السلطات والذي يستبعد على وجه الخصوص أن تتمتع سلطة إدارية بالحق في توقيع جزاء عند مخالفة أنظمتها الخاصة فهذا يعتبر قضاء موازيا للقضاء الحقيقي.

وبالتالي فالمجلس الدستوري الفرنسي قد رفض تماما فكرة إرساء الجزاء الإداري ويظهر ذلك في العديد من قراراته ومثال ذلك تلك المتعلقة بالجزاءات الضريبية حيث في عام 1982 اعتبر المشرع بأن من واجبه أن يتنازل عن مهمة النطق بالجزاء إلى سلطة غير قضائية،² وكذلك عام 1984 حيث قرر بأنه " وعلى فرض أن نصوص القانون استهدفت زجر أفعال التعسف فإن الجزاء لا يمكن أن يخول إلى سلطة إدارية ".³

وفي الواقع شهد المجلس الدستوري الفرنسي أولا فترة رفض مطلق لدستورية الجزاءات الإدارية العامة، وهو لم يثر مسألة عدم دستورية المبادئ الخاصة بالجزاء الإداري من تلقاء نفسه لا بصدد الجزاءات الخاصة باللجنة الوطنية للاتصال والحريات⁴، ولا بصدد الجزاءات الخاصة بمجلس المناقشة،⁵ بل مسألة عدم دستورية تلك الجزاءات نوقشت عرضا نتيجة لقضايا مطروحة ومثال ذلك في عام 1984 حيث تعلق الأمر في هذا القرار الصادر عن المجلس الدستوري الفرنسي بنص تشريعي يخص انتقال ملكية الصحف اليومية الإخبارية، سياسية كانت أو عامة وقد أنشأ هذا القانون لجنة إدارية للتحقيق في احترام أحكام القانون المنظم لهذه العملية وقد قرر قانون هذه اللجنة سلطة إصدار قرار بحرمان الصحيفة من المزايا الضريبية والبريدية في حالة مخالفة أحكامه من جانب مالك هذه الصحيفة.⁶

وقد فسر بعض الفقهاء ان هذا القرار يمثل اتجاها عاما للمجلس الدستوري الفرنسي يعارض فيه الجزاءات الإدارية العامة استنادا إلى الصيغة العامة للقرار الذي استند إلى مبدأ

¹ - ابراهيم أبو خزام، الدساتير والدولة ونظم الحكم، الطبعة الثانية، بيروت، 2001، ص 20.

² - C.Teitgen-colly, les instances de régulation et la constitution, R.D.P, 1990, p : 153

³ - قرار المجلس الدستوري الفرنسي، رقم 84-181، الصادر في 10 أكتوبر 1984.

⁴ - قرار المجلس الدستوري الفرنسي، رقم 86-224، الصادر في 23 جانفي 1987.

⁵ - قرار المجلس الدستوري الفرنسي، رقم 86-217، الصادر في 18 سبتمبر 1986.

⁶ - Hubert-Gérald Hubrecht, op.cit,p : 111.

الفصل بين السلطات وقد اتجه بعض الفقهاء الآخرون إلى أن هذا الموقف ينحصر في مجالات الحريات العامة وخاصة حرية الصحافة.

الفرع الثاني: تعارض الجزاءات الإدارية العامة مع مبدأ حق التقاضي:

إلى جانب مبدأ الفصل بين السلطات أقر المجلس الدستوري الفرنسي عدم دستورية الجزاءات الإدارية العامة لأنها تهضم مبدأ الحق في التقاضي، هذا الحق الذي يقوم على أساسين اثنين:

الأساس الأول: أن الحق في التقاضي هو خير ضامن لإقامة العدل بين الناس بما يمكن معه من تفادي العدالة الخاصة ويحقق السلم الاجتماعي المنشود.

الأساس الثاني: أن القضاء أصبح من مقتضيات سيادة الدولة مع ما يقتضيه ذلك من ضرورة إيجاد سلطة قضائية تتولى توقيع الجزاءات.

وحسب مجلس الدولة الفرنسي فإن الضرورة تقتضي ألا يترك أمر تحقيق القانون بتوقيع الجزاءات الإدارية في الواقع الاجتماعي لتقدير الإدارة وفقا لمشيئتها حتى لا تنتهك الحقوق والحريات العامة،¹ حسب ما تراه هي ويصبح الفرد عاجزا عن حماية حقوقه تجاه الإدارة ولن يتحقق ذلك إلا بإيجاد سلطة تكفل للقانون احترامه وتعطيه الفعالية وتعمل على إزالة ما يعوق هذا الاحترام وما يعرقل النفاذ العادي له عن طريق منح حق التقاضي للأفراد وذلك احتراماً للقانون وإعمالاً لقواعده حتى يتحقق ويسود السلم والاستقرار في المجتمع.

وتتمثل هذه السلطة التي تهدف إلى تطبيق القانون وإقامة العدل والاستقرار في القضاء، فالحق في التقاضي هو بمثابة الحق الذي منحه القانون للأفراد وبذلك فإن الحق يقوم مقام الحريات العامة التي ضمنها القانون والتي لا يجوز حرمان أي فرد منها وهو الأساس الذي اعتمده المجلس الدستوري الفرنسي لإقراره لعدم دستورية الجزاءات الإدارية العامة وفي هذا الإطار يرى هذا الأخير أن توفير الضمانات اللازمة للحق في التقاضي ضروري ولازم وتتعدد الضمانات ومن أهمها إزالة الحواجز التي تحول دون ممارسة حق التقاضي وبالتالي فتوقيع جزاءات إدارية على الأفراد دون تقاض فيه إهدار لحقوقهم وحرياتهم الأساسية في حق الأفراد للجوء إلى محكمة مستقلة.

¹ - C.Teitgen-colly, op.cit, p :126

الفرع الثالث: تعارض الجزاءات الإدارية العامة مع حق الدفاع:

أقر المجلس الدستوري الفرنسي عدم دستورية الجزاءات الإدارية العامة بسبب تعارضها مع حق الدفاع حيث أن المشرع الفرنسي قد تطرق لضمان حق الدفاع خاصة بعد صدور إعلان حقوق الإنسان والمواطن عام 1789،¹ والذي نص في مادته 17 على أنه "لا يجوز اتهام شخص أو القبض عليه أو حبسه إلا في الأحوال المنصوص عليها في القانون" كما نص دستور سنة 1791 الفرنسي على أن الفرد يعد بريئاً حتى تثبت إدانته بحكم يجوز قوة الشيء المحكوم فيه وجاءت نصوص دستورية أخرى ساعية لضمان حق المتهم وحياته كما نص دستور 1958 في المادة 66 منه على حق الإنسان في أمنه الشخصي، ولكن الإدارة بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة تعتبر قد تعرضت لذلك الشخص حيث أنها حرمته من حقه في الدفاع من خلال محامي يضمن حقوقه وحياته، فالمجلس الدستوري الفرنسي قد ربط حقوق الدفاع بمفهوم الحقوق والحريات العامة فأعطى لها العناية والرعاية الوافرة حيث أن الأصل هو حضور محام يضع الفرد ثقته فيه ليقوم بالدفاع عنه تلك الإدارة التي فرضت تلك الجزاءات الإدارية العامة لا تتيح له هذه الفرصة وبالتالي أفرد المجلس الدستوري الفرنسي عدم دستورية الجزاءات الإدارية العامة لأنها لا تضمن حق الدفاع للطرف المخالف وأساس هذا المبدأ أن حقوق الدفاع تقوم على الإطلاع المسبق على الأفعال المسببة للجزاء وهو مبدأ عام للقانون بحيث أنه كل شخص له أن يدافع عن نفسه في مواجهة الاتهامات الموجهة إليه.²

حق الدفاع يعتبر من قبيل الحقوق الأساسية والضمانات المكفولة دستورياً لأنه من المبادئ العليا في كل مجتمع، لذلك يجب احترامه وإفساح المجال لتطبيقه، وفي الأخير نشير إلى أن حق الدفاع يضمن للفرد عدة حقوق أخرى وهي واجبة على الإدارة ويمكن ذكرها باختصار فيما يلي:

- وجوب احاطة الفرد المتهم بالتهمة المنسوبة له.
- السماح له أو وكيله الاطلاع على أوراق الملف.
- وجوب اجراء التحقيق بحضور المتهم إلا إذا قدم عذراً شرعياً للغيباب أو اقتضت المصلحة العامة ذلك.
- السماح له بالدفاع عن نفسه أو توكيل محامي.

¹ -Hubert-Gérald Hubrecht ,op.cit.p 113.

² - احمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز ألحق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة السابعة، 2008، ص 185.

المطلب الثاني: مرحلة إقرار دستورية الجزاءات الإدارية العامة في مجالات محددة:

في بادئ الأمر أقر المجلس الدستوري الفرنسي عدم دستورية الجزاءات الإدارية العامة وأسس رفضه لهذه الجزاءات على تعارضها ومبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ حق التقاضي والحق في الدفاع، لكنه ما لبث أن بدأ يتخلى عن هذا الرأي وتجلى ذلك من خلال العديد من الممارسات الصادرة عنه ويرجع ذلك إلى العديد من المبررات وكذلك قراره الصادر في 18 يناير سنة 1989 حيث أقر بقبوله لدستورية الجزاءات الإدارية العامة في مجالات محددة، و تناول في الفرعين التاليين أهم مبررات قبوله الجزئي لدستورية الجزاءات الإدارية العامة .

الفرع الأول: قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر في 18 يناير 1989 :

صدر في 18 يناير 1989 قرار عن المجلس الدستوري الفرنسي والخاص بالمجلس الأعلى للإذاعة والتلفزيون،¹ حيث أخضع الشركات المرتبطة معه سواء عن طريق تصريح أو اتفاق لنفس النظام القانوني الخاص بالسلطة الجزائية والممنوحة للمجلس الأعلى للإذاعة والتلفزيون وبدون تمييز بين الجزاءات التي تقضي بها نتيجة انتهاك هذه الشركات لالتزاماتها القانونية.

وهذا القرار بين جليا أن المجلس الدستوري الفرنسي قد أقر دستورية الجزاءات الإدارية العامة في مجالات محددة حيث أكد هذا الحكم والذي يشكل أول اقتتران منهجي للجزاء الإداري في القانون الوضعي أن للإدارة أن تمارس سلطة الجزاء وهياً لها تطبيقاً أكثر اتساعاً مما ساهم في تعميمه لاحقاً.

ويلاحظ في هذا الخصوص وعن طريق هذا القرار أن المجلس الدستوري استبعد أي شرط بالنسبة لنوعية المخاطبين بهذا الجزاء وحصر الجزاء الإداري في هؤلاء الأشخاص الذين لهم علاقة سابقة وفردية مع الإدارة وحيث يمارس هذا الجزاء بهدف ضمان حسن سير

¹ - Intervention de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État lors du 27e colloque des instituts d'études judiciaires organisé le 10 février 2012 à Amiens sur le thème : "la motivation des sanctions prononcées en justice : nouvelles tendances, nouveaux enjeux".

تسيير المرافق العامة أي بمعنى داخل نظام قانوني خاص أي من خلال النظام الداخلي للإدارة.¹

الفرع الثاني: مبررات القبول الجزئي لدستورية الجزاءات الإدارية العامة:

أقر المجلس الدستوري الفرنسي دستورية الجزاءات الإدارية العامة في مجالات محددة، ومرجعه في ذلك هو عدم تعارضها مع مبدأ الفصل بين السلطات في بعض المجالات المحددة وأهمها عندما تكون تلك الجزاءات ضد أشخاص تربطهم بالإدارة علاقة محددة ومثل ذلك ضد الأشخاص المستفيدين من رخص لممارسة نشاط مهني.²

وهكذا دحض المجلس الدستوري الفرنسي الاعتراضات السابقة وعلى وجه الخصوص العيب الجوهرى لانتهاك مبدأ الفصل بين السلطات مقررا بان الجزء الإداري لا يخالف الدستور في مجالات محددة بل وعدل أيضا عن مفهوم استثناء القضاء بسلطة العقاب كمبدأ دستوري ولكنه أظهر أن الجزاء الإداري في نفس الوقت أداة ضرورية للنشاط الإداري وعلى أكثر دقة هيا له مجالاً تطبيقياً محدداً.

وبالرغم من تأكيد المجلس الدستوري الفرنسي لدستورية الجزاءات الإدارية العامة في مجالات محددة إلا أنه لم يعطي تعريفاً دقيقاً لها،³ فهو لم يفصح صراحة عن رأيه بخصوص هذه النقطة خاصة وأنه حصر الجزاءات الإدارية على مجالات محددة فقط وعلى نحو يسمح بأن تحدد على وجه الدقة مجال تطبيق المبادئ التي أرساها.

¹ - محمد سامي الشوا، المرجع السابق، ص 85.

² - غنام محمد غنام، المرجع السابق، ص 32.

³ - قرار المجلس الدستوري الفرنسي، رقم 98-260، الصادر في 28 جويلية 1989.

المطلب الثالث: مرحلة إقرار دستورية الجزاءات الإدارية العامة بشكل عام:

تدرج موقف المجلس الدستوري تدريجيا ومرحليا، فبعد اعتراضه على دستورية الجزاءات الإدارية العامة، أقر هذه الدستورية في مجالات محددة، ثم تطور هذا الموقف إلى إقرارها بشكل عام وفي كل المجالات.

وتأكدت هذه الدستورية من خلال القرار الصادر في 28 يوليو 1989 والذي أقر من خلاله المجلس الدستوري الفرنسي بسلطة الإدارة في فرض الجزاءات الإدارية العامة.

الفرع الأول: قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر في 28 جويلية 1989:

ارتأى المجلس الدستوري الفرنسي في قرار صدر عنه في 28 جويلية سنة 1989¹ أن ممارسة الإدارة لسلطة فرض الجزاءات يندرج ضمن ممارسة الإدارة لامتيازات السلطة العامة مادام الأمر لا يتعلق بالحرية العامة فلا يجوز لامتيازات الإدارة أن تصل إلى درجة المساس بالحرية الفردية،² فالحبس أو تقييد الحرية الفردية لا يجوز أن يمثل بين الجزاءات الإدارية، ويرجع ذلك إلى أن الدساتير عادة ما تنص على أن السلطة القضائية هي الممارسة على الحرية الفردية أو أنه لا يجوز حبس الشخص أو القبض عليه إلا بأمر قضائي.

وقد أتيح للمجلس الدستوري الفرنسي ان يصدر هذا القرار بدستورية الجزاءات الإدارية العامة في قضية بورصة الأوراق المالية، فقد أنشأ القانون مجلس لبورصة الأوراق المالية وخوله سلطة فرض جزاءات تصل إلى ستة ملايين فرنك وإذا تحقق أرباح لا تزيد الغرامة على عشر مرات قيمة هذه الأرباح وتفرض هذه الجزاءات على مخالفة واجبات مهنة سمسار الاوراق المالية وقد قرر المجلس الدستوري في 28 يوليو سنة 1989 أنه "لا يوجد مبدأ دستوري يمنع السلطة الإدارية من خلال ممارستها لامتيازاتها كسلطة عامة أن تفرض جزاءات مادام الجزاء الذي توقعه لا يتضمن الحرمان من الحرية وأن ممارسة الادارة لهذه السلطة تقيده تدابير ترمي إلى حماية الحقوق والحرية التي يحميها الدستور"³، فالمادة 66 من الدستور الفرنسي تجعل السلطة القضائية حارسا على الحقوق

¹ - قرار المجلس الدستوري الفرنسي، رقم 98-260، الصادر في 28 جويلية 1989.

² - Hubert-Gérald Hubrecht, op.cit. p 68.

³ - Louis Favoreu, le droit administratif et droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 1989, p 144.

والحريات ولا تتطلب بالضرورة تدخل القاضي إلا فيما يتعلق بالحرمان من الحرية أو تقييدها ويستبعد ذلك الاجراء من نطاق تطبيق الجزاءات الإدارية.

وقد استبعد المجلس الدستوري ان تنحصر سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على الأشخاص الذين تربطهم بالإدارة علاقة معينة، فما يهم في رأي المجلس الدستوري ليس هي السلطة موقعة الجزاء ولكن احترام الضمانات الدستورية، وقرر المجلس أن قانون تنظيم سوق المهنيين العاملين في نشاطات البورصة من سمسرة الأوراق المالية وغيرهم، قد احترم هذه الضمانات عندما نص على احترام مبدأ المواجهة ومبدأ التناسب بين الخطأ والجزاء والحق في الطعن.

فحسب رأي المجلس الدستوري الفرنسي، تتوقف دستورية سلطة الإدارة في فرض الجزاءات الإدارية إذا على احترام المبادئ الدستورية الأخرى غير مبدأ الفصل بين السلطات، فيلزم توفير ضمانات الدعوى العادلة ومنها الحق في الدفاع والحق في الطعن.

وقد قرر المجلس الدستوري أن توفير إمكانية الطعن على القرار الصادر بالجزاءات الإدارية بالإلغاء والتعويض شرط للقول بدستورية هذه الجزاءات،¹ وقد قرر المجلس الدستوري كذلك التأكيد على ان مبدأ الفصل بين السلطات ليس مبدأ دستوريا في حد ذاته، فالمهم إذن هو مبدأ ان القضاء هو حارس الحرية الفردية،² حيث أن الفصل بين أجهزة السلطات "séparation d'autorités" من المبادئ الدستورية بينما الفصل بين نشاطات السلطات ليس من هذه المبادئ الدستورية،³ فالجهة الإدارية عندما تمارس اختصاصا قضائيا يجب أن تتقيد بقواعد هذه الوظيفة وفقا للمعيار الموضوعي، فيجب أن تحترم مبادئ حيده أعضاء اللجنة ومبدأ المواجهة أما الفصل بين الجهة الإدارية والجهة القضائية فهو ليس في حد ذاته مبدأ دستوريا فالجهة الإدارية يمكن انه تصدر قرارات تتعلق بالقضاة كما ان الجهة القضائية يمكن أن تصدر قرارات إدارية خاصة بالقضاة والمقصود به هو أجهزة السلطات. وبالتالي خلص المجلس الدستوري الفرنسي إلى دستورية الجزاءات الإدارية العامة في كل

¹ - قرار المجلس الدستوري الفرنسي، رقم 88-248 الصادر في 17 جانفي 1989.

² - قيد المجلس الدستوري سلطة الإدارة في توقيع جزاءات إدارية بضرورة أن ينص المشرع على تدابير لحماية الحقوق والحريات الدستورية التي تلتزم بها الإدارة عند أدائها لسلطتها في فرض الجزاءات.

³ - Louis Favoreu, op.cit p 287.

المجالات وبشكل عام، وقضى كذلك بأن توقيع الإدارة لمثل هذه الجزاءات لا يخالف الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وهو ما خلصت له المحكمة الدستورية المصرية كذلك.¹

الفرع الثاني: ظهور نظام الجزاءات الإدارية العامة:

لقد أرسى المجلس الدستوري الفرنسي فكرة الجزاءات الإدارية العامة وعلى نحو واسع وقد أرسى عدد من المبادئ التي تستهدف تقنينها، إلى أن الإدارة يمكن أن تمارس سلطة الجزاء طالما أن الجزاء الموقع بعيد تماما عن أي مظهر من مظاهر سلب الحرية ومن جهة أخرى يجب ان تتوافق ممارسة سلطة الجزاء قانونا مع التدابير المخصصة لحماية الحقوق والحريات الدستورية المصونة.

وهكذا وضع المجلس الدستوري الفرنسي شرطين أساسيين هما:

الأساس الأول: يتعلق هذا الأساس بمحتوى وموضوع الجزاءات الإدارية العامة.

الأساس الثاني: يتعلق هذا الأساس بمراعاة المقتضيات الدستورية.

فالمجلس الدستوري الفرنسي لا يسمح بأن يعارض أي جزاء إداري المقتضيات الدستورية والحقوق والحريات الأساسية وبالتالي فهو يخضع الجزاء الإداري للمبادئ الدستورية والتي تشكل بالنظر إليه ضمانات جوهرية من التعسف.

