

جامعة أبو بكر بلقايد - تلمسان -  
كلية الحقوق والعلوم السياسية



# العقوبة الإدارية و ضمانات مشروعيتها

مذكرة لنيل شهادة الماجستير تخصص القانون العام

تحت إشراف:

الأستاذ الدكتور مراد بدران

إعداد الطالب:

كتون بومدين

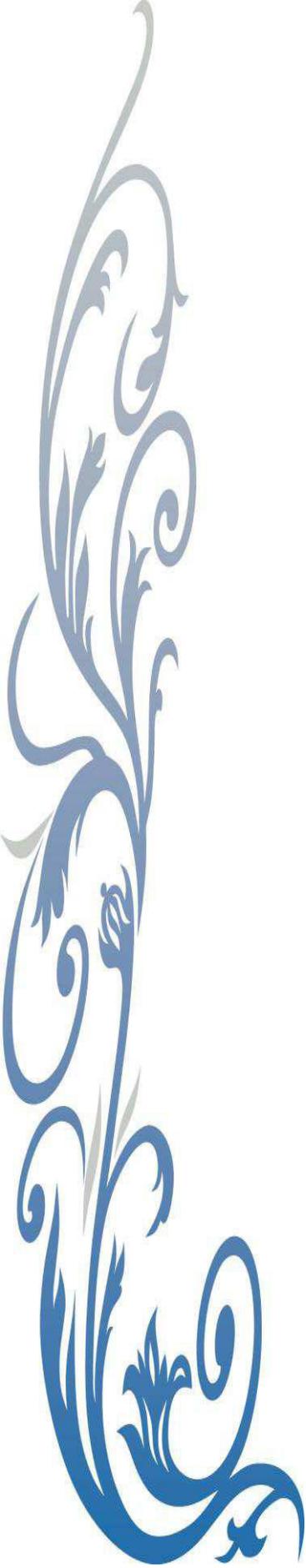
لجنة المناقشة:

رئيسا	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	- أ.د. جيلالي تشوار
مشرفا ومقررا	جامعة تلمسان	أستاذ التعليم العالي	- أ.د. مراد بدران
مناقشا	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر قسم (أ)	- د. بلقاسم دايم
مناقشا	جامعة تلمسان	أستاذ محاضر قسم (أ)	- د. بن علي بن سهلة ثاني

السنة الجامعية: 2010-2011

# شكر وتقدير

الحمد لله سبحانه وتعالى الذي ساعدني على إتمام وإنجاز هذه المذكرة.  
أقدم بجزيل الشكر إلى أ.د. بدران مراد على قبوله الإشراف على هذا العمل والمتابعة المستمرة ، وعلى نصائحه القيمة وتوجيهاته الدقيقة التي أنارت لي مسار البحث، وإلى جميع أعضاء اللجنة المناقشة على جميل تحملهم متاعب تقييم هذا البحث.  
كما أقدم بخالص الشكر إلى الأستاذ رشيد خلوفي الذي أمدني ببعض المراجع القيمة.  
ولا يفوتني أن أشكر كل أساتذتي بدون استثناء من الطور الابتدائي إلى الطور الجامعي.  
وجزيل الشكر إلى جميع عمال مكتبة الحقوق والعلوم السياسية جامعة أبو بكر بلقايد على تعاونهم وتسهيلاتهم، وعمال قاعة المصادر على مستوى المدرسة العليا للإدارة.



إن خضوع أعمال الإدارة العامة بكافة أنواعها للرقابة القضائية بما فيها القرار الإداري،<sup>1</sup> لم يتم مرة واحدة بل كان عبر مراحل تاريخية ليست بالبعيدة نسبياً. فالأفعال الإدارية كانت في منأى عن كل مساءلة، وذلك نتيجة الأفكار السياسية التي كانت سائدة آنذاك، والتي من بينها "عدم مسؤولية الملك"، و"الملك لا يخطأ". وهذه المبادئ، وغيرها ترتب عليها اختلاط شخصية الملك بشخصية الدولة، وعدم إمكانية تصور مساءلتها.<sup>2</sup>

إلا أن هذا المبدأ لم يكن ليستمر، حيث بدأ التراجع عن تلك الأفكار. فبدأ القضاء ينظر في النزاعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها. ولقد تقرر ذلك خاصة بعد تطور الظروف الاقتصادية والاجتماعية، وانتشار المبادئ الاشتراكية التي ترتب عليها تغير وظيفة الدولة، وهذا ما ترتب عليه ذلك اتساع ميدان نشاط الإدارة بقصد تحقيق المصلحة العامة، في شتى المجالات.<sup>3</sup>

فلقد كان دور الإدارة أو السلطة التنفيذية مقصور في إطار ما يعرف بالدولة الحارسة "Etat de providence"، في مجالات محددة وحساسة، لا يمكن تركها للأفراد نظراً لأهميتها وخطورتها. إلا أنه بعد ذلك، وخاصة بعد الأزمة الاقتصادية العالمية لسنة 1929، بدأت الدولة تتخلى عن موقفها كدولة حارسة فقط، وأصبحت تتدخل في عدة ميادين النشاط، لتحقيق الاستقرار، وأصبحت بذلك دولة متدخلة "Etat interventionniste".<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - لأكثر تفاصيل في الموضوع، أنظر: بدران مراد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية - دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا - أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، 2005، ص.1.

<sup>2</sup> - محمد مرغني خيرى، القضاء الإداري - قضاء التعويض، مبدأ المسؤولية المدنية للدولة والسلطات العامة - دار الحقوق، مصر، 1983-1984، ص.21-22؛ أنظر كذلك:

George BURDEAU, Droit constitutionnel et institutions politiques, 19<sup>ème</sup> édition, L.G.D.J., 1980, p.p.1314.

<sup>3</sup> - بدران مراد، الرسالة السابقة، ص.03.

<sup>4</sup> - E. PICARD, La notion de police administrative, L.G.D.J., 1984, p.50.

إلا أن هذا التدخل تفاقم إلى درجة أن أصبحت الدولة تسمى بالدولة الضابطة بدل الدولة المتدخلة "Etat régulatrice"<sup>5</sup>. وفي الحقيقة إن هذا التطور كان له ما يبرره، ففتح الباب أمام الحريات الفردية، وإلى درجة تقديسها كما هو الحال في بعض الدول التي تعتنق النظام الليبرالي بمفهومه الدقيق، هو ما استدعى تدخل الدولة من أجل ضبط هذه الحريات، وضمان ممارستها في إطار القانون على اعتبار أن إطلاق الحرية يؤدي إلى الفوضى، وفي ذلك ما قد يؤدي إلى إمكانية قيام الدولة بمنع التمتع ببعض الحريات، وتنظيم البعض الآخر.

ولبلوغ هذا الغرض تستعمل السلطة التنفيذية امتيازات السلطة العامة، من أجل محاولة الوصول إلى خلق توافق بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة أو الفردية، وهذا الصراع بين الحرية الفردية والمصلحة العامة صراع أبدي كان وسيبقى. إلا أن رجحان السلطة على الحرية، أو رجحان الحرية على السلطة، لا يعتبران حلان مثاليان، لأنه في حالة رجحان السلطة على الحرية، فإن حقوق الفرد تكون مهضومة، وعلى العكس من ذلك في حالة رجحان الحرية على السلطة، تسود الفوضى ومن هنا فإن الحل المثالي هو محاولة الوصول إلى توازن المصلحتين، وهذه هي غاية كل من القضاء والدولة، والمعروفة بدولة القانون.

وفي سبيل تحقيق هذا التوازن قد تعتمد الإدارة إلى وضع حيز التنفيذ بعض الإجراءات الإدارية التي تكون في شكل قرارات إدارية. فيكون غرضها أحيانا الحفاظ على النظام العام. ونكون حينئذ أمام ما يعرف بأعمال الضبط الإداري. وقد يكون غرضها أحيانا أخرى معاقبة المخالف للقوانين والأنظمة، ونكون أمام ما يعرف بالقرارات الإدارية الجزائية.

أما قرارات البوليس الإداري، فهي من الامتيازات الكلاسيكية المقررة للإدارة، والتي تتخذها من أجل الوقاية من الوقوع في حالة اللانظام. أما الإجراءات الإدارية الجزائية، هي التي تثير الإشكال.

<sup>5</sup>- P. SABOURIN, Les autorités administratives indépendantes- une catégorie nouvelle-, A.J.D.A., 1983, p.275.

فدولة القانون، لا تكون كذلك إلا إذا تبنت بعض المبادئ القانونية المهمة، والتي من بينها وأهمها مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يقتضي تخصيص مجل معين من الصلاحيات لكل سلطة داخل الدولة الواحدة. وعليه مثلا للسلطة القضائية حق توقيع الجزاءات على الأشخاص وهي بصدد تطبيق القانون. وإذا كان حق السلطة القضائية في توقيع العقوبات الجزائية هو حق دستوري أصيل، فإنه من حق المرء أن يتساءل عن حقيقة منح هذا الاختصاص للسلطة التنفيذية؟.

إن ما ساعد عل ظهور الجزاءات الإدارية، هو حركة الحد من العقاب، والتي تبناها فقهاء القانون الجنائي في مجال السياسة الجنائية. فلقد نادى هؤلاء الفقهاء بالتقسيم الثنائي للجريمة بدل التقسيم الثلاثي الحالي، وذلك بترك المخالفات البسيطة، أو قليلة الأهمية للسلطة التنفيذية.<sup>6</sup>

وبالإضافة إلى ذلك، فإن خصائص العقوبة الإدارية العامة تمنحها امتياز، أو تفوق على العقوبة الجزائية، خاصة بالنظر إلى إجراءات توقيع كل واحدة منها. فنجد أن الجزاء الإداري يتسم بالسرعة والفعالية، باعتبار أن الإدارة على اتصال مباشر بالأشخاص، مما يمنحها إطلاع أوسع على الشأن العام، وهي في نفس الوقت التي تعاین المخالفات، وتقرر لها العقوبات بموجب قرار إداري، بعيداً عن التعقيد الذي تتميز به المتابعات الجزائية، والتي تباشرها النيابة العامة.<sup>7</sup>

كل هذه الخصائص والاعتبارات التي يتمتع بها الجزاء الإداري أدت إلى إقراره واعتماده، إلى درجة الكلام عن عقاب بدون قاضي أو إدارة قاضية. وبذلك ظهر فرع جديد من فروع القانون العام، وهو القانون الإداري الجزائي.

<sup>6</sup> - غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص.3.

<sup>7</sup> - J.MOURGEON, La répression administrative, L.G.D.J., 1967, p.30.

وهذا الفرع من القانون يشمل مجموع المخالفات الإدارية والعقوبات المقررة لها. مع الإشارة أن لهذا الفرع من فروع القانون مفهوم ضيق، ومفهوم واسع، وذلك بالنظر إلى التطور التاريخي.<sup>8</sup>

ويمكن القول بصفة عامة، أن الفترة الأولى لنمو الجزاء الإداري، والسابقة على الحرب العالمية الثانية، لا ترتبط سوى بالأشخاص الذين قبلوا طواعية الخضوع لمركز قانوني منشأً للالتزامات متبادلة بينهم وبين الإدارة (سواء كان نظامي كقرار تعيين الموظف العام، أو مركز شخصي كالمتعاقد مع الإدارة بموجب عقد إداري).

وعلى النقيض من ذلك، فإن الجزئات الإدارية بالمفهوم الضيق، هي التي تمارس من خلا إطار قانوني عام، وليس من خلال إطار قانوني خاص، والتي لا تفرض وجود علاقات سابقة بين الإدارة والشخص المعاقب.

وظلت هذه الفئة محل فضول قانوني حتى بداية الأربعينيات، ليتم ترسها حقيقة بمفهومها الضيق، مع سن التشريع والنظام الخاص بحكومة فيشي Vichy ، وذلك من أجل مواجهة شعوب الدول المستعمرة، أو ما يعرف بالأنديجان، فقد خصص لهم نظام خاص (Régime de L'indigénat).<sup>9</sup>

ونظرا لنجاعة العقوبات الإدارية العامة في مواجهة المخالفات الإدارية، والأوضاع القانونية بصفة عامة، التي تدخل ضمن ولايتها، عرفت تلك العقوبات انتشار واسع خاصة في المجال الاقتصادي، والمالي، والنشاطات الخاضعة للترخيص الإداري، بالإضافة إلى البيئة، والمجال الضريبي، وذلك على سبيل المثال لا الحصر.

<sup>8</sup> - محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجنائي - ظاهرة الحد من العقاب-، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996،

ص45.

<sup>9</sup> - Mireille DELMAS-MARTY et Catherine TEITGEN-COLLY, Punir sans juger ?, De la répression administrative au droit administratif pénal, Economica, PARIS, 1992, p.p.14-15.

وتجدر الإشارة إلى أن العقوبات الإدارية أحيانا قد تكون أشد وقعًا، وردعًا من العقوبة الجزائية المحكوم بها في إطار المتابعات الجزائية. ومن هنا تظهر أهمية الموضوع من خلال خطورة الجزاء الإداري المتخذ من الإدارة المختصة في مواجهة الشخص المخالف، على حقوق وحرريات الأفراد.

بناء على ما تقدم، تتجلى الخطورة التي تشكلها العقوبة الإدارية العامة رغم نجاعتها، وكل إيجابياتها، على الحقوق والحرريات العامة. ومن هنا تتضح أهمية الموضوع، خاصة وأنه مرتبط مباشرة بموضوع الحقوق والحرريات العامة والأفراد.

ومع كل هذه الأهمية التي يكتسيها موضوع العقوبات الإدارية العامة المقصودة بالمفهوم الضيق، إلا أنه لم يحض بالدراسة الكافية من طرف الفقه، الأمر الذي أبقاها ولمد طويل نسبيًا مشوبة بالإبهام، وذلك رغم أنها موجودة وتمارس يوميًا.

وهذا ما يفسر الصعوبات التي يتلقاها الباحث في جزئيات هذا الموضوع، مع قلة المراجع إن لم تكن شبه منعدمة التي تناولته، خاصة التي تتكلم عن التشريع الوطني. بالإضافة إلى أن الاجتهاد القضائي الجزائري لا يزال في طور النمو مقارنة مع نظيره الفرنسي، والمصري خاصة.

وسبب ذلك يمكن إرجاعه إلى نقطتين، تتمثل أولاهما في أن ظاهر العقوبة الإدارية فيها خروج عن القواعد والمبادئ العامة للقانون خاصة، مبدأ الفصل بين السلطات. بالإضافة إلى العدد الكبير لهذه الجزاءات مع أنها غير مقننة، بحيث نجدها متفرقة عبر النصوص والأنظمة القانونية المختلفة، باختلاف قطاعات النشاط.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> - Christine FERRARI-BREER, La contradiction et le pouvoir de sanction de l'administration, R.F.D.A., Chronique, 2001, p.33.

إلا أنه سيتم الوقوف على بعض الجزئيات التي يثيرها الموضوع، وذلك رغم الصعوبات التي تعترض هذا الأخير. لكن قبل التساؤل عن الضمانات القانونية المقررة للعقوبة الإدارية العامة، يجب علينا في البداية محاولة الوقوف على معالم العقوبة الإدارية، وذلك من خلال طرح الإشكال التالي:

ما هي العقوبة الإدارية العامة؟ أو بعبارة أخرى ما هي محدّدات العقوبة الإدارية؟

ثم بعد ذلك نطرح الإشكال الثاني، وهو:

ما هي الضمانات القانونية المقررة للشخص المخاطب بعقوبة إدارية عامة؟

للإجابة على هذه التساؤلات، سيتم الاعتماد على المقارنة بين النظام خاصة الفرنسي والنظام الجزائري، على اعتبار أن القانون الإداري من صنع القضاء الفرنسي، هذا على العموم. وبصفة خاصة، فإن موضوع العقوبات الإدارية العامة من صنع النظام الفرنسي، بالإضافة إلى أن القضاء الفرنسي كان الأول الذي تصدى للموضوع، والإشكالات التي يطرحها.

إن الإجابة على الإشكاليتين السابقتين يكون من خلال تقسيم هذا الموضوع إلى فصلين، يتم التطرق في الفصل الأول إلى تأصيل العقوبة الإدارية، أما الفصل الثاني، فيتم التطرق فيه إلى تأطير سلطة الإدارة في توقيع العقوبات الإدارية.

تعتبر العقوبات الإدارية نظاما قانونيا إداريا مستقلا عن باقي الأنظمة القانونية الأخرى.<sup>11</sup> ونظرا، لأن مفهوم العقوبات الإدارية يعد من المفاهيم الجديدة في الجزائر، فإن ذلك ترتب عليه أن أصبح هذا المفهوم مشوبا بالجهالة الفاحشة، الشيء الذي ترتب عليه أنه مازال غامضا.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن هذا المفهوم أصبح يتداخل إلى حد كبير مع بعض الأنظمة القانونية الأخرى المشابهة له، مما يجعل التفرقة بينه وبين تلك الأنظمة في بعض الأحيان صعبة، إن لم نقل غير موجودة. كل هذا جعل الهدف من الدراسة في هذا الفصل هو محاولة التقرب قدر الإمكان من هذا المفهوم.

ومن هنا يتعين علينا تحديد وضبط المفهوم لحصر نطاق البحث، وذلك من خلال التعرض في المبحثين التاليين، لكل من مفهوم العقوبة الإدارية (المبحث الأول)، وأنواعها (المبحث الثاني).

<sup>11</sup> - أنظر هذا البحث، الصفحات من 13 إلى 20.

### المبحث الأول: مفهوم العقوبة الإدارية:

تصدر العقوبة الإدارية عن الإدارة بقرار إداري فردي، وليس في ذلك تعدد على اختصاص القضاء، حيث أن مآل تقرير مدى مشروعيتها في نهاية المطاف خاضع لتقديره.

وتملك الإدارة سلطة توقيع تلك العقوبات عند ممارستها ، ذلك بوصفها سلطة عامة تتمتع بسلطة فرض جزاءات إدارية في حالات محددة. ويظهر ذلك في بعض الجرائم قليلة الأهمية، أو ذات الصبغة الاقتصادية، شريطة أن يتوافر للفرد الحد الأدنى من الضمانات القانونية التي يوفرها القانون الجنائي.<sup>12</sup>

وعليه، فإن الحديث عن مفهوم العقوبة الإدارية يفرض علينا الوقوف على تعريف العقوبة الإدارية، و بالتالي استنتاج خصائصها (المطلب الأول). ثم الإشارة إلى أوجه الاختلاف التي تميز بينها و بين الأنظمة المشابهة لها (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: تعريف العقوبة الإدارية وخصائصها:

أصبح الجزاء الإداري أو " العقوبة الإدارية العامة " طريقا مألوفاً لتطبيق القانون، كما صار ظاهرة فرضتها متطلبات التوازن في الحياة اليومية الإدارية بين واجب الإدارة في أداء دورها في تطبيق القانون، وحق الأفراد في التمتع بما يكفل لهم من حقوق. وهذه المعالم، والأهداف هي التي تحدد ذاتية، واستقلالية العقوبة الإدارية.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن نظام العقوبات الإدارية تطور بتطور الجزاءات الإدارية بصفة عامة. فإما ترى كيف يمكن تعريف العقوبة الإدارية (الفرع الأول)، وما هي خصائصها (الفرع الثاني).

<sup>12</sup> - زكي محمد النجار، حدود سلطات الإدارة في توقيع عقوبة الغرامة، دار النهضة العربية، 1999، ص 98.

### الفرع الأول: تعريف العقوبة الإدارية.

في ظل غياب تدخل السلطة التشريعية من أجل القيام بوضع تصنيف، و تحديد للجزاءات الإدارية العامة، فإن الأمر يظل مبهما سواء بالنسبة للفقهاء، أو القضاة. ومن هنا حاول الفقهاء تقديم العديد من التعريفات. ومع ذلك تجدر الإشارة في هذا المقام أن التعريفات كانت متباينة بعضها مع بعض.<sup>13</sup>

وباستعراض التعريفات التي قيلت في هذا الصدد، يتضح بأن معظم الفقهاء يتفق على أن: " العقوبة الإدارية تكون على خطأ ما، تصدر عن جانب السلطة الإدارية".<sup>14</sup>

أو بمعنى تفصيلي أكثر، فإن العقوبة الإدارية العامة هي قرار إداري فردي ذو طبيعة عقابية جراء مخالفة التزامات قانونية. أو هي قرارات إدارية توقعها الإدارة كسلطة عامة بمناسبة مباشرتها لنشاطها في الشكل، والإجراءات المقررة قانوناً، غايتها ضبط الأنشطة الفردية بما يحقق المصلحة العامة.<sup>15</sup>

ويمكن تعريف العقوبة الإدارية العامة بأنها تلك العقوبة ذات الخصيصة العقابية التي توقعها سلطات إدارية عادية، أو مستقلة (كالهيئات الإدارية المستقلة) بواسطة إجراءات إدارية محددة، وهي بصدد ممارستها - بشكل عام - لسلطاتها العامة تجاه الأفراد، بغض النظر عن هويتهم الوظيفية، بهدف ردع بعض الأفعال المخالفة للقوانين، واللوائح.<sup>16</sup>

وباعتبار العقوبة الإدارية تتبع من سلطة إدارية، وليس من القضاء أو المحاكم، فإن ذلك يجعلها تتخذ شكل القرار الإداري أحادي الجانب. ومن هنا، فإن هذا التحديد يعتبر

<sup>13</sup> - لتفصيل أكثر، أنظر عزاوي عبد الرحمان، العقوبة الإدارية سبيل قانوني للحد من سلبات الوصمة الاجتماعية للعقاب، مجلة العلوم القانونية الإدارية و السياسية، العدد 06، 2008، ص.253 و ما بعدها.

<sup>14</sup> - محمد جمال عثمان جبريل، الترخيص الإداري - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 1992، ص.368.

<sup>15</sup> - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، 2008، ص.12.

<sup>16</sup> - محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2008 ص 66 و 67.

بمثابة التعريف العضوي للعقوبة الإدارية. والإقرار بأن للإدارة سلطة توقيع جزاء غير جنائي، يؤدي إلى نشأة نظرية عدالة بدون قاضي، أو حكم بدون قاضي.<sup>17</sup>

ومن المهم الإشارة إلى أن هذه القرارات الفردية العقابية أحادية الجانب تمتد لكل المتعاملين مع الإدارة، وهذا لم يظهر إلاّ مؤخرًا. أي أن العقوبة الإدارية تخاطب حتى جمهور الأفراد الذين لا تربطهم بها علاقات خاصة.

وهذا المفهوم الأخير في الحقيقة هو نتيجة تطور تاريخي مهم، حيث أن العقوبة الإدارية تطورت بتطور الجزاءات الإدارية بصفة عامة.

هنا تجدر الإشارة أن هذا المفهوم تأثر بحقتين زمنيتين، هما ما قبل الحرب العالمية الثانية، وما بعدها. فكيف كان ذلك، أو ما هي الرواسب التي خلفتها هذه التطورات على المفهوم؟

### أولاً : الجزاءات الإدارية كامتيازات تقليدية للإدارة العامة:

إلى غاية الفترة التي سبقت الحرب العالمية الثانية، كان الفقه يقصر الجزاءات الإدارية بوجه عام على الجزاءات التأديبية والتعاقدية، متخذًا من خصوصية الرابطة التي تقوم بين الإدارة، وأولئك الخاضعين لها مسوغًا لقبولها، ومعتبرًا في ذات الأمر أن قبول الأفراد بإرادتهم الدخول معها في علاقة قانونية – وظيفية أو تعاقدية – يمثل مبررًا لمشروعيتها.<sup>18</sup>

وبذلك لم يكن الفقه حينئذ يقبل أن تتسع دائرة الجزاءات الإدارية لتصبح بذلك الإدارة تشاطر القضاء في اختصاص أصيل لهذا الأخير، ألا وهو فرض الجزاءات.

<sup>17</sup> - Mireille DELMAS-MARTY et Catherine TEITGEN-COLLY, op.cit, p. 191.

<sup>18</sup> - محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الحديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2000، ص 43 .

مع العلم أن لهذا الموقف مبرراته، لعل أبرزها، أن توسيع دائرة الجزاءات الإدارية يعد بمثابة هدر خطير، واعتداء واضح على مبدأ الفصل بين السلطات. فالازدواجية التي تحوزها الإدارة بموجب هذا التوسيع يجسد فعلا خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات، وتعد على حقوق وحرية الأفراد، باعتبار الإدارة في هذه الحالة حكما وخصما في نفس الوقت.

### ثانيا : الجزاءات الإدارية للدولة المنظمة: 19

بعد الحرب العالمية الثانية، تولدت طائفة من الآثار الاقتصادية، والاجتماعية التي فرضت نفسها على الواقع القانوني. فأفضت إلى تغيير مبادئ كانت مستقرة، وحلول أخرى استوجبتها الوقائع المستجدة. وبذلك لم تعد الدولة تقف عند حد أو مرحلة الدولة الحارسة.

وبظهور النظريات الاجتماعية التي كانت تنادي بالتدخل الايجابي للدولة للحد من الوتيرة المتسارعة، وبصورة رهيبية لموجة رأس المال، وما ينجر عنه من اعتداءات على الحقوق والحرية، بدأت الدولة في توسيع نطاق تدخل أجهزتها الإدارية.

وبذلك صدرت عدت تشريعات اقتصادية، وضريبية كانت تعطي الإدارة حق، وسلطة توقيع جزاءات على بعض المخالفات، وذلك من أجل تحقيق الأمن الاقتصادي. ولقد كان من أبرزها الغرامة الإدارية ، غلق المنشآت، وقف النشاط، وإلغاء الترخيص .

وبعد مدة زمنية وجيزة من الستينات، عرفت الجزاءات الإدارية نوعا من التجدد أو الرجوع المجدد، لاسيما منذ نهاية السبعينات.

ثم كان الانطلاق أو الازدهار المعاصر الذي حصل في إطار التطور الجديد من تنظيم الدولة الذي أنشأ، أو أسس السلطات الإدارية المستقلة « **Autorité Administrative Indépendante** » في فرنسا.<sup>20</sup>

<sup>19</sup>- Michel DOBKINE, L'ordre répressif administratif, Recueil Dalloz, Bilan critique, Economica, Paris, 1991, p.157 et suite

<sup>20</sup> - محمد سعد فودة، المرجع السابق ، ص 71 .

أما الجزائر وعلى اعتبارها دولة حديثة الاستقلال، لم يتسن لها فتح الباب أمام المبادرات الفردية إلا بتاريخ 1988/10/18 وذلك بموجب المرسوم رقم 88-201، والذي ألغى كل احتكار لتجارة ما، أو التمتع وبصورة حصرية

### الفرع الثاني: خصائص العقوبة الإدارية:

أصبحت العقوبة الإدارية العامة طريقاً مألوفاً لتطبيق وتنفيذ القانون، وصارت ظاهرة فرضتها متطلبات التوازن في الحياة اليومية الإدارية، بين واجب الإدارة في أداء دورها في تنفيذ القانون، وحق الأفراد في التمتع بما يكفل لهم من حقوق. وهذه المعالم، وتلك الأهداف هي التي تحدد خصائصها، وتمثل ذاتيتها.<sup>21</sup>

إن هذه الذاتية تحدد في ضوء خصائص ثلاثة، تتباين تبعاً للزاوية التي ينظر إليها منها. فإذا اعتمدنا كلياً على المعيار العضوي، فينعد الاختصاص باتخاذها إلى جهة إدارية.

أما من الناحية القانونية، فإن هدفها هو الرجوع كجزاء عن تجاوز. وهي من الناحية التطبيقية تتصف بالعمومية، فلا يتوقف اتخاذها على وجود رابطة تقوم بين الإدارة، وأولئك الخاضعين لها. وذلك على التفصيل التالي:

#### أولاً: العقوبة الإدارية توتعما سلطة إدارية:

تعتبر هذه الخاصية من أهم السمات، بل من أدقها، حيث ترشدنا إلى التفرقة بين العقوبة الإدارية، والعقوبة الجزائية.