وهكذا فقد أرسى المجلس جزاء له طابع العقاب حتى ولو ترك النطق به إلى سلطة

ليست قضائية بطبيعتها،² وجعل للجزاء الإداري ذاتية من خلال نطاق القانون الخاص به.

¹ - حكم المحكمة الدستورية المصرية، جلسة 6 أبريل 1991 في القضية رقم 16 لسنة 11 قضائية، مجلة ادارة هيئة قضايا الدولة، مارس 1992، ص 144.

² - غنام محمد غنام، المرجع السابق، ص 35-36.

المبحث الثالث: صور الجزاءات الإدارية العامة:

الجزاءات الإدارية العامة هي تلك العقوبات التي تفرضها الإدارة بوصفها سلطة عامة في مواجهة الأفراد الذين لا تربطهم بها علاقة خاصة، أي نستبعد من مجال هذه الجزاءات صورتين وهما الجزاءات التأديبية التي تفرضها الإدارة على الموظفين بسبب علاقة التبعية والثانية، هي الجزاءات التي تملك الإدارة توقيعها على المتعاقدين معها.

وبالتالي يركز التصنيف السائد، على مضمون الجزاءات الإدارية العامة وهو ما يؤدي إلى التمييز بين الجزاءات المالية والمتمثلة في الغرامة الإدارية، بالإضافة إلى جزاءات أخرى غير مالية وتتمثل في الحرمان من الحقوق والامتيازات وهي جزاءات شخصية،¹ وكذلك نوع ثالث من الجزاءات التي تتخذها الإدارة وتتجه إلى الشيء أكثر من اتجاهها إلى الشخص المخالف والمتمثلة في التدابير العينية.²

وعلى هذا الأساس قسمنا الجزاءات الإدارية العامة إلى ثلاثة أصناف نخصص لكل صنف منها مطلب خاص.

¹ - محمد سامي الشوا، المرجع السابق، ص 168-169.

² - غنام محمد غنام، المرجع السابق، ص 39.

المطلب الأول: الغرامة الادارية:

الغرامة المالية هي عبارة عن جزاءات إدارية تنطوي على مساس بالذمة المالية، وهي بالضرورة جزاءات ذات طابع نقدي ومجالاتها متعددة ومتنوعة وتراعي النصوص الحديثة جدا والتي تمنح للسلطات الإدارية المستقلة الحق في توقيع جزاءات نقدية،¹ كذلك تترك للإدارة قدرا كبيرا من الحرية في توقيعها.

ونتناول فيما يلي، مفهوم الغرامة الإدارية وشكلها ومعايير تقدير تلك الغرامة وكذلك التفرقة بين الغرامة الإدارية والغرامة الجنائية.

الفرع الأول: مفهوم الغرامة الإدارية وشكلها:**أولاً: مفهوم الغرامة الإدارية:**

الغرامة الإدارية هي مبلغ من النقود تفرضه الإدارة على المخالف بدلا من متابعته جنائيا عن المخالفة فقد يحتفظ الفعل بوصفه الجنائي وعندئذ من شأن دفع الغرامة المالية في بعض الأحوال انقضاء الدعوى الجنائية وأحيانا تمثل الغرامة الإدارية الجزاء الوحيد للفعل مع الاحتفاظ بحق المتهم في الطعن أمام القضاء على القرار الصادر بفرض الغرامة² ويفترض هذا الحل ان المشرع يأخذ بالجزاء الإداري كبديل عن الجزاء الجنائي، فقد أجمع المواطن يعاني من توسع اختصاص القاضي الجزائي إلى مخالفات لا تستدعي المتابعة الجزائية لكونها لا تشكل خطرا على المجتمع ولا على حقوق الناس، حيث أن إفراط المشرع في تبني سياسة تجريم شملت مخالفات مصنفة إلى ثلاثة درجات في قانون العقوبات وعدد آخر لا يحصى من المخالفات وأصبح القاضي الجزائي يعاني بدوره من حجم القضايا مستمر في قضايا الجرح والمخالفات وأصبح القاضي الجزائي يعاني بدوره من حجم القضايا التي يتكفل بمعالجتها على مستوى الدرجة الاولى وكثيرا ما يتم ذلك على حساب نوعية الفصل في القضايا مما يؤدي إلى ارتفاع في نسبة الاستئناف والطعن بالنقض.³

وبالتالي فالغرامة المالية تعتبر الطريق البديل لبعض العقوبات الجزائية وفي بعض المجالات البسيطة.

¹ - Hubert-Gérald Hubrecht, op.cit, p 280.

² - محمد سامي الشوا، المرجع السابق، ص39.

³ - مداخلة الأستاذ، غناوي رمضان، في إطار الملتقى الوطني حول: منافع العقاب كطريق بديل للدعوى الجزائية، كلية الحقوق جامعة بومرداس سنة 2010.

ثانيا: شكل الغرامة الإدارية :

تتخذ الغرامة الإدارية عدة أشكال فقد تكون مبلغا من المال تفرضه الإدارة بالإرادة المنفردة على المخالف وقد تكون في شكل مصالحه بين الإدارة والمخالف.

ومن صور الغرامات المالية المحددة التي تفرضها الإدارة، بإرادتها المنفردة في القانون الجزائري ما نص عليه القانون 02 04 المؤرخ في 23 يونيو 2004،¹ والذي يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية المعدل والمتمم بالقانون رقم 10_06 المؤرخ في 15 غشت 2010، حيث نصت المادة 31 منه على أنه "يعتبر عدم الإعلام بالأسعار والتعريفات، مخالفة لأحكام المواد 4 و6 و7 من هذا القانون ويعاقب عليه بغرامة من خمسة آلاف دينار إلى مائة ألف دينار" وكذلك نص المادة 32 من نفس القانون "يعتبر عدم الإعلام بشروط البيع مخالفة لأحكام المادتين 8 و9 من هذا القانون ويعاقب عليه بغرامة من عشرة آلاف دينار إلى مائة ألف دينار جزائري".

وكذلك نص المادة 33 من نفس القانون "دون المساس بالعقوبات المنصوص عليها في التشريع الجبائي، تعتبر عدم الفوترة مخالفة لأحكام المواد 1 و11 و13 من هذا القانون ويعاقب عليها بغرامة بنسبة 80% من المبلغ الذي كان يجب فوترته مهما بلغت قيمته"

وقد نص القانون 04-02 المؤرخ في 23 يونيو 2004 على العديد من الغرامات المالية في الباب الرابع والمتعلق بالمخالفات والعقوبات وقد تضمن الفصل الأول منه تصنيف تلك المخالفات وتطبيق العقوبات المتعلقة بها والمتمثلة في الغرامات المالية التي اختلفت قيمتها حسب نوع المخالفة.

ونجد كذلك أن قانون المرور الجزائري، قد تضمن هو الآخر العديد من الغرامات المالية وأن المشرع الجزائري قد أصدر العديد من القوانين في خصوص هذا المجال وأهمها:

- القانون رقم 14/01 المؤرخ في 19 أوت 2001 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها².

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

² - المرجع نفسه.

• القانون رقم 16/04 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004 المعدل والمتمم للقانون رقم 14/01 المؤرخ في 19 أوت 2001 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها¹.

• المرسوم التنفيذي رقم 381/04 المؤرخ في 28 نوفمبر 2004 الذي يحدد قواعد حركة المرور عبر الطرق.

• القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 01 سبتمبر 1984 المتضمن تشكيل لجان تعطيل رخصة السياقة وعملها.

• وقد تضمن قانون المرور الجزائري العديد من المخالفات والعقوبات المتمثلة في غرامات إدارية مالية وأهمها:

- 1- المخالفات من الدرجة الاولى ويعاقب عليها بغرامة جزافية من 2000 دج إلى 2500 دج.
- 2- المخالفات من الدرجة الثانية ويعاقب عليها بغرامة جزافية من 2000 دج إلى 3000 دج.
- 3- المخالفات من الدرجة الثالثة ويعاقب عليها بغرامة جزافية من 2000 دج إلى 4000 دج.
- 4- المخالفات من الدرجة الرابعة ويعاقب عليها بغرامة جزافية من 4000 دج إلى 6000 دج.

فقانون المرور قد تضمن أربعة درجات من المخالفات التي تستوجب فرض جزاءات إدارية عامة تتمثل في غرامة مالية.

أما المصالحة فهي صورة من صور الغرامة المالية، وتتخذ شكل عقد بين طرفين وهي في الحقيقة إملاء لإرادة طرف على طرف آخر وهو ما يمثل نوعا من عقود الاذعان ومع أن الامر يتعلق باتفاق إلا انه يصدر به قرار إداري منفرد² ويقتصر مجال المصالحة على الجرائم الجمركية والضريبية، وبالإضافة إلى صور الغرامة الإدارية التي تحددها الإدارة بإرادتها المنفردة وتلك التي تأخذ شكل مصالحة بينها وبين المخالف قد تتخذ الغرامة الإدارية أحيانا مضمون الغرامة دون اسمها كما في حال فرض زيادة في الرسوم والضرائب أو فرض رسم تأخير كما في حالة المخالفات الضريبية وقد تصدى المجلس الدستوري الفرنسي لتكييف قرار الإدارة زيادة الرسوم أو الضرائب أو فرض فوائد تأخيرية على شخص معين

¹ - الجريدة الرسمية، العدد 72 الصادرة في 13 نوفمبر 2004.

² -Edouard bourrei, le droit administratif, paris, 1961,p 34.

ولم يعتبر ذلك من قبل الجزاء واعتبره ذا طابع تعويضي،¹ كما تصدى مجلس الدولة الفرنسي لذات الموضوع مقيما التفرقة بين الزيادة التي تعد عقوبة والزيادة التي تعد جزاءا فإذا كانت هذه الزيادة تفرض بطريقة وتستند الى معيار شخصي يتعلق بسلوك الخاضع للقرار مقيما إياه، فإن ذلك الأمر يتعلق بجزاء إداري.

الفرع الثاني: معايير تقدير الغرامة الإدارية:

اختلفت التشريعات المقارنة في المعايير التي يجب الاستناد إليها لتقدير الغرامة الإدارية، حيث تعددت تلك الآراء فمنها ما هو متوقف على درجة خطورة المخالفة ومدى ما بذله المخالف لتفادي او لتقليل نتائج المخالفة بالإضافة إلى شخصية المخالف وظروفه المالية.

ولكن المتفق عليه بين كل التشريعات المقارنة أن هناك حد أدنى وحد أقصى للغرامة الإجبارية، فقد تكون الغرامة في شكل ثابت كتعريفية محددة عن كل سلوك كما في جرائم المرور، وقد يترك للإدارة سلطة تقديرية في تحديد مقدارها وقد يحدد المشرع مقدار الغرامة كما في حالة الغرامة النسبية مثل الجرائم الجمركية.

وبالتالي فقيمة الغرامة الإدارية قد تكون في شكل ثابت كتعريفية محددة عن كل سلوك كما في جرائم المرور حيث نجد ان قانون المرور الجزائري يعاقب بغرامة مالية تقدر بـ 2000 دج عند مخالفة الراجلين للقواعد التي تنظم سيرهم لاسيما القواعد المتعلقة باستعمال الممرات المحمية.²

بالإضافة إلى اختلاف التشريعات المقارنة في تحديد مقدار الغرامة الإدارية نجدها قد اختلفت كذلك في تقدير حق صاحب الشأن في رفض الغرامة الإدارية،³ وقد انقسمت إلى طائفتين:

الطائفة الأولى: حيث تسمح برفض الغرامة الإدارية وترى انه بفرضها تسقط تلك الغرامة وتبدأ الإجراءات الجنائية.

الطائفة الثانية: حيث ترى هذه الطائفة أنه لا يمكن رفض الغرامة ولكن يسمح لصاحب الشأن أن يطعن على القرار الصادر بالغرامة امام القضاء.

¹ - قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم 82-155، الصادر في 30 ديسمبر 1983.

² - Edouard bourrei, op.cit, p :355

³ - Edouard bourrei, op.cit, p : 368.

الفرع الثالث: التفرقة بين الغرامة الإدارية والغرامة الجنائية:

تتميز الغرامة الإدارية عن الغرامة الجنائية في عدة نواح:

- 1- الغرامة الإدارية تصدر عن الجهات والسلطات الإدارية المختلفة، في حين أن الغرامة الجنائية تصدر عن الجهة القضائية المختصة.
- 2- الإدارة هي التي تحدد مقدار الغرامة الإدارية وليس القضاء على أنه في حالة الطعن في القرار الصادر بالغرامة الإدارية أمام القضاء، فللمحكمة المختصة أن تعدل في مقدارها.
- 3- لا تأخذ الغرامة الإدارية في الاعتبار ظروف المتهم أو سوابقه، عكس الغرامة الجنائية التي تأخذ في الحسبان ظروف المتهم أو سوابقه.
- 4- الغرامة الإدارية لا يرد عليها وقف التنفيذ عكس الغرامة الجنائية ومع ذلك تسمح القواعد العامة بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري من قاضي الأمور المستعجلة لحين الفصل في الطعن في القرار الصادر بالغرامة الإدارية.¹

¹ - غنام محمد غنام، المرجع السابق، ص 44-47.

المطلب الثاني: الجزاءات الشخصية " الحرمان من الحقوق و الامتيازات ":

تتمثل الجزاءات الشخصية في الحرمان من الحقوق والامتيازات، وهي أقل عدد من الجزاءات المالية وعلى قدر كبير من التنوع وذات فحوى خاص تماما وهو ما يمنح للجزاءات الإدارية العامة أصالتها.

فالإدارة تستطيع فرض جزاءات أخرى غير مالية وتتمثل في الجزاءات الأدبية أي الحرمان من بعض الصور من الحقوق والامتيازات، واهم صور هذا الحرمان هو سحب الترخيص وطرد الاجنبي.

الفرع الاول: سحب الترخيص:

تستطيع الإدارة بموجب قرار إداري ان تقوم بفرض جزاء يتمثل في الحرمان او تعليق بعض الحقوق التي يستمدتها صاحب الشأن من تصريح إداري أي على أساس أن الإدارة هي التي تعطي تصريح ممارسة النشاط كرخصة قيادة السيارة او رخصة ممارسة النشاط.¹ وقد تضمن قانون المرور الجزائري جزاء إلغاء وسحب ترخيص المركبة وإلغاء وسحب رخصة القيادة وذلك بقرار إداري، حيث تضمن المنشور الوزاري رقم 098 المؤرخ في 16 فيفري 2005 الصادر عن السيد وزير النقل المتضمن تطبيق الاجراء المتعلق بسحب رخص السياقة،² حيث تناول هذا المنشور تحديد الإطار التشريعي والتنظيمي الجديد وتضمن كذلك التدابير التنظيمية التي يستوجب اتخاذها لتطبيق اجراء السحب وتناول كذلك حالات سحب الرخص ومدة سحبها كما يلي:

❖ قائمة المخالفات ومدة سحب رخص القيادة:

- أ- سحب رخصة السياقة لمدة لا تتجاوز شهر واحد: ويخص المخالفات المتعلقة ب:-
 - شد حزام الامن بالنسبة للجالسين في المقاعد الأمامية للمركبة إذا كانت ضرورة بهذا الجهاز " المادة 9/71 قانون المرور".
 - الارتداء الإجباري للخوذة بالنسبة لسائقي الدراجات النارية والراكبين المادة (10/71).

1- انظر الملحق رقم 01.

2- أنظر الملحق رقم 02.

ب- سحب رخصة السياقة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر:¹ وتخص المخالفات المتعلقة بـ:

- 1- أن تكون كل مركبة معدة لنقل الحاويات مجهزة بنظام ترسيخ قطع الزاوية مصادق عليه من المصالح المعنية "المادة 16 مكرر".
- 2- يمنع منعاً باتاً تثبيت الحاويات بواسطة أملاك أو أحزمة أو أية وسائل أخرى "المادة 16 مكرر".
- 3- يمنع على السائق الإستعمال اليدوي للهاتف المحمول أو خوذة التنصت الإذاعي والسمعي عندما تكون المركبة في حالة السير "المادة 30".
- 4- عند الإقتراب من الممرات المخصصة للراجلين يجب على السائقين الإمتناع عن تجاوز السيارات دون التأكد من عدم وجود احد الراجلين في هذا الممر "المادة 2/35".
- 5- الحد من سرعة المركبات ذات محرك بمقطورة أو بدون مقطورة أو نصف مقطورة والحد من السرعة في بعض مخارج الطرق وبكل صنف مركبة "المادة 1/71 الملحق 4".
- 6- التخفيض غير العادي للسرعة بدون أسباب حقيقية من شأنه تقليص سيولة حركة المرور "المادة 2/72".
- 7- التقاطع والتجاوز "المادة 3/71".
- 8- إشارات الامر بالتوقف التام "4/71" الضوء الاحمر وإشارة قف.
- 9- حالات الإلزام أو المنع المتعلقة بعبور الخطوط الحديدية الواقعة على الطريق "المادة 6/71".
- 10- المرور على شريط التوقف الإستعجالي "المادة 12/71".
- 11- اتجاهات المرور الإلزامية "المادة 1/72" الإتجاه الممنوع.
- 12- تقاطع الطرق وأسبقية المرور "المادة 2/72" الإتجاه الدوراني.
- 13- حركة السياقة الممنوعة في الطرق السريعة للسيارات والطرق المكونة للطريق السريع للسيارات والطريق السريع والسير إلى الوراء والتراجع أو استعمال الشريط الوسيط الفاصل "المادة 4/72".

¹ - أمر رقم 03 - 09 مؤرخ في 29 رجب عام 1430 الموافق 22 يوليو سنة 2009، يعدل ويتم القانون رقم - 01 14 المؤرخ في 29 جمادى الأولى عام 1422 الموافق لـ 19 غشت سنة 2001 والمتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها.

- 14- التغيير الخطير للإتجاه دون تأكد السائق من عدم خطورة هذه الحركة على الآخرين وبدون تنبيههم عن رغبته بتغيير الإتجاه "المادة 6/72".
- 15- زيادة السرعة من طرف سائق المركبة أثناء محاولة تجاوزه من طرف سائق آخر "المادة 7/72".
- 16- سير أو وقوف مركبة في وسط الطريق ليلا أو أثناء انتشار الضباب في مكان خال من الإنارة العمومية اذا كانت هذه المركبة بدون إنارة ولا تحمل إشارة "المادة 2/72".
- 17- منع المرور على مسلك يقع مباشرة على يسار طريق يتضمن ثلاثة مخارج او اكثر ذات إتجاه واحد للمرور بالنسبة لمركبات نقل الأشخاص البضائع التي يتجاوز طولها 7 امتار وذات وزن إجمالي للجملة المرخص بها يفوق ... "المادة 9/72".
- 18- منع نقل الأطفال الذين تقل اعمارهم من عشر سنوات في الاماكن الامامية "المادة 10/72".
- 19- كل سائق تحصل على رخصة سياقة منذ أقل من سنتين ولم يضع الإشارة الملائمة 80كلم " المادة 102".
- 20- كل سائق تحصل على رخصة سياقه منذ أقل من سنتين وتجاوز حدود السرعة المنصوص عليه لهذه الفئة من السائقين 80 كلم/سا "المادة 103".
- ج- سحب رخصة السياقة لمدة لا تتجاوز سنة واحدة:¹ وتخص المخالفات المتعلقة بـ:
- 1- السياقة في حالة سكر "المادة 111 فقرة 01".
- 2- سياقة مركبة تحت تأثير مواد او أعشاب مصنفة ضمن المخدرات " 111 فقرة 2".
- 3- جنحة الفرار "المادة 111 فقرة 3".
- 4- رفض الخضوع "المادة 111 فقرة 4".
- 5- مخالفة الاحكام المتعلقة بتحديد السرعة "المادة 111 فقرة 5" مثلما هو محدد في المادة 74 من هذا القانون والمتعلقة بجنحة السرعة.
- 6- عبور بعض الجسور المحدودة الحمولة "المادة 111 فقرة 6".

¹ - القانون رقم 16/04 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004 المعدل و المتمم للقانون رقم 14/01 المؤرخ في 19 اوت 2001 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق و سلامتها و امنها..

7- استعمال أجهزة أو آلات مخصصة إما للكشف عن المخالفات المتعلقة بالتشريع أو التنظيم المتعلق بحركة مرور السيارات وإما للتشويش على سير الأدوات المستعملة لمعاينة تلك المخالفات "المادة 111 فقرة 7".

د- سحب رخصة السياقة لمدة لا تتجاوز سنتين: في حالة ارتكاب جريمة الجرح أو القتل الخطأ والتي تؤدي إلى العجز الكلي للشخص عن العمل.

ومن خلال ما سبق نجد ان المشرع الجزائري قد اعطى جزاء سحب الترخيص دورا كبيرا وفعالا في مخالفات المرور وقد قام كذلك بإنشاء لجنة لسحب رخص السياقة¹ وتتشكل من ممثلين معينين وتقرر تلك اللجنة بأغلبية أعضائها وعليها الالتزام بسماع المخالف بعد معاينة طبيعة المخالفة المرتبكة.²

كما تتكفل اللجنة بإيداء الرأي حول حالات سحب رخص السياقة الخاضعة لها في اطار المخالفات الموضحة سابقا، وتجتمع مرتين في الشهر بمبادرة من رئيسها الذي يعتبر أيضا مؤهل لعقد اجتماعات طارئة وهذا طبقا للعدد واستعمال الملفات المبرمج دراستها فهي تقرر بأغلبية الأصوات وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيسي مرجحا.

وقد بني المشرع الجزائري كذلك فرض جزاءات إدارية عامة في مجال السياحة حيث انه في شأن المنشآت الفندقية والسياحية الذي يجيز لوزير السياحة في حالة مخالفة المنشآت الفندقية والسياحية لترخيص مزاولة النشاط ان توقف نشاط المنشأة وتسحب الترخيص من المخالف.

وقد يتخذ الجزاء في شكل الحرمان من الترخيص بشكل مؤقت وقد يكون جزاء نهائيا ولا يثير الجزاء المؤقت مشكلة قانونية غير ان سحب الترخيص بشكل نهائي يمكن أن يثير مشكلة دستورية³ إذا كان يصل إلى درجة حظر دائم لممارسة مهنة معينة أو نشاط معين وهو ما يمثل اعتداء على الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور كما انه يتنافى مع الطبيعة

¹ - المنشور الوزاري رقم 098 المؤرخ في 16 فيفري 2005 الصادر عن السيد وزير النقل.

² - لقد جاء الأمر 03-09 كتكملة وتعديل للقانون 14-01 المتعلق بقانون المرور، ونظرا للصرامة الشديدة للقانون الجديد، فقد شغل هذا القانون الرأي العام الجزائري خاصة مع بداية العمل به في شهر جانفي 2010 ، فهو يفرض غرامات جزافية مرتفعة مع سحب رخصة السياقة ووقوف المخالف أمام اللجنة الولائية لسحب رخص السياقة دون أن ننسى العقوبات القضائية وهي نوعين عقوبة جزائية تختلف بين الغرامة المالية التي قد تصل إلى 100 مليون سنتيم جزائري والحبس الذي قد يصل إلى 10 سنوات فقد تم تشديد جنح قانون المرور ، وعقوبة إدارية من نفس الجهة القضائية وتتمثل في تعليق رخصة السياقة لمدة قد تصل إلى 04 سنوات حسب نوع الجنحة أو المخالفة المرتبكة .

³ - Edouard bourrei, op.cit, p :323

المؤقتة للجزاء وبالتالي فالجزاءات الشخصية المتمثلة في سحب الترخيص هي الأكثر جسامة وهي على قدر كبير من التعدد وهكذا فمن المألوف ان السلطة المختصة بمنح موافقة او تصريح ضروري لممارسة نشاطها يجوز لها وبشرط احترام مبدأ وقاعدة توازي الأشكال ان تسحبه إذا اخل المنتفع بالالتزامات المفروضة عليه وبالتالي فتنظيم بعض المهن هو الاساس بالضرورة في زيادة جزاءات سحب التراخيص عن طريق الضغط الذي تنشاه هذه الجزاءات.¹

الفرع الثاني: إبعاد الاجنبي:

يعد الأجانب من الفئات التي أفرد لها القانون الدولي العام مركزا خاصا على غرار الأقليات والشعوب الأصلية، وإن كان القانون الدولي الخاص يعنى بمركز الأجانب من منظور تنازع القوانين وقانون الجنسية على خلاف القانون الدولي العام الذي يعنى بوضعية الأجانب من زاوية حقوق الإنسان.²

ومهما يكن من أمر، فقد صار الأجنبي يتمتع بمركز قانوني في العصر الحديث بفضل تطور القانون الدولي المعاصر، الذي وضع له حقوقا عامة يتمتع بها في حال انتفاء اتفاقيات خاصة بين دولة الأجنبي والدولة المقيم على إقليمها، وتتأرجح هذه الحقوق بين الحد الأدنى والحد الأقصى، إذ أنه ليس للدول مطلق الحرية في وضع القواعد المنظمة لإقامة الأجانب، بل هي ملزمة بمراعاة قواعد القانون الدولي النافذة في هذا الإطار، حيث يتضمن هذا الأخير ما يعرف بالحد الأدنى للحقوق التي لا يجوز للدول أن تنزل عنها في معاملة الأجنبي، وهذا عند وضع تشريعاتها الداخلية. كما يتعين على كل دولة احترام الاتفاقيات التي تبرمها بشأن منح الأجانب حقوقا تفوق الحد الأدنى،³ بينما تلجأ الدول إلى المعاملة بالمثل في حال غياب اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف، والغاية من ذلك هو ضمان حقوق مماثلة لرعايا دولتين، ويحصل هذا بموافقتهم طبعاً. وقد عبر عن هذا الشرط بأنه "معاهدة لمعاهدة

¹ - مصطفى عفيفي، المرجع السابق، ص: 34

² - عبد اللطيف قية، إبعاد الأجانب على ضوء اجتهاد أجهزة الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي و العلاقات الدولية، جامعة يوسف بن خدة، 2007، ص 07 وما بعدها.

³ - Edouard bourrei, op.cit, p 372.

"، واعتبره "حقاً لحق"، ومؤدى ذلك أنه على كل دولة أن تكفل للأجنبي معاملة مماثلة لتلك التي يلقاها رعاياها في دولة الأجنبي.¹

إلا أنه وحتى ماض غير بعيد، كان ثابتاً بموجب القانون الدولي التقليدي، أن الدول ليست ملزمة بأي حال من الأحوال بقبول أجنبى على أراضيها، ويستلزم هذا أنه يسوغ لهذه الدول أن تبعد من تشاء منهم.

فالإبعاد إجراء يؤدي إلى إخراج الأجنبي من إقليم الدولة المضيفة، وذلك استناداً إلى حقها السيادي في إبعاد من تشاء من إقليمها باستثناء مواطنيها، على أن تراعى عند اتخاذ وتنفيذه مبادئ القانون الدولي العام المرعية، وعلى العموم يعرف بأنه "عمل من أعمال السلطة العامة تنذر بمقتضاه الدولة فرداً أو عدة أفراد يقيمون بها للخروج منها في أجل قصير وإكراههم على ذلك عند اللزوم" فعبارة أخرى يعدّ الإبعاد تكليفاً للأجنبي بمغادرة الإقليم أو إخراجه منه دون رضاه.²

هذا ويطلق وصف الأجنبي في القانون الدولي العام على كل شخص لا يتمتع برعية أو جنسية الدولة المقيم بها، سواء أكان يتمتع بجنسية دولة معينة أم لا، فعدم الجنسية أجنبي عن دولة الإقامة وعن جميع الدول. أما الشخص الذي يحمل عدة جنسيات مختلفة منها الجنسية الأصلية فلا يعد أجنبياً.

ويعتبر طرد الأجنبي من بين الجزاءات الشخصية التي يمكن للإدارة توقيعها على الأجنبي في حالة مخالفة أو ارتكابه لجرائم بسيطة وهذا الإبعاد يختلف من دولة إلى أخرى لكن هدفه يرمى إلى حماية المجتمع أكثر منه إلى عقاب الأجنبي غير أنه يمس الأجنبي بشكل مباشر وبالتالي فلم يخلو من طابع الجزاء ومن بين الجرائم التي يصلح الإبعاد فيها هي جريمة الإقامة بدون والجزائر حالياً قد ادرجت جرائم الإقامة غير الشرعية في قانون العقوبات فبالإضافة إلى الإبعاد والطرده يقضى عقوبة حكم بالسجن.

¹ - أنظر: بوتلجة هادف، مركز الأجنبى في القانون الدولي العام: دراسة تطبيقية للهجرة الجزائرية إلى فرنسا، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة بغداد، بغداد، 1980، صفحة 55.

² - عبد اللطيف قية، المرجع السابق، ص 15.

في حين اختلفت التشريعات الاخرى في هذه المخالفة، حيث أجاز القانون المصري إبعاد الاجنبي بقرار من وزير الداخلية¹ ولهذا الاخير ان يأمر بحجز من يرى إبعاده لفترة مؤقتة حتى تتم اجراءات الإبعاد.

وقد أقامت التشريعات الحديثة وضعا خاصا لطائفة معينة من الأجانب وهم ذوو الإقامات الخاصة كالدبلوماسيين، فلا يجوز إبعادهم إلا إذا كان في وجودهم ما يهدد امن الدولة او سلامتها من الداخل.

اما في التشريع الجزائري فيظهر طابع الجزاء إذا كان الاجنبي يقيم بمقتضى ترخيص صالح ولكنه ارتكب جريمة من الجرائم التي يحكم عليه بمقتضاها بالإبعاد كعقوبة تكميلية من القضاء، يجوز لوزير الداخلية أن يصدر قرارا بابعاد اجنبي خارج الاقليم الجزائري اذا تبين ان وجوده في الجزائر يشكل تهديدا للنظام العام او امن الدولة او اذا صدر حكم او قرار نهائي في حقه يقضي بعقوبة سالبة للحرية بسبب ادانته بجناية او جنحة²، وقد تناول المشرع الجزائري ابعاد الاجانب في القانون رقم 08-11 المؤرخ في 25 يونيو 2008 و المتعلق بشروط دخول الاجانب الى الجزائر و اقامتهم فيها وتنقلهم بها.³

والتشريعات المقارنة قد اجازت للسلطة العامة داخل الدولة ان تبعد الاجنبي عن البلاد لكن يجوز للقضاء ممارسة إجراء الطرد وما يلزمه من إجراءات قصرية، فيجوز تنفيذ أمر الطرد من القضاء وإبعاد الاجنبي يجيز حسبه تمهيدا للإبعاد⁴، ويجب ان يتم في مراكز استقبال خاضعة لإشراف القضاء وقد قضت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان انه على القضاء ان يراقب الظروف التي يتم فيها إبعاد الاجنبي من حيث تعرضه إلى المعاملة السيئة من عدمه وهذه المعاملة تخالف احكام الاتفاقية الاوروبية لحقوق الإنسان⁵ وبالتحديد نص المادة 03 من هذه الاتفاقية والتي تنص على انه " على القضاء ان يراقب الظروف التي تم فيها إبعاد الاجنبي من حيث تعرضه إلى المعاملة السيئة من عدمه"⁶.

¹ - عصام الدين القسبي، ضمانات الأجنبي في مواجهة قرار الإبعاد، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص: 45

² - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الادارية، نظرية الاختصاص، ديون المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، 2009، ص 84-85.

³ - الجريدة الرسمية، العدد 36 الصادرة في 02 جويلية 2008.

⁴ - حكم المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية CRUZ الصادر في 20 مارس سنة 1991 سلسلة المعاهدات الأوروبية رقم 116.

⁵ - الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المعتمد بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة تحت رقم: 217 الف (د-3) المؤرخ في: 10 ديسمبر 1948.

⁶ - www.conventions.coe.int

كما ان المحكمة الاوروبية لحقوق الانسان أكدت أكثر من مرة أن آلية الحماية التي وضعتها الاتفاقية تكتسي طابعا احتياطيا بالنسبة للأنظمة الوطنية لحماية حقوق الإنسان، ذلك أن الاتفاقية لا تستهدف الحل محل القانون الداخلي، لا بل على العكس من ذلك تكلمة النقائص التي تعتريه. فالاتفاقية توكل في المقام الأول وتحديدًا للهيئات القضائية الوطنية مهمة الرقابة على تطبيق أحكامها. وبعبارة أخرى، فإن القاضي الوطني هو من يتولى التطبيق السليم للاتفاقية. حتى أن بعض الدول الأوروبية المتعاقدة أضفت على الحقوق المضمونة "طابعا فوق وطني، بحيث تكون موضوع حماية دستورية ضمن النظام القانوني الداخلي".¹

المطلب الثالث: التدابير العينية "المصادرة، غلق المحلات":

المقصود بالتدابير العينية هي تلك التي تتخذها الإدارة وتتجه إلى الشيء أكثر من اتجاهها إلى الشخص المخالف ومن اهم هذه التدابير العينية المصادرة والإزالة. والعقوبات الإدارية العينية هي عقوبات توقعها الإدارة بحيث تكون منصبة على محل المخالفة الإدارية فإذا كان محلها ترخيص إداري خولفت ضوابطه كانت العقوبة سحب أو إلغاء الترخيص²، اما إذا كان محل المخالفة منشأة أديرت بالمخالفة للقوانين واللوائح المنظمة لنشاطها تمثل جزائها في إغلاق تلك المنشأة او منعها من الاستمرار في نشاطها إذا ما شكل خطرا على النظام العام بمدلولاته من امن وصحة وسكينة.³

والأصل في غلق المنشأة انه متروك لتقدير الإدارة تقررره في ضوء مدى جسامه المخالفة التي وقعت فيها وتعتمد إتيانها او تكرارها ما لم يلزمها المشرع بذلك، حيث أوجب المشرع على الإدارة غلقها إذا ما خالفت بعض أحكام هذا القانون او إذا ما تغير نشاط المحل على خلاف الترخيص او إذا كان من شأن استمرار نشاط المنشأة الإضرار بالصحة العامة او الامن العام.⁴

ولان في العقوبات الإدارية العينية مساس مباشر بمورد رزق المعاقب والذي قد يكون هو المصدر الوحيد فإنه يجب ان يكون توقيعه متناسبا مع جسامه المخالفة وبضرورة إزالة

¹ - عبد اللطيف قية، المرجع السابق، ص 35 و ما بعدها.

² - محمد جمال عثمان جبريل، الترخيص الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة 1992، ص 344 وما بعدها.

³ - أحمد محيو، المرجع السابق، ص 399.

⁴ - المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 2662 لسنة 33 قضائية، جلسة 1999/05/28.

أسبابها مع ضرورة انطواء الإنذار على اتجاه نية الإدارة إلى توقيع العقوبة العينية في حالة عدم الامتثال لما جاء به.

الفرع الأول: المصادرة :

أولاً: تعريف المصادرة وصورها:

1- تعريف المصادرة:

المصادرة هي تدبير عيني تتخذه الإدارة وتنتجه إلى الشيء مباشرة وفقاً لمحكمة النقض المصرية فالمصادرة هي "إجراء الغرض منه تملك الدولة أشياء مضبوطة ذات صلة بجريمة جبرا وبغير مقابل"¹.

فوفقاً لهذا التعريف نجد ان المشرع المصري قد اعتبر المصادرة هي جزاء إداري، لكنه لم يصب في ذلك حيث أن المصادرة في حقيقة الامر هي عقوبة مفروضة من طرف الإدارة على أشياء تكون ملك لشخص خالف القوانين او اللوائح، وهذه العقوبة تنصب على الشيء محل المخالفة ولا تنتجه إلى الشخص المخالف، و الملاحظ انه في الجزائر كما في فرنسا يعود الاختصاص في منازعات حقوق الجمارك " الرسوم الجمركية المستحقة لإدارة الجمارك" للقضاء المدني وليس الإداري.²

وتتجلى المصادرة بشكل كبير جدا في قطاع الجمارك، وقد تناول المشرع الجزائري المصادرة كجزاء إداري توقعه الإدارة، ويعتبر قانون الجمارك الجزائري رقم 79-07 المؤرخ في 26 شعبان عام 1399 الموافق لـ 21 يوليو سنة 1979 المعدل والمتمم بالقانون رقم 98 - 10 المؤرخ في 29 ربيع الثاني عام 1419 الموافق لـ 22 غشت سنة 1998 والمتضمن قانون الجمارك³ هو اهم مجال تطبق فيه المصادرة بصورة كبيرة بوصفها جزاء إداريا وليست فقط اجراء ضبطي.

¹ - مجموعة أحكام النقض، نقض 16/03/1983، مصر، القاهرة، السنة 34 قضائية، ص 384.

² - مسعود شيهوب، المرجع السابق، ص 101.

³ - الجريدة الرسمية، العدد 61 الصادرة في 23 اوت 1998.

يميز قانون الجمارك الجزائري بين الجرائم الجمركية من حيث تكييفها الجزائي بين:

- المخالفات التي يقصر جزاؤها على غرامة بسيطة محددة قانونا وتبلغ في أقصى تقدير 10.000 دج، تضاف إليها في أسوأ الأحوال مصادرة هذه البضاعة.¹
- الجرح التي تكون عقوبتها أشد بحيث تتراوح حسب الأحوال بين قيمة البضاعة المصادرة.² وأربعة أضعاف القيمة الإجمالية للبضاعة محل الغش ووسيلة النقل المستعملة في نقلها فضلا عن مصادرتها.³

وتعد طبيعة البضاعة محل الغش معيار توزيع الجزاءات الادارية بين الغرامة فقط أو الغرامة والمصادرة، فهي التي تتحكم في تكييفها الجزائي بحيث تكون الجريمة مخالفة وتستوجب غرامة مالية من الادارة وإذا كانت البضاعة محل الجريمة من صنف البضاعة الخاضعة لرسم مرتفع، فهي تستوجب توقيع جزاء المصادرة الادارية.⁴

2- صور المصادرة:

بما أن المصادرة هي إجراء الغرض منه تملك الدولة أشياء مضبوطة ذات صلة بجريمة جبرا وبغير مقابل، فإن أهم صور المصادرة في التشريعات المقارنة هي نوعين، المصادرة الوجوبية والمصادرة الموازية:

أ- المصادرة الوجوبية:

تتم هذه المصادرة في الاحوال التي تشكل فيها صناعة الشيء أو إستعماله أو حمله أو حيازته أو التصرف فيه مخالفة إدارية وذلك حتى لو لم تصدر الإدارة أمرا آخر بدفع غرامة

¹-المادة 323 من قانون الجمارك الجزائري: " تعد مخالفات من الدرجة الخامسة أعمال التهريب التي تتعلق ببضائع غير محظورة وغير خاضعة لرسوم مرتفعة. يعاقب على هذه المخالفات بمصادرة البضائع محل الغش وبغرامة مالية قدرها عشرة آلاف (10000) دينار جزائري".

²- المادة 325 من قانون الجمارك الجزائري " تعد جنحا من الدرجة الأولى كل المخالفات للقوانين التي تتولى إدارة الجمارك تطبيقها. عندما تتعلق ببضائع محظورة أو خاضعة لرسم مرتفع تضبط في مكاتب أو مراكز الجمارك أثناء عمليات الفحص أو المراقبة.

وتخضع على الخصوص لاحكام الفقرة السابقة المخالفات الآتية:

- مصادرة البضائع محل الغش والبضائع التي تخفي الغش".

³- المادة 328 من قانون الجمارك الجزائري " تعد جنحة من الدرجة الرابعة، أعمال التهريب التي تتعلق ببضائع محظورة أو خاضعة لرسم مرتفع والتي ترتكب باستعمال سلاح ناري أو حيوان ناري أو مركبة جوية أو سيارة أو سفينة تقل حمولتها عن 100 طن صافية أو عن 500 طن إجمالية يعاقب على هذه المخالفات بما يلي:

- مصادرة البضائع محل الغش ووسائل النقل. "

⁴- المجلة الدورية للجمارك، العدد الأول ماي 1991.