ونحن في هذا الصدد لا يجب أن يغيب عن بالنا أن تحديد إرادة الجهة كسبيل لمعرفة صفة الجزاء، مسألة تعتمد على العلم، سيما إذا كانت تلك الجهة من أشخاص القانون العام،

---

بممارسة نشاط ما كانا مخصصين لمؤسسة اشتراكية ذات طابع اقتصادي. الجريدة الرسمية رقم 42، سنة 1988- هذا بالطبع دون المساس بالاستثناءات الواردة بنص خاص، مثلاً الأمر 75-89 المؤرخ 1975/12/30 و المتعلق بالبريد والمواصلات الجريدة الرسمية رقم 29 سنة 1976 للإضافة أنظر:

Rachid ZOUAIMIA, Droit de Réglementation Economique, BERTI, Alger, 2006, p.p. 22-23.

<sup>21</sup> -DE JUGLART.J.J, Les sanctions administratives dans la législation récente, J.C.P., 1942, p.283.

أو الأجهزة التابعة لها من عدمه، وكذا التأكد مما إذا كان الجزاء يدخل في نطاق ما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة أم لا.<sup>22</sup>

وتلك مسألة جوهرية حرص على التأكيد عليها المجلس الدستوري الفرنسي لدى تعرضه لبحث مدى دستورية الجزاءات الإدارية. فلقد أكد أنه لا تثريب على المشرع أن يعهد لأي جهة إدارية بسلطة الردع، طالما كانت مقرررة في نطاق مالها من امتيازات السلطة العامة. وهذا ما يمكننا استخلاصه من قوله:

«Le principe de séparation des de pouvoirs; non plus qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative; agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique; puisse exercer un pouvoir de sanction dès lors d'une part; que la sanction susceptible d'être infliger est exclusive de toute privation de liberté et d'autre part; que l'exercice du pouvoir de sanction est assorti par la loi de mesures destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnellement garantis»<sup>23</sup>

وعلى ذلك لا يكون الجزاء إداريا وعاما، إلا إذا صدر عن جهة إدارية عامة مختصة،<sup>24</sup> وفي حدود ما يرخص به القانون.

وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى أنه لا يشترط أن تكون الإدارة أو الجهاز الإداري المصدر للعقوبة الإدارية هيئة مستقلة، بل قد تكون جهة إدارية عادية كالوزير، أو الوالي وما إلى ذلك من أجهزة إدارية. وهذا على خلاف من يذهب إلى أن المشرع لم يعترف بتلك الجزاءات إلا للجان إدارية مستقلة مثل لجنة عمليات البورصة، والمجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات، ومجلس المنافسة مثلا.

<sup>22</sup> - مصطفى أبوزيد فهمي، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار النشر الإسكندرية، مصر، 1990، ص 601 .

<sup>23</sup>-Décision n° 92-307 du Conseil Constitutionnelle Français. Voir notamment M.TROPER, La notion des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française, L.G.D.J., Paris, 2<sup>ème</sup> édition, 1980, p.251 ; Patrik GAIA, Annuaire européen d'administration publique, presse universitaire D'AIX – Marseille, France, 1995, p.197.

وللإضافة، أنظر، محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص.82.

<sup>24</sup> - وإلا نكون أمام ما يعرف باغتصاب السلطة، بما يترتب عليه من آثار قانونية هامة، والمتمثلة في انعدام القرار الإداري، مع العلم أنه أقصى درجات البطلان. فعندما يأخذ القرار الإداري هذا الحكم يصبح بمثابة عمل مادي، أنظر في هذا الصدد:

الملف رقم 13551، الغرفة الأولى مجلس الدولة، بتاريخ 2006/06/15. مجلة مجلس الدولة، 2004، عدد 05، منشورات الساحل، 2004.

فظهر الجزاءات الإدارية ارتبط بشكل بالغ بالوجود القانوني لتلك الهيئات، مما يفيد أن الاعتراف بها مقصور على كل ماله طبيعتها.<sup>25</sup>

إلا أن ذلك لا يمكن التسليم به، لأن الجزاء الإداري ظاهرة لا ترتبط تاريخيا بظهور اللجان المستقلة التي بدأت مع مطلع الثمانينيات.<sup>26</sup>

وبالإضافة إلى ذلك، فإن المجلس الدستوري الفرنسي، وعند تعرضه إلى مدى دستورية العقوبة الإدارية، لم يشر إلى أنها مرتبطة بالسلطات الإدارية المستقلة.<sup>27</sup>

ولتأكيد ذلك نشير خاصة لاعتراف المشرع الفرنسي بسلطة اتخاذ مثل هذه الجزاءات لجهات إدارية عادية كالوزراء، والمحافظين، ومديري البوليس. وفي هذا الصدد يمكن الإشارة إلى قانون 19 يوليو 1976 المتعلق بحماية البيئة، قانون 1990/12/29 بشأن تنظيم الاتصالات، وقانون 19 يوليو 1977 الخاص بالمنافسة وحظر الاحتكار.<sup>28</sup>

ومن أمثلة الأجهزة الإدارية الجزائرية غير السلطات الإدارية المستقلة، والتي يمكن أن توقع عقوبات إدارية نجد مثلا سلطة الوالي فيما يخص الغلق الإداري بموجب المادة 10 القانون 75-41 المؤرخ 1975/06/17 المتعلق باستغلال محلات بيع المشروبات الكحولية، التي جاء نصها كالاتي:

"يمكن الأمر بإغلاق محلات بيع المشروبات والمطاعم بموجب قرار صادر عن الوالي وذلك لمدة لا تتجاوز 6 أشهر، إما من جراء مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بهذه المحلات، وإما بقصد المحافظة على النظام أو الصحة أو الآداب العامة".

<sup>25</sup> - ومن هؤلاء نجد مثلا: مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص.610؛ ومحمد رفعت، القضاء الإداري، دار النشر الإسكندرية، 1990، ص.300.

<sup>26</sup> - محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص 75.

<sup>27</sup> - كما سبق بيانه أعلاه.

<sup>28</sup> - Pour plus de détails, Voir :C. TEIGEN. COLLEY, Sanction administrative et autorités administratives indépendantes, L.P.A., 1990, n° 08, p. 25.

والذي يهمننا في إطار هذا البحث، هو الغلق الذي يكون بسبب مخالفة القوانين والأنظمة المنظمة للنشاط.<sup>29</sup> ولوزير الداخلية هذه المكنة، وذلك طبقاً لنص المادة 11 من نفس القانون الأخير. كما أن لهذا الأخير أن يمدد فترة الغلق إلى سنة خلافاً لأحكام المادتين السابقتين التي تحدده بـ 06 أشهر.<sup>30</sup>

ولكن قد يتبادر إلى الأذهان ونحن في هذا الإطار، أن تقرير هذا الاختصاص الأصيل للإدارة العامة يعد هدراً صارخاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

والحقيقة أن إقرار هذا الاختصاص العقابي للإدارة العامة، هو حل تقتضيه طبيعة عمل واختصاص الإدارة، على اعتبار أن الإدارة تتميز بسرعة التدخل لحفظ المصالح العامة والخاصة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن من الالتزامات الواقعة على عاتق الإدارة، واجب تنفيذ القانون، والسهر على تطبيقه. وبذلك يمكننا القول أن المسؤولية تتبع السلطة، فلا مسؤولية بدون سلطة، والعكس صحيح.

كما أن المجلس الدستوري الفرنسي أكد على أن الجزاءات الإدارية لا تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، شريطة أن يقترن تطبيقها بالضمانات المقررة في نطاق الجزاءات الجنائية. وقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي على هذا الموقف بمناسبة قرارين صادرين عنه في 1989/07/28 بخصوص المجلس الأعلى للسمعي البصري، ولجنة عمليات البورصة.<sup>31</sup>

ومن هنا يمكننا القول أن العقوبة الإدارية تتوافق مع مبدأ الفصل بين السلطات، طالما أن ذلك يدخل في نطاق القانون، ولا يشكل اعتداء على الاختصاص القضائي الأصيل للجهات القضائية.

<sup>29</sup> - القانون 75-14 المؤرخ 1975/06/17 المتعلق باستغلال محلات بيع المشروبات الكحولية، الجريدة الرسمية رقم 55، لسنة 1975.

<sup>30</sup> - للمزيد من المعلومات حول هذه المسائل، راجع، فؤاد حجري، القاضي الإداري والحقائق القانونية، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص. 70 و 71.

<sup>31</sup> - Décision n° 89-260 du comité des opérations boursières (C.O.B.) ; Pour plus de détails voir Patrick GAIA, Annuaire européen d'administration publique, Presse universitaire D'AIX – Marseille, France ; 1995 ; p.197.

### ثانياً: العقوبة الإدارية لها طبيعة ردعية:

وفي هذا تشترك العقوبة الإدارية مع العقوبة الجنائية، لأن كل منهما يتصف بخاصية الردع. فالعقوبة قررت لكل فعل مخالف للقانون، سواء كان سلبياً أو ايجابياً. المهم أن تكون هذه المخالفة ممنوعة بموجب القانون، أو الأمر الإداري<sup>32</sup>.

ولا يشترط أن يكون الاعتداء واقعا على مصلحة إدارية، بل يكفي أن تكون مصلحة محمية (منصوص عليها) قانوناً فقط، لأنها بلغت درجة من الأهمية تجدر معها حمايتها، بغض النظر عن صاحب المصلحة، سواء كان شخصاً عاماً أو خاصاً.<sup>33</sup>

ويترتب على الطبيعة الردعية للجزاء الإداري، أن يتوافر في المخالفة المستوجبة، الركن المادي والمعنوي معا، سواء كان هذا الأخير عمدياً أو بخطأ. فلا تكفي المسؤولية الموضوعية التي يمكن إثارتها لمجرد وقوع المخالفة بركنها المادي دون المعنوي.<sup>34</sup>

وتأبى المبادئ المعاصرة المسؤولية المفترضة، حتى في مجال الجزاء الجنائي. فالقول بغير ذلك يمثل خرقاً لأحد المبادئ الأساسية في القانون الجنائي، وهو مبدأ "لا جريمة بغير ركن معنوي". وهذا الحكم ينسحب بأثره أيضاً على المخالفة الإدارية، إذ لا يمكن التذرع بأن هذه الأخيرة من قبيل جرائم الخطأ غير العمدي، أو من المخالفات البسيطة التي تستوجب جزاءات أقل جسامة من الجزاءات الجنائية. فالنصوص القانونية الخاصة بالعقوبات الإدارية العامة، تفرض في بعض الأحوال عقوبات أشد وقعا، وردعا من الجزاءات الجنائية، وخير دليل على ذلك، العقوبة الإدارية القاضية بغلق منشأة ما ولعدة أشهر. ألا يعتبر هذا الجزاء الإداري أشد من العقوبة الجزائية التي قد تقتصر فقط على الغرامة مثلاً؟<sup>35</sup>

<sup>32</sup> - أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 1996 ص 219.

<sup>33</sup> - بمعنى أن تتوافر مصلحة محمية قانوناً، سواء أكانت عامة أو خاصة، ومن أمثلة ذلك المخالفات المتعلقة بالمنافسة، فهي مقررّة لحماية التجار من الأعمال التي قد توصف بغير النزاهة بما قد تنطوي عليه من إضرار بالغير.

<sup>34</sup> - محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص 80.

<sup>35</sup> - غنام محمد غنام، المرجع السابق، ص 69.

ويترتب على ما سبق، أي القول بالطابع الردعي للعقوبة الإدارية أثران مهمان هما:<sup>36</sup>  
 الأول يتمثل في أنه، وبموجب هذه الخاصية نفرق بين الجزاء الإداري والإجراء  
 الضبطي الإداري، فالصفة الردعية تعتبر معياراً دقيقاً للتمييز بين الجزاء الإداري والضبط  
 الإداري، على اعتبار أن هذا الأخير هو إجراء تحفظي.

أما الثاني، يتمثل في ضرورة خضوع العقوبة الإدارية العامة لذات المبادئ القانونية  
 التي تخضع لها الجزاءات الردعية، سواء ما لزم منها لضمان شرعيتها الموضوعية، أو ما  
 كان مقصده كفالة مشروعيتها الإجرائية. (كما سيتم توضيحه في الفصل الثاني).

### ثالثاً: عمومية الجزاء الإداري من حيث التطبيق:<sup>37</sup>

إن بعض القرارات الإدارية تكون ذات طابع ردعي، ومع ذلك تؤخذ على هامش  
 العقوبات الإدارية العامة. وفي هذا الصدد يمكن الإشارة إلى العقوبات الإدارية التعاقدية،  
 التي نجدها في إطار العقود الإدارية،<sup>38</sup> صف إلى ذلك العقوبات التأديبية في إطار الوظيفة  
 العامة، أو التنظيمات المهنية على حد سواء.

فهناك عدة آراء فقهية، تنادي وترفض كلياً إدراج هاتين الفئتين الأخيرتين (العقوبات  
 التعاقدية والتأديبية) ضمن العقوبات الإدارية، رغم أنهما كانتا ولمدة طويلة في نظر الفقه،  
 المظهر القانوني الوحيد الذي يشكل السلطة العقابية الإدارية المشروعة.<sup>39</sup>

في الحقيقة، إن إقصاء هذه الفئة يجد تفسيراً له حالياً في تنوع العقوبات الإدارية التي  
 تعتبر فعلاً مشروعاً، في حين أن العقوبات الإدارية التعاقدية، والجزاءات التأديبية تشكل  
 مظهر الاختصاص الإداري العقابي الأكثر دقة في مجال التطبيق.<sup>40</sup>

<sup>36</sup>- HBERT.HUBERCHT. G, La notion de sanction administrative, L.P.A., n° 08, 17/01/1990, p. 11.

<sup>37</sup>-Patrik GAIA, op.cit, p.p183-184 et 185

<sup>38</sup> - تظهر بالأحرى في مجال الصفقات العمومية، وتجد مجالاً خصباً لها.

<sup>39</sup> - منهم Patrik GAIA في مرجعه المشار إليه سابقاً؛ محمد سامي الشوا، المرجع السابق.

<sup>40</sup> -C.A.COLLIARD, Annales de faculté de droit d'Aix-en-Provence, 1943, p.5.

ولهذا السبب، فإنهما مؤطرين بقواعد قانونية خاصة في مجال تطبيقهما. لكن المفروض أن العقوبات الإدارية تطبق في جميع المسائل المتعلقة بالعلاقة العامة للدولة (الإدارة) مع كل الأشخاص، وليس بموجب نظام قانوني خاص مؤسس على علاقة قبلية بين الإدارة والشخص المعاقب.

وعليه ما كان من قبيل العقوبات الإدارية سابقا، لم يعد كذلك حاليا. ومن هنا تم استبعاد هاتين الفئتين من دائرة دراسة العقوبات الإدارية العامة.

وبمناسبة تحديد خصائص العقوبة الإدارية من أجل فصلها عن باقي ما يشابهها من إجراءات إدارية، يجدر بنا القول أن خاصية العمومية قد لا نفيدنا أحيانا في تحديد، أو بالأحرى تكييف التصرف الإداري،<sup>41</sup> أهو عقوبة إدارية أم لا؟ وذلك بالنسبة لنفس الإجراء.

وبغرض الوصول إلى تكييف قانوني سليم، علينا بحث المبررات المحددة للقرار الإداري العقابي، وهذه المسألة لا تتسم باليسر في أغلب الأحيان. وفي هذا الصدد، يمكن إثارة بعض الفرضيات على النحو التالي:

فمثلا في مسألة السحب الإداري لرخصة السياقة، لنا أن نتساءل فيما إذا كان هذا الإجراء يشكل عقوبة إدارية أو إجراء تحفظيا؟! أو بعبارة أخرى هل أن الغرض من سحب رخصة السياقة هو معاقبة مرتكب المخالفة، أو حماية مستعملي الطريق الآخرين؟

فإذا أخذنا بالطرح الثاني، نكون أمام إجراء إداري تحفظي محض. ومنه فإن سحب رخصة السياقة يأخذ حكم الإجراء الضبطي (بوليس إداري)، ولا يعتبر عقوبة إدارية عامة، بما ينجر عن ذلك من آثار قانونية.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> - نقول العمل القانوني الإداري، باعتبار أن العقوبة الإدارية لا تصدر إلا بموجب قرارات إدارية فردية.

<sup>42</sup> - لأن القول بأنه إجراء ردي يفيد الشخص المعاقب بمجموعة من الضمانات المقررة قانونا. أما إذا قلنا أنه إجراء ضبطي، فالإدارة بموجب هذا الحكم لها صلاحيات أوسع وأشمل.

وهناك فئة أخرى من الأعمال الإدارية تثير إشكالا عند التعرض لها بالتكليف، ألا وهي سحب رخصة إدارية ما، أو سحب الاعتماد، فهل هو إجراء ضبطي أو إجراء ردي؟<sup>43</sup>

هنا يمكن القول أن الإجراء يعتبر تحفظيا إذا كان الغرض منه المحافظة على النظام العام والآداب العامة. لكنه يتحول إلى إجراء ردي إذا تعلق الأمر بخرق يقع ضد القانون بكافة درجاته.

وفي الأخير، لا يمكن إهمال الصعوبات التي مر بها القضاء الإداري، عند محاولته تحديد الإطار القانوني لبعض الأعمال التي تتصف بالإكراه المالي في المجال الجبائي.<sup>44</sup>

فالاتجاه القضائي، ومنذ البداية تصدى وبدقة لمسألة التكليف القانوني لبعض الإجراءات ذات الطابع المالي المفروضة من طرف الإدارة الجبائية، وذلك بالنظر إلى الغاية، أو بالأحرى النهاية المرجوة من الإكراه المالي، وهو ردي أم هو ذو طابع إصلاحي(جبر الضرر بالتعويض)؟<sup>45</sup>

وفي هذا الصدد فقد رفض مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 10 ماي 1952 إضفاء الطابع الردي على فوائد التأخير، وذلك بقوله:

**«...ne présente pas le caractère d'une peine qui ait pour de réprimer la carence du redevable dans le cas ou celui-ci... néglige de s'acquitter des impôts mis à sa charge, mais doit être regardée comme un accessoire de l'impôt institué pour préserver les intérêts de trésor public...».**<sup>46</sup>

وبهذا يكون مجلس الدولة الفرنسي فصل نهائيا، وبما لا يجعل مجالا للشك في التكليف القانوني لفوائد التأخير، وقال أنها مجرد تعويض للخزينة العمومية وليس تعويضا. وتتجلى التفرقة كما سنرى لاحقا فيما يتعلق بالضمانات القانونية المقررة للعقوبة الإدارية العامة، فالقول بأن فوائد التأخير ليست من قبيل العقوبة الإدارية العامة يخرجها

<sup>43</sup>- (Le régime applicable à cette catégorie juridique est des plus simple; il ne constitue en réalité qu'une application dans un domaine spécifique de la règle du parallélisme des compétences...), voir: Patrik GAIA, op.cit, p.185.

<sup>44</sup>- Brigitte NEEL, les pénalités fiscales et douanières, Economica, 1989, p.10.

<sup>45</sup>- Stéphane AUSTRY, Les sanctions administratives en matière fiscale, A.J.D.A., 2001, p.p. 57.

<sup>46</sup>- CE 10 mai 1952, cité par Stéphane AUSTRY, op.cit, p.60.

من دائرة تطبيق ضمانات القانون الأصلح للمتهم، لأنها وببساطة ليست عقوبة إدارية عامة. فلا يستفيد المكلف بها من تخفيضها، ويتحمل الرفع في قيمتها.

بالإضافة إلى ذلك، ورغم أن تدخل المجلس الدستوري الفرنسي، كان متأخر نوعا ما، مقارنة مع مجلس الدولة الفرنسي، إلا أنه أخرج كل من الرفع في قيمة الضريبة، وفوائد التأخير عن تسديد الضريبة (**majoration de retard, et intérêt de retard**) من دائرة العقوبات الإدارية العامة. وهي بذلك لا تعدو أن تكون مجرد تعويضات للخزينة العامة نتيجة عدم تحصيلها للمبالغ المالية (عن طريق الضريبة) في المواعيد المحدد من طرف الإدارة الجبائية.<sup>47</sup>

وبالفعل، فإن هذا الاجتهاد القضائي تم تكريسه لاحقا، بموجب عدة قرارات صادر عن مجلس الدولة الفرنسي، في عدة مناسبات.<sup>48</sup>

### المطلب الثاني: تمييز العقوبة الإدارية عن باقي الجزاءات الأخرى:

بعد تحديد معالم العقوبة الإدارية، نحاول في هذا المطلب وضع تفرقة بين مختلف الأنظمة المشابهة للعقوبة الإدارية العامة. من ذلك مثلا العقوبة الجزائية (في إطار قانون العقوبات) ما دام أنهما قد يتدخلان في بعض الأوضاع، إلا أن ذلك لا يمنع من وجود اختلاف كبير بينهما.

هذا فيما يخص القانون الإداري الجزائي، وقانون العقوبات الجزائي. إلا أن المسألة لا تتوقف عند هذا الحد، بل إنها تثير إشكالات أخرى داخل القانون الإداري ذاته. ومثال ذلك العقوبة الإدارية، والإجراء الضبطي (الفرع الثاني)، كذلك العقوبة الإدارية وبعض العقوبات الأخرى (الفرع الأول).

<sup>47</sup> - conseil constitutionnelle, Décision n° 82 – 155 DC du 30 décembre 1982, Loi de finances rectificative pour 1982. Pour plus de détails, voir XAVIER PRETOT, RDP, 2002, n° 03, p.p 621 à 633.

<sup>48</sup> - C.E., 5 octobre 1973 Req. n° 82836, Lebon p. 546 ; C.E. Ass. 27 avril 1979 Yacht Motors Corporation, req. n° 7309, p.219.

## الفرع الأول: العقوبة الإدارية والعقوبات الأخرى:

هناك عدة عقوبات تفرض في إطار أنظمة قانونية مختلفة. ومن أهم تلك العقوبات، هناك العقوبة الجزائية في إطار قانون العقوبات، وكذلك الجزاءات التأديبية في إطار قانون الوظيفة العامة أو التنظيمات المهنية، وأخيرا العقوبة التعاقدية في مجال العقود الإدارية.

### أولا: العقوبة الإدارية والعقوبة الجزائية:

لا يستطيع أحد إنكار حقيقة أن العقوبة الإدارية والعقوبة الجنائية تشتركان في صفة العمومية، وخاصة صفة الردع. فكلتا العقوبتين توقعان على كل من يخالف القانون، دون تطلب توافر رابطة خاصة بينه وبين الدولة.<sup>49</sup>

واستنادا إلى هذا التشابه ما بين العقوبة الإدارية، والعقوبة الجنائية فيما يتعلق باشتراكهما في صفة العمومية، فقد أعزى ذلك بعض الفقه،<sup>50</sup> إلى استبدال العقوبة الجنائية أو بالأحرى الجزائية بأخرى إدارية، لا سيما المقررة منها لحماية مصالح اجتماعية لا يفرض الاعتداء عليها المواجهة بجزاء جزائي(قانون العقوبات)، بل يكفي حمايتها أن يقرر المشرع جزاء إداريا عاما، وهو ما يعبر عنه كذلك بالجرائم قليلة الأهمية.

وبهذه المثابة يسمح الجزاء الإداري بتفادي سلبات العقوبة الجزائية، من وصم لسمعة المعاقب وعائلته بالسوء في جرائم لا تتطلب جسامتها ذلك، ولا تشكل نية إجرامية آثمة لدى مرتكبها.<sup>51</sup>

وبذلك أصبح دور الجزاء الإداري هاما، بل أصبح بديلا عن الجزاء الجنائي في طائفة من الجرائم بشكل يمكن معه تفادي السلبات الناجمة عن تطبيق هذا الأخير في نطاقها.

<sup>49</sup> - أمين مصطفى، المرجع السابق، ص 341.

<sup>50</sup> - جابر محجوب علي محجوب، قواعد أخلاقيات المهنة، دار النهضة العربية، 2001، ص. 115 و 116 ؛ و عزوي عبد الرحمان، مقاله السابق، ص. 257.

<sup>51</sup> - محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 30.

ولقد بزغت ظاهرة الحد من العقاب، حيث أعلنت من شأن الجزاء الإداري، ودعمت وجوده القانوني، بل وصارت الآن أصلا من أصول السياسة الجنائية المعاصرة. كما أدى ذلك إلى الاستعانة بالجزاء الإداري في نطاق قوانين العقوبات الخاصة، لاسيما المقررة لحماية مصالح اجتماعية لا يتطلب التعدي عليها أن تواجه بجزاء جنائي.<sup>52</sup>

وبذلك اتسعت مجالات تدخل الجزاءات الإدارية على حساب العقوبات الجزائية. فأصبح لها، فضلا عن مجالها التقليدي في نطاق نشاطات السلطة الإدارية، دورها الذي لا ينكر في نطاق الجرائم الجزائية البسيطة، ليظل للعقوبات الجزائية دورها المطلق في الجسيم منها.<sup>53</sup>

وهذا ما يفسره التوجه الحديث في الفقه الجنائي،<sup>54</sup> وهو ما يعرف بالتقسيم الثنائي للجريمة، أي جنايات وجنح، مع ترك المخالفات البسيطة للإدارة بصفة عامة فيما يخص التجريم والعقاب.<sup>55</sup>

أو بعبارة أخرى ترك الجرائم قليلة الأهمية للإدارة، بشرط أن لا تكون العقوبات المقررة لها سالبة للحرية، لما ينطوي عليه ذلك من إهدار للحريات العامة والحقوق الأساسية، لأن نزاهة الإدارة، وصحة أعمالها، قرينة بسيطة يمكن إثبات عكسها بالطرق المتاحة قانونا.

### ثانيا: العقوبة الإدارية والعقوبة التأديبية:

نظرا أن الجريمة التأديبية لا تخضع كلية لمبدأ الشرعية، حيث أن المخالفات التأديبية لا تقع تحت حصر، فإن ذلك قد يترتب عليه إمكانية انطواء الجريمة التأديبية على نوع من

<sup>52</sup> - محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص 103 .

<sup>53</sup> - أمين مصطفى محمد، الحد من العقاب في القانون المصري والمقارن، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، 1993، مصر، ص. 224 و 225.

<sup>54</sup> - MARCELLO DE ARAUJI, Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre le droit criminel et le droit administratif pénal, R.I.C.P., 1988, p.119.

<sup>55</sup> - La coexistence de deux procédures en la matière donne d'ailleurs lieu à de nombreuses incohérences, Pour plus de détails, voir, Proposition de loi n° 902 de L'assemblée nationale, décembre 1993, R.F.D.A., 1994, p.450.

التعسف. وبهذا المنطلق تملك السلطة التأديبية في شأنها سلطة تقديرية واسعة، مما يثير الخشية من تعسف هذه الأخيرة، وإهدار حقوق الموظف.

وما تجدر الإشارة له هنا، هو ضرورة عدم الخلط بين العقوبة التأديبية والخطأ أو الجريمة التأديبية. فالعقوبة التأديبية تخضع لمبدأ الشرعية، لذلك لا يمكن لسلطة التأديب أن تسلط عقوبة تأديبية غير مفروضة قانوناً.<sup>56</sup> وإذا كانت العقوبة التأديبية محصورة في مجال واحد ووحيد، فإن العقوبة الإدارية أشمل، وأوسع على اعتبار أن هذه الأخيرة تهدف إلى حماية، وضمن النظام الاجتماعي بأسره.<sup>57</sup>

وبذلك تختلف العقوبة الإدارية العامة عن العقوبة التأديبية، التي تبقى محصورة في إطار الوظيفة العامة أو التنظيمات المهنية - التنظيمات المهنية المتعلقة بالمهنة الحرة كمنظمة المحامين مثلاً - بهدف ضمان أو توفير نوع من الحصانة للأنظمة الإدارية الضرورية لأجل انتظام الإدارة، ذلك أن الإضرار به يؤدي إلى زعزعة السير العادي للمرافق العامة الإدارية، على اعتبار أن من أهم خصائص هذه الأخيرة أنها تسير بانتظام وباضطراد.<sup>58</sup>

وكما ورد في هذا البحث، من خلال الحديث عن خاصية العمومية التي تميز العقوبة الإدارية العامة، فإن العقوبة التأديبية كانت ولمدة طويلة نموذجاً للعقوبة الإدارية، إلى أن تغير هذا المفهوم مع الاتجاهات الفقهية الحديثة.<sup>59</sup>

وبذلك أبعدت عن دائرة العقوبات الإدارية، لأنها تعتمد على رابطة قانونية - سواء كانت نظامية أو موضوعية - قبلية تجمع الإدارة بالموظف المعاقب، عكس العقوبة الإدارية

<sup>56</sup> - عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، الجريمة التأديبية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2007، ص.51.