مالية في حين أجمعت مختلف التشريعات المقارنة على ان هذه العقوبة لا تطبق إذا كان الشيء محل المصادرة ينتمي إلى شخص الغير.

ب - المصادرة الجوازية:

تتم هذه المصادرة في الاحوال التي لا يقوم المخالف بدفع الغرامة المالية حيث أن الإدارة تلجأ في أول الأمر إلى فرض غرامة مالية على المخالف لكن هذا الأخير لا يقوم بدفع تلك الغرامة المالية فيجوز في هذه الحالة أن تقوم الإدارة بمصادرة جوازية للشيء محل المخالفة.

أما إذا تفادى المتهم بالجريمة الإدارية المصادرة بأنه قام بالتصرف في الشيء او استهلاكه او تفادى المصادرة بأي وسيلة اخرى قبل صدور القرار الإداري بالمصادرة فإن المشرع قد نص على ان للإدارة أن تأمر بمصادرة مبلغ من المال يساوي قيمة الشيء الذي كان من المقرر مصادرته.

ثانيا: شروط مشروعية المصادرة الإدارية:

يستلزم عدة شروط لمشروعية المصادرة الإدارية، حيث يستلزم شروط خاصة بالشيء محل المصادرة وشروط تناسب إجراء المصادرة مع خطورة المخالفة.¹

أ: شروط خاصة بالشيء محل المصادرة:

يستلزم ان تتوافر عدة شروط تنصب على الشيء محل المصادرة حتى تكون هذه الاخيرة مشروعة وتتمثل فيما يلي:

- 1- ان ينتمي الشيء محل المصادرة وقت صدور القرار بالمصادرة الى المخالف.
- 2- ان يمثل الشيء محل المصادرة خطرا على المجتمع او يوجد احتمال استعماله في ارتكاب أفعال تشكل جريمة او مخالفة إدارية.

في حين نجد ان العديد من التشريعات الحديثة قد اجازت توقيع المصادرة الإدارية إذا كان المالك او الشخص الذي ليس له حيازة الشيء قد ارتكب احد الافعال الآتية:

أ- إذا ساهم بخطأ جسيم في ان يستخدم الشيء كأداة أو كمحل للفعل المعاقب عليه أو للإعداد لهذا الفعل.

ب- إذا إشتري الشيء وهو عالم بالظروف التي يمكن ان تبرر المصادرة.

¹ - غنام محمد غنام، المرجع السابق، ص 55-56.

يلاحظ أن المصادرة باعتبارها من التدابير العينية تطبق بصفة خاصة على الأشخاص الاعتباريين (المعنوية) مثل الشركات في غالب الأحيان، والإدارة تقوم بالحد من الظاهرة الإجرامية وذلك من خلال مصادرة الأشياء التي يتم عادة استعمالها في مختلف الجرائم، فالمصادرة هي جزاء يهدف إلى حماية المجتمع والنظام العام من خلال مصادرة الأشياء لفائدة الدولة.

ب- شرط التناسب: يجب أن تكون عقوبة المصادرة متناسبة مع خطورة الفعل ودرجة الخطأ المنسوب إلى الفاعل فكل التشريعات المقارنة تدرك خطورة المصادرة كجزاء إداري وأنه يجب أن يخضع توقيع هذا الجزاء لرقابة القضاء إذ أنه من حق صاحب الشأن أن يطعن في القرار بالمصادرة أمام الجهات القضائية غير أن بعض التشريعات الأخرى مثل القانون الألماني لا يستلزم شرط التناسب إذا كانت المصادرة وجوبية، أي في الحالات التي يشكل فيها الشيء محل المصادرة بسبب طبيعته أو بسبب الظروف التي تحيط به خطراً على المجتمع أو يحتمل أن يستخدم في ارتكاب جريمة جنائية أو جريمة إدارية.¹

كما نجد أن بعض التشريعات كذلك تستبعد عقوبة المصادرة إذا تحقق الغرض المقصود منها بحيث أصبحت لا تفي بدورها ويتحقق ذلك في الحالات التالية:

- 1- إذا أقام صاحب الشأن بجعله غير صالح للاستعمال.
- 2- إذا تم تعديل الشيء المخالف بطريقة تجعله متوافقاً مع القانون واللوائح كأن يتم تعديل خصائص مخالفة فيه أو إزالة العلامة المخالفة فيه أو أي تعديل آخر.
- 3- إذا تم التصرف في الشيء بطريقة معينة.

كما أن المصادرة الإدارية يمكن أن تقتصر على جزء من الشيء وتلك هي المصادرة الجزئية وترد على أشياء بسبب طبيعتها وبسبب أن ذلك الجزء فقط هو الذي يشكل خطراً على المجتمع.

والمصادرة الإدارية بصفقتها جزاء أصلي يقع على الشيء محل المخالفة فهي تستوجب كل الشروط السابقة الذكر حتى تكون مشروعة وتلبي الهدف من توقيعها.

¹ -Edouard.bourre.op.cit, p : 83

الفرع الثاني: الغلق الاداري :

ينصب الغلق الاداري كتدبير عيني، على المحلات التجارية أو الصناعية التي تستعمل لارتكاب الجرائم وعلى المحلات غير الصناعية والتجارية.

أولاً: تعريف الغلق:

غلق المحلات هو عبارة عن جزاء اداري ينصب على الشيء محل المخالفة ومن الامثلة على توقيع مثل هذه العقوبة في الجزائر هو غلق محلات بيع المشروبات الكحولية، فقد تم توقيعه لأول مرة في شتاء 1962، عندما قرر الرئيس الأسبق أحمد بن بلة منع بيع المشروبات الكحولية وفق قرار تنفيذي.

و بمجرد أن سيطر الرئيس احمد بن بلة على الحكم، أصدر مرسوما تنفيذيا يحمل الرقم 62 /147 مؤرخ في ديسمبر 1962 وصادر بالجريدة الرسمية يوم 4 جانفي 1963 يقضي بمنع تناول المشروبات الكحولية من قبل كل الجزائريين الذين يتدينون بالإسلام. وأقر المرسوم مجموعة من المخالفات الإدارية التي تقضي بمنع بيع الكحول، أو سحب رخصة استغلال المحلات أو المطاعم التي تبيع الكحول نهائيا، كما يتعرض صاحب المخالفة إلى متابعات قضائية، وفي حال إلقاء القبض على شخص تناول الكحول في الطريق العمومي فإنه يتعرض للتوقيف من قبل عناصر الشرطة ويحال على المحاكمة.¹

بعد وصول الرئيس الراحل هواري بومدين إلى سدة الحكم في البلاد في 19 جوان 1965 أصدر قرارا يوم 14 أكتوبر 1965 يرخص لقدماء المجاهدين وأرامل الشهداء امتلاك محلات بيت الكحول. وتقر المادة الثانية من المرسوم التنفيذي بأن "منح التراخيص الخاصة ببيع وتسويق الكحول تمنح -حصريا- لقدماء المجاهدين وأرامل الشهداء فقط الذين لا يملكون أي مصدر رزق"، لكن الرخص التي يتحصل عليها أفراد العائلة الثورية تقرر في إحدى موادها أنها غير قابلة للتوريث، أي في حالة وفاة الشخص المستفيد من الرخصة، فإن أبناءهم لا يمكنهم مواصلة النشاط، بمعنى زوال الرخصة بوفاة صاحبها.

بعد مرور خمس سنوات على هذه القرارات التي اتخذها الرئيس الراحل هواري بومدين أصدر قرار آخر بتاريخ 29 أفريل 1970 في مرسوم يقضي بتنظيم تجارة

¹ - جريدة النصر، مقال للصحافي ق. باديس، العدد 2788 في 09-01-2011.

المشروبات الكحولية وغير الكحولية في الجزائر، ولم يعرف التسامح مع قضية الكحول في تاريخ الجزائر مثلما عرف في مرحلة الشاذلي بن جديد، أي منذ بداية الثمانينات،¹ فالجزائر العاصمة مثلا كانت تعج بالعشرات من محلات بيع الكحول، وكذلك الحال بالنسبة إلى عدد من ولايات الوطن، واستمر هذا التسامح إلى غاية 1980. ومع وصول الفيس المنحل الساحة السياسية، وتزامن ذلك مع الانفتاح الديمقراطي في البلاد، فالفيس المنحل سيطر على أغلب بلديات الوطن بتحقيقه لانتصار كاسح في محليات جوان، 1990 لتبرز بذلك مصطلحات يكتشفها الجزائريون لأول مرة "لايجوز". وقاد "الفيس" المنحل حملة كبيرة ضد محلات بيع الكحول فأمر المجلس الولائي للفيس بولاية سطيف في 1990 بغلق جميع المحلات بهذه الولاية، وهو ما حاول القيام به بولاية وهران ليتمكن من غلق العشرات منها، وكذا فعل بولاية قسنطينة. وبقيت منطقة القبائل لوحدها تمارس هذا النوع من التجارة.

في نوفمبر عام 2003 صادق أعضاء البرلمان على قرار يقضي بمنع استيراد الكحول، غير أن القرار لم يطبق على أرض الواقع، فواصل المستوردون بإغراق السوق الوطنية بشتى أنواع الكحول، وإذا كان هذا القانون لم يطبق، فإن مرحلة غلق المحلات بدأت وعرفت تناميا بين سنوات 2006 و2008 حيث شرع في غلق المحلات بطريقة التقطير، وذلك بالاستناد إلى بعض المواد القانونية المتعلقة بالملائمة وعدم الملائمة فيما يخص محلات بيع الكحول وقد تم غلق نحو ألفي محل لبيع الكحول في تلك الفترة، أي في ظرف خمس سنوات.

¹ - الجزائر نيوز، مقال لمراد محامد، العدد 4777، في 07-10-2011.

ثانياً: صور الغلق:

ان قرار الغلق الاداري هو اجراء يتدرج بين صفة الجزاء الاداري و بين تدابير الضبط الادارية وفقاً لما يقتضيه الواقع داخل المجتمع.

ونجد أن الامر رقم 41/75 المؤرخ في 17 يونيو 1975 المتعلق باستغلال محلات بيع المشروبات،¹ ينص على أن غلق تلك المحلات من اختصاص كل من الوالي، وزير الداخلية، وكذا بحكم من الجهات القضائية.

1- الغلق بقرار من الوالي:

يمكن للوالي الامر بغلق محلات بيع المشروبات و المطاعم طبقاً للمادة العاشرة من الامر 41/75 لمدة لا تتجاوز ستة أشهر و هذا لواحد من السببين ادناه:

- أ- إما من جراء مخالفة القوانين والانظمة المتعلقة بهذه المحلات مثل استخدام صاحب العمل للقصر في محله او النساء باستثناء زوجته ... الخ.
- ب- وإما بقصد المحافظة على النظام او الصحة او الاداب العامة وتحويل ذلك المحل الى محل للدعارة غير مصرح به أو مكان لاجتماع المجرمين او بيع المخدرات فيه، فهنا باستطاعة الوالي وبناء على تقرير مصالح الامن المختصة المعايين لتلك المخالفات، ان يأمر بغلق المحل لمدة لا تزيد عن ستة أشهر.

2- الغلق بقرار من وزير الداخلية:

اجازت المادة 11 من الامر 41/75 لوزير الداخلية الامر بغلق محلات بيع المشروبات والمطاعم لمدة تتراوح ما بين ستة أشهر وسنة واحدة لنفس الاسباب المذكورة اعلاه بخصوص الامر الصادر عن الوالي بالغلق، وعلى ذلك فالوالي له صلاحية الغلق لمدة تتراوح بين يوم واحد و ستة أشهر، أما وزير الداخلية فله ذلك لمدة تتراوح بين ستة أشهر وسنة، اي لا تتجاوز مدة السنة.

¹ - الجريدة الرسمية، العدد 55، لسنة 1975.

وعلى ذلك فاذا اغلق الوالي محلات من تلك المذكورة لمدة ستة اشهر وحدث ان انتهت تلك المدة و اراد تمديدها لمدة ستة اشهر اخرى فعليه اللجوء الى وزير الداخلية الذي له صلاحية تمديد تلك المدة على ان لا تتجاوز مدة الغلق سنة واحدة.¹

3- الغلق بحكم صادر عن الجهات القضائية:

اجازت المادة 12 من الامر رقم 41/75 المؤرخ في 17 يونيو 1975 المتعلق باستغلال محلات بيع المشروبات وتتمثل في مدة تتجاوز السنة الواحدة، فلا وزير الداخلية ولا الوالي باستطاعته الامر بغلق تلك المحلات لمدة تتجاوز السنة، بل للقضاء وحده تلك الصلاحية.

كما يجوز للمحكمة ايضا أن تأمر بغلق مؤقت لتلك المحلات لمدة شهرين الى سنة واحدة وكذا الامر بحرمان البائع مؤقتا من ممارسة مهنته لمدة تتراوح بين شهر واحد الى خمس سنوات.

وباستطاعة المحكمة ايضا ان تأمر بالغلق النهائي للمحلات وكذا بحرمان البائع من ممارسة مهنته بصفة نهائية وهذه الاجراءات تعد حقيقة عقوبات تكميلية للعقوبة الاصلية المتمثلة في الحبس و الغرامة.²

ثالثا: نتائج الغلق:

- ينتج عن الغلق منع المخالف من مزاولة نفس المهنة أو النشاط بذلك المحل، كما يسري المنع في حق الشخص المعنوي أو الهيئة التي كان ينتمي إليها المخالف أو كان يعمل لحسابها وقت ارتكاب الجريمة فالحكم بإغلاق المحل ينتج عنه³:
- منع المخالف من مزاولة نفس المهنة أو النشاط بذلك المحل، ومؤدى هذا أنه يجوز له أن يزاول نفس المهنة في مكان آخر، أو يزاول مهنة أخرى في نفس المكان وهي نتيجة في الواقع غير منطقية إذ يؤدي الأمر إلى أن يكون الإغلاق عقوبة للمحل لا لمرتكب الجريمة ولكن يمكن تقادي هذا بمنع الجاني من مزاولة المهنة أو النشاط كتدبير وقائي شخصي.
 - أن المنع يشمل إلى جانب الجاني أفراد أسرته والغير الذي تلقوا منه المحل بعقود حقيقية

¹ - لحسن بن الشيخ اث ملويا، المنتقي في قضاء مجلس الدولة، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزء الثاني، طبعة 2004، ص 132.

² - لحسن بن الشيخ اث ملويا، المرجع السابق، ص 133.

³ - العوجي مصطفى، الاتجاهات الحديثة للوقاية من الجريمة، المركز العربي للدراسات والأبحاث، الرياض، 1987، ص 125 وما بعدها.

أو صورية تفاديا للخسارة التي تلحقه باستمرار المحل مغلقا.

أما الغير الذي لم يتلقى المحل من الجاني كالمالك الذي أجر المحل للجاني فارتكب فيه الجريمة التي أدت إلى الإغلاق فإنه لا يمنع من استغلال محله ما دامت نيته حسنة ولم يكن له دور في الجريمة التي ارتكبها المكتري.

كما أن غلق محل الشخص المعنوي كجمعية أو شركة يمنع على نفس الجمعية أو الشركة استغلاله في نفس المهنة، ولو لم يكن المحل مستعملا من طرف الجمعية أو الشركة مباشرة، قبل ارتكاب الجريمة ما دام الجاني أحد أعضاء الشخص المعنوي أو يعمل لحسابه، كالمشرف على فرع حزب أو جمعية أو ممثل شركة، فإذا أغلق محل فرع جمعية بسبب ما ارتكبه أحد أعضائها منع على الجمعية إعادة فتح المحل ولو تحت إشراف عضو آخر، وسريان المنع في هذه الحالة مشروط بأن يكون عضو الشخص المعنوي يستعمل المحل بوصفه هذا.

وكذلك من يعمل لحساب الشخص المعنوي كممثل دار النشر إذا أغلق محله بسبب العثور في هذا المحل على كتب أو نشرات تخل بالأمن، فإن هذا الإغلاق يسري على دار النشر التي يعمل لحسابها ولو لم يكن عضوا من أعضائها.

الفصل الثاني:

السلطة المختصة

بتوقيع الجزاءات

الإدارية العامة وضمانات توقيعها

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية 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،¹ 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 بحته.

فالأصل أن المشرع هو الذي يحدد العقوبة الإدارية العامة وقد أرجع بعض الفقه ذلك إلى أن تلك العقوبة تنطوي على إجراء شديد الوطأة على حريات الأفراد وحقوقهم لدرجة يكون معها أكثر تأثيراً عليهم.²

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 وحررياتهم في حالة مخالفتهم للقوانين واللوائح، وتجدر الإشارة هنا ان القضاء الإداري بجمهورية مصر العربية قد قضى في الكثير من قراراته،³

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

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

3 - حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر بتاريخ: 1948/02/17 الذي جاء فيه: " بأن النظام الذي تقرره جهات الإدارة في صدد أمر معين وتسيير على سنته هو بمثابة القانون أو اللائحة من حيث وجوب احترامه والعمل به إلى أن يحصل تغييره 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 " .

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة و ضمانات توقيعها
أن العرف الذي جرت الإدارة على تطبيقه يكتسب قوة التشريع اللائحي وأقرت فيه بالقوة
القانونية الملزمة للعرف الإداري، واعتبرته مصدرا من مصادر المشروعية وقررت أن
المخالفة القانونية ليست مقصورة على مخالفة نص في قانون أو لائحة، بل هي تشمل مخالفة
كل قاعدة جرت الإدارة والتزمتها واتخذتها منها لها.¹

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 الاول، دون دار نشر، الطبعة الثانية 1997، ص 64.

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة وضمانات توقيعها
المبحث الأول: السلطة المختصة بتحديد و توقيع 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،¹ 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 العامة يجب أن نتطرق إلى السلطة المختصة بتحديد تلك الجزاءات الإدارية العامة.

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

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

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة وضمانات توقيعها

المطلب الأول: سلطة تحديد الجزاءات الإدارية العامة و سلطة توقيعها:

السلطة المختصة بتحديد الجزاءات الإدارية العامة 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 العامة.¹ ومن المعلوم أن الحق في العقاب يخص الدولة وحدها فقط وبالتالي فتوقيع تلك الجزاءات الإدارية العامة 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.

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.²

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 بعلائية تكفل مشاركة الرأي العام وكافة الاتجاهات السياسية في صيغة الأمر الذي يحول دون تقييده للحرريات العامة أو مساسه بالحقوق،³ هذا فضلاً عما تكفله الرقابة على دستورية القانون من تأكيد احترامها للحقوق والحرريات العامة.

1 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 17.

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

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

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة وضمانات توقيعها
حيث تتنوع انواع ووسائل الرقابة على النشاط العام في الدولة، من عملية الرقابة
السياسية الرسمية، الرقابة القضائية،¹ 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 وفاق مستقبلية، وان يكون مدعوما بكافة الضمانات والحصانات السياسية
والدستورية لحماية هيئات واشخاص واعمال النظام الرقابي.²

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،³ وقد كفل
الدستور كل ما من شأنه حماية حقوق الافراد و حرياتهم من خلال الحرص على المشروعية
فبعد قيام ثورة التحرير في الفاتح 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.⁴

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 بجزاء 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

¹ - يقول الفقيه عبد الرزاق 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 وتنصف منه، وذلك ادعى
الى الحق والعدل و ابقى للهيبه والاحترام

² - عمار عوابدي، 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.

⁴ - 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 يعلو أحد على القانون،
ويتحتم أن يتجسد هذا المبدأ في جميع مؤسسات الدولة والمجموعات العمومية والمؤسسات الاشتراكية " .