<sup>57</sup> - مع العلم أن الفقه ينقسم حول هذه المسألة، ومن بين هؤلاء - M.M.ROUGEVIN.Baville - أنظر هذا البحث، ص. 19 إلى 22.

<sup>58</sup> - عزاوي عبد الرحمن، مقاله السابق، ص.250 .

<sup>59</sup> - محمد سامي الشوا، المرجع السابق، ص.61.

التي لا تتطلب لفرضها هذا الشرط. فيكفي أن تقع في الإثم، أي الخرق لأحكام القانون، لتكون بذلك محلا لعقوبة إدارية.

وفي هذا السياق يمكننا الاستدلال بتعريف الأستاذ DELPEREE للعقوبة التأديبية الذي يقول بأنها " ذلك الإجراء الفردي الذي تتخذه الإدارة بغية قمع المخالفة التأديبية، والذي من شأنه أن يرتب نتائج سلبية على حياة الموظف العملية".<sup>60</sup> ومن هذا التعريف يتضح الطابع القمعي الذي تتميز به العقوبة التأديبية، وهي بذلك تشترك مع العقوبة الإدارية العامة.

ولكن نجد أن العقوبة التأديبية وجدت لمواجهة الموظف العام المرتكب للجريمة التأديبية، عكس العقوبة الإدارية التي هي موجهة لعامة المرتكبين للجريمة الإدارية. وبذلك تكون العقوبة الإدارية أشمل، وأوسع نطاقا من العقوبة التأديبية.

### ثالثا: العقوبة الإدارية والعقوبة التعاقدية في إطار العقد الإداري:

تتمتع الإدارة، أو المصلحة المتعاقدة بامتيازات السلطة العامة (Les prérogative de la puissance publique) مما يخولها سلطات وحقوق متعددة تهدف إلى حسن سير وتنفيذ الصفقات العمومية وفقا لبنودها وفي آجالها، تحقيقا للمصلحة العامة.

ومن ثم، فإن مركز ووضعية المصلحة المتعاقدة كإدارة عامة، يخولها ممارسة واستعمال سلطات، منها تعديل بنود الصفقة العامة، أو فسخها، أو حتى تنفيذها على نفقة الشخص المتعاقد المعاقب.<sup>61</sup>

ما يهم في هذا الموضوع هو سلطة توقيع الجزاءات، والتي تأخذ عدة صور وأهمها الجزاءات المالية، ووسائل الضغط المختلفة طبقا للمواد 09 في بندها السادس من فقرتها الأولى، وكذلك الفسخ الجزائي حسب المادتين 112 و 113 من المرسوم الرئاسي المنظم

<sup>60</sup> - أشار إلى هذا التعريف، كمال رحماوي ، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، دار هوم، الطبعة الثالثة 2006 ، ص. 88 .

<sup>61</sup> - للتفصيل في المسألة، راجع، محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2005، ص. 75.

للفقعات العمومية.<sup>62</sup> ونكون بصدد هذه الجزاءات إذا أخل المتعاقد مع الإدارة - في إطار العقد الإداري بالتحديد - ، بالتزاماته التعاقدية كعدم التنفيذ أصلاً، أو التنفيذ السيئ.<sup>63</sup>

وفي هذه الحالات، للإدارة الحق في توقيع العقوبات المقررة قانوناً ضد المتعاقد معها المخل بالتزاماته، أو بالأحرى المدين بأداء عمل. وقد تصل هذه العقوبات إلى درجة الفسخ أو التنفيذ على حساب هذا الأخير.

ولما كان الجزاء الإداري يتسم بصفة العمومية، وأن هذه السمة تمثل مظهراً للتباين بين الجزاء الإداري من جهة، والجزاءات التعاقدية، والتأديبية من جهة أخرى، فإن الجزاءات التعاقدية التي توقعها الإدارة على المتعاقدين معها لعدم قيامهم بالتزاماتهم قبلها، لا تعد من قبيل الجزاءات الإدارية العامة، بالمعنى الدقيق المقصود في نطاق هذا البحث. لأن الجزاءات التعاقدية وكما تبين الآن، مقصورة فقط على تلك الطائفة من الأفراد المتعاقدين مع الإدارة، وفي حدود ما اتفقوا عليه إدارياً معها. وبالإضافة إلى ذلك يمكن أن تكون هذه الجزاءات منصوصاً عليها في بنود العقد، أو في النصوص التي تنظم هذا الأخير.<sup>64</sup>

<sup>62</sup> - المرسوم الرئاسي 10-236 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، المؤرخ في 07 أكتوبر 2010، الجريدة الرسمية رقم 58، لسنة 2010. الذي ألغى المرسوم الرئاسي رقم 02 - 250 المؤرخ في 28 يوليو 2002 المتضمن الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 52، سنة 2002، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 03 - 301 المؤرخ في 11/09/2003، الجريدة الرسمية رقم 55، سنة 2003. مع الإشارة إلى أن المرسوم 10-236 عدل بالمرسوم 11-98، المؤرخ في 01 مارس 2011، الجريدة الرسمية رقم 14، لسنة 2011، لكن لم يمس هذا التعديل جميع المواد المستدل بها أعلاه.

<sup>63</sup> - لأن الإدارة أثناء نشاطها الإداري، تبرم عقود الإدارة، والتي تنقسم بدورها إلى عقود إدارية محضة تخضع إلى القضاء الإداري في المنازعات المتعلقة بها، وعقود مدنية رغم أن الإدارة طرفاً فيها، ولكن باعتبارها متجردة من مظاهر السيادة، وتخضع هذه الأخير إلى ولاية القضاء العادي.

<sup>64</sup> - بل أكثر من ذلك، وبالرجوع إلى نص المادة 62 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المنظم للصفقات العمومية (المشار إليه سابقاً)، نجدها تحدد البيانات الواجب ذكرها في متن الصفقة العمومية، والتي من بينها نسب العقوبات المالية وكيفيات حسابها، وشروط تطبيقها، أو النص على حالات الإعفاء منها.

ومن هنا يمكن القول أن هذا النوع من الجزاءات يقوم على أساس خصوصية الرابطة بين الإدارة والمتعاقد معها،<sup>65</sup> وهذا عكس العقوبة الإدارية التي لا تشترط العلاقة أو الرابطة القبلية بين الإدارة والمعاقب كي تواجهه بعقوبة إدارية عامة.

وبالإضافة لهذه الاعتبارات، فإن القانون الإداري الجزائي يقصي الجزاءات الإدارية التعاقدية من دائرة الدراسة. فهذا الفرع من فروع القوانين الإدارية، يعتبر أن ما تتمتع به الإدارة في مواجهة المتعاقد معها من قبيل امتيازات الإدارة كسلطة عامة في مواجهة المتعاملين الاقتصاديين الذين تربطهم علاقة خاصة بالإدارة المعاقبة، عكس العقوبة الإدارية العامة التي لا تشترط علاقة قبلية بين الإدارة المعاقبة والشخص المعاقب.<sup>66</sup>

في الحقيقة هذا ما يبرر الطابع البديل للقانون الإداري الجنائي بالنسبة للقانون الجنائي التقليدي في بعض الحالات.<sup>67</sup>

### الفرع الثاني: العقوبة الإدارية وتحابير الضبط الإداري:

يعتبر الضبط الإداري صورة من الصور التي تتدخل بموجبها الإدارة لتنظيم الشأن العام، بما يكفل الأمن، السكينة، والصحة العامة. ورغم كثرة التعاريف التي قيلت بشأن الضبط الإداري، فإن ذلك لم يؤدي إلى وصول هذه المحاولات لتعريف جامع ومانع للضبط الإداري، وذلك بالنظر إلى الزاوية التي تم تناول من خلالها هذا الموضوع.

<sup>65</sup> - محمد سعد فودة ، المرجع السابق ص. 105 .

<sup>66</sup> - فعقوبة سحب رخصة السياقة كما سيوضح لاحقا، يتعرض لها كل مواطن رغم أنه لا توجد أي علاقة بين الشخص المعاقب والإدارة المعاقبة(الشرطة أو الدرك الوطني في هذه الحالة).

<sup>67</sup> - غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره ( القسم الأول والثاني )، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، مارس 1994، ص. 321.

على العموم، فإن الضبط الإداري هو إجراء وقائي يهدف لحماية النظام العام بكافة أبعاده، سواء التقليدية منها أو الحديثة. وأساس سلطة الضبط تكمن في أن السلطة التنفيذية لها بحكم وظيفتها ما يشبه التفويض العام في المحافظة على النظام العام.<sup>68</sup>

ورغم كل ما سبق، يمكن تعريف الضبط الإداري بأنه "مجموع القواعد والإجراءات التي تتخذها الإدارة، مستخدمة امتيازات السلطة العامة، بقصد تمكين الأفراد من التمتع بحقوقهم وحررياتهم، وبهدف الحفاظ على النظام العام داخل الدولة، وتتم مباشرته إما بإجراءات قانونية أو إجراءات مادية".<sup>69</sup>

وفي هذا الصدد فإن لوائح الضبط **Les règlements de police** تصدر بقصد المحافظة على الأمن العام **La sécurité publique**، السكينة العامة **La tranquillité publique**، والصحة العامة **La salubrité Publique**. وكما هو واضح، فهذا الإجراء يعد خطيراً، بما ينطوي عليه من تقييد لحرريات الأفراد.<sup>70</sup>

وبذلك يمكن القول أن الضبط الإداري إجراء وقائي، يتضمن فرض بعض القيود التي ترد على حرريات الأشخاص.<sup>71</sup> والتي يعد من أهم وأخطر هذه الإجراءات على حقوق

<sup>68</sup> - (S'il est acquis que toutes les autorités de police administrative générale, et notamment les maires, ont le pouvoir d'interdire, **même en l'absence d'un texte spécial**, l'exercice des libertés fondamentales **pour tout motif d'ordre public**, il est également traditionnel que cette « généralisation du pouvoir d'interdiction » soit « compensée par un contrôle juridictionnel très rigoureux, qualifié par la doctrine de « contrôle maximal »), Gilles ARMAND, Le couvre-feu impose aux mineurs -une conception nouvelle de la sécurité-, A.J.D.A., 2002, p.351.

<sup>69</sup> - عادل السعيد محمد أو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مطابع الطوبجي التجارية، القاهرة، مصر، 1993، ص.98.

<sup>70</sup> - سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، طبعة مزيدة منقحة، مصر، 2006، ص.505 و506.

<sup>71</sup> - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004، ص.377.

وحرريات الأفراد، الاعتقال الإداري الذي يعتبر إجراء وقائياً محضاً،<sup>72</sup> وهذا ما أكدته المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 92 - 75 المؤرخ في 20 فبراير 1992.<sup>73</sup>

وبالتالي يمكننا أن نستنتج أن الإجراء الضبطي هو إجراء قبلي تتخذه الإدارة قبل وقوع الاعتداء الفعلي على النظام العام ، وبذلك فهو حماية استباقية إن صح القول.

وبذلك تختلف العقوبة الإدارية عن الإجراء الضبطي من حيث الأساس والغاية. فمن حيث الأساس، فإن العقوبة الإدارية تصدر بناء على مخالفة فعلية يقع فيها الشخص ضد القانون بكافة أصنافه. إلا أن الإجراء الضبطي، يبنى على احتمال وجود تهديد قد يقع على النظام العام.

أما فيما يخص غاية العقوبة الإدارية، فإنها تتمثل في قمع وردع المخالف للقوانين واللوائح. في حين أن الضبط الإداري يهدف إلى حماية النظام العام قبل وقوع الخرق عليه، وليس عقاب صاحب الشأن، وإن كان الإجراء الضبطي ينطوي على تقييد أو الحرمان من بعض الحقوق والحرريات، في بعض الأوجه التي يتخذها، وخاصة الاعتقال الإداري.

وفي هذا الإطار لنا أن نتساءل عن جدوى الخوض في هذه الفروقات، بين العقوبة الإدارية والإجراء الضبطي؟

في الحقيقة إن هذه التفرقة، تجد لها جدوى، وأهمية كبيرة عند مناقشة الآثار القانونية المترتبة على تكييف تصرف إداري ما، أهو إجراء ضبطي أم عقوبة إدارية عامة؟. ومنه تتمثل الآثار القانونية المترتبة على التفرقة بين الإجراء الضبطي والعقوبة الإدارية العامة في ما يلي:

<sup>72</sup> - أنظر، مراد بدران، القيود الواردة على حقوق الشخصية في الظروف الاستثنائية، مجلة العلوم القانونية الإدارية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، العدد 06، 2008، ص 226؛ محمد صبري السنوسي محمد، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، دار النهضة العربية، 1996، ص 20.

<sup>73</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 92 - 75، المتعلق بشروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الرئاسي رقم 92-44، المؤخر في 20 فبراير 1992، الجريدة الرسمية رقم 14، لسنة 1992.

**أولاً:** يجب احترام مبدأ المشروعية عندما يتعلق الأمر بسلطة الإدارة في توقيع الجزاءات الإدارية في كل حالة على حدى. أما تدابير الضبط الإداري، فإن الإدارة تملك توقيعها بناء على نص عام يخول لها هذا الحق، دون تحديد ماهية هذه التدابير على وجه الدقة، كما هو الحال بالنسبة للجزاءات.<sup>74</sup>

**ثانياً:** يتعين أن تحترم الإدارة مبدأ الوجاهية قبل أن تتخذ جزاء إدارياً، بينما لا تلتزم بذلك وهي بصدد إجراء ضبطي. والمقصود بمبدأ الوجاهية ضرورة إخطار صاحب الشأن بالتهمة الموجهة ضده، وتمكينه من الدفاع عن نفسه، وذلك بإعطائه مهلة لإعداد دفاعه. أما إذا تعلق الأمر بتدبير للضبط الإداري كحظر الإقامة، فإنه لا يقبل من صاحب الشأن أن ينعي على القرار، أنه صدر دون علمه، ودون تمكينه من الدفاع عن نفسه.<sup>75</sup>

**ثالثاً:** أما الأثر القانوني الثالث، فهو في الحقيقة نتيجة عن الأثر القانوني الأول والثاني، والمتمثل في أن رقابة القضاء الإداري، على كل من الجزاء الإداري والإجراء الضبطي، تكون مختلفة .

فعند مناقشة الجزاء الإداري، يعتمد القضاء الإداري رقابة المطابقة، باعتبار أن اختصاص الإدارة اختصاص مقيد. أما إذا تعلق الأمر بالإجراء الضبطي، فإن القضاء سوف يمارس، بالإضافة إلى رقابة المطابقة، رقابة الملاءمة.<sup>76</sup>

<sup>74</sup> - غنام محمد غنام، مقاله السابق، ص 307؛ وسليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 42 و 43.

<sup>75</sup> - Jaques GEORGEL, Hubert-GERALD HUBERCHT, Sanctions administratives, juris classeur administratif, fasc. p. 202.

<sup>76</sup> - "التي تتحقق فيها من مدى وجود الوقائع التي استندت إليها قرارات الضبط الإداري، وصحة تكيفها القانوني، فضلاً عن مدى التناسب بين محل القرار والأسباب التي استندت عليها". أنظر: دايم بلقاسم، الرقابة القضائية على الملائمة وأثرها على الحقوق والحريات، مجلة العلوم القانونية الإدارية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، العدد 06، 2008، ص 280.

أي أنه لا توجد قواعد خاصة بكل إجراء ضبطي لإسقاطها على هذا الأخير، بل أن للإدارة، وكما سبق، نص عام يخولها حق إصدار الإجراء الضبطي.<sup>77</sup>

وبهذا نكون قد اقتربنا، ولو بالقدر الضروري من مفهوم العقوبة الإدارية، وتحديد معالمها، ليتم الخوض في أنواع هذه العقوبات، وأهم التصنيفات المتعلقة التي جاء بها الفقه في هذا الباب.

---

<sup>77</sup> - صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على نشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2009، ص.78.

## المبحث الثاني: أنواع العقوبات الإدارية:

تصنف العقوبات الإدارية العامة، شأنها شأن باقي العقوبات الأخرى، إلى عدة أنواع، وذلك بالنظر إلى الأساس الذي يبنى عليه التقسيم.<sup>78</sup>

على أن التصنيف السائد للعقوبات الإدارية يركز على مضمونها، وهو ما يؤدي إلى التمييز بين العقوبات الإدارية المالية، والعقوبات الإدارية غير المالية.

وبالإضافة إلى ذلك، هناك تقسيمات أخرى تتبع من الوضع في الاعتبار، الطابع الأساسي أو التبعية أو التكميلي لهذه العقوبات. كما يوجد تقسيم ثالث، وذلك من بالنظر إلى طبيعة ما تنص عليه العقوبات الإدارية.<sup>79</sup>

وعلى العموم، فإن هذه الجزاءات باختلاف أصنافها، لا يندرج ضمنها العقوبات السالبة للحرية. ومع ذلك، هناك بعض التشريعات، في إطار القانون المقارن، تعترف للإدارة بحق توقيع جزاءات إدارية سالبة للحرية مثل روسيا، رومانيا وتشيلي، وهي بذلك تخالف حقوق الإنسان، وقواعد العدالة، كما لا تتفق مع معظم الدساتير في العالم.<sup>80</sup>

وسيتيم في هذا المبحث التطرق إلى التصنيف الأساسي والقانوني في مطلب أول، ثم العقوبات الشخصية والعينية في مطلب ثاني.

<sup>78</sup> - HUBRECHT, HUBERT.G, op.cit, p. 21.

<sup>79</sup> - محمد سامي الشوا، المرجع السابق، ص 268.

<sup>80</sup> - للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع، أنظر: غنام محمد غنام، مقاله السابق، ص 320.

### المطلب الأول: التصنيف الأساسي والقانوني للعقوبات الإدارية:

من بين التصنيفات التي جاء بها الفقه، نجد التصنيف الأساسي، والتصنيف القانوني، وهذا ما سيتم التعرض له من خلال الفرعين التاليين.

#### الفرع الأول: التصنيف الأساسي:

وبمقتضى هذا التصنيف، يمكن التمييز بين الجزاءات الإدارية ذات الطابع المالي، وبين الجزاءات الإدارية ذات الطابع غير المالي. وعليه فما هي الجزاءات المالية والجزاءات غير المالية؟.

#### أولاً: الجزاءات المالية:

تتصب العقوبات الإدارية المالية على الذمة المالية للشخص الذي صدرت ضده العقوبة، وليس على شخصه. وتعد العقوبات الإدارية المالية من أهم الجزاءات التي تستعين بها الإدارة لمواجهة خرق بعض القوانين، واللوائح. كما أنها على قدر كبير من التنوع لدرجة يتعذر معها حصرها.

إلا أن ما يهم في هذا المجال هو العقوبات المالية العقابية، أي تلك التي تهدف إلى تحقيق الردع العام والخاص.<sup>81</sup>

والعقوبات الإدارية التي تنطوي على مساس بالذمة المالية، هي بالضرورة عقوبات ذات طابع نقدي، كما أنها عقوبات ذات قيمة مرتفعة غالباً. ولهذا نجدتها في معظم الأحوال في مواد الضرائب والمرور.<sup>82</sup>

<sup>81</sup> - محمد سامي الشوا، المرجع السابق، ص. 168 و 169.

<sup>82</sup> - محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص. 115.

وتعد الغرامة، والمصادرة من أهم العقوبات الإدارية المالية، وفي ذات الوقت أهم مظاهر الردع الإداري في قانون العقوبات الإداري.

### 1/ الغرامة الإدارية:

إن الغرامة الإدارية هي مبلغ من النقود تفرضه الإدارة على المخالف، بدلا من متابعته جزائيا عن الفعل المخالف. فقد يحتفظ الفعل بوصفه الجزائي، وعندئذ من شأن دفع الغرامة المالية في بعض الأحوال، انقضاء الدعوى الجزائية.<sup>83</sup>

وأحيانا تمثل الغرامة الإدارية، الجزاء الوحيد للفعل، مع الاحتفاظ بحق المتهم في الطعن أمام القضاء ضد القرار الصادر بفرض الغرامة.

ويفترض هذا الحل أن المشرع يأخذ بالجزاء الإداري كبديل عن التجريم في نظام يقوم على إلغاء التجريم. و هذا في إطار ما يعرف بالتقسيم الثنائي للجريمة.

إن الغرض من ذلك هو محاولة تفادي الوصمة الاجتماعية للمتابعة الجزائية، والعقوبات التي قد تنجر عنها. ولأدل على ذلك، ما فعله المشرع الجزائري في موضوع المخالفات التي يرتكبها الباني على عقار، سواء كان مرخصا له، أو غير مرخص له بالبناء. ويتضح ذلك جليا من خلال التعديل الذي أدخله المشرع سنة 2004 على قانون التهيئة والتعمير رقم 90-90 لسنة 1990، بموجب أحكام القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 غشت سنة 2004.<sup>84</sup>

<sup>83</sup> - غنام محمد غنام، مقاله السابق، ص 321.

دائما في هذا الإطار يمكننا الإشارة إلى ما ذهب إليه المشرع الجزائري من خلال المادة 60 من القانون رقم 04 - 02 المتعلق بالقواعد المحددة والمطبقة على الممارسات التجارية، المؤرخ في 23 يونيو 2004، الجريدة الرسمية رقم 41، لسنة 2004.

<sup>84</sup> - القانون 04 - 05 المؤرخ في 14 غشت سنة 2004 المعدل للقانون 90 - 29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية رقم 51، لسنة 2004.

فبعدما كان تنفيذ أعمال البناء بالمخالفة للقانون يشكل جريمة جزائية في مفهوم قانون العقوبات العام، حولها ذات المشرع إلى جريمة، أو مخالفة تنظيمية إدارية. فأصبح العقاب عليها عقابا إداريا يصدر بصدده قرارا إداريا من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وينفذ بالطريق الإداري المباشر. ومن هنا لا حاجة للجوء إلى القضاء الجزائي في إطار الدعوى العمومية، لأن الإدارة بإمكانها فرض تلك العقوبة في أجل 08 ثمانية أيام ابتداء من تاريخ استلامها محضر إثبات المخالفة، الذي يعده أعوان مختصون من شرطة العمران.<sup>85</sup> وهذا بخلاف ما كان عليه الوضع قبل هذا التعديل، إذ كان على رئيس المجلس الشعبي البلدي اللجوء إلى القضاء الجزائي لاستصدار حكم قضائي جزائي بالعقوبة على نفس المخالفة.<sup>86</sup>

والغرامة الإدارية تتخذ عدة أشكال. فقد تكون مبلغا من المال تفرضه الإدارة بالإرادة المنفردة على المخالفة، وقد تكون بناء على مصالححة بين الإدارة والمخالف.<sup>87</sup>

ومن أمثلة الغرامات الإدارية في القانون الجزائري، ما نجده في إطار قانون المرور. فالمادة 66 من القانون 04-16 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها،<sup>88</sup> المعدلة بموجب المادة 11 من الأمر رقم 03-09،<sup>89</sup> تضع تعاددا أو حصرا لمجموع المخالفات ممكنة الوقوع، مع تصنيفها إلى أربع درجات، وتقرير عقوبة لكل درجة، على أن العقوبة هي عبارة عن غرامة جزافية قدرها يتراوح بين 2000 دج و2500 دج بالنسبة للمخالفات من الدرجة الأولى، ومن 2000 إلى 3000 دج بالنسبة لمخالفات الدرجة الثانية. ومن 2000 دج

<sup>85</sup> - المادة 76 مكرر 04 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 06 - 55 المؤرخ في 30 يناير سنة 2006، الجريدة الرسمية رقم 06، لسنة 2006.

<sup>86</sup> - لمزيد من التفصيل، أنظر، عزاوي عبد الرحمان، مقاله السابق، ص 260 و 261.

<sup>87</sup> - لمزيد من التفصيل، أنظر، غنام محمد غنام، مقاله السابق، ص 321؛ والمواد 05/57، 60، 61 من القانون رقم 04 - 02 المشار إليه سابقا.

<sup>88</sup> - القانون رقم 04 - 16 المؤرخ في 10 نوفمبر 2001 يعدل ويتم القانون 01 - 14 المؤرخ في 19 غشت 2001 والمتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، الجريدة الرسمية عدد 72، لسنة 2004.

<sup>89</sup> - المادة 66، من الأمر 09 - 03 المؤرخ في 22 يوليو سنة 2009، يعدل ويتم القانون رقم 01 - 14 المؤرخ في 19 غشت سنة 2001 والمتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق و سلامتها وأمنها، الجريدة الرسمية رقم 45، لسنة 2009.

إلى 4000 دج بالنسبة لعقوبات المخالفات من الدرجة الثالثة. وأخيرا غرامة جزافية لا تقل عن 4000 دج ولا تزيد عن 6000 دج بالنسبة لمخالفات الدرجة الرابعة.

وبذلك تكون الغرامة الجزافية في هذا الصدد محصورة ما بين 2000 دج و 6000 دج، وهي بذلك عقوبات مالية جزافية ردعية مقارنة مع متوسط الدخل الفردي للشخص المعاقب.

كذلك وفي نفس السياق، نجد أن السلطات الإدارية المستقلة بما لها من صلاحيات قانونية، تتميز بمكنة توقيع جزاءات إدارية، ومنها العقوبات المالية.<sup>90</sup> وفي هذا الصدد يمكن الاستدلال على سبيل المثال لا الحصر بالمادة 114 من الأمر 03-11 المتعلق بالنقد والقرض.<sup>91</sup> والمادة 71 من الأمر رقم 03-03 المتعلق بالمنافسة.<sup>92</sup> وهذا الأخير يسمح بتوقيع عقوبات إدارية مالية قمعية والتي تكون غالبا ضخمة.

لكن ومع ذلك، هناك عقوبات أخرى تؤدي بشكل غير مباشر إلى إفقار الذمة المالية للمعاقب. ومن أمثلة ذلك التشهير بسمعة المعاقب، وذلك عن طريق نشر القرار العقابي في جريدة يومية، أو بثه في التلفاز. فهذا يؤدي وبصورة مباشرة إلى الإطاحة بسمعة المعاقب، مما يؤدي إلى التسبب له في خسارة مالية قد تكون فادحة. وبذلك تزداد الأعباء المالية غير المباشرة، بالتوازي مع العقوبة المالية المباشرة التي يوقعها مجلس المنافسة. هذا في ما يخص الغرامات التي تفرضها الإدارة على المعاقب بإرادتها المنفردة.<sup>93</sup>

<sup>90</sup> - قوراري مجدوب، سلطات الضبط في المجل الاقتصادي، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2009-2010، ص 136 .

<sup>91</sup> - الأمر 03 - 11 المؤرخ في 11/08/2003 المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية عدد 52 لسنة 2003.

<sup>92</sup> - الأمر 03 - 03 المؤرخ في 19/07/2003 المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية عدد 43 لسنة 2003، ألغى الأمر 95 - 06 المؤرخ في 25/01/1995، المتعلق بالمنافسة وجميع النصوص المتخذة لتطبيقه.

<sup>93</sup> - المادة 02 و45 من الأمر 03 - 03 المؤرخ في 19/07/2003 المتعلق بالمنافسة، والمادة 153 من القانون 02 - 01 المؤرخ في 05/02/2002 المتعلق بالكهرباء ونقل الغاز عن طريق القنوات. الجريدة الرسمية عدد 08 لسنة 2002 وللاستزادة انظر: قوراري مجدوب ، المذكرة السابقة، ص 136 وما بعدها.

إلا أن هناك ما يعرف بالمصالحة التي تتخذ شكل عقد بين طرفين، وما هي في الحقيقة إلا إملاء لإرادة طرف على طرف آخر، وهو ما يمثل نوعا من عقود الإذعان. ومع أن الأمر يتعلق باتفاق بين الإدارة والشخص المعاقب، إلا أنه يصدر بقرار إداري يجوز الطعن فيه أمام القضاء الإداري.<sup>94</sup>

ونجد هذه الصورة الأخيرة للغرامة، إن صح القول الاتفاقية، مثلا في مجال قانون المنافسة، حيث أن مديرية التجارة، وأثناء أداء موظفيها لمهامهم الرقابية، يفرضون غرامات مالية على المخالفين للقوانين والتنظيمات المتعلقة بقطاع النشاط. فإذا تقرب الشخص المعاقب من الإدارة، وأبدى قبولا لتسديد الغرامة، يحررون محضر صلح بذلك، وبموجبه يسدد المعاقب الغرامة. أما إذا رفض أو لم يتقدم كليا إلى المصالح المعنية، فإنه يتعرض تلقائيا إلى متابعة قضائية جزائية.<sup>95</sup>

## 2/ المطاردة الإدارية:

تعد المصادرة في الأصل عقوبة جزائية (بمفهوم قانون العقوبات)، تتمثل في نقل ملكية مال معين إلى الدولة بدون مقابل. وقد جاءت المصادر الجزائية للأموال في البند (05) من المادة 09 من قانون العقوبات المعدل بموجب القانون 06-23 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006،<sup>96</sup> كعقوبة تكميلية. لتأتي بعد ذلك المادة 15 من قانون العقوبات، والمعدلة كذلك بالقانون 06-23 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، لتحدد وتضبط مفهوم المصادر الجزائية، مع وضع القيود التي قد ترد على هذا الإجراء بقولها: "المصادرة هي الأيلولة النهائية إلى الدولة لمال أو مجموعة أموال معينة، أو ما يعادل قيمتها عند الاقتضاء...".

<sup>94</sup> - محمد سعد فودة، المرجع السابق ص 118.

<sup>95</sup> - المادة 55 فقرة 02 من القانون 04 - 02، المشار إليه سابقا.

<sup>96</sup> - القانون 06-23 المؤرخ في 20/12/2006، يعدل و يتم الأمر 66-156 المؤرخ في 08 يونيو 1966، والمتضمن قانون العقوبات.

أما الفقرة الثانية من نفس المادة، فإنها تضع شروطاً، وضوابط للحكم بالمصادرة كعقوبة تكميلية في مجال قانون العقوبات، هذا في المجال الجزائي.

وإذا كان الأصل أنه لا يقضي بالمصادرة كعقوبة جزائية إلا بواسطة المحاكم الجزائية، إلا أنه طبقاً لقانون العقوبات الإداري، يكون للإدارة أن تقرر المصادرة كجزاء إداري تكميلي، تبعية أو أصلي لمواجهة بعض الجرائم الإدارية.<sup>97</sup>

ومن النادر وجود تطبيقات للمصادرة الإدارية "CONFISCATION" في التشريعات التي لم تأخذ بعد بنظام عام لقانون العقوبات الإدارية العامة. ومن أمثلة الدول التي تأخذ بقانون العقوبات الإداري، نجد ألمانيا.<sup>98</sup>

فهذا الأخير يقضي صراحة بتطبيق المصادرة كجزاء تبعية بشأن الجرائم الإدارية، بشرط أن يكون النص عليه صراحة، وذلك إذا كان الشيء المملوك للمخالف وقت صدور القرار ذا طبيعة تسبب أخطاراً للمجتمع، أو بعد استعماله في حد ذاته بصدد جريمة إدارية.

وتجدر الإشارة إلى أن مصطلح المصادرة، في إطار القانون المقارن، قد تكون له استعمالات لا تؤدي المضمون المقصود في هذا البحث. فنجد مثلاً المشرع السوري،<sup>99</sup> يستعمل مصطلح المصادرة للدلالة على نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة، على الرغم من أن هذا المصطلح يقصد به استملاك مال أو شراء جبري له، حيث تقوم به السلطة العامة في أحوال طارئة، في سبيل تحقيق الصالح العام، بل وقد تتعدى إلى العقارات، والمؤسسات الصناعية أو الزراعية.<sup>100</sup>

97 - محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص 126.

98 - قانون العقوبات الإداري الألماني OWIG ، 02 جانفي 1975.

99 - القانون السوري 550 المؤرخ 20/10/2003 و المتضمن جميع أنواع المصادرات العسكرية و المدنية.

100 - ألبرت سرحان، القانون الإداري الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، سوريا، بدون سنة، ص.495.

وبهذه المثابة يعتبر هذا الإجراء بمثابة إجراء إكراهي يوقع على الأفراد وفقا لمقتضيات المصلحة العامة. أما المصادرة المقصودة في هذا البحث، فتؤسس على مخالفة إدارية و تكون عبارة عن عقوبة.

وفي هذا الإطار نجد المادة 29 من قانون العقوبات الألماني التي تقضي بجواز مصادرة الفوائد غير المشروعة المتولدة عن الجريمة الإدارية، إذا كان المخالف يتعامل لمصلحة طرف آخر.<sup>101</sup>

كما أن المادة 20 من قانون العقوبات الإيطالية رقم 689 لسنة 1981،<sup>102</sup> تقضي بمنح الإدارة المختصة حق إعلان عقوبة المصادرة الإدارية كجزء تبعية اختياري، للأشياء المستخدمة في ارتكاب الفعل غير المشروع. وتلتزم الإدارة المختصة في كل الأحوال بمصادرة ما ينتج عن الجريمة الإدارية، وذلك على سبيل الوجوب.

ومن هنا يتضح بأن هذا القانون قد خص المصادرة، أو إن صح القول، حجز لها نظاما خاصا جدا، والتي قد تكون إما عقوبة تبعية، أو أصلية.

أما على المستوى الوطني وباعتبار العقوبات الإدارية غير مقننة كباقي العقوبات الأخرى (كقانون العقوبات في المادة الجزائية مثلا)، فإننا مع ذلك نجد بعض التطبيقات للمصادرة في إطار بعض القوانين الخاصة. فلقد أشارت إلى ذلك المادة 2/22 من قانون الجمارك تحت قسم حماية الملكية الفكرية، وهذا بموجب القانون 10-98 المؤرخ في 22 غشت 1998، حيث تنص:

"... تحظر عن الاستيراد مهما كان النظام الجمركي الذي وضعت فيه وتخضع إلى المصادرة البضائع الجزائرية أو الأجنبية المزيفة..."

<sup>101</sup> - للمزيد من المعلومات حول هذه المسألة، أنظر: محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص 127.

<sup>102</sup> - GEATANO D'AURIA, L'administration répressive en Italie, Annuaire européen d'administration publique, 1995, p..97.

وعلى غموض هذا النص، فإننا نجد الفقرة الأخيرة من نفس المادة تحيلنا على التنظيم فيما يتعلق بكيفيات تطبيق هذا النص. وبالفعل فقد صدر القرار عن وزير المالية المؤرخ في 15 يوليو 2002 الذي يحدد كيفيات تطبيق هذه المادة.<sup>103</sup>

ونظرا لخطورة الإجراء الردعي، في إطار القانون المقارن، أكد المشرع الألماني في قانون العقوبات الإداري OWIG، على شروط تضبط مشروعية هذا الإجراء. إن هذه الشروط تتعلق خاصة بالشيء محل المصادرة، بالإضافة إلى التناسب الذي سنتحدث عنه في حينه.

أما الشروط المتعلقة بالشيء محل المصادرة فهي:<sup>104</sup>

- 1- أن ينتمي الشيء محل المصادرة وقت صدور القرار بالمصادرة إلى المخالف.
- 2- أن يمثل الشيء محل المصادرة خطرا على المجتمع، أو يوجد احتمال استعماله في ارتكاب أفعال تشكل جريمة أو مخالفة إدارية (المادة 22 من القانون OWIG)

ورغم أن المنظومة التشريعية الجزائرية لا تملك قانونا خاصا بالعقوبات الإدارية، كما سبقت الإشارة إليه، إلا أنه ومع ذلك يوجد استعمال لعقوبة المصادرة، كما هو واضح مثلا من خلال المادتين 39 و 40 من القانون 02-04 المتعلق بتحديد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية، مع العلم أن هذه المادة الأخيرة تفرق بين نوعين من الحجز، وهما :

- الحجز العيني: كل حجز مادي للسلع.
- الحجز الاعتباري: كل حجز يتعلق بسلع لا يمكن مرتكب المخالفة أن يقدمها لسبب ما، سواء أكان هذا السبب إراديا، أو بحكم ظرف أجنبي. وفي هذه الحالة تحدد قيمة المواد المحجوزة على أساس سعر البيع المطبق من طرف مرتكب المخالفة، أو بالرجوع إلى سعر السوق. ويدفع المبلغ المالي الحاصل إلى الخزينة العمومية.

<sup>103</sup> - أشار إليه، أحسن بوسقيعة، قانون الجمارك في ضوء الممارسة القضائية (النص الكامل للقانون، وتعديلاته إلى غاية 22 جويلية 2009 مدعم بالاجتهاد القضائي)، منشورات بيرتي، طبعة 2009-2010، ص.289.

<sup>104</sup> - غنام محمد غنام، مقاله السابق، ص.324.

وهناك ما يعرف بقانون الحجز الإداري في التشريع المصري.<sup>105</sup> والمقصود به كافة الإجراءات التي تجيز للحكومة أو الأشخاص الاعتبارية العامة الحجز على أموال المدين كلها أو بعضها، ونزع ملكيتها لاستيفاء حقوقها.<sup>106</sup>

ومنه نستنتج أن هذا الحجز يكون بناء على علاقة مديونية مهما كان مصدرها، وليس بناء على خرق يقع على الأنظمة واللوائح، وهي الأفعال التي تشكل مخالفة إدارية، وتستوجب عقوبة إدارية عامة، بمفهوم القانون الإداري الجزائي المقصود في هذا البحث.<sup>107</sup>

### ثانياً: الجزاءات غير المالية:

بالإضافة إلى العقوبات المالية، تستطيع الإدارة فرض عقوبات أخرى غير مالية. وتتمثل هذه العقوبات في الحرمان من بعض الحقوق، والامتيازات.

وإذا كانت العقوبات غير المالية السالبة، أو المقيدة للحرية ترتبط بحكم الضرورة بالجزاء، وبالتالي تستبعد من مجال الجزاء الإداري، إذ يحظر حرمان أو تقييد أي حرية أساسية في شكل جزاء إداري، فإنه على النقيض من ذلك تعد العقوبات غير المالية السالبة أو المقيدة للحقوق ذات مكانة، وأهمية في مجال الجزاء الإداري.<sup>108</sup>

وبذلك تكون أغلب العقوبات غير المالية السالبة، أو المقيدة للحقوق أقصى في وقعها من العقوبات المالية بصفة عامة.

<sup>105</sup> - قانون الحجز الإداري المصري رقم 308 لسنة 1955.

<sup>106</sup> - عبد الفتاح مراد، التعليق على قانون الحجز الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، سنة 1996، ص.5.

<sup>107</sup> - سواء أكان بناء على التزام إرادي أو غير إرادي، أو التزام بموجب حكم قضائي ناتج عن فض خصومة ما.

<sup>108</sup> - محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص 135.

ونظرا لمساس العقوبات السالبة أو المقيدة للحقوق بشخص المخالف أكثر من مساسها بدمته المالية، فقد حرصت القوانين المختلفة (كالقانون الألماني،<sup>109</sup> والقانون الايطالي<sup>110</sup>) على تقييد سلطة الإدارة بفرض مثل تلك العقوبات التي يحتاج تطبيقها إلى احترام ضمانات متعددة يخشى عدم مراعاتها من قبل الإدارة.

ونركز في إطار هذا التصنيف على عقوبتي إلغاء الترخيص أو سحبه، وغلق المنشأة.

### 1/ سحب الترخيص:

يعد سحب الترخيص جزاء - أي كانت طبيعته - توقعه السلطة القضائية أو الإدارية على كل من يمارس النشاط الذي خوله له هذا الترخيص، على نحو مخالف للقوانين واللوائح.

وقد يتمثل سحب الترخيص في إلغاء ممارسة النشاط بصفة نهائية، أو وقف ممارسة النشاط لمدة مؤقتة، ذلك لأن الترخيص لا يمنح حقوقا، وإنما من القرارات الإدارية التي تولد حقوقا مكتسبة.

وبعد أن أشار الفقيه ايدث،<sup>111</sup> إلى أنه ليس كل سحب للرخصة أو ترخيص أو سحب اعتماد يمثل عقوبة، ميز بين ثلاث طوائف من السحب:

الحالة الأولى تتمثل في أن بعض حالات السحب للرخص تكون واضحة، لأنها من قبيل الإجراءات الوقائية، كالإجراءات الخاصة بالبوليس الإداري. كسحب تراخيص بعض المؤسسات الأجنبية التي يوجد بها نظام خاص للترخيص (المؤسسة الفرنسية

<sup>109</sup> - Pour plus de détails voir : Michel FROMONT, Administration répressive en ALLEMAGNE, Annuaire européen d'administration publique, presse universitaire D'AIX – Marseille, France, 1995, p.283.

<sup>110</sup> - Loi n° 689 de 1981, pour plus de détails voir: Gaetano D'AURIA, Administration répressive en ITALIE, Annuaire européen d'administration publique, presse universitaire D'AIX – Marseille, France, 1995, p.105.

<sup>111</sup> - أشار إليه، محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص.138.

الروسية(REC)، وبعض حالات السحب الخاصة بتشغيل، واستثمار مؤسسة كتشغيل حانة، أو ممارسة نشاط.

والحالة الثانية تكون في شكل ردعي. فيكون هدفها معاقبة الشخص الذي أخل بالالتزامات التي منح الترخيص على أساس الالتزام بها.

أما الحالة الثالثة، فإنها تتمثل في مجموعة من الإجراءات الخاصة بسحب اعتماد، أو موافقة يصعب وصفها بأنها وقائية، أو ردعية. ويكون الفصل فيها على أساس دافع إصدارها (مجلس الدولة الفرنسي 6 مارس 1970).<sup>112</sup>

وبغرض مواجهة هذه الصعوبة في التكييف، يجدر بنا الوقوف على قصد الإدارة من وراء القرار القاضي بسحب الرخصة، من أجل القول أنه ردعي أم وقائي؟

وإن سحب الترخيص يجد مجاله الرئيسي في مواد قانون المرور، إذ يكون للإدارة أن تقرر سحب رخصة القيادة في حالات محددة بنص القانون.

ومن أمثلة ذلك ما جاءت به المادة 93 من القانون 03-09 الخاص بالمرور والأمن عبر الطرقات في فقرتها الخامسة،<sup>113</sup> حيث تنص على أنه: "...ومع انقضاء هذا الأجل، وفي حالة عدم دفع الغرامة الجزافية بعدها الأدنى، يرفع مبلغ الغرامة الجزافية بعدها الأقصى، وتقوم لجنة التعليق المختصة بتعليق رخصة السياقة لمدة شهرين(2)..."، والمادة 96 من نفس القانون حيث تنص على أنه: "تحدد مدة تعليق رخصة السياقة بثلاث(3) أشهر في الحالات المنصوص عليها في الحالات 1 إلى 10 من النقطة ج، و بستة أشهر في الحالات المنصوص عليها في الحالات 1 إلى 17 من النقطة د من المادة أعلاه...".

<sup>112</sup> - Le juge n'est pas tenu par la dénomination retenue (taxe ou surtaxe) par le texte instituant le prélèvement mais peut le requalifier de rémunération de services rendus. C.E., 15 mars 1961, Sieurs Vanuini: Rec. C.E., p.184.

<sup>113</sup> - القانون المرجعي رقم 03-09 المشار إليه سابقا.

لكن وفي إطار هذا القانون، يجب أن نفرق بين إجراءات متباينين، لكنهما قد يبدوان مترادفين، وهما الاحتفاظ برخصة السياقة، وسحب رخصة السياقة. فالاحتفاظ يختلف عن السحب، وذلك بصريح العبارة في نفس القانون.

فالاحتفاظ برخصة السيارة يمكن صاحبها من ممارسة السياقة كأى شخص آخر غير معاقب. وهو بذلك يعد مجرد إجراء يحث المعاقب على دفع الغرامة الجزافية، ويمكن الإدارة من تحصيل مبالغ الغرامات المالية المسلطة على المخالفين.<sup>114</sup>

إلا أن الاحتفاظ، وبعد مرور المدة الزمنية المحددة قانونا يتحول إلى سحب. وبذلك لا مجال للخاط بين الاحتفاظ، وسحب رخصة السياقة. فالاحتفاظ برخصة السياقة يعتبر إجراء تحفظيا وليس ردعيا. ويمكن أيضا التأكد من ذلك خلال كلمة السيد وزير النقل، للبرلمان التي ألقاها في إطار المناقشات، والمداومات التي سبقت التصويت على القانون 03-09 المعدل والمتمم للقانون رقم 01-04 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرقات وسلامتها وأمنها.<sup>115</sup>

ودائما في إطار سحب الرخصة المسبقة الواجب توافرها، نشير إلى المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 97 - 254 والتي تقضي بأنه: " يتم سحب الرخصة المسبقة للإنتاج و/أو الاستيراد عقب إنذار كتابي توجهه مصالح مديرية المنافسة والأسعار المختصة إقليميا إلى صاحب الرخصة، وتدعوه فيه لامتنال التشريع والتنظيم المعمول بهما في أجل شهر واحد من تاريخ التبليغ ".<sup>116</sup>

## 2/ غلق المنشأة: (La fermeture d'établissement)

بموجب هذه المكنة القانونية، يمنح المشرع الجهة الإدارية المعنية بالنشاط، الحق في غلق المنشأة التي تخالف القانون غلقا إداريا، دون انتظار المحاكمة الجزائية إن وجدت، ويصدر بذلك قرارا بالغلق.

<sup>114</sup> - المادة 01/93 من القانون 09 - 03 المشار إليه سابقا .

<sup>115</sup> - المجلس الشعبي الوطني، السنة الثالثة رقم 126، ص. 16.

<sup>116</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 97 - 254 مؤرخ في 03 ربيع الأول عام 1418 الموافق 08 يوليو 1997 .

ورغم أن غلق المنشأة يصيب المخالف في ذمته المالية، إذ تنقطع إيراداته، إلا أن غلق المنشأة ينصب في جانبه الأكبر على تقييد، أو منع حق الفرد في استغلال المنشأة التي يمتلكها، أو يستأجرها لتحقيق الأهداف التي يسعى إليها.

وإذا كان غلق المنشأة يشبه المصادرة في أنه يمنع الاستغلال التجاري للمنشأة، إلا أن غلق المنشأة يختلف عن المصادرة في أن المنشأة المغلقة لا تباع لحساب الدولة، بل تظل دائما في ذمة صاحبها، حتى ولو في حالة الغلق النهائي.

ومن جانب آخر، فغلق المنشأة يختلف عن سحب الترخيص بمزاولة عمل معين، إذ يعد هذا الأخير أوسع مجالا من غلق المنشأة، لأنه يتمتع معه على المعاقب مزاولة عمله، ليس فقط بالنسبة للمنشأة التي تقرر إغلاقها، بل وفي أي منشأة أخرى من طبيعتها.

في هذا السياق، يمكن أن نستشهد بالمادة 46 من القانون 04 - 02 المطبق على الممارسات التجارية (المشار إليه سابقا)، حيث أننا نجد ها تقضي بإمكانية اتخاذ قرار بالغلق المؤقت، الذي لا يتجاوز 30 يوما، وذلك من طرف والي الولاية، وبناء على اقتراح من المدير الولائي المكلف بالتجارة. وهذا في حالة مخالفة بعض الأحكام الواردة في نفس القانون.<sup>117</sup>

دائما في قرار الغلق الإداري، نشير إلى ما جاءت به المادة 31 من القانون 04-08 المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية،<sup>118</sup> خاصة في فقرتها الأولى التي تنص على إجراء الغلق كعقوبة تتخذ ضد الأشخاص الاعتبارية، أو الطبيعية الذين يمارسون أنشطة تجارية قارة دون التسجيل في السجل التجاري، وذلك إلى غاية تسوية وضعيتهم تجاه أحكام القانون. هذا بالإضافة إلى الغرامة المالية التي قد توقع على المخلف والتي تتراوح بين 10.000 دج و 100.000 دج.

<sup>117</sup> - قرار ولائي رقم 1018 لسنة 2009، مجموعة العقود الإدارية، مديرية التنظيم والشؤون العامة مصلحة الشؤون القانونية والمنازعات، أفريل، 2009، تلمسان.

<sup>118</sup> - قانون 04 - 08 مؤرخ 14 غشت 2004 والمتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، المؤرخ في 14 غشت 2004، الجريدة الرسمية رقم 52، سنة 2004.

كما أن الغلق الإداري يجد له محلا في المادة الضريبية، وبالتحديد في الضرائب المباشرة.<sup>119</sup> وفي هذا الصدد تنص المادة 392 تنص على أنه: "تقع المتابعات من طرف أعوان الإدارة المعتمدين أو المحضرين القضائيين، ويمكن كذلك أن يكلف بها فيما يخص الحجز التنفيذي المحضرين القضائيين، وتسبق المتابعات الصيغة التنفيذية التي تعطي للجدول من الوزارة المكلفة بالمالية، إجراءات التنفيذ تكون هي الغلق الإداري المؤقت للمحلات المهنية. إلا أن الغلق الإداري ... يجب أن يسبقه إلزام يمكن تبليغه يوم كامل بعد استحقاق الضريبة...". ومنه يمكن أن نخلص إلى أن الغلق الإداري في مادة الضرائب، يبقى مرتبطا بثلاث مراحل وهي الإلزام بالدفع، التبليغ، وأخيرا التنفيذ.<sup>120</sup>

وعلى سبيل المقارنة، نجد القانون الفرنسي من خلال المادة 62 من قانون تداول الخمر يسمح للمحافظ أو وزير الداخلية، باتخاذ قرار غلق المحلات لمدة لا تزيد على ستة أشهر حال مخالفة تلك المحلات لأحكام القانون. والمادة 629 فقرة 02 من قانون الصحة العامة لكل مندوب الجمهورية أو وزير الداخلية بغلق المنشآت التي تقع بها بعض الجرائم المتعلقة بالجواهر المخدرة، لمدة لا تتجاوز ثلاث أشهر.<sup>121</sup>

وقد ثار خلاف فقهي حول الطبيعة القانونية لغلق المنشأة، فيما إذا كان يعد عقوبة إدارية خالصة، أم مجرد تدبير تحفظي. وإن كان الرأي القائل بأن غلق المنشأة له طبيعة خاصة تجمع بين خصائص كل من العقوبة الإدارية والتدبير التحفظي، فإن غلق المنشأة تغلب عليه طبيعة التدبير الاحترازي، إلا أنه فرض في حالات عديدة وهو يحمل في مضمونه معنى العقاب،<sup>122</sup> وخاصة في تلك الحالات التي يتقرر فيها كجزاء وحيد.<sup>123</sup>

<sup>119</sup> - المادة 392 المعدلة بالمادة 17 من قانون الضرائب المباشرة المؤرخ 2000/12/24 الجريدة الرسمية رقم 80، لسنة 2000.

<sup>120</sup> - فؤاد حجري، المرجع السابق، ص.82.

<sup>121</sup> - للمزيد من المعلومات حول هذه المسألة، انظر: محمد جمال عثمان جبريل، الترخيص الإداري - دراسة مقارنة-، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1992، ص 431.

<sup>122</sup> - محمد سعد فودة، المرجع سابق، ص.143.

<sup>123</sup> - أمين مصطفى محمد، المرجع سابق، ص 253 .

### الفرع الثاني: التصنيف القانوني:

وفقا لهذا التصنيف، تكون العقوبات الإدارية مرتبطة بطابعها، وذلك بالنظر إلى كونها أساسية، تبعية، أو تكميلية. كما أن هناك عقوبات تركز على مدتها باعتبارها نهائية، أو مؤقتة.

#### أولا: العقوبات الأصلية، التبعية والتكميلية:

يعتمد المعيار الأساسي في تقسيم الجزاءات إلى أصلية وغير أصلية، على مدى كفاية تلك الجزاءات، أو قدرتها على الوفاء بكافة الغايات المرجوة منها. ويقصد بالجزاءات التبعية تلك التي تترتب بنص القانون كأثر تبعي وحتمي للحكم، أو لتوقيع الجزاء الأصلي، بحيث ترتبط به، وتلحق بتنفيذه على المحكوم عليه دون حاجة للحكم بها استقلالا.<sup>124</sup>

ويقصد بالجزاءات التكميلية، تلك التي نص عليها المشرع ليكمل بها رفع العقوبة الأصلية محددة الجزاء التام، إذا رأى القاضي ضرورة لذلك. ولذا فإن تطبيقها، وتنفيذها يتطلب ضرورة احتواء الحكم عليها، ونطق القاضي بها.<sup>125</sup>

وعلى سبيل الاستدلال، يمكننا الاستعانة بما جاءت به المادتين 31 و 32 من القانون 08-04 والمتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية.<sup>126</sup> فالمادة 31 منه تنص على ما يلي: " يقوم الأعوان المؤهلون والذكورون في المادة 30 أعلاه بغلق محل كل شخص طبيعي أو اعتباري يمارس نشاطا تجاريا قارًا دون التسجيل في السجل التجاري إلى غاية تسوية مرتكب الجريمة الوضعية.

<sup>124</sup> - محمد سامي الشوا ، المرجع السابق ، ص 179 .

<sup>125</sup> - محمد سعد فودة ، المرجع السابق ، ص 152 .

<sup>126</sup> - القانون المرجعي 04 - 08 المشار إليه سابقا.

زيادة على إجراء الغلق، يعاقب مرتكب الجريمة بغرامة من 10.000 دج إلى 100.000 دج". ومنه، فإن هذه المادة تقضي بعقوبة أصلية، وهي الغلق المقرون بشرط فاسخ وهو تسوية الوضعية، بالإضافة إلى عقوبة تبعية، وهي الغرامة المالية.

وبذلك فإن المادة 31 أعلاه تستتبع مباشرة إجراء الغلق، لأن الفقرة الثانية جاءت واضحة بقولها "زيادة على إجراء الغلق"، أي أن الجزاء لا يكتمل إلا إذا اقترن الغلق بالغرامة وبصورة حتمية، لا مجال للإدارة المعاقبة في الاختيار بين العقوبتين.

في حين وخلافاً لذلك، نجد المادة 32 من نفس القانون تنص صراحة على أنه "يعاقب التجار الذين يمارسون أنشطة تجارية غير قارة دون التسجيل في السجل التجاري بغرامة من 5.000 دج إلى 50.000 دج".

زيادة على هذه العقوبة، يجوز لأعوان الرقابة المؤهلين والمذكورين في المادة 30 أعلاه، القيام بحجز سلع مرتكب الجريمة، وعند الاقتضاء حجز وسيلة أو وسائل النقل المستعملة...".

من خلال صياغة هذه المادة، نلاحظ أن مضمونها يحوي عقوبة أصلية، وهي الغرامة المالية (فقرة أولى)، بالإضافة إلى الحجز على السلع موضوع التداول ووسائل نقلها، لكن بصورة جوازية، الأمر الذي يجعل هذه العقوبة (فقرة ثانية) عقوبة تكميلية "...يجوز لأعوان الرقابة...". أي أن عقوبة الحجز لا تستتبع بالضرورة الغرامة المالية، وبذلك فإن العقوبة الأصلية كافية،<sup>127</sup> وتعني عن العقوبات الأخرى (التكميلية والتبعية)، لأنها تؤدي الغايات المرجوة منها، والمتمثلة أساساً في ردع المخالف.

ودائماً في إطار العقوبة الإدارية التكميلية نجد ما ورد بنص المادة 48 من القانون 08-04 المشار إليه سابقاً، والتي تنص على جواز نشر القرار القاضي بالعقوبة الإدارية، أو

<sup>127</sup> - للتوضيح تجدر الإشارة إلى أن الحجز لا يعني بالضرورة المصادرة، لأن الحجز إجراء أولي قد يتبع بالمصادرة كمرحلة أخيرة، ولكن ليس بصورة حتمية. ومنه نستخلص أن الحجز هو إجراء تحفظي (أولي) يوقع على السلع موضوع المخالفات المصير الذي تؤول إليه في النهاية. أنظر: المواد 43 و 44 و 45 من القانون 04 - 08 المشار إليه سابقاً .