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة وضمانات توقيعها إلى انعدام القرار الصادر بالعقوبة لكونه مشوبا بعيب عدم الاختصاص الجسيم،¹ 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 لأن المشرع قد أوكلها للقضاء وحده وكل ما تملكه الإدارة في هذا الشأن وقف أسباب المخالفة بالطريق الإداري على نفقة المخالف وفقا لأحكام القانون رقم 116 لسنة 1983.²

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.³

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

ثانيا: 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 التحديد حيث أن الوقائع الإدارية أسرع في تغيرها وتطورها من أن ينظمها المشرع.

1 - عبد العزيز خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، 2003، ص 65.
2 - المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 2125 لسنة 33 ق، جلسة 1988/11/26، مجلة ادارة هيئة قضايا الدولة، 23 مارس 1989 ص 65 وما بعدها.
3 - محمد عصفور، تأديب العاملين بالقطاع العام ومقارنته بنظم التأديب الأخر، مطبعة الاستقلال الكبرى، القاهرة، 1972، ص6.

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة وضمانات توقيما
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،¹ 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**".²

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- الأساس القانوني لمنح الإدارة سلطة تحديد الجزاءات الإدارية العامة:

يجوز للإدارة القيام بتحديد الجزاءات الادارية العامة كاستثناء من الاصل العام
وتتجلى شرعية هذا الاستثناء في فرنسا في نص المادة 34 من دستور 1958 والتي جعلت
للإدارة 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،³
وعلة 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.⁴

1 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص36.

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

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

4 - E. Picard, op . cit. p 25.

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة وضمانات توقيعها
وتتجلى شرعية هذا الاستثناء في مصر هي الاخرى في التفويض التشريعي المقرر
بالمادة 66 من دستور 1971 من أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون¹، 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 محدد 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 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.²

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.

1 - دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971.

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

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة وضمانات توقيعها
ومن المحظور على الادارة ايضا مصادرة حق دستوري او وضع قيود توقف او
تعطل ممارسته بقرار اداري يتضمن جزاء اداري.

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 ودائماً 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 أولاً من خلال الطرف الذي
يوقعها، فهي تصدر عن سلطة إدارية وثانياً فيما يتعلق بطبيعة هذه السلطة أو طابعها المميز
حيث أنها سلطة مستقلة.

أولاً: الجزاءات الإدارية العامة تصدر عن سلطة إدارية:

يصدر الجزاء الإداري من حيث المبدأ عن سلطة إدارية ودائماً ما تتمثل هذه السلطات
الإدارية التي تتمتع بحق توقيع الجزاءات الإدارية العامة في الوزراء، المحافظين، الولاة
وأيضاً 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 أولاً
ومن خلال الحكم الخاص بلجنة مضاربات البورصة بممارسة الحق في العقاب بواسطة
سلطة إدارية تتصرف في إطار امتيازات السلطة العامة.¹

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 تنطوي على تعبير طبيعي لامتيازات السلطة العامة، إلا أنه في المقابل يثور تساؤل
عما إذا كان المقصود بذلك أيضاً هو الجزاءات الصادرة عن هيئات خاصة؟

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

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة وضمانات توقيعها
من المستقر في الفقه الإداري أن الجزاءات الصادرة عن هيئات خاصة تساهم في
تسيير مرفق إداري عام تعد جزاءات إدارية¹، طالما أنها تمارس عملاً يندرج في إطار
إمنايات السلطة العامة.

• 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 وحررياتهم العامة والتي تحوز حماية دستورية لا
يجوز المساس بها بنص قانوني أو بنص لائحي صادر عن الإدارة فتبطل إذن الجزاءات
الإدارية إذا كانت من شأنها سلب حرية المخالف أو المصادرة لأحد حقوقه، حيث أن تلك
الأمر 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 بالألمة 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 عليه².

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 فاصلاً بين
الاختصاص القضائي والإداري في اتخاذ تلك الجزاءات³.

وايا كانت السلطة المعنية بتحديد الجزاءات الإدارية العامة، إدارية كانت أو تشريعية
فإن تمتعها بسلطة تقديرية في هذا الشأن يكون وفقاً 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 بامنايات السلطة
العامة.

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

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

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

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة وضمانات توقيعها 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 توقيعها من أحد أشخاص القانون العام أو أحد الأجهزة التابعة لها،¹ كما أنه يتعين دخول توقيع الجزاء في نطاق امتيازات السلطة العامة إذا صدر عن هيئة خاصة.

ثانياً: الجزاءات الإدارية العامة تصدر عن سلطة مستقلة:

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

لكن الملاحظ أن المجلس الدستوري الفرنسي عندما أقر بدستورية الجزاءات 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 الجزاءات الإدارية العامة تتعلق بسلطات إدارية مستقلة كالأحكام التي سبق وأشرنا إليها تتعلق بالمجلس الأعلى للإذاعة والتلفزيون.²

أما لجنة مضاربات البورصة،³ فهي سلطة يتزايد استقلالها على نحو مستمر، بل وأشار إلى ذلك من خلال الحكم الخاص بالمجلس الأعلى للإذاعة والتلفزيون حين قرر "أن مبدأ الفصل بين السلطات لم يتأثر بمنح سلطات عقابية إلى هذه السلطة" كما سبق وأشرنا إليه.

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

2 - القرار 60-289 السابق الإشارة إليه.

3 - القرار 90-281 السابق الإشارة إليه.

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة و ضمانات توقيعها
والجدير بالملاحظة أولا 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 الجزائية الممنوحة للإدارة وهو ما تتميز به في
الواقع العملي أي سلطة إدارية، ويضاف إلى ذلك أن هناك عددا من السلطات الإدارية في
فرنسا قد تم منحها سلطات جزائية دون أن يتوافر لها طابع الاستقلال مثل الإدارة الضريبية
والتي لم يحتج على سلطتها الجزائية من قبل المجلس الدستوري الفرنسي، وقد ساهم المجلس
الدستوري الفرنسي في تقرير الكثير من هذه السلطات خصوصا بعد انتشار مبدأ تخصيص
المؤسسات العامة.¹

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
صرحة مثل: مجلس النقد والقرض، اللجنة المصرفية، مجلس المنافسة، فالاستقلالية
المقصودة والتي تتميز بها السلطات الادارية المستقلة الفاصلة في المواد الاقتصادية والمالية
تكون في مواجهة السلطة التنفيذية، فالمشرع الجزائري في ظل القوانين المنشئة للسلطات
الإدارية المستقلة، ذكر استقلاليتها بصفة عامة واستقلالها المالي بصفة خاصة.²

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 للجزاءات الإدارية لأنها ضمانات تلحق بالضمانات الوظيفية بهدف تجنب أي جزاء
جائر.

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

² - أ. حدري سمير، المرجع السابق، ص 02.

المطلب الثاني: الغاية العقابية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة:

يتميز الجزاء الإداري بغايته العقابية، فهو يعاقب على تقصير في أداء الالتزامات، وهذه الغاية العقابية تستنبط 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.
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 إصلاحه¹ 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،² 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 الإدارية الوقائية، لأنه كلا من هذه النوعين لا

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

² - E. Picard, op. cit. p38.

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة وضمانات توقيعها
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
لطرده الأجنب.

ويعكس كذلك المحتوى المادي للفعل العديد من الدلالات، حيث تنطوي 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 الوقائية¹ محددة المدة لأن لحظة إعادة النظام العام ليست
معروفة مسبقاً.

ويعد المحل القانوني للتدبير أيضاً بمثابة قرينة وهكذا لا يعد من حيث المبدأ جزاء
مثل رفض منح ترخيص لأنه لا يعاقب على تقصير سابق في أداء التزام وعلى العكس من
ذلك نجد أن سحب الترخيص ينطوي على جزاء².

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.

1 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص20.

2 - غنام محمد، المرجع السابق، ص51.

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة وضمانات توقيما
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 "الجزاءات الضريبية" حيث يغلب عليها الطابع الجزائي أكثر
من كونها إصلاحا واستنادا إلى ذلك أنكر مجلس الدولة الفرنسي طابع الجزاء الإداري
بالنسبة لزيادة نسبة التأطير، بسبب التأخير في سداد الضرائب مؤسسا ذلك على أن هذه
الزيادة يجب النظر إليها بوصفها ضريبة مقررة لأجل الحفاظ على مصالح الخزينة العامة،¹
ومن ثمة تخضع لنفس القواعد الخاصة بتحصيل الضريبة ذاتها وبالتالي فهي لا تعد من قبيل
الجزاءات الإدارية العامة، بل تعد تدبيرا إصلاحيا.

وقد تبنى 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.²

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
تنطوي على طابع العقوبة بل ينظر إليها بوصفها ضريبة تكميلية هدفها حماية مصالح
الخزانة 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

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.

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة وضمانات توقيعها
أسرع وقت، بينما يعتبرها المجلس الدستوري الفرنسي من قبيل فوائد التأخير أي أن لها
طابع التعويض المالي.¹

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 الأصلح "المتهم" 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
يضفي الطابع العقابي على الغرامة الضريبية أي اعتبارها من قبيل الجزاءات الإدارية
العامة.²

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

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

² - M. Ieffondre, op.cit, p68-69.

المبحث الثاني: ضمانات توقيع 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 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 الدعاوى العمومية بوصفها طرفا أساسيا في الدعاوى، بينما يوكل النطق بالجزاء للقاضي.¹

لكن لا يوجد أي نص يفرض هذه التفرقة النسبية للجزاء الإداري ولم يرسي 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 مرتبط 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،² 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 والمحاكمة، لا يراعى في مجال الجزاءات

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

² - M. Ieffondre. Op. cit, p70.

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة وضمانات توقيعها
الإدارية العامة، في حين أنه مبدأ أساسي في الإجراءات الجنائية، لكن هناك بعض الضمانات
والتي أشار إليها قانون الإجراءات الجنائية قد أدخلت تدريجياً 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.

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.¹

ويضاف إلى ذلك الصلح عندما ينص عليه القانون صراحة وسحب الشكوى عندما تكون ضرورية لتحريك الدعوى،² ويشار هنا فقط 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،³ وبالنسبة للدعوى الإدارية العمومية كذلك نجد أن

1 - المادة 06 من قانون الإجراءات الجزائية.

2 - عبد الرؤوف مهدي، شرح القواعد العامة للإجراءات الجنائية، طبعة 2000، دار أم القرى للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 1995، ص24 وما بعدها.

3 - عبد الرؤوف مهدي، المرجع السابق، ص116.

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة و ضمانات توقيعها
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 وسنتناولها 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 وحررياتهم الأساسية، وهذه الضمانات تختلف
بالنسبة للأشخاص الموكل إليهم مهمة التحقيق وكذلك بالنسبة للإجراءات التي يباشرونها

أولاً: بالنسبة للأشخاص:

فالإثبات¹ 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،² ولا شك أن من بين هذه الوسائل اثبات الجريمة والتحقيق فيها، خصوصاً
وأنه لا يوجد تقنين لقواعد الإثبات في القانون الإداري على غرار ما هو موجود في أفرع
القانون الأخرى، و بالتالي 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، ومرحلة 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
02-04 المؤرخ في 23 يونيو 2004،³ المعدل والمتمم بالقانون رقم 10-06 المؤرخ في 15
غشت 2010،⁴ كيفية العمل والإجراءات التي يخضع لها الأشخاص المكلفين بالتنقيش

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

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

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

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

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة وضمانات توقيعها 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 بالسر المهني وهذا ينطوي على ضمانات 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.

أما في مجال التحريات الغير مقترنة بالقهر فقد 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 الضبط القضائي، وذلك فيما يتعلق بممارسة التحريات في الأماكن المهنية وبدون تدخل ولا رقابة من جانب السلطات القضائية.¹

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

في حين أن التصريح يكون على النقيض لازماً 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 وأخيراً يتم تحرير محضر يثبت فيه المخالفة

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

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

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة و ضمانات توقيعها
وهذا فيه ضمانات كافية، حيث أن التحريات التي تنطوي 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 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،¹ 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"².

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

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.

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة وضمانات توقيعها
إن قاعدة عبء الاثبات الموجودة في القانون المدني والقانون الجنائي لا تطبق
بتمامها، نظرا لاختلاف طبيعة الدعوى الادارية عن الدعوى المدنية والجنائية،¹ 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 وتتمثل قوتها في كونها تتمتع بامتيازات قاهرة 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،² 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.³

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 مخلا بمبدأ المساواة أمام القضاء
حين يستعمل سلطته التقديرية ويقضي بأحكام مختلفة لاختلاف كل قضية.⁴
ومبدأ المساواة بين المتقاضين هو مبدأ دستوري مكفول أمام كل الجهات القضائية
إدارية كانت أو عادية.

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،
ص 16.
4 - عبد الغني بسوني عبد الله، المرجع نفسه، ص 17.

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 بداءء مجال الجهاز الإداري¹، ويبرهن الأستاذ "Hubrecht" على رأيه هذا من خلال الجرائم المنصوص عليها في قانون المرور الفرنسي، حيث يتم صدور قرار مدير المقاطعة وفقا للإجراء العادي المنصوص عليه في المادة 18 من قانون المرور، بعد أخذ رأي لجنة متخصصة يعقد جلساتها بصفة أساسية في المقر الأساسي للمقاطعة وفقا لمبدأ شفوية المرافعة ويلاحظ مع ذلك أنه في حالة الاستعجال يسمح لمدير المقاطعة بأن يتخذ قراره وفقا لرأي 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 معدلا للإجراء الابتدائي على نحو أقل حماية أيضا².

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 جدا لأن التطور الحالي يفضل تدخل السلطات الإدارية المستقلة والتي لا تقتصر على إبداء الرأي فقط بل توقع الجزاء بنفسها³، وتنطوي 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, p112.

² - G. Hubrecht, op: cit, p124.

³ - 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 وأهمها¹

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 وحيرياتهم 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: تسبیب الجزاءات الإدارية العامة:

تسبیب الجزاءات الإدارية يعني أن الإدارة تتحول من ملاحظ ومراقب ومسجل إلى

محلل ومجادل وحاكم.²

ويرد التسبیب عادة بعد عبارة " وعليه..." للدلالة على إنتهاء مرحلة وبدایة أخرى،

والتسبیب 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

التكليف القانوني السليم للوقائع، والتسبیب ينصب على الوقائع والقانون، فيتعرض الى

الأفعال والأقوال ثم ينتقل إلى التكليف القانوني وتطبيق النصوص على الوقائع والرد على

الدفع.

والإدارة ملزمة بتسبیب القرارات التي تصدرها والتي تكون متضمنة لجزاءات إدارية

لكنها يجب أن تراعي في ذلك ما يلي:

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

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

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 للجزاءات 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 مشروعيتها¹.

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 ان القرار الاداري المتضمن لعقوبة ادارية يعتبر منعدا اذا لم يتضمن التسبب، حيث ان مجلس الدولة المصري ذهب إلى ابعده من ذلك حين توسع في حالات انعدام القرارات الإدارية، وسحبها إلى كافة أركان القرار الإداري الأخرى ، بحيث صار الانعدام مرادفا 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.

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة وضمانات توقيعها
رغم استحقاقه إجازة مرضية وفقا للقانون، الأمر الذي يفقد القرار المشار إليه السبب وينحدر
به إلى العدم.¹

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 منعما، 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.²

وكذلك بالنسبة للقرار الاداري المتضمن جزاءات ادارية عامة ويكون صادرا عن
جهة ادارية غير مختصة فهو يعتبر باطلا وبالتالي يبطل الجزاء الاداري وهو ما اكده
القضاء الجزائري، حيث وبالرجوع للقرار الصادر بتاريخ: 1998/07/27 تحت رقم:
169417 الذي انتهى إلى اعتبار القرار الإداري الصادر من جهة غير مختصة منعما،³
ومن جانب آخر يعتبر القرار الاداري المتضمن لجزاء اداري يدخل اصلا 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

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 .

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

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة وضمانات توقيعها
القضاء باطلا،¹ بينما تأكد لنا فيما سبق أن القرار الإداري الفاصل في الموضوع يدخل في
اختصاص القضاء يشكل بامتياز وصفا من أوصاف الانعدام ومظهرا صارخا من مظاهر
اغتصاب السلطة .

¹ - القرار رقم 003601 الصادر بتاريخ : 10-06-2002 بمجلة مجلس الدولة ، العدد الثاني – 2002 ، ص 209 .

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 تحقيق وطعن كما أن أسلوب تنفيذ الجزاءات الإدارية العامة يختلف عن أسلوب تنفيذ العقوبات الجنائية¹.

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.²

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".

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

² - G. Morange, op.cit, p12.

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة وضمانات توقيعها
وتبقى الدعوى الادارية 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 مناقشتها¹.

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 الادارية 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
بأجل 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 الادارية².

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 يلي³:

1- الحق في أن يمنح المتهم بالجريمة الادارية 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 الادارية العامة من خلال الدعوى الادارية يكفل للمتهم
بالجريمة الادارية حق العلم بها وحقه في الحصول على مهلة لإعداد دفاعه وتقديمه للإدارة

¹ - G. Morange, op: cit, p143.

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

³ - G. Hubrecht, op: cit, p91.

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة وضمانات توقيعها
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 إحترام
الحق في الدفاع إلى مبادئ القانون والتي تلزم سماع صاحب الشأن عند توقيع الجزاء عليه¹.
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
براءته²، 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 الأخص عندما يفتقر
الحكم إلى التسايب 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 هو³.

1 - غنام محمد غنام، المرجع السابق، ص129.

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

3 - محمد سامي الشوا، المرجع السابق، ص242.

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 والدستوري¹.

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،² 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. وستتناول 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 تنفيذها¹.

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 العامة²، بالإضافة إلى ضرورة تسبب الجزاءات الإدارية العامة والذي يعتبر أهم الضمانات الشكلية.

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

الفرع الأول: الضمانات الإجرائية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة:

يعتبر الطابع الإجرائي لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة في حد ذاته ضماناً 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.

1 - عمار عوايدي، المرجع نفسه، ص 31.

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

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.¹

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

فأمر بالهدم هو جزاء خطير جداً ويستدعي أخذ رأي لجنة فنية متخصصة حيث نجد دائماً في مجال التهيئة والتعمير أن القانون رقم 90-29 ينص بموجب المادة 66 على "زيادة على ضباط وأعوان الشرطة القضائية يؤهل المتصرفون الإداريون والمهندسون المعماريون والأسلاك التقنية الأخرى التابعة لإدارة السكن والعمران² التي تحدد قائمتهم عن طريق التنظيم بمعاينة المخالفات" وتنص المادة 67 من نفس القانون "تؤدي معاينة المخالفة إلى تحرير محضر يسرد فيه العون المؤهل قانوناً، 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 إقليمياً في أجل لا يتعدى سبعة أيام من تاريخ معاينة المخالفة.

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

2 - عزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 09 لسنة 2005.

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة وضمانات توقيعها
ووفقا للنصوص القانونية السابقة فإن قانون التهيئة والتعمير يستوجب أخذ رأي لجنة
فنية تقنية في المخالفات المتعلقة بالبناء والتعمير،¹ 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 رأيا استشاريا بوسع الإدارة أن تأخذ به أو تطرحه
جانبا متخذة قرارها على عكس مضمونه، إلا أن التغاضي على العرض على تلك اللجنة
إبتداء من شأنه إبطال القرار لصدوره على نحو مخالف لمقتضى القانون، بحيث صدر القرار
مخالفا لشكل جوهري والذي يؤدي غيابه إلى إبطال القرار الإداري المتضمن للجزاء.²
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،³
فالجزاء الإدارية الصادر بالهدم جزاء فيه من الخطورة ما يجعل المشرع يضع لجنة فنية
للإحاطة بكل الجوانب التقنية والفنية لهذا الجزاء.

1 - عزري الزين، المرجع السابق، ص23.

2 - عزري الزين، المرجع السابق، ص33.