خلاصة منه في الصحافة الوطنية، أو لصقها بأحرف بارزة في الأماكن التي يحددها الوالي المختص إقليمياً.

وبذلك يعتبر إجراء النشر عقوبة إدارية تكميلية لها هدفان أساسيان على الأقل: الأول خاص بشخص المعاقب، وما قد يلحقه من أضرار جراء التشهير بسمعته. والثاني خاص بحماية الغير حسن النية، خاصة وأن الوسط، والتعامل التجاري يقتضي تكريس قاعدة الائتمان والثقة، نظراً لطبيعة المعاملات التجارية، والتي تتميز بالخصائص المعروفة عنها.<sup>128</sup>

### ثانياً: العقوبات النهائية والعقوبات المؤقتة:

تتنوع العقوبات الإدارية من هذه الزاوية وفقاً لمدتها، حيث تعتبر الغالبية منها بمثابة عقوبات نهائية، بينما تعد الأقلية منها بمثابة عقوبات مؤقتة. ومع ذلك هناك عدد من التدابير المؤقتة لا تندرج في مجموعة العقوبات المؤقتة، لأنها لا تستهدف الغاية الردعية التي يتسم بها الجزاء الإداري، كالتدابير التحفظية، وتدابير الحماية، وتدابير الضبط.<sup>129</sup>

والعقوبات المؤقتة قد تكون ذات طابع شخصي، كوقف رخصة السياقة مدة معينة في مواجهة السائق الذي لا يحترم بعض الالتزامات. ومثال ذلك ما جاء بنص المادة 95 من القانون 09 - 03 المشار إليه سابقاً بقولها: " يمكن اللجنة المختصة عندما يحال عليها محضراً ثابت إحدى المخالفات المبينة في المادة 94 أعلاه ، أن تقرر تعليق رخصة السياقة. يحدد تنظيم لجنة التعليق وعملها عن طريق التنظيم ". بعد ذلك تأتي المادة 96 من نفس القانون المبين أعلاه لتحديد فترة التعليق لرخصة السياقة من ثلاثة (3) أشهر إلى 6 أشهر حسب الحالة .

<sup>128</sup> - راشد راشد، الأوراق التجارية الإفلاس والتسوية القضائية في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية،

الجزائر، 1987، ص.7.

<sup>129</sup> - محمد سامي الشوا، المرجع السابق ، ص.154.

وبذلك يكون التعليق الخاص برخصة السياقة مقرون بأجل، مما يجعل هذه العقوبة عقوبة إدارية مؤقتة، يفقد خلالها الشخص المعاقب القدرة على السياقة .

وفي هذا السياق، يمكننا الإشارة إلى الفرق بين تعليق رخصة السياقة وإلغائها. فالتعليق مقرون دائماً بمدة زمنية محددة، سواء طال أو قصرت. أما الإلغاء، فيعني أن الشخص لا يملك القدرة نهائياً على السياقة، حيث يجب عليه لاسترجاعها أن يعيد إجراءات الحصول عليها من جديد، وكأنه لم يتمتع بها قط.<sup>130</sup>

ونظراً لخطورة هذا الإجراء، أي إلغاء رخصة السياقة، فإن الأمر 03-09 لم يعط هذه الصلاحية إلا للجهات القضائية، وذلك في إطار المتابعات الجزائية للمتهمين في مفهوم هذا القانون، باعتبار أن القضاء يشكل ضماناً أكثر، مقارنة مع لجنة تعليق رخصة السياقة. وبهذا فإن إلغاء رخصة السياقة لا يعد عقوبة إدارية عامة، بل عقوبة جزائية محضة بمفهوم قانون العقوبات (وبذلك يستبعد من الدراسة في إطار هذا البحث).

ودائماً في إطار العقوبات الإدارية العامة المؤقتة، يمكننا أن نشير أيضاً إلى ما جاء به القانون 08-04 المشار إليه سابقاً بموجب المادة 31 منه التي تقضي بالغلق الإداري للمحل المخصص لممارسة النشاط التجاري، في حالة مخالفة أحكام المادة 30 من نفس القانون، وذلك إلى غاية تصحيح الوضعية، أو بعبارة أخرى تصحيح التصرفات الالاقانونية محل المخالفة الإدارية.

### المطلب الثاني: العقوبات الشخصية والعينية:

ومن هذه الزاوية، فإن المعول عليه هو ما تنصب عليه العقوبات الإدارية. فإن كانت تتعلق بشخص المخالف، فإن العقوبات في هذه الحالة تعد شخصية على النحو الذي بيناه خلال تناولنا للعقوبات المالية أو العقوبات المؤقتة، من ذلك الغرامة الإدارية، ووقف رخصة السياقة.

<sup>130</sup> - المادة 99 من الأمر 03-09 المشار إليه سابقاً.

أما إذا كانت تلك العقوبات تنصب على حق عيني، كالإزالة، التصحيح، الاستكمال أو هدم الأعمال المخالفة، أو إيقاف برنامج إذاعي كان أو تلفزيوني، أو الاتفاق المؤقت لاستغلال منشأة، فإن تلك العقوبات تعد عينية.<sup>131</sup>

وفي هذا المقام سيتم تناول أبرز العقوبات العينية بشيء من التفصيل بعد أن تحدثنا عن باقي الجزاءات الإدارية خلال هذا الفصل. ونخص بالذكر عقوبة الإزالة، التي تجد مجالاً لها خاصة في إطار قوانين التهيئة والتعمير (الفرع الأول)، الذي نحاول من خلاله فصل مفهوم الإزالة عما يشابهه من الإجراءات على اعتبار أن المشرع استعملهما كمصطلحين مترادفين.

وبهذه المناسبة، نغتنم هذا المطالب للحديث عن طرد الأجنبي كإجراء ردي تتخذه السلطات المخولة قانوناً، من أجل مواجهة بعض الأوضاع غير القانونية، والذي سنخصص له (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: عقوبة الإزالة:

الإزالة كعقوبة، مصطلح قانوني يعني نقض المبنى أو البناء، وإزالته، ومحوه من النسيج العمراني كلياً أو جزئياً كما هو الشأن بالنسبة للهدم. ولكن هذه المرة لأسباب قانونية، ومادية، أو موضوعية مختلفة، تتمثل خاصة في إقامة المبنى وتشيدته بالمخالفة لأحكام قانون البناء، ومواصفات رخصة البناء الممنوحة مسبقاً.<sup>132</sup>

وعلى العموم، فالإزالة تعني إعدام الأعمال المخالفة ورفع آثارها من الوجود ومحوها محو كلياً.<sup>133</sup>

<sup>131</sup> - محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص. 154 .

<sup>132</sup> - عزاوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، 2007، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ص. 704.

<sup>133</sup> - محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص. 155.

ويصدر قرار الإزالة هذا، باعتباره قرارا إداريا تنفيذيا، من الجهة الإدارية المختصة. وهو إجراء ردعي أو زجري، يحمل في ثناياه طابع العقاب لا الوقاية. وهذا بعد استنفاد الإجراءات الوقائية الأخرى المتمثلة خاصة في أمر وقف تنفيذ الأعمال المخالفة لقانون، ورخصة البناء، وكذلك الأمر بتصحيحها وتحقيق مطابقتها للقانون، إن كانت قد أنجزت، أو شرع في إنجازها على النحو السابق بيانه أعلاه. وقد يتجاوز الإجراء الردعي في هذا المجال صفة وطبيعة القرار الإداري إلى الإجراء الردعي القضائي الجنائي.<sup>134</sup>

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن إجرائي التصحيح والإزالة قد يشتركان في الطبيعة، وهي تصويب المباني المخالفة للقانون، إما بإزالتها إذا كان لا يمكن تصويبها إلا بالإزالة، أو بالتصحيح إذا أمكن تصويبها في إطار أحكام القانون.

أما الاختلاف، فيتجسد في الدرجة أو الحدة، على اعتبار أن الإزالة قد ترد على العقار بأكمله أو جزء منه. أما التصحيح فلا يرد إلا على الجزء المخالف للاشتراطات الفنية، مع بقاء العقاب قائما.<sup>135</sup>

ومنه يمكننا القول أن الإزالة كعقوبة تشمل التصحيح، والعكس غير صحيح. وعلى سبيل المثال نذكر المادة 73 خاصة فقرتها الثانية التي تنص على عقوبة الإزالة من القانون 15-08 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها (المشار إليه سابقا). فهذه المادة تنص على عقوبة الإزالة بعبارة "إعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية" وهو في الحقيقة تعريف لعقوبة الإزالة.

وإذا كان الفرق بين عقوبتي الإزالة والتصحيح، يبدو سهلا، فإن الأمر ليس كذلك عند الحديث عن عقوبة الهدم، خاصة إذا علمنا أن المشرع الجزائري استعملهما كمصطلحين مترادفين. فما الفرق بينهما؟<sup>136</sup>

<sup>134</sup> - عزاوي عبد الرحمان، الأطروحة السابقة، ص. 704.

<sup>135</sup> - حامد الشريف، الطعن في القرارات الإدارية في المباني أمام مجلس الدولة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، طبعة ثانية، 2003، ص. 13.

<sup>136</sup> - عزاوي عبد الرحمان، رسالة الدكتوراه المشار إليها سابقا، ص. 699.

للإجابة على هذه الجزئية، نشير إلى أن المشرع الجزائري استعمل مصطلح "الهدم" لنقض البناء الآيل للسقوط، أو الانهيار لأسباب أمنية، حفاظا على سلامة الأفراد من المارة والمجاورين للمبنى المهدد بالانهيار والسقوط.<sup>137</sup>

ومن ثم فهو إجراء ضبطي، يهدف إلى حماية النظام العام، أو حتى استجابة لطلب صاحب المبنى، أو البناء لأغراض تقنية، أو تجارية، أو عملية بهدف إعادة تهيئة العقار، وتخصيصه لهدف، أو نشاط آخر.

والقاعدة أن يصدر بالهدم قرار إداري خاص، هو قرار "رخصة الهدم" بطلب من مالك المبنى طبقا لأحكام المادة 60 وما بعدها من القانون 90 - 29،<sup>138</sup> وخاصة المادتين 61 و75 من المرسوم التنفيذي رقم 91 - 176.<sup>139</sup>

وهكذا نصت المادة 62 من المرسوم التنفيذي 91 - 176 مؤكدة أهمية الطلب في إصدار رخصة الهدم على أنه "يبغي أن يتقدم بطلب رخصة الهدم والتوقيع عليه من مالك البناية الآيلة للهدم أو موكله أو الهيئة العمومية المخصصة التي عليها أن تقدم عند الاقتضاء الوثائق التالية...".

والمفقت للانتباه في نص المادة، هو وجوب تقديم مبررات ودوافع طلب الهدم، وكذا بيان المعطيات، والشروط الفعلية الحالية لشغل العقار، واستعماله.

ومما تقدم، يمكن القول بأن القاعدة تتمثل في أنه لا يمكن أن نكيف قرار الهدم، على أنه قرار إداري ردي (عقابي)، لأنه يصدر استجابة لرغبة الطالب.

<sup>137</sup> - عزاوي عبد الرحمان، رسالة الدكتوراه المشار إليها سابقا، ص.700.

<sup>138</sup> - القانون 90 - 29 المؤرخ 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة والتعمير، سنة 1990، جريدة رسمية رقم 52.

<sup>139</sup> - المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ 1991/05/25، يحدد كيفية تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة، وشهادة التقسيم ورخصة البناء، وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليمها، الجريدة الرسمية رقم 26 لسنة 1991. معدل بالمرسوم التنفيذي رقم 06-03 المؤرخ في 7 يناير 2006، الجريدة الرسمية رقم 1 لسنة 2006 .

أما الاستثناء من ذلك، فإن قرار الهدم لا يكون صادراً ضد إرادة الباني، إلا عندما لا يبادر هذا الأخير بالسعي إلى هدمه لتفادي الإضرار بالغير من الجيران، ومستعملي الطريق العمومي، أو ممارسي حق التطرق. لتأتي المبادرة هنا من جهة الإدارة، ولكن باعتبارها سلطة ضبط إداري مكلفة بتحقيق الرعاية والأمن للأشخاص، من جيران المبنى الآيل للسقوط، أو مستعملي الطريق المجاور له.

وعلى العموم، فإن المشرع استعمل مصطلحا واحدا (لم يفرق بين الإزالة والهدم رغم التباين الموجود بينهما) لمواجهة حالات مختلفة، لأوضاع العقار القانونية محل إجراء الهدم، أو الإزالة.

هذا الخلط الذي يتضح جليا من خلال استقراء المواد من 60 إلى 69 ومن 76 مكرر 3 إلى 76 مكرر 5 من القانون 90 - 29 والمواد 61 إلى 78 من المرسوم التنفيذي 91 - 176، والمادة 1 / 71 من القانون 90 - 08 المتضمن قانون البلدية.<sup>140</sup>

وأمام حالة عدم التحديد هذه، فإن الأمر يستدعي اهتماما أكبر من قبل الجهات المختصة بوضع النصوص القانونية. وهذا ما من شأنه تحقيق الانسجام المفقود بتوضيح دور السلطة الإدارية في الموضوع، بالنظر لصلاحيات سلطة الضبط الإداري التي يحوزها رئيس المجلس الشعبي البلدي.

<sup>140</sup> - القانون 90 - 08 المؤرخ 07/04/1990 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1990.

### الفرع الثاني: طرد الأجانب:

من مسلمات الواقع، ضرورة التمييز بين المواطنين والأجانب من حيث الحقوق التي يتمتعون بها.<sup>141</sup> لهذا الغرض نجد أن معظم الدول عملت على وضع القواعد القانونية التي تضمن تحقيق هذا الغرض.<sup>142</sup>

ومن هذه الدول نجد الجزائر، التي بادرت ومنذ السنوات الأولى للاستقلال بوضع الترتيبات القانونية والتنظيمية الكفيلة بضمان إقامة الأجانب وتقلهم فيها، بصدور الأمر 211-66 المتعلق بوضعية الأجانب في الجزائر.<sup>143</sup>

إلا أنه، وبعد مرور واحد وأربعون سنة من صدور هذا الأمر، كان من الضروري إلغائه، وإعادة النظر في أحكامه بما يتماشى مع المعطيات الحديثة والمستجدات الوطنية والدولية.<sup>144</sup>

ولقد تجسد ذلك فعلا، حيث صدر في هذا الصدد القانون 11-08، الذي جاء بما مجموعه اثنتين وخمسين مادة توزعت أحكامها عبر تسعة فصول، تمحورت في مجملها حول إدراج تسهيلات جديدة لدخول الأجانب إلى الجزائر، تقلهم، وحتى إقامتهم، هذا من جهة.<sup>145</sup>

<sup>141</sup> - أحمد عبد الحميد عشوش وعمر أبو بكر باخشب، أحكام الجنسية ومركز الأجنبي في دول مجلس التعاون الخليجي، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1990، ص.410.

<sup>142</sup> - وهذه في الحقيقة مسألة ونتيجة منطقية إن لم نقل حتمية لرابطة المواطنة أو ما يعبر عنها بالجنسية، ومقابل ما تفرضه من التزامات على من يتمتع بها.

<sup>143</sup> - ولعل سبب هذا الاهتمام البالغ، كان على اعتبار الجزائر دولة حديثة العهد بالاستقلال، وكانت تعرف فعلا معنى التواجد الأجنبي نتيجة الاضطهاد الذي عاشه الشعب الجزائري من جراء التواجد الفرنسي في التراب الوطني.

<sup>144</sup> - على اعتبار أن الموضوع له بعد دولي يتعدى الخصوصيات الداخلية، فالجزائر ترتبط بعدة اتفاقيات بالدول الأخرى والتي تتضمن بعض شروط معاملة رعاياهم داخل ترابنا الوطني. خاصة بعد الانفتاح الذي عرفته الجزائر بسبب فتح الاستثمار الأجنبي(ضف إلى ذلك أن هذا المجال يحكمه مبدأ المعاملة بالمثل).

<sup>145</sup> - القانون 11-08 المتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتقلهم فيها، المؤرخ 25 يونيو 2008، الجريدة الرسمية رقم 36، سنة 2008.

ومن جهة أخرى، عمل القانون على تحديث التدابير الجزائية، والمرتبطة بمخالفة التشريع، كتجريم العبور غير الشرعي للحدود، وطرده كل أجنبي دخل بصفة غير شرعية إلى الإقليم الوطني، وكذا إبعاد كل أجنبي يمس بالنظام العام.<sup>146</sup>

ونظرا لأن موضوع البحث يتعلق بالعقوبات الإدارية، فسيتم التركيز على الجانب الردعي لهذا القانون، على الأخص ما تعلق منه بالردع الإداري (دون الخوض في المتابعات الجزائية التي جاء بها هذا القانون).

لهذا الغرض نذكر المادة 36 من القانون 08-11 أعلاه والتي جاء نصها كالآتي: " يمكن طرد الأجنبي الذي يدخل إلى الجزائر بصفة غير شرعية أو يقيم بصفة غير قانونية على الإقليم الجزائري، إلى الحدود بقرار صادر عن الوالي المختص إقليميا، إلا في حالة تسوية وضعيته الإدارية".

وعليه جاء نص المادة بمخالفتين إداريتين يترتب على كل واحدة منهما عقوبة الطرد الإداري، هما الدخول بصفة شرعية للتراب الوطني، والإقامة غير القانونية في الجزائر.

أما الدخول غير الشرعي، فيمكن فهمه من خلال أحكام المادة 07 فقرة أولى من القانون أعلاه، التي تنص على أنه: "مع مراعاة الاتفاقيات الدولية الخاصة باللاجئين وعديمي الجنسية المصادق عليها من قبل الدولة الجزائرية، يتعين على كل أجنبي يصل إلى الإقليم الجزائري أن يتقدم لدى السلطات المختصة المكلفة بالمراقبة على مستوى مراكز الحدود حاملا جواز سفر مسلم له من دولته، أو كل وثيقة أخرى قيد الصلاحية وممهورة، عند الاقتضاء، بالتأشيرة المشترطة الصادرة من السلطات المختصة، وكذا دفترا صحيا طبقا للتنظيم الصحي الدولي...".

<sup>146</sup> - مراد بسعيد، الطرد و/أو البعاد إلى الحدود في القانون الجزائري، مداخلة أقيمت بالملتقى الوطني، حول تنظيم العلاقات الدولية الخاصة - واقع متطور-، يومي 11 و 12 أبريل 2010، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة.

وعليه، يعتبر في حالة تواجد غير شرعي كل أجنبي دخل الجزائر دون استظهار الوثائق اللازمة و المتمثلة في جواز السفر و/أو التأشيرة حسب الحالة بالإضافة للدفتري الصحي. ضف إلى ذلك أن الأجنبي يجب أن يدخل التراب الوطني عبر النقاط المخصصة لهذا الغرض (مطارات، موانئ، أو نقاط العبور البرية الحدودية).

وبناء على ما تقدم، يتعرض لعقوبة الطرد كل أجنبي يضبط داخل التراب الوطني دون احترام الشروط المقررة في المادة 07، والمادة 36 أعلاه.

في حين أن الأجنبي يكون في حالة إقامة غير شرعية، إذا لم يتحصل الأجنبي على بطاقة الإقامة من المصالح المعنية بعد توافر الشروط المقررة قانونا. فطبقا لنص المادة 16 من القانون 11-08 فقرة 01 و02، "يعتبر مقيما الأجنبي الذي يرغب في تثبيت إقامته الفعلية والمعتادة والدائمة في الجزائر، والذي رخص له بذلك بتسليمه بطاقة المقيم من قبل ولاية مكان إقامته مدة صلاحيتها سنتان (2). تشترط بطاقة المقيم الأجنبي بمجرد بلوغه ثمانين عشر (18) سنة كاملة، ما لم تنص اتفاقات المعاملة بالمثل على خلاف ذلك...".

وبناء على ما تقدم، يعتبر في حالة إقامة غير شرعية كل شخص أجنبي لم تتوفر فيه الأحكام والضوابط المفروضة بموجب المادة أعلاه.

وفي كلتا الحالتين، يكون الأجنبي الموجود في المركزين القانونيين السابقين (سواء تواجد غير شرعي أو مقيم غير شرعي) محلا لعقوبة الطرد، بموجب القرار الصادر عن الوالي المختص إقليميا، أي والي الولاية التي ضبط فيها الأجنبي في حالة تواجد أو إقامة فعلية.

وعليه، نقول أن الطرد يعتبر عقوبة إدارية عامة.<sup>147</sup> على أن هناك من يقول أنها تدبير ضبطي وقائي وبامتياز.<sup>148</sup> وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري من خلال المادة 30

147 - بالمفهوم الذي جاءت به المادة 36 المشار إليها.

148 - «En réalité, l'expulsion est un acte de police administrative, un acte préventif, comme le jugent régulièrement le Conseil d'Etat, mais également la Cour européenne des droits de l'homme. Il s'agit de prévenir un nouveau trouble de l'ordre public et si l'administration prend en considération les faits répréhensibles commis par l'étranger dans le passé, elle le fait pour évaluer la dangerosité de l'intéressé et la probabilité de nouveaux troubles à l'ordre public de sa part, probabilité qu'elle évalue

من القانون 11-08 المشار إليه سابقا بقوله: "علاوة على الأحكام المقررة في المادة 22 (الفقرة 03) أعلاه، فإن إبعاد الأجنبي خارج الإقليم الجزائري يمكن أن يتخذ بموجب قرار صادر عن وزير الداخلية، في الحالات التالية:

1- إذا تبين للسلطات الإدارية أن وجوده في الجزائر يشكل تهديدا للنظام العام و/أو أمن الدولة.

2- إذا صدر في حقه حكم أو قرار قضائي نهائي يتضمن عقوبة سالبة للحرية بسبب ارتكابه جنائية أو جنحة...".<sup>149</sup>

يتضح من خلال المادة أعلاه أن الطرد قد يكون بناء على اعتبارات وقائية محضة. لكن عند استقراء نص المادة 36 من نفس القانون، والمشار إليها سابقا لا نجد أي عبارة تفرض إجراء الطرد بسبب المساس بالنظام العام، بل وأكثر من ذلك، حددت المادة حالتين هما الأجنبي الذي يدخل إلى الجزائر بصفة غير شرعية، أو يقيم بصفة غير قانونية على الإقليم الجزائري، وكلتا الحالتين الأخيرتين لا تعبر عن خطر محتمل يهدد النظام العام، بل عن خرق فعلي للقوانين، والأنظمة المعمول بهما. مما يجعل الطرد إجراء إداريا ردعيا وليس وقائيا.<sup>150</sup> وذلك بالاستناد على ما تقدم من مبررات، خاصة عندما فرقنا بين الإجراء الضبطي والعقوبة الإدارية.

également en fonction de l'ensemble des éléments du dossier (insertion familiale, professionnelle, rapport socio-éducatif...). IL s'agit avant tout de se projeter dans le futur. La menace que l'étranger est susceptible de constituer, à l'avenir, pour l'ordre public justifie-t-elle son expulsion, compte tenu de sa situation personnelle et familiale? », Jean de CROONE La sanction administrative dans le droit des étrangers, A.J.D.A., 2001, Chroniques, p.60.

<sup>149</sup> - مع الإشارة إلى أن المشرع الجزائري قد أخلط بين إجراءين مختلفين هما الطرد والإبعاد على اختلافهما، حيث استعمل مصطلح الإبعاد للدلالة على الطرد.

<sup>150</sup> - وهذا ما يميز في الحقيقة العقوبة الإدارية عن غيرها من الإجراءات الإدارية، وهو ما يعبر عنه بمعيار النهائية. «La sanction administrative se caractérise par sa finalité répressive, elle punit un manquement à une obligation...», Mireille DELMAS-MARTY et Catherine TEITGEN-COLLY, op.Cit, p.44

إن الإدارة لها القدرة، والمكنة القانونية لفرض عقوبات جزائية. وفي الحقيقة، إن هذا الامتياز فرضته عدة اعتبارات، منها العملية، والقانونية.

أما الاعتبارات القانونية، فللإدارة وبصفتها من يسهر على احترام وتطبيق القانون، اختصاص أصيل يمكنها من توقيع عقوبات إدارية على المخالف لأحكام القانون.<sup>151</sup>

أما الاعتبارات العملية، فالإدارة لديها الوسائل القانونية الكفيلة التي تضمن لها سرعة التدخل من أجل الحفاظ على حرمة القانون ضد الخروقات التي قد تطاله، باعتبار العمل الإداري لا يتسم بتعقيد إجراءاته على نقيض المتابعات الجزائية. كما أن العقوبة الجزائية قد لا تؤدي الغرض منها، وهو الردع، في حين تكون العقوبة الإدارية أشد وقعا من العقوبة الجزائية.

ولكن على الرغم من كل هذه الاعتبارات، فإنه ولو تركت المسألة على إطلاقها، فإن ذلك يؤدي إلى تعسف الإدارة في استعمال الامتيازات المخولة لها قانونا.

<sup>151</sup> - أي أن الإدارة لا تستتبط صلاحياتها إلا من إرادة المشرع وحده، دون تفويض من أي جهة كانت، وذلك عن طريق التنصيب عليه ضمن مواد القانون.

وللحد من الانحراف في استعمال السلطة في إطار توقيع العقوبات الإدارية العامة، الذي ينعكس سلبا على حقوق وحرريات الأفراد، فإن القانون فرض عدة ضوابط وقيود قانونية تضمن الاستعمال الحسن لهذه الصلاحية.<sup>152</sup> إن هذه القيود تكون إما إدارية (أي غير قضائية)، أو قضائية، وذلك في نطاق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.

إن السؤال هنا يتمثل في معرفة، ما هي أحكام هذه القيود والضوابط سواء الإدارية أو القضائية؟ أو بعبارة أخرى ما هي حدود ونطاق سلطة الإدارة في توقيع العقوبات الإدارية؟.

إن الإجابة على هذا التساؤل سوف تكون من خلال مبحثين، يتم تحديد في البداية الضوابط الإدارية الواجب احترامها من قبل الإدارة (المبحث الأول). وبعد ذلك يتم التطرق إلى الضوابط القضائية (المبحث الثاني).

<sup>152</sup> - القيود أو الضمانات التي هي موضوع هذه الدراسة تخص فقط العقوبات الإدارية بالمفهوم الموضح من خلال الفصل الأول من هذا البحث، أب دون العقوبات الإدارية القضائية الصادرة عن المحاكم الإدارية بدرجاتها ولا كذلك العقوبات الإدارية التي توقعها الإدارة في إطار الوظيفة العامة أو التنظيمات المهنية. أنظر في هذا: Emmanuelle Mignon, L'ampleur, le sens et la portée des garanties en matière de sanctions administratives-, A.J.D.A., 2001, Chroniques p. 99.

### المبحث الأول: الضوابط الإدارية (مخير القضائية):

على اعتبار أن العقوبة الإدارية تصدر في شكل قرار إداري فردي، فإن الإدارة تكون ملزمة باحترام النصوص القانونية والقواعد المنظمة لمثل هذه الأعمال.

وبذلك يجب أن يراعي القرار الإداري العقابي بعض الشروط الشكلية (المطلب الأول) بالإضافة إلى التقيد بمبدأ الشرعية (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول: مراعاة الشروط الشكلية المقررة قانوناً:

عندما يكون الشخص (طبيعياً كان أو معنوياً) محلاً لعقوبة إدارية، فإن المشرع يفيد بعض التدابير، التي يقع على عاتق الإدارة احترامها. ومن جملة هذه التدابير وجوب استشارة لجنة أو هيئة معينة، أو الأخذ وجوباً بالرأي المطابق لها، بالإضافة إلى ضرورة تسبب القرار الإداري الجزائي، واحترام حقوق الدفاع عن طريق تبليغ المعاقب بالإجراءات المتخذة ضده.

ونظراً لأن القرار الإداري العقابي هو تعبير عن إرادة الإدارة في توقيع عقوبة إدارية على المخالف للقوانين والأنظمة، فإنه يجب أن يتجسد ذلك في مظهر خارجي (ككل عمل قانوني إداري). على أن هذه الشكلية تفيد المخاطبين بها في العلم بها، و ترتيب تصرفاتهم على أساسها.

وفي هذا السياق، نجد القانون، ومن أجل حماية حقوق الأفراد، يفرض على الإدارة احترام بعض الإجراءات والشكليات، التي من شأنها أن تكفل بعض الضمانات التي تحول دون تعسف الإدارة في استعمال امتيازات السلطة العامة، أو الانحراف باستعمال هذه السلطة المخولة لها لأغراض شخصية. وبذلك تلتزم الإدارة باحترام هذه الإجراءات والشكليات، وإلا كان قرارها عرضة للإبطال (الفرع الأول).

وبالإضافة إلى ذلك، فإن يجب أن يصدر القرار الإداري العقابي عن سلطة إدارية مختصة، باعتبار أن المسألة على درجة من الخطورة.<sup>153</sup> لأنه عند الحديث عن عقوبات جزائية إدارية، نكون بصدد الاستثناء،<sup>154</sup> ما دام أن القاضي هو الجهة المختصة أصلاً بتوقيع جزاءات على الأشخاص (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: وجوب استشارة لجنة معينة:

قد يشترط المشرع لصحة توقيع بعض العقوبات الإدارية العامة، أخذ رأي لجنة أو جهة يحددها القانون، وذلك ضماناً لصواب القرار الصادر بها، لما تتمتع به تلك اللجنة من مقومات فنية لا يمتلكها مصدر القرار، إضافة لاتصافها بالحياد الذي يفقده من يملك سلطة التقرير.<sup>155</sup>

وللإشارة نذكر مثلاً ما جاء به المشرع من خلال المادة 39 من القانون 03-03 المتعلق بالمنافسة، حيث جاء نصها كالاتي: "عندما ترفع قضية أمام مجلس المنافسة تتعلق بقطاع نشاط يدخل ضمن اختصاص سلطة ضبط، فإن المجلس يرسل فوراً نسخة من الملف إلى سلطة الضبط المعنية لإبداء الرأي في مدة أقصاها ثلاثون (30) يوماً...".<sup>156</sup>

وهذا الإجراء لا يعد اعتباطياً، وإنما مقصود من المشرع، لأن مجلس المنافسة يعد هيئة ضبط إداري ذات اختصاص عام أي غير متخصص.

<sup>153</sup> - رغم أن العقوبات الإدارية لا تصل إلى درجة سلب الحرية، إلا أنه يمكنها أن تمس بالتقييد الحقوق والحريات العامة. ومن أمثلة ذلك الحرمان من مزاولة النشاط، أو الغلق الإداري، فإنهما قد يكونا أشد وطأة على المعاقب من العقوبة الجزائية في مفهوم قانون العقوبات العام.

<sup>154</sup> - إن التوجهات الحديثة للإدارة، والفقهاء الجنائي على حد سواء، بالمستجدات الحالية، أصبحت تفرض بعض المعطيات الجديدة بما فيها الكلام عن الإدارة القاضي، كنتيجة منطقية للمناداة بالتقسيم الثنائي للجريمة، أو ما يعبر عنه كذلك بالعقاب دون محاكمة. ومن بين هؤلاء الفقهاء نجد:

M.DELMAS-MARTY ET C.TEITGEN-COLLY, p.86.

<sup>155</sup> - أنظر، عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص. 31.

<sup>156</sup> - هذه المادة التي عدلت بالمادة 21 من القانون رقم 08-12 المؤرخ 25 يونيو 2008، الذي يعدل ويتم الأمر

03-03 والتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية عدد 36، لسنة 2008.

ومنه يمكن القول أن هناك هيئات إدارية مستقلة عامة كمجلس المنافسة، وهناك هيئات إدارية مستقلة قطاعية (مثل لجنة الإشراف على التأمينات،<sup>157</sup> لجنة ضبط الكهرباء والغاز،<sup>158</sup> وسلطة ضبط النقل،<sup>159</sup>...)، أي لها مجال أو قطاع معين تبسط رقابتها ضمنه. وهذا التوجه له ما يبرره.

فهناك بعض أوجه النشاط التي تتميز بالطابع التقني أو الفني، مما يتطلب العلم بمجموع هذه المبادئ الفنية التي توجه قطاع النشاط.<sup>160</sup>

وفي الحقيقة فإن نص المادة أعلاه جاء صريحا، مما لا يدع مجالاً للتأويل، باعتبار العبارة جاءت بصيغة الأمر "... فإن المجلس يرسل فوراً نسخة من الملف إلى سلطة الضبط المعنية...".

وبهذا فإن الإرسالية لا يمكن تفاديها، وإلا عيب القرار الجزائي الصادر عن مجلس المنافسة يعيب الشكل.

<sup>157</sup> - القانون 95-07 المؤرخ 25/01/1995 المتعلق بالتأمينات، الجريدة الرسمية عدد 13، سنة 1995 المعدل بالقانون 06-04 المؤرخ 20/04/2006، الجريدة الرسمية عدد 15، لسنة 2006.

<sup>158</sup> - القانون 02-01 المؤرخ 05/02/2002 المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، الجريدة الرسمية عدد 08، سنة 2002.

<sup>159</sup> - القانون 02-11 المؤرخ 24/12/2002 المتضمن قانون المالية، الجريدة الرسمية عدد 86، سنة 2002.

<sup>160</sup> - أمام تعدد الهيئات الإدارية المستقلة بين العامة، والقطاعية فإنه من الحتمي الوقوع في مشكلة تنازع الاختصاص، الذي قد يكون إما سلبياً أو إيجابياً. وبذلك ما هي ضوابط توزيع الاختصاص بين الهيئات الإدارية العامة والقطاعية؟ في الحقيقة حاول الباحث رشيد زوايمية اقتراح حلاً لهذا الإشكال في مرجعه السابق، ص.150، بقوله:

**«Il est donc nécessaire d'envisager des procédures d'inter régulation destinées à établir une collaboration étroite entre le Conseil de la concurrence et les autorités de régulation sectorielles qui sont appelées à intervenir sur des affaires communes. Au plan pratique on peut penser à des procédures d'échange d'information, d'avis, de consultation préalable, comme il est possible de concevoir un pouvoir de saisine d'une autorité par une autre...».**

ومنه يمكن القول أن إجراء الاستشارة المسبق أو القبلي يمكننا من تفادي إشكالات تنازع الاختصاص الذي قد ينشأ بين هيئات إدارية مستقلة عامة وأخرى خاصة أو قطاعية.

للمزيد من التفاصيل حول الموضوع، أنظر كذلك:

ومنه نخلص إلى القول أن مجلس المنافسة عندما يتصل بشكوى، وتكون هذه الأخيرة متعلقة بقطاع نشاط معين، الذي له بدوره سلطة الضبط الإداري التي تنظمه (هيئة ضبط مستقل قطاعية)، فإن مجلس المنافسة يكون ملزماً بتلقي رأي هيئة الضبط القطاعية الذي يشكل تقرير خبرة متخصص خاصة فيما يتعلق بالمسائل ذات الطابع التقني الفني. وبذلك يتمكن مجلس المنافسة من الوقوف على حيثيات القضية المعروضة أمامه، مما يترتب عليه إصدار القرار الإداري الجزائري السديد.<sup>161</sup>

واللجنة أو الهيئة لها أجل معين لإبداء الرأي (30 يوماً كما هو مبين في المادة أعلاه)، وهذا حتى لا تكون هذه الأخيرة بمثابة العائق أمام عمل الجهة المعاقبة، الأمر الذي قد يفوت على هذه الأخيرة فرصة التدخل من أجل تحقيق الردع الخاص، ومن خلاله الردع العام.

وفي هذا الإطار، نشير إلى موقف القضاء الإداري المصري، الذي يشترط لصحة إجراء الاستشارة في حد ذاته مجموعة من أحكام، قد يترتب على عدم مراعاتها بطلان القرار العقابي الإداري بالتبعية، وهي كالتالي:<sup>162</sup>

- \* صحة تشكيل تلك اللجنة من الأعضاء المنصوص عليهم قانوناً.
- \* ضرورة توفر النصاب القانوني المطلوب قانوناً.
- \* مكان انعقاد اللجنة، وبرئاسة الشخص الذي حدده القانون بصفته.

على أن رأي اللجنة قد يكون ملزماً للهيئة المستشارة، أو قد لا يلزمها، المهم أن الإجراء في حد ذاته وجوبي.

<sup>161</sup> - «...En somme, lorsqu'un secteur d'activité est placé sous la supervision d'une autorité de régulation, le Conseil de la concurrence recueille l'avis de cette dernière, qui consiste une expertise spécifique notamment sur des questions de caractère technique, ce qui peut guider le Conseil dans le règlement de l'affaire qui lui est soumise... » Rachid ZOUAIMIA, op.cit, p.151.

<sup>162</sup> - أشار إليه من خلال مجموعة أحكام قضائية إدارية مصرية، عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق،

أما الحالة الأولى، والتي تكون الهيئة المعاقبة غير ملزمة برأي اللجنة، فلا يشترط أن يكون القرار العقابي الإداري مطابقاً لرأي اللجنة المستشارة.

أما في الحالة الثانية، فعلى الإدارة المعاقبة أن تصدر قراراً إدارياً عقابياً مطابقاً  
(Sanction administrative conforme).

وفي جميع الأحوال، أي سواء كان الرأي ملزماً أم لا، فإن إجراء الاستشارة في حد ذاته يعتبر وجوبي في الحالات التي يتطلبها القانون.

وفي الأخير تجدر الإشارة إلى أن دور هذه الهيئات الاستشارية بدأ يتلاشى في مقابل ظهور نوع جديد من المؤسسات الدستورية، وهي الهيئات الإدارية المستقلة (سواء العامة كمجلس المنافسة، أو القطاعية كلجنة الكهرباء والغاز، ولجنة التأمينات مثلاً). فالتطور الحديث للنشاط الإداري أصبح يفضل التدخل عن طريق هذه الأخيرة، التي لا يقتصر دورها على إبداء الرأي في المسائل التي تخطر بها، بل تتدخل بفرض عقوبات إدارية كذلك. وهذا رغم التعارض الذي قد يبدو للوهلة الأولى، عندما نتساءل عن مدى استقلالية هذه الهيئات، وهي في نفس الوقت موصوفة بالطابع الإداري المحض كما يبدو من تسميتها.<sup>163</sup> إلا أنها ومع ذلك تشكل ضماناً أكثر لحقوق وحرية الأفراد مقارنة مع السلطة التنفيذية.<sup>164</sup>

### الفرع الثاني: تسبب القرار الإداري الفردي الجزائي:

لا بد لنا في هذا السياق التذكير بالمبادئ العامة للقانون العام، خاصة ما تعلق منها بالتسبب (الخاص بالقرار الإداري). وهذا التعرّيج في الحقيقة له ما يبرره. فالعقوبة الإدارية لا تصدر إلا بقرار إداري فردي، كما سبق بيانه من خلال هذا البحث.<sup>165</sup>

<sup>163</sup> - الهيئات الإدارية المستقلة لها عدة مظاهر للاستقلالية، من بينها الاعتراف لها بالشخصية المعنوية بما يتمخض عنه من نتائج و آثار قانونية.

<sup>164</sup> - M.DELMAS-MARTY et C.TEITGEN-COLLY, op.cit, p.112.

<sup>165</sup> - أنظر هذا البحث: ص.11 و 12.

كما أن تدخل الإدارة بفرض الجزاءات على الأفراد، يخضع في آن واحد لمبدأ الشرعية، والمشروعية معا.<sup>166</sup>

مما يترتب عليه أن الإدارة وأثناء توقيعها الجزاء الإداري، لا تملك إلا الاختصاص المقيد، وبالتالي تكون رقابة القضاء الإداري في هذا المجال رقابة مطابقة.<sup>167</sup>

بناء على ما تقدم، فالتسبيب يعني ذكر مبررات صدور القرار الإداري، ليحاط المخاطبين به بالدوافع التي لأجلها تمت معاقبتهم.<sup>168</sup>

والتسبيب لا يعني السبب. فهذا الأخير يقصد به الحالة القانونية أو الواقعية (أي التصرف القانوني، أو العمل المادي الذي يشكل مخالفة إدارية في مفهوم القانون بكافة درجاته) التي دفعت الإدارة لإصدار القرار الإداري العقابي.<sup>169</sup>

أما التسبيب، فهو مجموع مبررات اتخاذ القرار الإداري العقابي. وعليه فإن السبب يعتبر ركن في القرارات الإدارية عامة، بما فيها القرارات الإدارية الجزائية التي لا تقوم صحيحة إلا به.

ومن هنا فإن التسبيب يعد شرطاً لصحة القرار الإداري، بما يترتب على هذه التفرقة من آثار قانونية هامة جداً.

<sup>166</sup> - يخضع أن القرار الإداري العقابي لمبدأ الشرعية، لأن هذه الأخير لا تملك مكنة العقاب إلا في حالة وجود النص الذي يجرم (يحدد المخالفة الجزائية) ويعاقب في آن واحد. أنظر زكي محمد النجار، المرجع السابق، ص. 98. كما أن القرار الإداري الجزائي يخضع لمبدأ المشروعية بالنظر إلى الوسيلة التي توقع بها العقوبة الإدارية، لأن الإدارة لا يبتأى لها التدخل بصفتها إدارة ردعية إلا عن طريق القرار الإداري الفردي.

<sup>167</sup> - هذا عكس أعمال الضبط الإداري مثلًا التي وإن كانت لا تقلت من رقابة القضاء الإداري، إلا أن هذه الرقابة لا تكون بنفس الحدة، على اعتبار أن الإدارة و بمناسبة أعمال الضبط تملك سلطة تقديرية، وهي بذلك لا تنقيد بنص إلا النص العام، الذي لا يضع ضوابط سوى التهديد القائم على النظام العام، ويبيح لها التدخل بوضع الإجراءات الضبطية (الوقائية) المناسبة.

<sup>168</sup> - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص. 44.

<sup>169</sup> - وقد عرفته المحكمة الإدارية العليا المصرية "بأنه حالة قانونية أو واقعية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار الإداري"، أنظر حكمها الصادر في 12 يوليو 1958، أشار إليه، سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص. 208.

وعلى العموم، وكقاعدة عامة، فإن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها إلا إذا اشترط القانون ذلك صراحة. أما إذا لم يلزم المشرع الإدارة بذلك، فليس عليها حرج في أن تخفي تلك الأسباب، وهذا هو ما أخذ به - بصفة عامة - مجلس الدولة في فرنسا وفي مصر.<sup>170</sup>

على أن التسبب يكتسي مكانة خاصة في مجال العقوبات الإدارية، لأن هذه الأخيرة تلحق ضرراً بالأشخاص المخاطبين بها (وبصورة حتمية، لأن هذا ما يبرر توقعها).<sup>171</sup> وبذلك ذهب المشرع الفرنسي إلى إصدار قانون بتاريخ 11 جويلية 1979، والذي دخل حيز التنفيذ بتاريخ 11 يناير 1980،<sup>172</sup> بمقتضاه أوجب على الإدارة تسبب جميع القرارات الإدارية الفردية التي ليست في صالح الأفراد بقوله:<sup>173</sup>

« La motivation des décisions administrative individuelle défavorables aux administrés »

والمقصود بقرار الذي لا يكون في صالح الأفراد، أن يكون مؤثراً سلباً في المراكز القانونية للمخاطبين، أي الذين يتعلقون به مباشرة، ولا عبرة بإضراره بغيرهم، إذا كان صادراً لصالح المخاطبين به.

وقد حدد المشرع الفرنسي هذه القرارات التي يجب تسببها، بأنها تلك التي تقيد ممارسة الحريات العامة، أو بصفة عامة تشكل إجراءً ضبطياً، والقرارات التي تتضمن

<sup>170</sup> - قضاء مجلس الدولة الفرنسي في قضية *Veuve Delagogué* أول أغسطس سنة 1902، وقضاء المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بتاريخ 30 مارس 1963. أشار إليهما، سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص.265.  
<sup>171</sup> - تلحق ضرراً إذا نظرنا إليها من منظور الشخص المعاقب. أما إذا نظرنا إليها من منظور المصلحة العامة، فنكون بصدد تحقيق الردع العام من خلال الردع الخاص، الأمر الذي يسهم في تحقيق الاستقرار النسبي للمجتمع.

<sup>172</sup> - Pour plus de détails, voir : Patrik GAIA, op.cit, P.186.

<sup>173</sup> - "Les sanctions administratives doivent être motivées, en application de la loi du 11 juillet 1979. Le Conseil constitutionnel n'a pour le moment pas érigé clairement cette condition en principe de valeur constitutionnelle. Mais l'obligation de motivation ne fait dans la pratique aucun doute" Emmanuelle Mignon, op.cit, p.103.

إضافة إلى أن المشرع الفرنسي حدد و بصورة واضحة المقصود من التسبب في هذا القانون، حيث أن التسبب يجب أن يكون معلناً في صلب القرار العقابي، ويحتوي بالضرورة على الاعتبارات القانونية (التجريم والعقوبة المقررة) والأفعال المبررة للعقوبة (المخالفة المرفوعة من طرف الهيئة المختصة)، كما جاء في النص بالفرنسية من القانون أعلاه:

Art3: "La motivation exigée par la présente loi doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de Droit et de fait qui constituent le fondement de la décision."

**جزاء، والقرارات التي تسحب أو تلغي قرارا منشأ لحقوق، والقرارات التي تقرر التقادم أو السقوط، القرارات التي تمنع ميزة يكون منحها حقا لمن يستوفون الشروط القانونية للحصول عليها،**<sup>174</sup> إلى جانب القرارات الفردية الصادرة استثناء من القواعد العامة الواردة في القوانين واللوائح، وقرارات هيئات التأمين الاجتماعي.<sup>175</sup>

أما في الجزائر فإن النصوص الجزائرية لم تتح بمنحى المشرع الفرنسي، على اعتبار أنها لم تفرد لمسألة تسبب القرارات المتضمنة العقوبات الإدارية قانونا خاصا، بما في ذلك المرسوم 88-131 الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن،<sup>176</sup> والذي يعتبر بمثابة الشريعة العامة بينهما. فلقد اكتفى هذا المرسوم فقط بالتأكيد على ضرورة احترام وحماية الحريات العامة للأفراد منها.

وعلى سبيل المثال نصت المادة الثانية منه على: " يقع على المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية وأعوانها واجب حماية حريات المواطن وحقوقه التي اعترف له بها الدستور والتشريع المعمول به ". مع أن القرارات الإدارية العقابية من أهم القرارات الإدارية التي تمس بحقوق المواطن، إلا أن هذا المرسوم لم ينص صراحة على ضرورة تسبب القرارات الإدارية العقابية.

ومع ذلك عمد المشرع الجزائري، واستدراكا منه لما أغفله المرسوم السالف الذكر، رقم 88-131 إلى التنصيص على ضرورة التسبب من خلال النصوص المتفرقة التي تتضمن عقوبات إدارية عامة.

ومن أمثلة هذه النصوص، نذكر على سبيل المثال المادة 45 القانون 03-03 المعدل والمتمم القانون 08-12 المشار إليهما سابقا التي تنص "يتخذ مجلس المنافسة أوامر معلقة

<sup>174</sup> - ومثال ذلك سحب الترخيص، أو الاعتماد والمنع من مزاولة النشاط. لكن الذي يهمننا في هذه الدراسة هي القرارات التي تصدر كذلك، على أن تكون موصوفة بالعقوبة الإدارية من حيث الغاية (الردع) وليس إجراء ضبطيا، وإن كانت هذه الأخيرة لا تسلم من التسبب في مفهوم قانون 11 جويلية 1979 الفرنسي.

<sup>175</sup> - هذا التعليق لسليمان الطماوي، المرجع السابق، ص. 266 و 267 .

<sup>176</sup> - المرسوم 88-131 المؤرخ في 04 يوليو سنة 1988، الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن.

ترمي إلى وضع حد للممارسات المعايينة المقيدة للمنافسة عندما تكون العرائض والملفات المرفوعة إليه أو التي يبادر هو بها من اختصاصه...".

ولمجلس المنافسة حتى حق توقيع عقوبات إدارية في سبيل وضع حد للممارسات التجارية غير المشروعة. وعليه يجب أن تكون القرارات الصادرة عن مجلس المنافسة، والمتضمنة عقوبات إدارية مسببة.

دائما وفي نفس السياق - أي موضوع التسبب - يمكن الاستدلال بالقانون 99-01 الذي يحدد القواعد المتعلقة بالفندقة،<sup>177</sup> من خلال ما جاءت به المادة 71 منه بنصها " يترتب على معايينة المخالفات إعداد محضر يسرد فيه بدقة العون المعايين المؤهل قانونا كل الوقائع التي عاينها، وكذا كل التصريحات التي تلقاها. يوقع المحضر العون المعايين ومرتكب المخالفة. في حالة رفض المخالف التوقيع يبقى المحضر ذا حجية إلى غاية إثبات العكس، ولا يخضع للتأكد...".

من خلال استقراء الفقرة الأولى من المادة السابقة، نلاحظ أن المشرع فرض وبصورة واضحة ضرورة تسبب القرار الإداري العقابي، وما المقصود من التسبب كذلك بقوله "... يسرد فيه بدقة العون المعايين المؤهل قانونا كل الوقائع التي عاينها..."، أي الوقائع التي عاينها، وتكون مخالفة لنصوص القانون.

وبهذا يكون المشرع قد أخذ بما جاء به المشرع الفرنسي في المادة 03 من القانون 79-587 المشار إليه سابقا.

وفي مجال السياحة دائما، نجد أن المشرع أخذ بنص المادة 71 أعلاه، حرفيا ودمجها في المادة 29 من القانون 99-06 الذي يحدد القواعد التي تحكم نشاط وكالة السياحة والأسفار.<sup>178</sup>

<sup>177</sup> - القانون 99-01 المؤرخ في 06 يناير 1999، يحدد القواعد المتعلقة بالفندقة، الجريدة الرسمية عدد 02، لسنة 1999.

<sup>178</sup> - القانون 99-06 المؤرخ في 04 أبريل 1999، يحدد القواعد التي تحكم نشاط وكالة السياحة والأسفار، الجريدة الرسمية عدد 24، لسنة 1999.

بناء على ما سبق نلاحظ أن كلتا المادتين حددتا المقصود من التسبب بنوع من الدقة، وذلك إذا قارناهما مع ما جاءت به المادة 57 من القانون 02-04 المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية،<sup>179</sup> المشار أعلاه.

وعليه فإن هذه المادة لا تأتي على ذكر التسبب بمفهومه المعروف، وهو ضرورة ذكر الوقائع والتصرفات التي تشكل المخالفة الإدارية محل العقوبة، بالإضافة إلى ذكر النصوص القانونية المبررة للعقوبة.

### الفرع الثالث: مبدأ المواجهة واحترام حقوق الدفاع:

تعتبر العقوبة الإدارية وسيلة من وسائل تحقيق المصلحة العامة، ولا تعد غاية في حد ذاتها. وتفاديا لاصطدام الإدارة بالأشخاص، سواء الطبيعية أو المعنوية، كأثر غير مرغوب لتوقيع العقوبة الإدارية عليهم، فإنه يتعين على الإدارة إحاطة الأشخاص بأوجه المخالفة المنسوبة إليهم، وإعطائهم مهلة للعدول عنها، وإزالة أسبابها بإنذار على محل إقامتهم، أو عملهم، تبين فيه بوضوح اتجاه نيتها إلى توقيع العقوبة المقررة عن تلك المخالفة، في حالة عدم الامتثال، وتصويب الأوضاع بما يتفق مع أحكام القانون في خلال المهلة الممنوحة.

ويعد هذا المبدأ من المبادئ الأساسية المكفولة دستوريا. وفي هذا الصدد فقد حرصت كافة القوانين على التأكيد على ضرورة احترام مبدأ المواجهة والحق في الدفاع. بل وأكثر من هذا، فإن حتى المواثيق الدولية كرست هذا المبدأ.

فهذا الحق غدا ضمانا جوهرية، ليس على المستوى الجنائي أو التأديبي فحسب، وإنما على مستوى العقوبات الإدارية العامة.

وعليه لا بد من احترام مبدأ المواجهة قبل توقيع العقوبات الإدارية العامة، بمعنى يجب إخطار صاحب الشأن بالتهمة الموجهة له، وتمكينه من تقديم مذكراته ودفعه.

<sup>179</sup> - القانون المرجعي المشار إليه سابقا.

ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن الإدارة لا تلتزم بهذه الإجراءات عندما تكون بصدد إجراءات الضبط الإداري، إذ لا يقبل من صاحب الشأن أن ينعي على القرار الضبطي بأنه صدر بدون علمه، ودون تمكينه من الدفاع عن نفسه.<sup>180</sup>

وقد تم تكريس المبدأ العام المتمثل في احترام حقوق الدفاع، بما لا يجعل مجالاً أمام الإدارة لهتك وهدر الحقوق والحريات العامة، بموجب القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بمناسبة قضية السيدة GRAVIER Veuve TREMPIE ضد محافظ محافظة Seine. وتتخلص وقائع هذه القضية، في أن المحافظ أصدر قراراً إدارياً عقابياً مفاده سحب الترخيص الذي كان يسمح للسيدة أعلاه ببيع الجرائد في الكشك الذي تملكه بسبب خطأ ارتكبهت السيدة محل العقوبة.

لكن مجلس الدولة الفرنسي تصدى بالإبطال لقرار المحافظ واصفاً بالتجاوز في استعمال السلطة، وذلك بقوله:

«Lorsqu'une décision administrative prend le caractère d'une sanction et qu'elle porte une atteinte assez grave à une situation individuelle la jurisprudence exige que l'intéressé ait été mis en mesure de discuter les motifs de la mesure qui le frappe».<sup>181</sup>

وعليه، فإن مجلس الدولة أكد أن الاجتهاد القضائي الإداري يفرض على الإدارة أثناء توقيع العقوبات الإدارية، ضرورة تمكين المعاقب من مناقشة أسباب القرار الذي عوقب بموجبه، وذلك تحت طائلة البطلان.<sup>182</sup>

وبعد قرار مجلس الدولة أعلاه، تبنت القوانين الفرنسية هذا المبدأ وأصبح بذلك مبدأ دستورياً ثابتاً. ويمكن في نفس السياق الإشارة إلى قرار المجلس الدستوري الفرنسي المؤرخين على التوالي في 1976/12/02 و 1989/01/19 اللذان قضى كلاهما بأنه:

<sup>180</sup> - سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، 2003، ص.345.

<sup>181</sup> - C.E., 5/05/1944, Gravier-Trompier, G.A.J.A., n° 56, 15<sup>ème</sup> édition, DALLOZ, p.348 ; pour plus de détail, voir: note de G.JEZE, RDP, 1944, p.256.

<sup>182</sup> - Avis de Conseil d'Etat, 06 février 1953, RDP, 1953, p.170.

" لا يمكن فرض أي عقوبة إلا إذا أبدى المتمتع بالرخصة الملاحظات المتعلقة بالأفعال المنسوبة إليه والاطلاع على الملف المتابع بموجبه". كما أكد المجلس الدستوري الفرنسي على ضرورة الموازنة في الإجراءات بين الأطراف.<sup>183</sup>

وفي الحقيقة فإن الحديث على التوازن بين أطراف المتابعة الإدارية الردعية مسألة صعبة الأعمال، ذلك أن الأمر هنا لا يتعلق بالمتابعة الجزائية. فالإدارة نفسها هي الجهة التي تحرك وتباشر المتابعة الإدارية الردعية. وبالتالي تكون طرفا في الخصومة وقاض في نفس الوقت، عكس الضحية في المتابعة الجزائية. فإذا كانت هذه الأخيرة لا تظهر إلا بصفتها طرفا في المتابعة، فإن الإدارة لا تظهر فقط بصفتها طرفا مدنيا في المتابعة الإدارية الردعية.