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

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة وضمانات توقيعا
 ❖ 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. ¹	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 د.ج . الحبس لمدة شهر إلى 6 اشهر في حالة العودة إلى المخالفة.
المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 14 ذو القعدة 1411 الموافق 18 ماي 1991 يحدد كفايات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة الهدم وتسليم ذلك. ²	75 76 77 78	عدم الاستجابة للأمر بهدم الجدران أو المباني أو البناءات الأيلة للانهيار. عدم الاستجابة للأمر بترميمها في الأجل المحدد.	منع الإقامة بذلك المبنى . القيام بالأشغال على نفقة المالك. تطبيق العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات

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

² - الجريدة الرسمية، العدد رقم 23 الصادرة في 22 مارس 1991.

العقوبة	المخالفة	المادة	القانون أو المرسوم
هدم القسم من الأشغال المرتبطة بموضوع أمر توقيف الأشغال على نفقة مرتكبي المخالفة ودون اللجوء إلى قرار من العدالة.	تشديد بناية بدون رخصة بناء على أرض تابعة للأمولاك العمومية الوطنية. تشديد بناية على أرض تابعة للأموالك الخاصة الوطنية أو ملكية خاصة تابعة للغير. تشديد بناية لا تطابق مواصفات رخصة البناء. عدم القيام بإجراءات التصريح والإشهار . - عدم وضع اللافتة المبينة لمراجع رخصة البناء. - عدم التصريح بفتح الورشة أو إتمام الأشغال. - انتهاك الأمر بتوقيف الأشغال	50	مرسوم تشريعي رقم 07-94 مؤرخ في 7 ذي الحجة عام 1414 الموافق 18 ماي 1994 يتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري ¹ .

¹ - الجريدة الرسمية، العدد رقم 32، الصادرة في 25-05-1994.

❖ 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 المستدامة¹.
- القانون رقم 83-03 المؤرخ في 05/02/1983، المتعلق بحماية البيئة².
- المرسوم رقم 74-156 المؤرخ في 12 يوليو 1974، يتضمن إحداث لجنة وطنية للبيئة³.
- القرار المؤرخ في 09 ابريل 1975 يتضمن تنظيم وتسيير الكتابة الدائمة للجنة الوطنية للبيئة.
- 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 والغابات⁴.
- 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 الإداري⁵.
- المرسوم التنفيذي رقم 94-248 مؤرخ من 10 غشت 1994، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري.

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.

⁴ - الجريدة الرسمية، العدد رقم 21 الصادرة في 22 ماي 1984.

⁵ - الجريدة الرسمية، العدد رقم 53 لسنة 1994.

- المرسوم التنفيذي رقم 95-107 مؤرخ في 12 أبريل 1995، يحدد تنظيم المديرية العامة للبيئة.¹
- المرسوم التنفيذي رقم 96-59، مؤرخ في يناير 1996، يتضمن مهام المفتشية العامة للبيئة وتنظيم عملها.²
- المرسوم رئاسي رقم 96-01 المؤرخ في 05 جانفي 1996، والمتعلق بكتابة الدولة للبيئة.³
- المرسوم التنفيذي 01-08، صلاحيات وزير تهيئة الإقليم والبيئة.⁴
- المرسوم التنفيذي 01-10 المؤرخ في 07 يناير 2001، والمتضمن إحداث المفتشية العامة في وزارة تهيئة الإقليم و البيئة و تنظيمها وسيرها.⁵

ثانيا: 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.⁶

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.⁷

وقد يكفي المشرع بالزام 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 بإزالة أسباب المخالفة وهنا يتعين على جهة الإدارة

¹ - الجريدة الرسمية، العدد رقم 23 لسنة 1995.

² - الجريدة الرسمية، العدد رقم 07 لسنة 1996

³ - الجريدة الرسمية، العدد 01 لسنة 1996.

⁴ - الجريدة الرسمية، العدد 04 الصادرة في 14 يناير 2001.

⁵ - الجريدة الرسمية، العدد رقم 04 لسنة 2001.

⁶ - عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص 38.

⁷ - المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 707 لسنة 37 ق، جلسة 1983/03/31، مجلة ادارة هيئة قضايا الدولة، ديسمبر 1983، ص 83 وما بعدها.

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة و ضمانات توقيعها
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 وقبولا وإما رفضا وطعنا عليه أمام القضاء إذا ما اعتقد في خطأه.

فالعقوبات الإدارية العامة ذات طبيعة جزائية ومن شأنها المساس بحقوق الأفراد
وحرياتهم ولذلك يكون القرار الصادر بها مسببا ويبطل تخلفه ذلك القرار وقد اعتبره المجلس
الدستوري الفرنسي من الشكليات الجوهرية.¹

وتبدو فائدة التسبب لجهة الإدارة مصدرة القرار في أن الالتزام به سيدفعها بعين
فاحصة محصنة للوقائع بشكل دقيق مما يجنبها صدور مشوبا بعيب يؤدي به إلى البطلان،
الأمر الذي يؤدي إلى تقرير المسؤولية للإدارة كأثر لإلغاء هذا القرار مع ما يشكله ذلك من
حرج لها حين توضع في جانب المخطئ مما يجعل المواطن لا يثق في قراراتها.²

أولاً: مفهوم التسبب :

يعني تسبب القرار الإداري المتضمن لجزاءات إدارية عامة، ذكر الإدارة في صلبه
لمبررات إصداره ليحاط المخاطب به بالدوافع التي لأجلها تم عقابه.³

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 أن تسبب الجزاء والمنصب على مبررات توقيعه،⁴ ولأن الجزاءات
الإدارية العامة من شأنها المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم فإن تسبب القرار الصادر بها

¹- G. Morange, op. cit. p67.

² - عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص44.

³ - عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص 45.

⁴ - عوايدي عمار، المرجع السابق، ص 191.

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة و ضمانات توقيعها
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 يبني 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 أيضا المصلحة الخاصة للمتهم من حيث ضمان عدالة
العقوبة المسلطة عليه وحمايته من تعسف السلطة الادارية وجورها، فضلا على أن التسبب
يمكن السلطة القضائية من تحري أسباب القرار والوقائع التي تبرر العقوبة الادارية
والأسباب القانونية التي استندت اليها الادارة في اصدار العقوبة بما يسمح لها – أي السلطة
القضائية – من أعمال الرقابة على ذلك كله من حيث صحة تطبيق القانون على الوقائع،¹
وإذا كان الأصل الذي استقر عليه الفقه والقضاء الاداريين أن الادارة غير ملزمة بتسبب
قراراتها إلا بوجود نص، أي أوجب القانون عليها ذلك لما له من أهمية والمثال على ذلك في
المجال التأديبي في التشريع الجزائري نجد أن تسبب 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".²

وفي الثانية عقوبة الدرجة الثانية بمقرر مبين 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 توضيحات كتابية من
المدعي.

ويرتبط تسبب الجزاءات الادارية العامة في غير مجالي التأديب الوظيفي او المجال
التعاقدى بال ضمانات الأخرى سواء السابقة لتوقيع العقوبة أو اللاحقة لها، ويتمثل هذا
الارتباط في تمكن المخالف من التحقق بأن المخالفة التي ووجهت له في الاتهام هي التي

¹ - علي جمعة محارب، التأديب الاداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة، دار الثقافة، 2004، ص 306.
² - القانون رقم 85-59 المؤرخ في 85/03/23 المتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الادارات
العمومية.

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة و ضمانات توقيعها 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، فتمثل 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 و ضمانا 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 إليها 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 الإيجابي أو السلبي الذي يعد جريمة تأديبية، وهو فعل ينطوي على الإخلال 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 دفوع المتهم، أو كان الرد قاصرا فإنه يمكن ابطال القرار لهذا السبب أو ذلك .

ثانيا : أهمية تسبب الجزاءات الإدارية العامة:

لا يخلو تسبب 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 التسبب بالنسبة لجهة الإدارة مصدرية العقوبة في أن الإلتزام به سيدفعها للدراسة بدقة متناهية وتحليل الوقائع بشكل معمق حتى يجنبها ذلك إصدار الجزاء وهو مشوب بعيب يؤدي إلى البطلان،¹ بالإضافة إلى ما يشكله من حرج وتهتز ثقة المتعاملين والأفراد بها، فالتسبب يبين مدى شفافية الإدارة.

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

2- بالنسبة للمخاطب بالجزاء:

بالنسبة لمن صدرت بشأنه العقوبة فإن أهمية تسبب الجزاء تتجلى في إحاطته بدوافع إصداره والتي يحدد في ضوءها موقفه منه، إما إمتناعا أو قبولا أو طعنا عليه أمام القضاء.¹

3- بالنسبة للقاضي الإداري:

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

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.²

ثالثا: ضوابط تسبب الجزاءات الإدارية العامة:

التسبب هو وسيلة لبلوغ غاية حسن تطبيق الجزاءات الإدارية العامة وتمكينها لها 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.³

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 - عبد العزيز خليفة، المرجع السابق، ص 46.

2 - عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 166.

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

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة وضمانات توقيعها
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
تجمعه رابط الحدث طالما تفاوتت ظروفهم وتباينت مراكزهم¹، 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 جوهرياً لمن صدر بشأنه قرار الجزاء، وقصور هذه الضوابط يحول
دون تحقيق الغاية منه.

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

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.

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 رجوعيتها¹، 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 إداريتين أصليتين عن مخالفة واحدة²، و سنتناول 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.

يعد مبدأ الشرعية من المبادئ الأساسية في قانون العقوبات،¹ 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)،² كما نجد الإشارة إليه في قاعدتين أصوليتين هما: «لا حكم لأفعال العقلاء قبل ورود النص»، والثانية: «الأصل في الأشياء والأفعال الإباحة».³

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

إن مبدأ شرعية العقوبة في المجال الإداري، إنما يستهدف إحاطة الشخص مقدما بالالتزامات التي يترتب على مخالفتها إنزال العقاب به، وان يحاط أيضا بما يمكن ان يكون عليه هذا العقاب، ليتبين للشخص مركزه ووضعه، وليكون على بينة من أمره، وهذا يستلزم عدة ضوابط شرعية منها، أن يكون منصوص عليها في التشريع، وان تكون صادرة عن سلطة مختصة، وان تكون بعد اتباع الإجراءات، وطبقا للضمانات المقررة قانونا، و هذا له ما يبرره باعتبار الجزاء يرتبط بالمصالح العليا للمجتمع و القيود التي ترد عليه ما هي في الحقيقة الا الحدود الطبيعية لمبدأ المشروعية.⁴

كما يجب أن تكون العقوبة مناسبة للجريمة الصادرة في شأنها، فإذا لم تحترم هذه الضوابط وقعت العقوبة باطلة.⁵ فانطلاقا 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

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 52-53.

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

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

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة وضمانات توقيعها 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 حداثة النظام العقابي الاداري وتنوع مجالاته، فلم يسع المشرع أن يحصر الأفعال التي تعد مخالفات ادارية وحده فقط بل للإدارة الحق في ممارسة هذا الاختصاص كذلك، ولم يحصر العقوبات الادارية لكل جريمة، غير أن هذه السلطة التقديرية الواسعة الممنوحة للإدارة، تختفي في حالة ما إذا نص المشرع صراحة على تسليط عقوبة معينة بالنسبة لجريمة معينة ففي هذه الحالة تلتزم بتوقيع تلك العقوبة عند ثبوت المخالفة، وإلا وقع القرار باطلا. ويعني هذا المبدأ أنه لا يجوز للإدارة توقيع عقوبة لم يرد بشأنها نص قانوني والذي يتعين أن تكشف ألفاظه عنها بصورة دقيقة ومحددة وإذا كان مبدأ أنه لا جريمة ولا عقوبة بغير نص متفق عليه في نطاق الجرائم الجنائية فإنه لا يجوز التغاضي عنه بالنسبة للجزاءات الإدارية العامة، حيث تمس تلك العقوبات حقوق الأفراد وحياتهم العامة، الأمر الذي يتعين معه تحري وجود نص يقرر العقوبة التي اتجهت نية الإدارة إلى تطبيقها من عدمه، ومبدأ شرعية الجزاءات الإدارية العامة يعتبر بمثابة التزام بالنسبة للسلطات الإدارية بما يمثله ذلك من ضمانات لحماية حقوق وحيات الأفراد.¹

¹ - محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص 205.

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة وضمانات توقيعها
فالجزاء الإداري يستلزم لمشروعيته ألا تقدم الإدارة على اتخاذه إلا بناء على نص
قانوني، باعتباره يمس حقوق الأفراد، ولا يثور الحديث عن مبدأ شرعية الجزاءات الإدارية
العامة، إلا بالنسبة للإجراءات الصادرة عن الإدارة وتحمل طابع العقاب نتيجة لمخالفة
إدارية محددة سلفاً حال ثبوت ارتكابها، أما تلك التي لا تحمل معنى العقاب فيمكن إثباتها دون
حاجة إلى نص يقررها وذلك لدخول مثل هذا الأمر في نطاق السلطة التنظيمية للإدارة نظراً
لما تحمله من صدى لإدارة الأفراد واستجابة لتلبية حاجياتهم.¹

ونفرق بين نوعين من شرعية الجزاءات الإدارية العامة،² وهي:

1- الشرعية الشكلية:

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

2- الشرعية الموضوعية:

يقصد بالشرعية الموضوعية أن يلتزم المشرع بأن يحدد أركان الجريمة الإدارية
تحديداً واضحاً لا لبس فيه ولا غموض ويبين العقوبة المقررة لها، حيث أن النص التجريمي
يتألف من عنصرين هما، عنصر التجريم ويقصد به بيان الفعل سواءً كان إيجابياً أو سلبياً
والذي يجرمه المشرع والعنصر الثاني هو تحديد نوع العقوبة وبيان مقدارها.³

ثانياً: شخصية الجزاءات الإدارية العامة:

من أهم المبادئ التي يركز عليها القانون الجنائي هو شخصية العقوبات،⁴ وهو نفس
المبدأ المطبق في المجال الإداري حيث أن المسؤولية عن الجرائم الإدارية هي مسؤولية
شخصية أي أن العقوبة شخصية بمعنى لا يجوز أن تنفذ العقوبة على شخص عن جريمة
ارتكبها غيره.

فيتصل مبدأ شخصية الجزاءات الإدارية العامة بشخص المستحق لتوقيعها فاعلاً كان
أو مساهماً بفعله السلبي أو الإيجابي في اقترافها، إن هذا المبدأ يعني أن العقوبة لا تنال إلا

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.

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة وضمانات توقيعها
الشخص المخالف، او المسؤول عن المخالفة الإدارية دون غيره. وهو بصفه عامة مقرر في
جميع المجالات سواء التأديبي أو الجنائي وكذلك الاداري ولو لم يوجد نص عليه، فهذا المبدأ
ينبع من ضمير العدالة، وتطبيقا لذلك فإن المسؤولية الادارية شأنها شأن المسؤولية الجزائية،
مسؤولية شخصية ومن تم 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 الادارية لعدم توافر ركن من أركانها وهو السبب،
ومع هذا فإنه من الناحية الواقعية لا تتوقف آثار العقوبة الادارية 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.

ونظرا لارتبط مبدأ شخصية العقوبات الإدارية امتداد الآثار الضارة للجزاءات إلى
غير شخص المخالف، حيث أن لكل عقوبة آثارها المباشرة التي تصيب ذوي الشخص
المخالف،¹ 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

¹ - مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1975، ص 33.

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة وضمانات توقيعها
لانصبابها على العقار محل المخالفة، الأمر الذي يجوز معه توقيعها بغض النظر عن
اختلاف شخص مالك العقار وقت توقيع العقوبة عن مالكة السابق مرتكب المخالفة.¹
ثالثا: 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 و قضاء وتشريعا، في جميع المجالات العقابية، سواء الجزائية
أو التأديبية أو التعاقدية 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.²

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،³ 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 للتذرع بهذا المبدأ في حالة العقاب على جريمة مستمرة. بمعنى أنه إذا
عوقب الشخص المخالف بعقوبة معينة، عن جريمة معينة، ثم استمر في مخالفته بعد ذلك

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

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

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

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة وضمانات توقيعها
فإنه يعتبر مرتكبا لجريمة أخرى جديدة تالية للعقوبة التي سلطت عليه ومن ثمة فإنه يحاسب
عنها مستقلة، وهذا المبدأ معتمدا 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.¹

وقد ذهب بعض الفقه في المجال الإداري إلى اعتبار عدم احترام ضمانات وحدة الجزاء
الإداري أشد خطورة من الانحراف في استعمال السلطة، فتوقيع الجزاء مرتين يمثل وصول
سلطة العقاب لأوج طابعها التحكمي.²

ونجد أن ضمانات وحدة الجزاءات الإدارية العامة أساسها القانوني في احترام حجية
الأمر المقضي به إذا كانت العقوبة الأولى موقعة بقرار إداري، حيث تمثل العقوبة الثانية
مساسا بتلك الحجية في الحالتين.³

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي على عدم جواز تعدد الجزاءات الإدارية عن مخالفة واحدة،
حيث اعتبر المجلس أن وحدة الجزاءات الإدارية من القواعد العامة للقانون ومن ثمة فإن
الإدارة تلتزم به، بدون الحاجة إلى نص قانوني يقرره.⁴

ويخرج عن نطاق حظر التعدد 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

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.

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

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة وضمانات توقيعها
الأصلية بحيث لا يقوم استقلال حقيقي بينهما، ومع ذلك فإنه يشترط لإقرار مشروعية اقتراح
عقوبة أصلية بأخرى تبعية دون أن يعد ذلك تعددا عقابيا، ألا تكون السلطة موقعة العقاب قد
استنفذت حال توقيعها للعقوبة الأصلية ولايتها الجزائية¹.

ثانيا: 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 التماذي في الاستمرار في العمل غير
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 أخرى².

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 السواء.

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

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

أولاً: التناسب بين المخالفة والجزاءات الإدارية العامة:

إن الجزاء الاداري 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 الادارية، 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 الادارية، ومبدأ التناسب بين الفعل والجزاء هو مبدأ معمم في جميع المجالات الجنائية و الادارية 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 جسامة الخطأ، والظروف التي ارتكب فيها، ومسؤولية الموظف المعني، و النتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة او بالمستفيدين من المرفق العام".¹

يقتضي التناسب بين المخالفة والجزاءات الإدارية العامة ألا تتبالغ 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.² وتقدير خطورة المخالفة الإدارية أمر يستنتج 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 يغريه بمعاودة ارتكاب المخالفة أو التماذي فيها.³

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

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

³ - محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 114.

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة وضمانات توقيعها 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 الإصلاحى 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 مرّ قضاء مجلس الدولة وهو بصدد الرقابة على التناسب بين الجزاءات الإدارية والمخالفات الإدارية بمرحلتين، حيث أنكر على نفسه 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.¹

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.²

في حين أن بعض الفقه لم يوافق المحكمة الإدارية العليا فيما ذهبت إليه من حقه 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.³

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 سَلَفَ).⁴

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 ادارة هيئة قضايا الدولة، سبتمبر 1984، ص 123.

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

4 - سورة النساء: الآية 21.

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الادارية العامة وضمانات توقيعها
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.¹

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 العمة 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 ضمانه 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، 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.²

ب- رجعية العقوبة الأصلح للمتهم:

رجعية العقوبة الأصلح للمتهم مطبقة كثيرا في مجال العقوبات الجنائية،³ 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.

1 - بيسير أنور علي، شرح قانون العقوبات النظرية العامة للقانون الجنائي، دار النهضة العربية، 1992، ص 134.
2 - 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.
3 - بيسير أنور علي، المرجع السابق، ص 135.

الفصل الثاني _____ السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة وضمانات توقيعها
وقد ساوى الفقه بين العقوبات الجنائية والجزاءات الإدارية من حيث الخضوع لمبدأ رجعية
القانون الأصلح للمتهم، تأسيساً على وحدة هدفهما الردعي وانتمائهما لنظرية العقاب الأمر
الذي يجعل خضوعهما لمعاملة قانونية واحدة أمراً مبرراً ومقبولاً .

الخطاتمة

الجزاءات الادارية ضرورة ملحة لأجل تنظيم الحياة الاجتماعية و تحقيق الامن الاقتصادي، فهي وسيلة فرضتها مقتضيات عملية ومنحتها للادارة، إلا أن هذه الاخيرة و هي بصدد ممارسة هذا الاختصاص تحولت الى خصم و حكم في ذات الوقت، فالفرد يكون مجبر على الاذعان و الخضوع لها.

فالادارة تتخذ من الجزاءات الادارية سبيلا لتحقيق فاعلية العمل الاداري و بالموازات مع ذلك يجب أن تحترم حقوق الافراد التي تعصف بها الادارة حال توقيعها للجزاءات و يجب ان يكون ذلك الاحترام نابع من الادارة ذاتها دون أن ننتظر أن يقومها القضاء حتى تكون هناك ثقة للافراد بالادارة.

فمن خلال هذه الدراسة للجزاءات الادارية العامة و أثرها 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 و كذلك حماية الامن الاقتصادي.
- 2- انشاء المشرع الجزائري للسلطات الادارية المستقلة من اجل تحقيق الامن الاقتصادي، غايتها وقاية النظام العام بأسلوبين متميزين، اما من خلال تصرفات قانونية مثل القرارات التنظيمية او من خلال الجزاءات الادارية العامة.
- 3- النصوص القانونية لم تتعرض لتعريف واضح للجزاءات الادارية العامة و انما تناولت اهدافها بصفة مطلقة ودون حصرها.
- 4- ان المشرع الدستوري الجزائري لم ينص صراحة على حق السلطة الادارية بتوقيع الجزاءات الادارية العامة لكن الواقع العملي اثبت ضرورة توقيعها من طرف الادارة.

و يبقى خضوع الادارة للقانون في فرض الجزاءات الادارية العامة عديم القيمة اذا لم يقترن باحترام حقوق و حريات الافراد و كذلك امتثال السلطات العامة للضمانات التي تكفل احترام الحريات الفردية.

ونحن نرى ان الضمان الحقيقي و الفعال لتحقيق الموازنة بين سلطة فرض الجزاءات الادارية العامة و حماية حقوق و حريات الافراد هو تجسيد الرقابة القضائية على سلطة فرض الجزاءات الادارية العامة.

الْمُفْضِلُ

ملخص المذكرة

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

حيث صيغت الإشكالية 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 وحرية 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 الإدارية العامة نظرا لأهميتها وحيويتها وضرورتها بالنظر إلى قيامها على أكثر الامور حيوية في المجتمع فهي تهدف إلى حماية النظام العام بمدلولاته الثلاثة من الامن العام والصحة العامة والسكينة العامة.
- 2- اعتبار الجزاءات الإدارية العامة بمثابة مجموعة من القيود تفرضها الإدارة 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.

الملاحق

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

15 FEB 2005

الجنائر في

DRAG

وزارة النقل

الوزير

في فبري 2005

عدد 319 من الرقم :

الوالي

و/م ن ح م

0098

السيدة و السادة الولاة

بالاتصال مع

نبور الدين حـرفـوش

السيدات و السادة مدراء النقل للولايات

السيدات و السادة مدراء التنظيم و الشؤون العامة

الموضوع : تطبيق الإجراء المتعلق بسحب رخص السياقة .

المرجع : - القانون 16 - 04 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004 المعدل و المتمم

للقانون 14 - 01 المؤرخ في 19 أوت 2001 المتعلق بتنظيم

حركة المرور ، سلامتها و أمنها

- المرسوم التنفيذي 381 - 04 المؤرخ في 28 نوفمبر 2004 المحدد لقواعد

حركة المرور عبر الطرق

- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 01 سبتمبر 1984 الذي يتضمن

تشكيل لجان تعليق رخص السياقة و عملها .

تهدف هذه المذكرة إلى تحديد الإطار التشريعي و التنظيمي الجديد و المتعلق بالنصوص

المذكورة أعلاه التي تسيّر حالات سحب رخص السياقة و كذا مدة التعليق التابعة لها، كما

يتم في إطار نفس المناسبة الإشارة إلى التدابير التنظيمية التي تلتزمون إتخاذها لتسهيل

تطبيق هذا الإجراء، و تسهيل الدراسة الموسعة للمخالفات التي ترسل إليكم و التكفل المناسب للمخالف المفترض و توجيهه خلال الإجراء الإداري للتعليق الاحتمالي لرخصته للسياسة.

إضافة لهذه الإجراءات و في نفس الموضوع، أعلمكم بأنه قد تم الالتزام بتحديد برنامج عمل خلال الأسابيع الأخيرة بالتنسيق مع المصالح المؤهلة للمديرية العامة للأمن الوطني و قيادة الدرك الوطني و الذي نتج عنه:

— قراءة موحدة و شرح بدون أي التباس للإجراءات التشريعية و التنظيمية الجديدة ،
— تعيين المخالفات التي يتم متابعتها من قبل لجان سحب رخص السياقة لإبداء الرأي فيها ،

— إعداد محاضر معاينة موحدة للمخالفين سواء أكان موضوع الإجراء، السحب الفوري لرخصة السياقة أو متابعة مصالحكم بهدف التعليق الاحتمالي (الملحقات 1 - 2 - 3).

كما تمت الموافقة المشتركة على تاريخ 01 مارس 2005 للتطبيق الفعلي لهذا الإجراء، على أن تستغل هذه المرحلة الانتقالية لتمكين :

1 — وزارة النقل للالتزام ببرنامج مدعم لتعميم و إعلام مستعملي الطريق بالقواعد الجديدة المسيرة لحركة المرور.

2 — و مصالح الأمن من أجل تعويد المصالح الخارجية على الإجراءات الجديدة.

قائمة المخالفات و مدة سحب رخص السياقة

1 / لمدة لا تتجاوز شهر (01)

و تخص المخالفات المتعلقة بـ :

1. شد حزام الأمن بالنسبة للجالسين في المقاعد الأمامية للمركبة إذا كانت مزودة

بهذا الجهاز (المادة 71 / 9) .

2. الارتداء الإجباري للخوذة بالنسبة لسائقي الدراجات النارية و الركابين
(المادة 71 / 10) .

2 / لمدة لا تتجاوز ثلاثة (03) أشهر

و تخص المخالفات المتعلقة بـ :

1. - أن تكون كل مركبة معدة لنقل الحاويات مجهزة بنظام ترسيخ قطع الزاوية
مصادق عليه من المصالح المعنية (المادة 16 مكرر) .

2. - يمنع منعاً باتاً تثبيت الحاويات بواسطة أسلاك أو أحزمة أو أية وسائل أخرى
(المادة 16 مكرر) .

3. يمنع على السائق الاستعمال اليدوي للهاتف المحمول أو خوذة التصنت الإذاعي و
السمعي عندما تكون المركبة في حالة السير (المادة 30) .

4. عند الاقتراب من الممرات المخصصة للراجلين يجب على السائقين الامتناع عن
تجاوز السيارات دون التأكد من عدم وجود أحد الراجلين في هذا الممر (المادة
2 / 38) .

5. الحد من سرعة المركبات ذات محرك بمقطورة أو بدون مقطورة أو نصف
مقطورة و الحد من السرعة في بعض مخارج الطرق و بكل صنف مركبة (المادة
1 / 71) المرجع / الملحق 4 .

6. التخفيض غير العادي للسرعة بدون أسباب حتمية من شأنه تقليص سيولة حركة
المروور (المادة 72 / 2) .

7. التقاطع و التجاوز (المادة 71 / 3) .

8. إشارات الأمر بالتوقف التام (المادة 71 / 4) الضوء الأحمر و إشارة قف .

9. حالات الإلزام أو المنع المتعلقة بعبور الخطوط الحديدية الواقعة على الطريق
(المادة 71 / 6) .

10. المرور على شريط التوقف الإستعجالي (المادة 71 / 12)

11. إتجاهات المرور الإلزامية (المادة 72 / 1) الإتجاه الممنوع.

12. تقاطع الطرق و أسبقيه المرور (المادة 72 / 2) الإتجاه الدوراني - رفض فسح المرور .
13. حركة السياقة الممنوعة في الطرق السريعة للسيارات و الطرق السريعة، و المكوث على الشريط الأرضي الوسطي الفاصل بين أوساط الطرق المكونة للطريق السريع للسيارات و الطريق السريع و السير إلى الوراء و التراجع أو استعمال الشريط الوسيط الفاصل (المادة 72 / 4).
14. التغيير الخطير للاتجاه دون تأكيد السائق من عدم خطورة هذه الحركة على المستعملين الآخرين و بدون تنبيههم عن رغبته بتغيير الاتجاه (المادة 72 / 6).
15. زيادة السرعة من طرف سائق المركبة أثناء محاولة تجاوزه من طرف سائق آخر (المادة 72 / 7).
16. سير أو وقوف مركبة في وسط الطريق ليلا أو أثناء إنتشار الضباب في مكان خال من الإنارة العمومية ، إذا كانت هذه المركبة بدون إنارة و لا تحمل إشارة (المادة 72 / 2).
17. منع المرور على مسلك يقع مباشرة على يسار طريق يتضمن ثلاثة مخارج أو أكثر ذات اتجاه واحد للمرور ، بالنسبة لمركبات نقل الأشخاص البضائع التي يتجاوز طولها 7 أمتار و ذات وزن إجمالي للحمولة المرخص بها يفوق طنين (2) (المادة 72 / 9).
18. منع نقل الأطفال الذين تقل أعمارهم عن عشر (10) سنوات في الأماكن الأمامية (المادة 72 / 10).
19. كل سائق تحصل على رخصة سياقة منذ أقل من سنتين و لم يضع الإشارة الملائمة (80 كلم) (المادة 102) .
20. كل سائق تحصل على رخصة سياقة منذ أقل من سنتين، و تجاوز حدود السرعة المنصوص عليه لهذه الفئة من السائقين (80 كلم / سا) (المادة 103).

3/ لمدة لا تتجاوز سنة (01)

و تخصص المخالفات المتعلقة بـ :

1. السياقة في حالة سكر (المادة 1/111) .
2. سياقة مركبة تحت تأثير مواد أو أعشاب مصنفة ضمن المخدرات (2/111) .
3. جنحة الفرار (3/111) .
4. رفض الخضوع (4/111) .
5. مخالفة الأحكام المتعلقة بتحديد السرعة (5/111) . مثلما هو محدد في المادة 74 من هذا القانون و المتعلقة بجنحة السرعة .
6. عبور بعض الجسور المحدودة الحمولة (6/111) .
7. استعمال أجهزة أو آلات مخصصة إما للكشف عن المخالفات المتعلقة بالتشريع أو التنظيم المتعلق بحركة مرور السيارات، و إما للتشويش على سير الأدوات المستعملة لمعاينة تلك المخالفات (7/111) .

4 / لمدة لا تتجاوز سنتين (02)

في حالة ارتكاب جريمة الجرح أو القتل الخطأ و التي قد تؤدي إلى العجز الكلي للشخص عن العمل .

ينتج عما سبق و كما لاحظتم، التوسيع المحسوس لقائمة المخالفات المؤدية لسحب رخص السياقة ، إذ تجاوز العدد من 15 مخالفة سابقا إلى أكثر من 34 حالة منها 22 حالة تمثل المخالفات المؤدية لسحب الفوري لرخصة السياقة و الهدف المرجو بطبيعة الحال هو المكافحة الفعالة لظاهرة انعدام الأمن في الطرقات و السلوك المنحرف المنجر عنه .

و هذا يدخل في إطار تعديل الجهاز الوقائي الموضوع، و بالتالي التطبيق السـمـرن و الفعال لهذا الإجراء يقتضي بالضرورة وضع تدابير تنظيمية مكيفة و الأهداف المرجوة منها .

1 - إنشاء لجنة أو عدد من لجان سحب رخص السياقة :

دون الإضرار بالإجراءات المتضمنة في القرار الوزاري المشترك المذكور أعلاه و في إنتظار تحيينه (طور الإنجاز) و تطبيقا للمادة 280 و ما يليها من المرسوم المحدد لقواعد حركة المرور عبر الطرق يمكنكم كلما إستدعت الضرورة لذلك من وضع لجنة أو عدة لجان سحب رخص السياقة و عند الاقتضاء يكون إنشاءهم على مستوى الدائرة، تنشأ هذه اللجان بقرار من طرفكم و تتشكل من ممثلين معينين كالتالي :

- ضابط من الدرك الوطني ،
- ممثل عن الأمن الوطني ،
- ممثل عن مديرية النقل ،
- ممثل عن مصالح المناجم ،
- ممثل عن مديرية الأشغال العمومية ،
- ممثل عن مديرية التنظيم و الشؤون العامة ،
- ممتحن رخص السياقة ،
- ممثل عن محترفين سياقة السيارات معين من إتحاد المحترفين للولاية (مدرسة تعليم السياقة) .

غير أنه إذا لم تتمكن اللجنة من الإجتماع على نحو تشكيلها المحدد أعلاه و طبقا لإجراءات المواد 108 و 109 من القانون 14 - 01 المعدل و المتمم و المادة 282 من المرسوم المذكور أعلاه . يمكن للجنة البث و المداولة بصورة صحيحة حينما تتشكل من الممثلين المعينين كالتالي :

- الرئيس ، الوالي أو ممثله ،
- ممثل عن مديرية التنظيم و الشؤون العامة،
- ممثل عن مديرية النقل للولاية ،
- ممثل من الدرك الوطني ،
- ممثل من الأمن الوطني ،
- ممتحن رخص السياقة .

تقرر اللجنة بأغلبية أعضائها، و عليها الالتزام بسماع المخالف بعد معاينة طبيعة المخالفة المرتكبة.

كما تتكفل اللجنة بإبداء الرأي حول حالات سحب رخص السياقة الخاضعة لها في إطار المخالفات الموضحة في المواد المذكورة أعلاه ، فهي تجتمع مرتين (02) في الشهر بمبادرة من رئيسها الذي يعتبر أيضا مؤهل لعقد اجتماعات طارئة و هذا طبقا للعدد و استعجال الملفات المبرمج دراستها .

فهي تقرر بأغلبية الأصوات، و في حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا.

كما عليها قبل أن تبث في أمر التعليق الإستماع للسائق المخالف أو وكيله المعتمد قانونا أو الإطلاع عند الإقتضاء عن التوضيحات المكتوبة ، ماعدا ذلك يصح للجنة البث في الأمر .

بهذا الجهاز و في كل الحالات ، على اللجان أن تكون صارمة و حازمة في تطبيق الإجراءات الجديدة لهذا القانون مع تحفيز التوجيه البيداغوجي و الردعي في إطار تغيير و تحسين السلوك المخالف حسب ما تمت ملاحظته .

و لتسهيل نشاط اللجان. مع بقاء إلزامية اللجوء لمصالح الأمن في حالة رفض الامتثال أمام اللجنة أو تنفيذ قرار السحب المعلن ضد المخالف .

2 - إنشاء مكتب إعلام :

احتمالا للحجم الهائل في معالجة المخالفات المؤدية للسحب الفوري لرخص السياقة أو تعليقها ، يكون من الضروري التصور لوضع مكتب إعلام مفتوح للمواطنين ينشأ على مستوى مقر الولاية.

و يتكفل هذا المكتب بـ :

- جمع و توزيع ملفات السحب لمختلف اللجان الموضوعة على مستوى مقر الولاية حسب تأهليها الإقليمي ،
- منح الاستدعاءات للمخالفين بهدف امتثالهم أمام هذه اللجان ،
- و توجيه و إعلام المواطن عند الحاجة بإجراء السحب الخاص به.

نرجو من سيادتكم السهر على تطبيق هذه الإجراءات و موافاتي بكل الصعوبات التي قد تواجهونها خلال ذلك .

وزير النقل
مسعود مغلاوي



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ولاية تبسة
مديرية التنظيم والشؤون العامة
مصلحة التنظيم العام

قرار رقم: 340 مؤرخ في: 21 ماي 2005
يتضمن إنشاء لجنة لتعليق رخص السياقة وتعيين
تشكيله أعضائها على مستوى دائرة بئر العاتر.

ولاية تبسة
م - ش - ح 1
تأشيرة سفر
رقم: 356 / 25
تاريخ: 18 ماي 2005

إن والي ولاية تبسة

- بمقتضى الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم.
- بمقتضى الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 08 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم
- بمقتضى القانون رقم 09/84 المؤرخ في 04 فيفري 1984 المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلاد.
- بمقتضى القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالبلدية.
- بمقتضى القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية.
- بمقتضى القانون رقم 14/01 المؤرخ في 19 أوت 2001 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها المعدل والمتمم بالقانون رقم 16/04 المؤرخ في 10 نوفمبر 2004.
- بمقتضى المرسوم رقم 373/83 المؤرخ في 28 ماي 1983 المتضمن تحديد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 215/94 المؤرخ في 23 جويلية 1994 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهاكلها وتنظيمها.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 265/95 المؤرخ في 06 سبتمبر 1995 الذي يحدد صلاحيات مصالح التقنيين والشؤون العامة والإدارة المحلية وقواعد تنظيمها وعملها.
- بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 381/04 المؤرخ في 2004/11/28 الذي يحدد قواعد حركة المرور عبر الطرق.
- بمقتضى القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 01 سبتمبر 1984 المتضمن تشكيل وتسيير أعمال اللجان المختصة بسحب رخص السياقة للسيارات.
- بناء على المنشور الوزاري رقم 098 المؤرخ في 16 فيفري 2005 الصادر عن السيد وزير النقل المتضمن تطبيق الإجراءات المتعلقة بسحب رخص السياقة.
- بمقتضى القرار الولائي رقم 222 المؤرخ في 19 مارس 2005 المتضمن إنشاء لجنة لتعليق رخص السياقة وتعيين تشكيله أعضائها .

بإقتراح من السيد/ مدير التنظيم والشؤون العامة

يقرر

المادة الأولى:

عملا بترتيبات المادتين 280 و 282 من المرسوم التنفيذي رقم 381/04 المؤرخ في 2004/11/28 المشار إليه أعلاه ، تنشأ على مستوى دائرة بئر العاتر لجنة لتعليق رخص السياقة تتولى دراسة محاضر معاينة مخالفات قانون المرور المؤهلة للنظر فيها طبقا للتشريع و التنظيم المعمول بهما .

المادة الثانية:

يمتد الإختصاص الإقليمي لهذه اللجنة للنظر في محاضر معاينة مخالفات قانون المرور لدائرة نقرين .

المادة الثالثة:

يعين السادة المذكورين أدناه بصفتهم أعضاء هذه اللجنة لمدة ثلاث (03) سنوات:

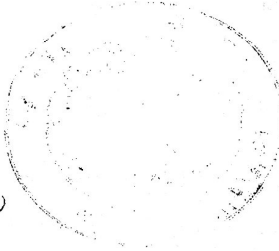
رئيسا	ممثلا للوالي	رئيس دائرة بئر العاتر
عضوا	ممثلا عن مجموعة الدرك الوطني	بن عبد الله محمد
عضوا	ممثلا عن الأمن الوطني	نصر لمين
عضوا	ممثلا عن مديرية النقل	ليبيض احسن
عضوا	ممثلا عن مديرية المناجم والصناعة	قسوم نجيب
عضوا	ممثلا عن مديرية الأشغال العمومية	منادي عبد السلام
عضوا	ممثلا عن مصلحة التنظيم العام بدائرة بئر العاتر	قريب الزويير
عضوا	ممتحن رخص السياقة	فريخ يوسف
عضوا	ممثلا عن المحترفين في سياقة السيارات (مدرسة تعليم السياقة)	بن عرفة السبتي

تتولى أمانة اللجنة مصالح دائرة بئر العاتر .

المادة الرابعة:

السادة / الأمين العام للولاية ، مدير التنظيم والشؤون العامة ، قائد مجموعة الدرك الوطني رئيس الأمن الولائي ، مدير النقل ، مدير الأشغال العمومية ، مدير المناجم والصناعة ، مدير الصحة والسكان ، رئيسا دائرتي بئر العاتر و نقرين ، رؤساء المجالس الشعبية لبلديات بئر العاتر ، العقلة المألحة ، نقرين و فركان ، مكلفون كل فيما يخصه بتطبيق هذا القرار الذي سينشر في نشرة القرارات الادارية للولاية .