لكن مع ذلك يمكن القول أن المتابعة الإدارية الردعية تضع في الوجود القانوني المدعي، وهو الإدارة، والمدعى عليه، وهو الشخص - سواء طبيعي أو معنوي - محل العقوبة.

على أن الحديث عن المساواة كضمانة، مستبعد في المجال الإداري، سواء الخاص بالعقوبة الإدارية أو غيرها. والمقصود بالمساواة هنا، هو المساواة في وسائل وأوجه الدفاع المتاحة أمام كل من الإدارة والشخص المعاقب، ذلك أن الإدارة هي من تملك في أغلب الأحيان الدليل.<sup>184</sup>

وهذا في الحقيقة ما يميز الخصومة الإدارية عن غيرها من الخصومات القضائية العادية، لهذا السبب تخرج المنازعة الإدارية خاصة في مادة الإثبات عن القواعد العامة للخصومة العادية.<sup>185</sup>

<sup>183</sup> - أشارت إليهما:

Mireille DELMAS-MARTY et Catherine TEITGEN-COLLY, op.cit, p.115.

<sup>184</sup> - Mireille DELMAS-MARTY et Catherine TEITGEN-COLLY, op.cit, p.116.

<sup>185</sup> - هذا ما سيتم الحديث عنه في هذا البحث لاحقا.

وكي يتمكن الشخص المعاقب من مناقشة القرار العقابي الإداري، لا بد من إعلامه به، الأمر الذي لا يتسنى إلا عن طريق التبليغ أو النشر، باعتبارهما الآليتين المتاحتين أمام الإدارة لإيصال القرارات الإدارية المتخذة من قبلها إلى المخاطبين بها. إلا أنه في مجال العقوبات الإدارية، لا يمكننا الكلام عن النشر باعتبار أن القرارات الإدارية العقابية لا تصدر إلا في شكل قرارات إدارية فردية، بل إن هذا يعتبر من مميزات العقوبة الإدارية.<sup>186</sup>

وقد نص المشرع الجزائي على ضرورة احترام حقوق الدفاع التي لا يمكن تجسيدها إلا من خلال تمكين المخاطب بالأعمال الإدارية من مناقشة أوجه وأسباب اتخاذها ضده، عن طريق إبلاغه بها، وذلك سواء بموجب نصوص عامة، أو بموجب نصوص خاصة.

فالنص العام هو المادة 33 من دستور 1996،<sup>187</sup> والتي جاء نصها كالاتي "الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعيات عن الحقوق الأساسية للإنسان وعن الحريات الفردية والجماعية، مضمون".

بالإضافة إلى ذلك فقد، نصت المادة 35 من المرسوم المرجعي السابق رقم 88-131 على ما يلي: "لا يحتج بأي حال من قرار ذي طابع فردي على المواطن المعني بالأمر، إلا إذا سبق تبليغه إليه قانونيا، هذا إن لم يكن هناك نص قانوني أو تنظيمي مخالف".

وما هو ملاحظ على صياغة كل من المادتين أعلاه، أنهما نصان لا يخصان العقوبات الإدارية فقط، بل يشملان كل الأعمال الإدارية، والتي من شأنها أن تمس الحقوق والحريات العامة. وبذلك كان من الضروري البحث في القوانين الخاصة والمتفرقة المتعلقة بالعقوبات الإدارية.

إن النصوص الخاصة، والتي نذكر البعض منها على سبيل التذليل لا الحصر في هذا الصدد، تتمثل في المادة 30 من القانون 99-06 المتعلق بالقواعد التي تحكم نشاط وكالة

<sup>186</sup> - كما سبق تبيانه من خلال الحديث عن تأصيل العقوبة الإدارية في بداية هذا البحث.

<sup>187</sup> - الجريدة الرسمية عدد 24، لسنة 1999.

السياحة والأسفار،<sup>188</sup> بقولها: "تترتب على كل مخالفة لأحكام هذا القانون، دون المساس بالمتابعات الجزائية، إحدى العقوبات الآتية: - الإنذار - السحب المؤقت للرخصة - السحب النهائي للرخصة.

تصدر العقوبات وتبلغ من طرف الوزارة المكلفة بالسياحة التي سلمت الرخصة."

من خلال استقراء نص هذه المادة، نستنتج أن الوكالات السياحة والأسفار قد تكون إما محلا لمتابعة جزائية، إدارية، أو كلاهما معا. هذا ما يفسره نص المادة 29 فقرة ثالثة من نفس القانون، بقولها: "... يرسل المحضر، حسب الحالات إلى الإدارة المكلفة بالسياحة و/أو إلى الجهات القضائية المختصة في أجل لا يتعدى شهر واحد". أما المتابعة الجزائية فلا تعيننا في إطار هذا البحث.

وأما المتابعة الإدارية فهي موضوع الدراسة، وموضوع التبليغ المنصوص عليه في المادة 30 أعلاه، وذلك احتراماً لمبدأ الوجاهية. كما أن المادة السابقة تشير إلى قاعدة قانونية هامة في مجال القانون الإداري، وهي قاعدة توازي الأشكال، والتي تعتبر في حد ذاتها ضماناً للشخص محل العقوبة.<sup>189</sup>

ودائماً في نفس المجال-أي السياحة- فإن المادة 71 من القانون 99-01 الذي يحدد القواعد المتعلقة بالفندقة،<sup>190</sup> جاءت بنفس الصياغة التي جاءت بها المادة 29 أعلاه مع التقليل في المواعيد إلى ثمانية (08) أيام بدلاً من شهر واحد.

أما القضاء الجزائي فقد تعرض بدوره لقضايا تثير هذا المبدأ، منها قضية - س - ضد وزير الداخلية ومن معه.<sup>191</sup>

<sup>188</sup> - القانون المرجعي المشار إليه سابقاً.

<sup>189</sup> - نتحدث عنها بصدد الكلام عن الإختصاص، ص.

<sup>190</sup> - الجريدة الرسمية عدد 2، لسنة 1999.

<sup>191</sup> - قرار صادر عن الغرفة الخامسة (الاستعجالية)، بتاريخ 2002/08/14، قرار منشور في مجلة مجلس الدولة، العدد

02 لسنة 2002، ص. 221 إلى 223.

وتتلخص وقائع هذه القضية، في أنه بتاريخ 2002/07/16 قامت مصالح الشرطة بولاية برج بوعريريج، بتبليغ المدعى-السيد س- وهو أجنبي من جنسية سورية، بأن له شهر واحد لمغادرة التراب الوطني، تنفيذا لقرار الطرد الصادر ضده في 2001/03/28. وبنفس هذا التاريخ الأخير، قام الشخص محل الطرد برفع تظلم أمام السيد وزير الداخلية، ورفع دعوى أمام الغرفة الاستعجالية لدى مجلس الدولة طالبا وقف تنفيذ قرار الطرد أعلاه.

ولقد أسس طلب وقف التنفيذ على عدة اعتبارات، ما يهم أن في هذا الصدد هو أن قرار الطرد لم يبلغ للشخص المراد طرده. وبالفعل عند تصدي مجلس الدولة لهذه الدعوى، استجاب لطلب وقف التنفيذ مؤسسا حكمه على عدة أسباب منها أن قرار الطرد لم يبلغ للشخص المعني، استنادا لأحكام المادتين 35 من المرسوم المرجعي 131-88 (المشار إليها سابقا) والمادة 21 من الأمر 211-66 المتعلق بوضعية الأجانب في الجزائر،<sup>192</sup> التي جاء فيها: "يجب تبليغ قرار الطرد من التراب الوطني للمعني بالأمر، ويترك لهذا الأخير تبعا لخطورة الوقائع المنسوبة إليه، مهلة من 48 ساعة إلى 15 يوم ابتداء من تبليغ قرار الطرد قصد مغادرة التراب الوطني".

ومنه تتضح لنا أهمية إجراء التبليغ كإجراء شكلي جوهري فيما يخص القرارات الإدارية الفردية.<sup>193</sup>

<sup>192</sup> - هذا الأمر ألغي بالقانون 08-11 المشار إليه سابق، بموجب المادة 51 من هذا الأخير.

<sup>193</sup> - لحسن بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث، دار هومه، الجزائر، 2007، ص 255.

### المطلب الثاني: احترام مقتضيات مبدأ الشرعية:

وفقا لمبدأ شرعية العقوبة، فإنه لا يجوز للإدارة توقيع عقوبة لم يرد بشأنها نص قانوني، والذي يتعين أن تكشف ألفاظه عنها بصورة دقيقة أو محددة.<sup>194</sup>

وإذا كان المبدأ أنه لا جريمة ولا عقوبة بغير نص، متفق على إعماله في نطاق الجرائم الجزائية، فإنه لا يجوز التغاضي عنه بالنسبة للجرائم والعقوبات الإدارية، باعتبار أن هذه الأخيرة تمس حقوق الأفراد، إلى درجة الانتقاص من حرياتهم العامة، الأمر الذي يتعين معه تحري وجود نص يقرر العقوبة التي اتجهت نية الإدارة إلى تطبيقها من عدمه.<sup>195</sup>

ولأن مبدأ الشرعية العقابية قصد به حماية حقوق الأفراد وحرياتهم العامة، فقد حرصت المواثيق الدولية وسائر الدول على تأكيده.<sup>196</sup>

كما أن الجزائر لم تخلق الاستثناء، ونحت منحى نظيرتها من الدول، وجاءت على تقنين المبدأ وأعطته صبغة قيمة دستورية من خلال المادة 46 من دستور 1996، التي جاء نصها كالاتي " لا إدانة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب الفعل المجرم ".

<sup>194</sup> - كما سبقت الإشارة إليه ونحن بصدد الحديث على تسيب القرار الإداري الفردي العقابي الذي يجب أن يأتي على ذكر النصوص القانونية المجرمة والمعاقبة بعد تحديد الوقائع، أو التصرفات المخالفة للقانون، والموجبة لعقوبة إدارية عامة.

<sup>195</sup> - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص. 55 .

<sup>196</sup> - أهمها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي لحقوق الإنسان، وفي مجموعهم يشكلون ما اصطلح على تسميته بـ: "ميثاق حقوق الإنسان"، اللذان دخلا حيز التنفيذ في 03/01/1976 بالنسبة للعهد المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، و23/03/1976 بالنسبة للعهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، مع العلم أن الجزائر تأخرت في التصديق على العهدين الدوليين، بدليل أنها لم تصادق عليهما إلا بتاريخ 25/04/1989.

للإطلاع على النص الكامل للعهدين، أنظر: الجريدة الرسمية، العدد 11، لسنة 1997.

ولمعلومات إضافية حول المسألة، أنظر: حبيب خدش، الجزائر والمواثيق الدولية، مجلة المحاماة، منظمة المحامين منطقة تيزي وزو، العدد 01، 2004، ص. من 62 إلى 112.

ويهدف تطبيق هذا المبدأ في مجال العقوبات الإدارية إلى تأكيد التزام السلطات الإدارية فيما تصدره من قرارات بالقانون، بما يمثله ذلك من سياج حصين لحماية حقوق وحرية الأفراد.<sup>197</sup>

فالجزاء الإداري يستلزم لمشروعيته ألا تقدم الإدارة على اتخاذه، إلا بناء على نص قانوني باعتباره إجراء مقيدا لحرية المواطنين. وأن المشرع هو وحده المنوط به الاختصاص بتحديد تلك الإجراءات.<sup>198</sup>

ومبدأ الشرعية في حكمه للجزاء الإداري يتحدد إعماله بعنصرين. يمثل أولهما قاعدة ضابطة لمحلها، فلا يمكن وفقا لمقتضاه أن يتقرر الجزاء إلا بناء على نص. وهو ما يمكن أن نطلق عليه مبدأ شرعية الجزاء الإداري. أما ثانيهما، فإنه يحكم شرعية السبب المبرر لاتخاذه، أي المخالفة القانونية المقترفة وفقا للوصف الوارد في النص المؤتم، وهو ما يمكن أن يطلق عليه مبدأ شرعية المخالفة الإدارية.<sup>199</sup>

ولا يثور الحديث عن مبدأ شرعية العقوبة الإدارية إلا بالنسبة للإجراءات الصادرة عن الإدارة، وتحمل طابع العقاب نتيجة لمخالفة إدارية محددة سلفا حال ثبوت ارتكابها.

أما تلك التي لا تحمل معنى العقاب، فيمكن إتيانها دون حاجة إلى نص يقررها، لدخول مثل هذا الأمر في نطاق السلطة التنظيمية للإدارة.<sup>200</sup>

وبناء على ما تقدم، فإن مبدأ شرعية العقوبة الإدارية يفرض علينا الحديث عن وحدة وشخصية العقوبة الإدارية العامة (الفرع الأول)، وعدم رجعية العقوبة الإدارية ومبدأ التناسب (الفرع الثاني).

<sup>197</sup> - André de LAVENDIERE, Traite de Droit administratif, Tome 11, L.G.D.J., 1986, Paris, p.257, et suite.

<sup>198</sup> - C.E., 26 Octobre 1951, Delamotte, R.D.P., 1952, p.819.

تمت الإشارة إليه في مؤلف محمد سامي الشوا، المرجع السابق، ص.47.

<sup>199</sup> - باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص.38.

<sup>200</sup> - على اعتبار أن السلة الإدارية في توقيع العقوبات الإدارية العامة يدخل ضمن اختصاصها المقيد، عكس أعمال الضبط الإداري التي تدخل في إطار اختصاصها التقديري. وبالتالي يجوز لها التصرف وفقا لذلك حتى في حالة غياب النص القانوني المدعم لذلك، والمهم الإشارة إلى وجود دافع المصلحة العامة.

### الفرع الأول: وحدة وشخصية العقوبة الإدارية العامة:

من النتائج المترتبة على القول بضرورة احترام الإدارة المعاقبة لمبدأ الشرعية، هناك وحدة العقوبة الإدارية العامة، واحترام مبدأ، أو بالأحرى ضمانه شخصية العقوبة.

#### أولاً: وحدة العقوبة الإدارية العامة:

تعني هذه الضمانة، عدم جواز توقيع عقوبتين إداريتين أصليتين عن نفس المخالفة الواحدة.<sup>201</sup> ومرد ذلك، إلى أن الإدارة استنفذت ولايتها العقابية بتوقيعها للجزاء الأول، بالإضافة إلى أن الجزاء الثاني يفقد غايته الردعية، حيث حققها الجزاء الأول الموقع عن ذات المخالفة.<sup>202</sup>

وعدم احترام هذا المبدأ، يشكل اعتداء على نهائية العقوبات الإدارية الموقعة من طرف السلطة المختصة، كما يعد إخلال لما حازته من حجية، إضافة لما في فرض عقوبتين عن مخالفة واحدة من انحراف صارخ عن مبدأ المشروعية.<sup>203</sup>

وتأكيداً لخطورة عدم احترام ضمانة وحدة الجزاء الإداري، فقد ذهب بعض الفقه إلى اعتبار ذلك أشد خطراً من الانحراف باستعمال السلطة، لأن ثنائية الجزاء الإداري تفترض

<sup>201</sup> - كما سبقت الإشارة من خلال الفصل الأول، وبهذا الصدد تصنيف العقوبات الإدارية، فقد تكون هذه الأخيرة إما أصلية، تبعية، أو تكميلية. فإذا اقترنت العقوبة الأصلية بالعقوبة التبعية، أو العقوبة الأصلية بالعقوبة التكميلية، فلا يعد هذا اعتداء على مبدأ وحدة العقوبة الإدارية، لأن كل من العقوبة الإدارية التكميلية أو العقوبة الإدارية التبعية، وكما هو واضح من تسميتهما على الاختلاف الموجود بينهما، متصلتان اتصالاً وثيقاً بالعقوبة الإدارية الأصلية، وبهذه المثابة يعتبران الفرع الذي يتبع الأصل عدماً ووجوداً.

ومع ذلك يشترط بعض الفقه لإقرار شرعية العقوبة الإدارية، عند اقتران العقوبة الأصلية بأخرى تبعية أو تكميلية دون أن يعد ذلك تعداداً عقابياً، ألا تكون الإدارة المعاقبة قد استنفذت حال توقيعها للعقوبة الأصلية ولايتها الجزائية. أنظر في هذا، عبد العزيز خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص. 55.

<sup>202</sup> - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص. 61.

<sup>203</sup> - مصطفى محمود عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها - دراسة مقارنة -، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق عين شمس، سنة 1986، ص. 120.

ثنائية الخطأ.<sup>204</sup> أما وأن هذه الثنائية تحدث تجاه خطأ واحد، فإن ذلك يمثل وصول العقاب لأوج طابعه التّحكيمي.<sup>205</sup>

إن هذا المبدأ يعتبر بمثابة ضمانة حقيقية للأشخاص محل العقوبة الإدارية العامة. ونظرا لأهمية مبدأ وحدة العقوبة - على العموم - فإنه يجد تطبيقا له أيضا في مجال تقنين الإجراءات الجزائية، قبل الكلام عنه في ميدان العقوبات الإدارية العامة.

### ثانيا: شخصية العقوبة الإدارية العامة:

يتصل مبدأ شخصية العقوبة الإدارية بشخص المستحق لتوقيعها فاعلا كان، أو مساهما بفعله السلبي أو الايجابي في اقترافها. ويفرض هذا المبدأ مقتضيات العدالة المجردة التي تأبى أن يتحمل وزر فعل من لم يأتته، أو يشارك في إتيانه.<sup>206</sup> وإذا كان المقصود بمبدأ شخصية العقوبة الجزائية، ألاّ تمس بآثارها سوى شخص الجاني أو شريكه بصفة ذاتية، فإن نطاق الشخصية في العقوبة الإدارية العامة ينحصر في الوحدة الإدارية محل المخالفة بغض النظر عن صاحب المخالفة.<sup>207</sup>

ومن ثم يمكننا القول أن مبدأ شخصية العقوبة الإدارية العامة يتسم بالطبيعة العينية، بحيث يؤدي مخالفته لها إلى بطلان القرار الإداري العقابي لفقدانه لركن السبب.

وهذا لا يقلل من عمومية وشمولية المبدأ، وبالتالي لا يعد استثناء حقيقيا - حسب ما ذهب إليه بعض الفقه - على امتداد الآثار الضارة للعقوبة الإدارية العامة إلى غير الشخص

<sup>204</sup> - Eric DAVID, La détermination du montant des amendes sanctionnant les infractions complexe-régime commun ou régime particulier-, Revue trimestrielle de droit européen, 2000, p.511.

<sup>205</sup> - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.71.

<sup>206</sup> - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.68.

<sup>207</sup> - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.67.

في الحقيقة إن هذه التفرقة تضاف وتحسب للفوارق السابق الإشارة إليها عند التمييز بين العقوبة الإدارية والعقوبة الجزائية، وهذا ما يدعم أصالة العقوبة الإدارية العامة.

المخالف، باعتبار أن لكل عقوبة آثارها المباشرة التي تلحق بالجناة، وغير المباشرة التي تصيب ذويهم. وإن كان واجب المشرع يتبلور هنا، في الحد من تلك الآثار غير المباشرة.<sup>208</sup>

وفي هذا السياق، جاء اجتهاد القضاء الإداري الفرنسي، ليكرس مبدأ شخصية العقوبة الإدارية العامة، ففضى بعدم جواز إصدار قرار غلق صيدلية لمخالفة أحد العاملين بها للقانون، طالما لم يثبت تقصير الصيدلي في رقابته والإشراف عليه.<sup>209</sup>

وأساس ذلك هو الخطأ الشخصي لصاحب العمل، وتقصيره في الرقابة على أعمال التابع. فهو هنا يسأل عن مخالفة سلبية يتمثل ركنها المادي في الامتناع عن الرقابة. في حين يقوم ركنها المعنوي في العمد، إن كان قصد ذلك، أو الخطأ إذا ما ثبت انعدام القصد في إهماله.<sup>210</sup>

### الفرع الثاني: عدم رجعية العقوبة الإدارية ومبدأ التناسب:

دائماً في إطار النتائج المترتبة على القول بضرورة احترام مبدأ شرعية العقوبة الإدارية العامة، لابد من احترام قاعدة تناسب العقوبة الإدارية مع المخالفة الإدارية، وقاعدة عدم رجعية العقوبة الإدارية.

### أولاً: تناسب العقوبة الإدارية مع المخالفة الموجبة لها:

إن مقتضى التناسب هو ألا تغلو السلطة المعنية بتحديد الجزاء في اختياره، وإنما عليها أن تتخذ ما يكون على وجه اللزوم ضروريا لمواجهة الخرق القانوني أو المخالفة الإدارية،<sup>211</sup> وما يترتب على اقترافها من آثار، وما فيه القدر المتيقن من المعقولية لردع

<sup>208</sup> - مصطفى عفيفي، الرسالة السابقة، ص.183.

<sup>209</sup> - C.E., 29 Février 1952, Ministère de santé publique, Rec, p.142.

<sup>210</sup> - MOVERGEON (J), La répression administrative, L.G.D.J., Paris, 1967, p.82.

<sup>211</sup> - X.PHILIPPE, Le control de proportionnalité dans les jurisprudences constitutionnelle et administrative française, Economica, 1990, p.541.

المخالف، وزجر غيره عن أن يرتكب ذات فعله. ومن هنا تكون ضوابط العقاب موضوعية، ويعد كل تجاوز لها استناداً ينبغي رفضه.<sup>212</sup>

وإذا كان المشرع هو الذي يحوز صلاحية تحديد الجزاءات الإدارية-كما سيتم توضيحه لاحقاً- بموجب قانون، فإن الإدارة هي التي تنفرد بتحديد العقوبة الإدارية العامة على المخالف.

والأصل في ذلك أنها لا تخضع عند ممارستها لسلطاتها التقديرية لرقابة قاضي الإلغاء، إلا فيما يتعلق بالخطأ الظاهر.<sup>213</sup>

<sup>212</sup>- محمد زكي أبو عامر، قانون العقوبات، القسم العام، منشأة المعارف الإسكندرية، 1993، ص.454.

<sup>213</sup>- غنام محمد غنام، مقاله السابق، ص.348.

إن المقصود بالخطأ الظاهر هو الخطأ الفادح أو ما يعبر عنه اصطلاحاً في لغة فقهاء القانون بالخطأ الجسيم، أي عدم التوافق الصارخ بين العقوبة الإدارية العامة المقررة والمخالفة المرتكبة. وفي سياق الكلام عن السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة المعاقبة، تأتي عل ذكر بند من بنود المادة 66 من الأمر 03-09 المتعلق بالأمن على الطرقات المشار إليه سابقاً، والذي أثار جدلاً كبيراً في أوساط السائقين خاصة، حيث نصت هذه المادة على ما يلي: "... (ج) المخالفات من الدرجة الثالثة مثلما هي مبينة أدناه، ويعاقب عليها بغرامة جزافية من 2000 دج إلى 4000 دج:

1- مخالفة الأحكام المتعلقة بالحد من سرعة المركبات ذات المحرك،...، في بعض مقاطع الطرق ولكل صنف من أصناف المركبات....". بالإضافة إلى الغرامة المالية كعقوبة إدارية عامة عن المخالفة أعلاه، نجد كذلك سحب رخصة السياقة طبقاً لنص المادة 94 فقرة من نفس الأمر، حيث جاء نصها كالاتي "في حالة المخالفات للحالات من 1 إلى 10 من النقطة ج... المنصوص عليها في المادة 66 من هذا القانون، يقوم العون محرر المحضر بالاحتفاظ برخصة فوراً مقابل تسليم وثيقة تثبت الاحتفاظ في الحال... وفي هذه الحالة ترسل رخصة السياقة إلى لجنة تعليق رخصة السياقة."

وطبقاً لنصي المادتين أعلاه يكون للعون (رجال الشرطة أو الدرك) سلطة تقديرية في فرض الغرامة المالية، ولجان تعليق الرخص في ما يخص تعليق رخصة السياقة. وبالرجوع إلى أعمال هذه اللجان الولائية، نجد أنها لا تضع تفرقة بين من تجاوز السرعة المحددة بـ 10 كلم/سا وبين من تجاوزها بـ 90 كلم/سا.

ومن خلال ما سبق يمكننا أن نستخلص حجم السلطة التقديرية، التي تحوزها الإدارة في توقيع عقوبة تعليق رخصة السياقة. هذا بالإضافة إلى أنه صدر بموجب أمر وليس قانون، بكل ما ينطوي عليه القول بهذا من تدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية.

وتقدير خطورة الذنب الإداري أمر يستنتج من طبيعته، وظروف ارتكابه، ومدى إضراره بالمصلحة العامة، وتأثيره السلبي على أداء الجهاز الإداري لواجبه تجاه أفراد المجتمع.

وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى أن عدم التناسب لا يقصد به فقط الإفراط في الشدة، بل يشمل كذلك الإسراف في الشفقة، الذي ينطوي على تساهل غير مبرر مع المخالف، بحيث لا تردعه العقوبة، الأمر الذي يغريه بمعاودة أو التماذي في المخالفة.<sup>214</sup>

### ثانياً: عدم رجعية العقوبة الإدارية العامة:

تتشرك العقوبة الإدارية مع العقوبة الجزائية في الطبيعة الردعية، الأمر الذي يخضعها للأصول العامة للنظم العقابية، ومن أهمها مبدأ عدم الرجعية،<sup>215</sup> والذي بمقتضاه لا يسري الجزاء على ما اكتمل من وقائع قبل نفاذ النص العقابي الذي يجرمه.<sup>216</sup>

وهذا بدليل أنها لم تكن مؤثمة قبل هذا النفاذ، وحتى لا يفاجأ شخص بوقوعه تحت طائلة عقوبة عن فعل كان مباحا حال إتيانه له.<sup>217</sup>

إضافة إلى أن مبدأ عدم رجعية الجزاء الإداري، يعتبر نتيجة لمبدأ شرعية الجزاءات الإدارية، فعلة إقراره تقوم على أسس ثلاثة، تتمثل في احترام المراكز القانونية الذاتية للأشخاص، واستقرار المعاملات، واحترام قواعد الاختصاص من حيث الزمان. وتخلف هذه الأسس يجعل من الأثر الرجعي مشروعاً لانتفاء العلة التي من أجلها تقرر هذا المبدأ، هذا من وجهة النظر العامة.<sup>218</sup>

<sup>214</sup> - محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص.114.

<sup>215</sup> - C.E, 02 Mars 1982, Rec, p.544.

<sup>216</sup> - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص.71.

<sup>217</sup> - مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي وضمانات ورقابته القضائية بين الفعالية والضمان، الأنجلو المصرية، مصر، 1976، ص.561.

<sup>218</sup> - مغاوري محمد شاهين، المرجع أعلاه.

أما إذا تكلمنا عن القانون الإداري، فإن الجزاءات الإدارية العامة تصدر بموجب قرارات إدارية فردية، ومن خصائص هذه الأخيرة أنها غير رجعية وفقا للمبادئ العامة للقانون الإداري، والتي لا يجوز الخروج عليها إلا بنص قانوني.<sup>219</sup>

ومع ذلك، فإن هذه الضمانة يرد عليها استثناءين هامين، الأول يتصل بطبيعة المخالفة، والثاني مراعاة لمصلحة المخالف، وذلك على الشكل التالي:

- **رجعية القانون الجديد استنادا لطبيعة المخالفة.** هناك من المخالفات الإدارية ما تتعدد فيها مراحل السلوك المخالف، وتسمى بالجرائم المتعاقبة. وهي تتشكل من مجموعة مخالفات إدارية واحدة، وإن كانت تتم على مراحل متتابعة كل منها يشكل في ذاته مخالفة، وينطبق الأمر على الجرائم الإدارية المستمرة.<sup>220</sup>
- **رجعية العقوبة الإدارية الأصلح للمتهم.** إن هذا الاستثناء يعتبر بمثابة ضمانة إضافية للشخص مرتكب المخالفة الإدارية، بدليل أن علة عدم الرجعية تنتفي في هذه الحالة ما دام أن القانون الجديد أخف وطأة من القانون القديم الذي ارتكبت في ظل نفاذه المخالفة الإدارية. وفي الحقيقة إن هذه الضمانة مقرر بموجب القوانين الجزائية، لكن ينسحب أثرها على العقوبات الإدارية العامة،<sup>221</sup> باعتبار أن كلاهما يشترك في الطابع الردعي على الرغم من التباين الموجود بينهما.<sup>222</sup>

<sup>219</sup> - ROBERT(J), Les sanctions administratives et le juge constitutionnel, L.P.A., 1990, p.102.