للموالي
محمد المدين



جدول لأهم الاختصارات:

LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudenc.
PUF	Presses universitaires de France
L.P.A	Les Petites Affiches.
R.F.D.A	Revue française de droit administratif
R.D.P	Revue du droit public.

قائمة المصادر والمراجع

- 1- الميثاق الوطني الصادر بموجب الأمر رقم 76 - 57 المؤرخ في 07 رجب 1396 الموافق لـ 05 يوليو 1976، المنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 61 لسنة 1976.
- 2- دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1989.
- 3- التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2008 الصادر بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 المنشور في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008.
- 4- دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971.

ثانياً: النصوص التشريعية والتنظيمية:

1. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المعتمد بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة تحت رقم: 217 ألف (د-3) المؤرخ في: 10 ديسمبر 1948.
2. الاعلان الفرنسي لحقوق الانسان و المواطن 1789.
3. الامر 75-58 المؤرخ في 20 رمضان 1395 الموافق ل 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني . المعدل و المتمم بالأمر رقم 03 - 09 مؤرخ في 29 رجب عام 1430 الموافق 22 يوليو سنة 2009.
4. أمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 46 الصادر بتاريخ 16 جويلية 2006.
5. المنشور الوزاري رقم 098 المؤرخ في 16 فيفري 2005 الصادر عن السيد وزير النقل المتضمن الاجراء المتعلق بسحب رخصة السياقة، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ، العدد 76 الصادر بتاريخ 16 ماس 2005.

6. القانون رقم 85-59 المؤرخ في 23/03/85 المتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الادارات العمومية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 13 الصادرة بتاريخ 24 مارس 1985.
7. القانون رقم 09-01 مؤرخ في 2 5 صفر عام 1430 الموافق 25 فبراير سنة 2009، يعدل ويتم الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو سنة 1966 والمتضمن قانون العقوبات، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 15 بتاريخ 8 مارس 2009.
8. القانون رقم 06-22 مؤرخ في 29 ذي القعدة عام 1427 الموافق 20 ديسمبر 2006 يعدل و يتم الامر رقم 66-155 مؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق 8 يونيو 1966 و المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 84 بتاريخ 24 ديسمبر 2006.
9. قانون رقم 79-07 المؤرخ في 26 شعبان عام 1399 الموافق لـ 21 يوليو سنة 1979 المعدل و المتمم بالقانون رقم 98 - 10 المؤرخ في 29 ربيع الثاني عام 1419 الموافق لـ 22 غشت سنة 1998 و المتضمن قانون الجمارك الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 61 بتاريخ 22 غشت 1998.
- القانون رقم 09-08 مؤرخ في 18 صفر عام 1429 الموافق 25 فبراير سنة 2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 21 بتاريخ 23 ابريل 2008.
10. القانون رقم 01-14 مؤرخ في 29 جمادى الاولى عام 1422 الموافق 19 غشت سنة 2001 و المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق و سلامتها و امنها، الصادر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 46 بتاريخ 19 غشت 2001.

1- المؤلفات العربية:

أ- المؤلفات العامة:

- 1- ابراهيم أبو خزام، الدساتير والدولة ونظم الحكم، الطبعة الثانية، بيروت، 2001.
- 2- العوجي مصطفى، الاتجاهات الحديثة للوقاية من الجريمة، المركز العربي للدراسات والأبحاث، الرياض، 1987.
- 3- جميل الشرقاوي ، نظرية بطلان التصرف القانوني في القانون المدني المصري ، مطبعة جامعة القاهرة، 1956.
- 4- حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، المرافق العامة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1984.
- 5- سعدي حيدرة، محاضرات في طرق الإثبات، جامعة تبسة، 2004.
- 6- طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية و ضوابط خضوع الدولة للقانون، مكتبة القاهرة الحديثة، طبعة 1963.
- 7- عبد الرؤوف مهدي ، شرح القواعد العامة للإجراءات الجنائي، طبعة 2000، دار أم القرى للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 1995.
- 8- عبد العظيم عبد السلام، تأديب الموظف العام في مصر، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000.
- 9- عبد الغني بسيوني عبد الله، مبدأ المساواة أمام القضاء وكفالة حق التقاضي، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1988.
- 10- عبد الفتاح حسين، مبادئ القانون الإداري الكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1969.
- 11- عصام الدين القسبي، ضمانات الأجنبي في مواجهة قرار الإبعاد، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985.
- 12- عمار بلغيث، الوجيز في الإجراءات المدنية، دار العلوم للنشر والتوزيع، طبعة 2000.
- 13- محسن خليل، علاقة القانون باللائحة، دراسة مقارنة، مجلة كلية الحقوق بجامعة القاهرة، السنة الرابعة، العددان الثالث والرابع، سنة 1969.

- قائمة المصادر والمراجع.....
- 14- محمد شلال العاني و عيسى العمري، فقه العقوبات في الشريعة الإسلامية، دون دار نشر و دون سنة نشر.
- 15- محمد عصفور، تأديب العاملين بالقطاع العام ومقارنته بنظم التأديب الأخر، مطبعة الاستقلال الكبرى، القاهرة، 1972.
- 16- محمود نجيب حسين، شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، 1998.
- 17- مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري ذاتية القانون الإداري، الدار الجامعية للنشر والتوزيع والطباعة، الجزء الثاني، 1990.

2 - المؤلفات المتخصصة:

- 1- احمد محيو، المنازعات الإدارية، ترجمة فائز ألحق وبيوض خالد، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية الطبعة السابعة، 2008.
- 2- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية.
- 3- إسماعيل البدوي ، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية ، الجزء الاول، دون دار نشر ، الطبعة الثانية 1997.
- 4- لحسن بن الشيخ اث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزء الثاني، طبعة 2004.
- 5- زكي محمد النجار، حدود سلطات الإدارة في توقيع عقوبة الغرامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
- 6- سعيد بوشعير، الوظيفة العامة النظام التأديبي، طبعة 1989، دون دار نشر.
- 7- سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة دار الفكر العربي للطباعة والنشر، 1979.
- 8- عبد العزيز خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2000.
- 9- عبد العزيز خليفة، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، 2003.

- 10- عبد العزيز خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008.
- 11- عبد العزيز خليل بديوي، الوجيز في المبادئ العامة للدعوى الادارية و اجراءاتها الطبعة الاولى، دار الفكر، 1970.
- 12- عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة اللبناني، الدار الجامعية ، 1999.
- 13- عبد الفاتح حسين، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربي، 1998
- 14- عبد الوهاب البنداري . العقوبات التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة، دون دار نشر، 1995.
- 15- علي جمعة محارب، التأديب الاداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة، دار الثقافة، 2004.
- 16- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، 2001.
- 17- عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.
- 18- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار
- 19- هومة للطباعة والنشر، الطبعة الخامسة، 2009
- 20- قصير مزياني فريدة مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمارقرفي، باتنة، 2001.
- 21- مازن ليلو راضي، الوجيز في القانون الإداري، منشورات الاكاديمية العربية المفتوحة، الدنمارك، 2009.
- 22- محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2000.
- 23- محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 1997.
- 24- محمد ساسي الشوا، القانون الإداري الجزائري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.

- 25- محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دراسة فقهية، 2007،
26- مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار المطبوعات الحديثة،
القاهرة، سنة 1990.
27- مصطفى كمال وصفي، خصائص الإثبات أمام القضاء الإداري، دون سنة نشر.
28- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الأنظمة القضائية المقارنة و
المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الأول، الطبعة الرابعة،
2005
29- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص، الجزء
الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزء الثاني، 2009.

رابعاً: المؤلفات الأجنبية:

- 1- F. Moderne, Le pouvoir de sanction administrative au confluent du droit interne et des droits européens, R.F.D.A.1997.
- 2- F.Moderne, Sanctions administratives et justice constitutionnelle, paris, 1993.
- 3- Hubert-Gérald Hubrecht, sanctions administratives Le droit administratif entre science administrative et Droit public économique, paris, 1998.
- 4- C.Teitgen-colly, les instances de régulation et la constitution, R.D.P, 1990.
- 5- E. Picard, La notion de police administrative, thèse, LGDJ, BDP, 1984.
- 6- Edouard bourrei, le droit administratif, paris, 1961.
- 7- G. Morange, le principe des droits de la défense devant l'administration active, paris.1956.
- 8- Jean-Bernard Auby, Roland Drago, traité de contentieux administratif, vol une 2, paris 1975.
- 9- JL. Mestre; Introduction historique au droit administratif français, PUF, 1985.
- 10- Louis Favoreu, le droit administratif et droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 1989, p 144.
- 11- M. leffondre , Recherche sur les sanctions administrateur et leur nature juridique, caen 1973.

- 12- M.lagarde, Un droit domanial spécial, le régime forestier, Toulous, 1984.
- 13- Teitgen-Colly (C.) "Sanctions administratives et autorités administratives indépendantes", L.P.A. 1990.

خامسا: البحوث والرسائل الجامعية:

- 1- محمد جمال عثمان جبريل، الترخيص الإداري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة 1992.
- 2- محي الدين شوقي، الجوانب الدستورية لحقوق الإنسان، رسالة دكتوراه، عين شمس، 1986.
- 3- عبد اللطيف قية، إبعاد الأجانب على ضوء اجتهاد أجهزة الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي و العلاقات الدولية، جامعة يوسف بن خدة، 2007، ص 7 وما بعدها.
- 4- ذبيح ميلود، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري، بحث لنيل شهادة الماجستير، جامعة باتنة 2006.
- 5- محي الدين شوقي، الجوانب الدستورية لحقوق الإنسان، رسالة دكتوراه، عين شمس، 1986.
- 6- محمد مرعي خيرى، نظرية التعسف في استعمال الحقوق الإدارية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1978.
- 7- محمد علي محمد عطا الله، الاثبات بالقرائن في القانون الاداري و الشريعة الاسلامية، رسالة دكتوراه، جامعة اسيوط، 2001
- 8- مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1976.
- 9- نعيم عطية، النظرية العامة للحريات الفردية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، الدار القومية للطباعة والنشر، سنة 1965.
- 10-المستشار نجيمي جمال، تحرير الأحكام والقرارات، الجزائر، 2008، دراسة عملية ميدانية.

سادسا: الدوريات:

- 1- حدري سمير، بحث مقدم في اطار الملتقى الوطني حول: سلطات الضبط المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، أيام 24/23 ماي 2007.
- 2- مداخلة الأستاذ، غناوي رمضان، منافع العقاب كطريق بديل للدعوى الجزائية، كلية الحقوق بومرداس 2010.
- 3- محمد الهادي لعروق التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحلية، ملتقى حول تسيير الجماعات المحلية، 9-10 جانفي 2002.

سابعا: المقالات المجلات:

- 1- عمار عوابدي، عملية الرقابة البرلمانية ودورها في الدفاع على حقوق المواطن، مجلة الفكر البرلماني، العدد الاول، ديسمبر 2002.
- 2- لباد ناصر، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة إدارة، العدد الثاني، السنة 2001.
- 3- محسن خليل، علاقة القانون باللائحة، دراسة مقارنة، مجلة كلية الحقوق ، بجامعة القاهرة، السنة الرابعة، العددان الثالث والرابع، سنة 1969.
- 4- غانم محمد غنام، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره، مجلة الحقوق الكويتية السنة 18، العدد 2، يونيو 1994.
- 5- عبد الأحد جمال الدين، في الشرعية الجنائية، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، العدد الثاني 1996.
- 6- عزري الزين، النظام القانوني لرخصة البناء في التشريع الجزائري، مجلة الفكر البرلماني، العدد 09 لسنة 2005.
- 7- عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، العدد الثالث لسنة 2011.
- 8- المجلة الدورية للجمارك، العدد الأول، ماي 1991.
- 9- جريدة النصر، مقال للصحافي ق.باديس، العدد 2788 ، الصادر في 09 جانفي 2011 .
- 10- الجزائر نيوز، مقال لمراد محامد، العدد4777، الصادر في 07 سبتمبر 2011.

- www.conventions.coe.int
- www.4shared.com
- www.bbekhti.online.fr
- www.conseil-constitutionnel.ma
- www.joradp.dz

الفهرس

الصفحة	الموضوع
أ	المقدمة
10	الفصل الأول: ماهية الجزاءات الإدارية العامة
12	المبحث الأول: مفهوم الجزاءات الإدارية العامة
13	المطلب الأول: تعريف الجزاءات الإدارية العامة وذاتيتها المستقلة
13	الفرع الأول: تعريف الجزاءات الإدارية العامة
16	الفرع الثاني: الذاتية المستقلة للجزاءات الإدارية العامة
16	أولاً: الجزاءات الادارية العامة و تدابير الضبط الاداري
19	ثانياً: تمييز الجزاءات الادارية العامة عما سواها من العقوبات
19	1- الجزاءات الادارية العامة و العقوبات التأديبية
20	2- الجزاءات الادارية العامة و العقوبات التعاقدية
21	3- الجزاءات الادارية العامة و العقوبات الجنائية
23	المطلب الثاني: نشأة الجزاءات الإدارية العامة
23	الفرع الأول: التطور التاريخي للجزاءات الإدارية العامة
24	أولاً: الجزاءات الادارية العامة كامتياز تقليدي للإدارة
26	ثانياً: الجزاءات الإدارية العامة للدولة المتدخلة
27	ثالثاً: الجزاءات الإدارية العامة للدولة المنظمة
28	الفرع الثاني: مجالات الجزاءات الإدارية العامة والمخاطبون بها
31	المطلب الثالث: خصائص الجزاءات الإدارية العامة
32	الفرع الأول: الجزاء الإداري من امتيازات السلطة العامة
33	الفرع الثاني: عمومية الجزاءات الإدارية العامة

34	المبحث الثاني: دستورية الجزاءات الإدارية العامة
35	المطلب الأول: مرحلة القول بعدم دستورية الجزاءات الإدارية العامة
36	الفرع الأول: تعارض الجزاءات الإدارية العامة مع مبدأ الفصل بين السلطات
38	الفرع الثاني: تعارض الجزاءات الإدارية العامة مع مبدأ الحق في التقاضي
39	الفرع الثالث: تعارض الجزاءات الإدارية العامة مع حق الدفاع
40	المطلب الثاني: مرحلة إقرار دستورية الجزاءات الإدارية العامة في مجالات محددة.
40	الفرع الأول: قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر في 18 يناير 1989.
41	الفرع الثاني: مبررات القبول الجزئي لدستورية الجزاءات الإدارية العامة
42	المطلب الثالث: مرحلة إقرار دستورية الجزاءات الإدارية العامة بشكل عام
42	الفرع الأول: قرار المجلس الدستوري الفرنسي الصادر في 28 جويلية 1989
44	الفرع الثاني: ظهور نظام الجزاءات الإدارية العامة
45	المبحث الثالث: صور الجزاءات الإدارية العامة
46	المطلب الأول: الغرامة الإدارية
46	الفرع الأول: مفهوم الغرامة الإدارية وشكلها
46	أولاً: مفهوم الغرامة الإدارية
47	ثانياً: شكل الغرامة الإدارية
49	الفرع الثاني: معايير تقدير الغرامة الإدارية
50	الفرع الثالث: التفرقة بين الغرامة الإدارية و الغرامة الجنائية
51	المطلب الثاني: الجزاءات الشخصية
51	الفرع الأول: سحب الترخيص
55	الفرع الثاني: ابعاد الأجنبي

58	المطلب الثالث: التدابير العينية " المصادرة، غلق المحلات"
59	الفرع الأول: المصادرة
59	أولاً: تعريف المصادرة و صورها
59	1- تعريف المصادرة
60	2- صور المصادرة
61	ثانياً: شروط مشروعية المصادرة
63	الفرع الثاني: الغلق الإداري
63	أولاً: تعريف الغلق
65	ثانياً: صور الغلق
65	1- الغلق بقرار من الوالي
65	2- الغلق بقرار من وزير الداخلية
66	3- الغلق بحكم صادر عن الجهات القضائية
66	ثالثاً: نتائج الغلق
69	الفصل الثاني: السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات الإدارية العامة وضمانات توقيعه
71	المبحث الأول: السلطة المختصة بتحديد وتوقيع الجزاءات الإدارية العامة والغاية العقابية منها.
72	المطلب الأول : السلطة المختصة بتحديد الجزاءات الإدارية العامة وسلطة توقيعها.
72	الفرع الأول: سلطة تحديد الجزاءات الإدارية العامة
72	أولاً: اختصاص المشرع بتحديد الجزاءات الإدارية العامة
74	ثانياً: اختصاص الإدارة بتحديد الجزاءات الإدارية العامة
75	1- الأساس القانوني لمنح الإدارة سلطة تحديد الجزاءات الإدارية العامة

76	2- خروج العقوبات السالبة للحرية من نطاق التحديد الإداري للجزاء
77	الفرع الثاني: سلطة توقيع الجزاءات الإدارية العامة
77	أولاً: الجزاءات الإدارية العامة تصدر عن سلطة إدارية
79	ثانياً: الجزاءات الإدارية العامة تصدر عن سلطة مستقلة
81	المطلب الثاني: الغاية العقابية من توقيع الجزاءات الإدارية العامة
81	الفرع الأول: الجزاءات الإدارية العامة والتدابير الإدارية الوقائية
83	الفرع الثاني: الجزاءات الإدارية العامة والتدابير الإدارية الإصلاحية
85	المبحث الثاني: ضمانات توقيع الجزاءات الإدارية العامة
87	المطلب الأول: القواعد الخاصة بالمراحل الأساسية للدعوى الإدارية
88	الفرع الأول: إثبات الجريمة والتحقيق في الدعوى الإدارية
90	الفرع الثاني: النطق بالجزاءات الإدارية العامة
90	أولاً: مبدأ المساواة بين المتقاضين
92	ثانياً: مبدأ الاستقلالية
93	ثالثاً: مبدأ النزاهة
93	رابعاً: تسبب الجزاءات الإدارية العامة
97	المطلب الثاني: القواعد المشتركة بين الإجراءات الإدارية والإجراءات الجنائية.
97	الفرع الأول: الضمانات المطبقة: حقوق الدفاع
98	أولاً: إخبار المتهم
98	ثانياً: حق المتهم في مناقشة الاتهام
99	الفرع الثاني: الضمانات المستبعدة: قرينة البراءة
100	المبحث الثالث: ضمانات مشروعية الجزاءات الإدارية العامة

101	المطلب الأول: الضمانات الإجرائية و الشكلية لمشروعية الجزاءات الإدارية العامة
101	الفرع الأول: الضمانات الإجرائية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة
102	أولاً: اخذ رأي لجنة فنية
107	ثانياً: اخطار صاحب الشأن
108	الفرع الثاني: الضمانات الشكلية لتوقيع الجزاءات الإدارية العامة
108	أولاً: مفهوم التسبيب
110	ثانياً: أهمية تسبيب الجزاءات الادارية العامة
110	1- بالنسبة للادارة
111	2- بالنسبة للمخاطب بالجزاء
111	3- بالنسبة للقاضي الاداري
111	ثالثاً: ضوابط تسبيب الجزاءات الادارية العامة
113	المطلب الثاني: الضمانات الموضوعية لمشروعية الجزاءات الإدارية العامة
113	الفرع الأول: شرعية وشخصية ووحدة الجزاء الإداري.
114	أولاً: شرعية الجزاءات الادارية العامة
116	ثانياً: شخصية الجزاءات الادارية العامة
118	ثالثاً: وحدة الجزاءات الادارية العامة
120	الفرع الثاني: تناسب الجزاء الإداري مع المخالفة وعدم رجوعيتها
121	أولاً: التناسب بين المخالفة و الجزاءات الادارية العامة
122	ثانياً: عدم رجعية الجزاءات الادارية العامة
126	الخاتمة
129	الملخص

136	قائمة الملاحق
146	قائمة المختصرات
148	قائمة المصادر والمراجع
158	الفهرس