<sup>220</sup> - يسر أنور علي، شرح النظرية العامة للقانون الجنائي، 1990، ص.13.

<sup>221</sup> - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص. 83 .

<sup>222</sup> - كما سبق الإشارة إليه بصدد التفرقة بين العقوبة الإداري العامة والعقوبة في مفهوم قانون العقوبات الجزائي.

## المبحث الثاني: أساس توقيع العقوبات الإدارية والرقابة القضائية على هذه

### الصلاحية:

إن الكلام عن الاختصاص في مجال العقوبة الإدارية يطرح مجموعة من المشاكل القانونية، هذا ما يجرنا للبحث في بعض الجزئيات، أهمها مثلا البحث عن السلطة المختصة قانونا بتحديد العقوبات الإدارية ووضعها؟، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، ما هي الجهات التي تتمتع بالمكنة القانونية من أجل فرض عقوبات إدارية؟. (المطلب الأول).

وإذا كان بإمكان الإدارة توقيع عقوبات إدارية، فما مدى بسط الرقابة القضائية للقاضي الإداري على هذه المكنة؟. (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: الأساس القانوني لسلطة الإدارة في فرض العقوبات الإدارية العامة:

إن البحث في هذه الجزئية أو الخوض في هذا النقاش، يجد مبررا له، من جهة في الطابع الاستثنائي للموضوع في حد ذاته، ما دام أن الإدارة وهي بصدد توقيع العقوبات الإدارية العامة تكون بمثابة القاضي والخصم على النحو الذي تم توضيحه سابقا. مع العلم أن الأصل في توقيع العقوبات هو اختصاص الجهات القضائية بأنواعها وهي بصدد تطبيق القانون.

ومن جهة أخرى في حساسية هذا الموضوع باعتباره يمس وبشكل مباشر مجال الحقوق والحريات العامة التي كرس لها المؤسس الدستوري أهمية كبيرة، سواء من خلال مواد القانون، أو حتى من خلال الديباجة.<sup>223</sup>

<sup>223</sup> - الفقرة 07 من ديباجة دستور 1996 "... إن الشعب الجزائري... والقدرة على تحقيق العدالة الاجتماعي، والمساواة، وضمان الحرية الفردية..." و الفقرة 09 من نفس الديباجة بقولها "...إن الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات العامة..."

### الفرع الأول: المبررات والنتائج المقترحة عليهما:

إذا تكلمنا على توزيع الاختصاص بين السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية نجد أن مجال الحقوق والحريات العامة يقع في دائرة اختصاص السلطة التشريعية.

وبالنتيجة على ذلك هناك آثار قانونية، تؤثر على نطاق سلطة الإدارة أثناء فرض الجزاء الإداري.

### أولاً: اختصاص السلطة التشريعية بتنظيم المسائل المتعلقة بالحقوق والحريات العامة:

إن هذا الاختصاص يجد له عدة مبررات، فمنها ما هو سياسي، ومنها ما هو قانوني، ومنها ما هو اجتماعي، وذلك على الشكل التالي:

#### أ/ الأساس السياسي:

نظراً لأن السلطة التشريعية هي الممثل الأول للإرادة العامة للمواطنين والأفراد، ما دام أنها تنتخب من طرف الهيئة الناخبة، ولا تعين كأعضاء الحكومة، فإنها تكون بهذه المثابة أكثر اهتماماً بحقوق الأفراد وحرياتهم الأساسية، وذلك مقارنة بالسلطة التنفيذية التي تسعى بدافع المصلحة العامة إلى التضييق في معظم الأحوال على الحريات العامة.

وبذلك يكون التشريع عملاً قانونياً صادراً عن الإرادة العامة، ويمثل في ذلك صاحب السيادة الحقيقي. وبالإضافة إلى ذلك، فإن إسناد تنظيم الحقوق والحريات العامة للسلطة التشريعية يضمن التوافق بين الحريات والصالح المشترك، ما دام أن هذه السلطة تعد مرتبطة على الأخص بالإرادة الشعبية.<sup>224</sup>

<sup>224</sup> - فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة في حماية الحقوق والحريات العامة، الجزء الأول، مطابع سجل العرب،

1988، ص.185.

وللإشارة نذكر ما جاء في المادة الرابعة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن، الذي أكد على أن ممارسة الحقوق الطبيعية لا حدود لها إلا تلك التي تضمن للآخرين التمتع بنفس الحقوق، وأن هذه الحقوق لا يبينها إلا القانون.<sup>225</sup>

ومع ذلك لم يعد البرلمان الممثل الوحيد للإرادة العامة، وإنما تشاركه في ذلك السلطة التنفيذية بشكل أو آخر، وبخاصة في قمة هرم هيكلها التنظيمي المتمثل في رئيس الجمهورية تحديدا. حيث يحوز هذا الأخير سلطة التقرير المستقلة (السلطة اللائحية أو التنظيمية المستقلة) ذات الطابع التنظيمي القاعدي.<sup>226</sup>

### ب/ الأساس القانوني:

وفقا لهذا الأساس، فإن اختصاص المشرع بتنظيم الحقوق والحريات العامة يكون بموجب أحكام الدستور، أي بإيعاز من المؤسس الدستوري مباشرة. مع العلم أن النص الدستور، يعتبر قمة النصوص القانونية، ضمن هرم القواعد القانونية.

وبذلك يكون لموضوع الحقوق والحريات العامة للأفراد، بعد وقاية دستورية، مما يكرس ضمانات أكثر، حيث يحجز مثل هذه المواضيع للبرلمان دون غيره من السلطات حفاظا وصونا للحقوق والحريات العامة.

ومن جهة أخرى، فإن اختصاص المشرع وولايته في سن القوانين، مثلما يجد أساسه وسنده في متن الدستور ومواده، يجده أيضا في ديباجته، وفي إعلانات الحقوق والحريات، وحتى في المبادئ العامة للقانون ذات الطابع، والمصدر والقيمة الدستورية. وهذا بالرغم من الخلاف الفقهي حول القيمة القانونية لهذه الإعلانات والمبادئ وموضعها من تدرج القواعد القانونية في الدولة.

<sup>225</sup> - للإضافة أنظر، محمود عاطف البنا، حدود سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 03 و04، 1980، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.

<sup>226</sup> - عزاوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطة التشريعية والتنظيمية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللوائح)، الجزء الأول، دار الغرب للنشر والتوزيع، 2009، ص.40.

وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن اختلافاً فقهيًا كبيراً، دار حول موضع هذه النصوص ضمن هرم القواعد القانونية. وهنا يمكن إجمال هذا التباين بين الفقه في ثلاثة مواقف، وهي:<sup>227</sup>

فقال جانب أن لها قيمة أعلى من الدستور. بينما يرى جانب آخر أن لها قيمة مساوية لقيمة النصوص الدستورية. أما الفئة الثالثة تقول أن قيمة هذه النصوص تأتي بعد الدستور مباشرة.

ومع ذلك نذكر أن مجلس الدولة الفرنسي دأب على تطبيق المبادئ العامة الواردة في إعلانات الحقوق ومقدمات الدساتير في أفضيته، ويلغي أعمال الإدارة المخالفة لها.<sup>228</sup>

ومنه إذا كنا بصدد مسألة متعلقة بالحقوق والحريات العامة، والتي هي من اختصاص المشرع أصلاً، ولم يتدخل من أجل تنظيمها وتنظيمها - اتخذ حيالها عملاً سلبياً أي الامتناع عن القيام بعمل -، فإننا نكون بصدد ما يعرف بالإغفال التشريعي، والذي يعتبر هدراً لقاعدة دستورية.<sup>229</sup>

### ج/ الأساس الاجتماعي:

يجد المشرع أساساً لاختصاصه بموضوع الحقوق والحريات العامة وفقاً لهذا المنظور، ليس فقط في كونه مشروعاً وضرورياً، بل تفرضه طبيعة الأشياء وتنظيم المجتمع من أجل تحقيق الخير المشترك للجماعة المنظمة تنظيماً قانونياً وسياسياً.

<sup>227</sup> - أشار لهذه المواقف الفقهية، محمود عاطف البناء، المرجع السابق، ص. 39.

<sup>228</sup> - محمود عاطف البناء، المرجع أعلاه، ص. 44.

<sup>229</sup> - للإضافة حول الإغفال التشريعي، أنظر، عبد الحفيظ علي الشيمي، رقابة الإغفال التشريعي في قضاء المحكمة الدستورية العليا (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 2003.

فلازالت الدولة كسلطة عامة بجميع امتداداتها السياسية والإدارية تحتفظ لنفسها بوظيفة وأدوات ضبط المجتمع للإبقاء على النظام العام به، بمختلف مظاهره وأبعاده، التقليدية منها والحديثة.<sup>230</sup>

### ثانياً: الآثار القانونية المترتبة على القول باختصاص المشرع بتنظيم الحقوق والحريات

#### العامّة في مجال العقوبات الإدارية:

لقد حدد المؤسس الدستوري من خلال المادة 122 من دستور 1996، اختصاصات السلطة التشريعية.<sup>231</sup> ولقد جاء في البند الأول من هذه المادة ما يلي: "...حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسية، لا سيما نظام الحريات العمومية"، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين...

ولما كان الأمر كذلك، فإن الإدارة تستنبط اختصاصاتها المتعلقة بالعقوبات الإدارية من إرادة المشرع. على أن القول بهذا الطرح يرتب عليه من الناحية القانونية أثرين هامين، واللذان يعتبران في نفس الوقت قيدان حقيقيان على سلطة الإدارة في توقيع العقوبات الإدارية، مما يشكل في المقابل ضماناً للأشخاص محل العقوبة في مواجهة سلطة الإدارة في توقيع عقوبات إدارية. إن هذين القيدين يتمثلان في أن الإدارة لا توقع عقوبة إدارية لم يرخص بها المشرع مسبقاً.

<sup>230</sup> - عزاوي عبد الرحمن، توزيع ضوابط الاختصاص بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، المرجع السابق، ص.31.

<sup>231</sup> - بالرغم من الجدل الفقهي الذي أثارته هذه المادة الدستورية حول ما إذا كان هذا التعداد حصرياً، تدليلاً، أو جزئياً. فإن الإجابة عن هذا السؤال نجدها في نص المادة ذاتها، حيث جاء في بدايتها، الآتي: "يشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية...". ومن استقراء المادة نستنتج أن البرلمان يختص دون غيره بتنظيم المسائل التي جاءت بها المادة 122، بالإضافة إلى المسائل الأخرى المحددة له من خلال المواد المتفرقة عبر الدستور.

وبذلك يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد حدد اختصاصات البرلمان وبصورة حصرية، سواء من خلال المادة 122، أو من خلال المواد الأخرى المتفرقة عبر الدستور الجزائري. ومنه يمكن القول أن الأصل هو التنظيم والاستثناء هو التشريع.

ومن جهة أخرى لا يجوز للإدارة اتخاذ إجراء لم يقرره القانون،<sup>232</sup> وذلك على التفصيل التالي:

### 1- فيما يخص عدم جواز اتخاذ الإدارة لعقوبة لم يرخص بها القانون:

هنا نفرق بين فرضين، الأول أن المشرع لم يرخص بالجزاء مطلقا. والثاني أن المشرع شرعه، ولكن عهد به إلى جهة أخرى غير الإدارة، كالقضاء مثلا.<sup>233</sup>

ففي الفرضين يحضر على الإدارة اتخاذ مثل هذا الجزاء، وإلا كان ذلك بمثابة اغتصاب للاختصاص، بالإضافة إلى هدر مبدأ دستوري وقانوني هام، وهو مبدأ الفصل بين السلطات. وعلى ذلك يجب أن يكون القرار الصادر بالجزاء مشروعا، بحيث إذا لحق به أي عيب من عيوب المشروعية، فإن تنفيذه جبرا يعد عملا من أعمال الغصب.<sup>234</sup>

إن هذا المبدأ من صنع القضاء الإداري الفرنسي، حيث جاء بمناسبة القرار الصادر عنه بتاريخ 13 مارس 1867 في قضية "Bizet".<sup>235</sup>

أما القضاء الإداري الجزائري - مجلس الدولة - فإنه قد أثار المسألة من خلال القرار الصادر بتاريخ 1996/07/26 بمناسبة قضية (م.د) ضد والي ولاية قالمة ومن معه.<sup>236</sup>

<sup>232</sup> - محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص.219.

<sup>233</sup> - ومثال ذلك ما جاء به القانون المرجعي المشار إليه سابقا 09-03، حيث نجد أن المشرع أقر للإدارة - لجنة تعليق رخصة السياقة الموجودة على مستوى كل ولاية - سلطة توقيع عقوبة إدارية تتمثل في تعليق رخصة السياقة. بمعنى أن حظر السياقة على الشخص المخالف يكون مقرون بأجل طال أم قصر، ينتهي مع انتهائه هذا الحظر. في حين أن نفس القانون جاء بعقوبة أخرى وهي إلغاء رخصة السياقة نهائيا. فنظرا لخطورة هذه العقوبة الأخيرة، وإفاداة الشخص المخالف بضمانات أكثر، جعلها حكرا على القضاء فقط، وأضفى عليها وصف أو تكييف العقوبة الجزائية. وبذلك لا يمكن تحت أي مبرر أن توقع الإدارة عقوبة الإلغاء على الشخص المخالف.

<sup>234</sup> - M.WALINE, Traite de Droit administratif, Sirey, Paris, 1950, p.385.

<sup>235</sup> - أشار إليه، لحسن بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث، دار هومه، الجزائر، 2005، ص.130.

<sup>236</sup> - لحسن بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومه، الجزائر، 2005، ص.125.

وتتلخص وقائع هذه القضية، في أن والي ولاية قالمة أصدر بتاريخ 1996/11/16 قرارا بغلق النادي الرياضي لغاية تسوية الوضعية الإدارية، بسبب أن المستأجر لا يملك رخصة استغلال المحل التجاري لبيع المشروبات. وبتاريخ 1997/05/10 أصدرت الغرفة الإدارية لمجلس قضاء قسنطينة قرارا برفض الدعوى لعدم التأسيس، بعد أن رفع السيد (م.د) دعوى أمامها لإبطال قرار الوالي أعلاه. وبتاريخ 1997/11/15 رفع استئنافا ضد قرار المجلس القضائي أمام مجلس الدولة، حيث قضى هذا الأخير بإلغاء

القرار المستأنف، وتصديا من جديد إبطال قرار الوالي المؤرخ في 1996/11/16 لتجاوز السلطة. مع العلم أن قضاء مجلس الدولة الجزائي سبب قراره على عدة مبررات، منها أن سلطة مراقبة القانون من اختصاص القاضي وحده.

فالقاضي وحده هو المراقب لمدى وجود مخالفة للقانون، والوالي باتخاذ هذا القرار يكون قد اعتدى وبصورة مباشرة على اختصاص القاضي واغتصبه، مما جعل قراره معيبا بمخالفة القانون واغتصابا للاختصاص.<sup>237</sup>

## 2- أما عن عدم جواز اتخاذ الإدارة لإجراء لم يقره القانون:

إن الفرض هنا يتمثل في أن المشرع منح للإدارة مكنة اتخاذ جزاء معين لمواجهة واقعة بعينها، لكنها اتخذت جزاء آخر معتبرة أن هذا الجزاء الأخير أكثر فعالية وأشد ردعا لمواجهة تلك الواقعة من الجزاء المقرر لها.

وبهذه المثابة تكون الإدارة قد أقرت لنفسها سلطة تقديرية، وتصرفت على أساسها، مما يجعل هذا الإقرار موصوفا بالتدخل المحظور وغير الدستوري أصلا، بالإضافة إلى أنه يمثل حلاً غير مقبول محل المشرع، وفي أخص شؤونه.

ومثال ذلك ما جاء في مجال التهيئة والتعمير، بموجب المادة 73 من القانون 08-15 الذي يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها،<sup>238</sup> التي جاء نصها كالاتي: "يجب أن

<sup>237</sup> - أشار إليه لحسن بن الشيخ آث ملويا، المرجع السابق، الجزء الثاني، ص.130.

<sup>238</sup> - القانون المرجعي المشار إليه سابقا.

توقف بموجب أمر من الوالي أو بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني، الأشغال التي تهدف إلى إنشاء تجزئة أو مجموعة سكنية، دون رخصة تجزئة، فوق الأملاك الوطنية العمومية أو فوق ملكية خاصة لم تخصص للبناء طبقاً لأحكام مخططات التهيئة السارية المفعول. في هذه الحالة، يأمر الوالي المخالف بإعادة الأماكن إلى حالتها الأصلية وهدم البنايات المشيدة في الأجل الذي يحدده. إذا لم يمتثل المخالف، يأمر الوالي بعد تجاوز الأجل المحدد بالقيام بأشغال الهدم، ويتحمل المخالف المصاريف...".

فمن خلال استقراء أحكام هذه المادة، نلاحظ أن الوالي مجبر قانوناً بتوجيه أمر بوقف الأشغال وتصحيح الوضعية، ثم يلجأ بعد ذلك إلى قرار الهدم. أما إذا لجأ الوالي إلى قرار الهدم دون إصدار قرار الإزالة، فنكون أمام الحظر الذي جاء به الفرض الثاني، أي أن الإدارة ممثلة في شخص الوالي - في هذه الحالة - اتخذت إجراء لم ينص عليه القانون، مما يجعله معيباً ومعرضاً للإبطال.

لكن ومع كل هذه الضمانات من أجل منع تدخل الإدارة في عمل المشرع، إلا أن هناك حيل قانونية يمكن للإدارة أن تلجأ لها من أجل توسيع صلاحياتها ومجالات تدخلها. وهذا ما سيتم الإشارة إليه من خلال الفرع الموالي.

### الفرع الثاني: آليات تدخل الإدارة في العمل التشريعي:

الأصل أن المشرع هو صاحب الولاية العامة بالتشريع كما سبق بيانه، خاصة المواضيع المتعلقة بالحقوق والحريات العامة. إلا أن هناك وسائل قانونية تسمح للإدارة بالتدخل في تنظيم بعض المجالات التي تعد أصلاً حكراً على هذا الأخير.

ويكون هذا التدخل إما بطريقة مباشرة، وبإيعاز من المشرع، لنكون أمام ما يعرف بالتفويض بالتشريع،<sup>239</sup> أو بطريقة غير مباشرة.<sup>240</sup> وهذا ما سيتم توضيحه الآن.

<sup>239</sup> - مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين، الإسكندرية، مصر، 1993، ص.176.

<sup>240</sup> - لأنه إذا كان هذا التفويض كلياً يتحول هذا الأخير إلى إنابة، بما يترتب على ذلك من آثار قانونية هامة، وبما فيه من توسيع للصلاحيات الذي قد ينعكس سلباً على الحقوق والحريات العامة.

أولاً: التفويض التشريعي:

وللتفويض التشريعي مبررات وشروط، وهي على التوالي:

1- مبررات اللجوء للتفويض بالتفريع:

إن التفويض التشريعي له عدة مبررات، أهمها المبرر العملي. فباعتبار أن الإدارة تتدخل في تنظيم الشأن العام بصورة أسرع مقارنة مع آليات عمل البرلمان التي تستوجب التشكيلة الصحيحة للبرلمان، والنقاشات القانونية، والمداولات القانونية بالنصاب المفروض،<sup>241</sup> فإن الإدارة لا تتطلب كل هذا التعقيد.

وبالإضافة إلى ذلك، تكون الإدارة دائماً في احتكاك مباشر بالأفراد، مما يمكنها، وبصورة أكثر وضوح من معرفة الأنشطة، والمجالات التي يرتادها الأفراد، فيكون لها القدرة على التعامل معها بالإجراء اللازم، والجزاء الرادع للمخالف وغيره.

وبناء على تلك الاعتبارات العملية، قد يعمد المشرع إلى تفويض الإدارة بجزء مما هو موكل له، وذلك في ظل شروط معينة، ولذا وجد الجزاء الإداري جنباً إلى جنب مع الجزاء الجنائي.

<sup>241</sup> - لهذا رأى المؤسس الدستوري ضرورة من وضع نص المادة 124 من دستور 1996 التي جاء نصها كالاتي " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها..." وبهذا يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر لمواجهة الحالات الطارئة التي لا يستتب معها الوضع إلى غاية انعقاد البرلمان من أجل تنظيم المسألة الطارئة.

للمزيد من المعلومات، أنظر: بدران مراد، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور - نظام الأوامر -، مجلة الإدارة، العدد 02، المجلد الثاني، 2000، ص 9 وما يليها.

على أن ذلك لا يحول دون التزام الإدارة بالضمانات القانونية،<sup>242</sup> فيظل اختصاصها بتحديد الجزاء الإداري له نطاقه المحدود، على نحو لا ينال معه من الاختصاص الأصيل للمشرع، إلا بقدر ما يناله الاستثناء من القاعدة.<sup>243</sup>

إن التفويض التشريعي، وفقا لما سبق، يعتبر إجراء ناجعا وهاما لتنظيم حياة الأفراد بمنئى عن التعقيد الذي يتطلبه صنع القوانين، وبما يكفله لنا من سرعة وتبسيط للإجراءات، مقارنة مع القانون الصادر عن البرلمان.

على أن التفويض التشريعي يكون كذلك إذا استعملته الإدارة دون الانحراف بالسلطة، أو استغلالا للفرص الدستورية المتاحة لها من أجل توسيع دائرة اختصاصاتها، على حساب الحقوق والحريات العامة.

## 2- شروط ونطاق التفويض بالتشريع:

الظاهر للوهلة الأولى، أن التفويض التشريعي، لا يضع اعتراضا على سلطة الإدارة بالتدخل في الاختصاص الأصيل للمشرع. إلا أن المسألة ليست على هذه الدرجة من البساطة، بل على السلطة التنفيذية أن تتقيد بمجموعة من الشروط والضوابط، أهمها:

### أ- تقدير الطلب والتقدير به:

بمعنى أن السلطة التنفيذية وهي بصدد طلب قانون التفويض بالتشريع، عليها أن تقدم المبررات اللازمة والضرورية لهذا الطلب. وبعبارة أخرى، يجب أن يكون هذا الطلب مؤسس قانونا. فبالرجوع للتشريعات المقارنة، نجد مثلا الدستور الفرنسي يحصر حالات طلب التفويض التشريعي في إمكانية تنفيذ البرنامج فقط.

<sup>242</sup> -P. EPRAD, L'article 38 de la constitution du 04 Octobre 1958 et la 5<sup>ème</sup> république, R.D.P., 1969, p.259.

<sup>243</sup> - علي راشد/ نبيل سالم، القانون الجنائي الخاص-الجرائم الاقتصادية-، القاهرة، مصر، 1972، ص.29.

أما الدستور المصري، فيحدد الموضوع في الحالة الاستثنائية وما تتطلبه من مواجهة براغماتية.<sup>244</sup> وبمجرد موافقة البرلمان على الطلب، والموافقة عليه بموجب قانون مفاده التفويض التشريعي، تلتزم السلطة التنفيذية بما جاء من أحكام في القانون القاضي بالتفويض بالتشريع.

أما الدستور الجزائري الحالي فلم ينص على إمكانية لجوء السلطة التنفيذية إلى التفويض التشريعي بهذا الشكل. ومع ذلك هناك عدة طرق يمكن للسلطة التنفيذية أن تتدخل بها في مجال التشريع، وتعتبر أنجع وأفضل من التفويض التشريعي.<sup>245</sup>

#### -ب- محدد بمدة معينة:

ومما سبق، نستنتج أن التفويض التشريعي يعتبر استثناء يرد على الأصل العام. وعلى هذا، يجب أن يكون قانون التفويض بالتشريع الصادر عن البرلمان محددًا بمدة زمنية معينة، منصوصًا عليها صراحة ضمن القانون الذي يصرح بالتفويض.

مع العلم أن تحديد المدة يكون وفق صورتين، الأولى هي قياس الزمن. بمعنى أن المدة تحدد آفًا، وتذكر في متن القانون الذي يمنح التفويض. أما الطريقة الثانية، تكون بمناسبة حدث معين، ويتم تحديدها كذلك ضمن القانون الذي يمنح التفويض بالتشريع. وبذلك ينتهي التفويض بالتشريع بزوال السبب الذي أدى إلى اللجوء إليه.<sup>246</sup>

كل هذه الشروط يضعها المؤسس الدستوري من أجل الحد من تدخل السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية. على أن هذا التدخل ينعكس بصورة مباشرة على مجال الحقوق والحريات العامة، خاصة إذا تعلق الأمر بمواضيع تتضمن عقوبات إدارية.

<sup>244</sup> - عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومه، الجزائر،

2002، ص. 234.

<sup>245</sup> - كما سيتم شرحه لاحقًا.

<sup>246</sup> - عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص. 235 و 236.

### ثانياً: الطرق غير المباشرة لتدخل الإدارة في تنظيم الحقوق والحريات العامة:

بالرجوع إلى أحكام الدستور الجزائري لسنة 1996، نجد أن المؤسس الدستوري الجزائري منح لرئيس الدولة مكنة التشريع بأوامر بين دورتي البرلمان، من خلال أحكام المادة 124 التي جاءت كالآتي " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان. ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعد لائحة الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان...". وبموجب هذه المادة يمكن لرئيس الجمهورية أن يتدخل في المجال المخصص للتشريع.

وعلى الرغم من أن الأوامر المتخذة من طرف رئيس الجمهورية بموجب هذه النص تعرض على البرلمان للموافقة عليها، إلا أن هذا الأخير لا يملك إلا الموافقة أو الرفض دون مناقشة أحكام الأمر، مثلما هو الحال في القوانين الأخرى.

وبالإضافة إلى أن القانون المصادق عليه من طرف البرلمان لا يصدر في الجريدة الرسمية إلا بعد التوقيع عليه من طرف رئيس الجمهورية، وذلك في ظرف 30 يوماً كأقصى تقدير من يوم تسليمه إياه طبقاً لأحكام المادة 126 من دستور 1996.

كما أن المسألة لا تتوقف عند هذا الحد، بل تمتد إلى التدخل في العمل التشريعي، لكن بصورة ضمنية، وذلك من خلال فرضين أو صورتين.

الأولى عن طريق الإحالات المتكررة إلى التنظيم بموجب القوانين التي يصوت عليها البرلمان.<sup>247</sup>

<sup>247</sup> - ويكون الحال كذلك عندما يقول المشرع في نصوص المواد التي يصادق عليها " ويحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم"، في هذه العبارة البسيطة يقم المشرع الإدارة في عملية صنع القاعدة القانونية.

أما الثانية، فتكون عن طريق إضفاء الغموض المتعمد على النصوص القانونية، مما يجعل المجال أوسع أمام الإدارة للتدخل، وهي بصدد إعداد المراسيم التنظيمية، باعتبارها المسؤولة دستوريا على تنفيذ القانون.<sup>248</sup>

فيكون بذلك أمام السلطة التنفيذية المجال الكبير في التأويل والتفسير، بما يتماشى مع توجهاتها، وذلك على حساب حقوق وحرريات الأشخاص بدعوى المصلحة العامة.

### المطلب الثاني: الحماية القضائية المقررة للشخص المعاقب:

من خلال هذا المبحث، نود أن نشير ولو بالقدر الضروري، إلى الإجراءات القانونية المتاحة أمام الشخص المعاقب في مواجهة الإدارة المعاقبة، على اعتبار أن الإدارة مبدئياً توجد في مركز قانوني أقوى من المركز القانوني للشخص محل العقوبة.<sup>249</sup>

وبذلك نستبعد الكلام عن الطعون الإدارية المتاحة أمام الشخص المعاقب، وذلك لاعتبارين هامين هما:

- إن التظلم الإداري سواء الولائي أو الرئاسي لم يعد شكلاً جوهرياً لقبول الدعوى الإدارية، ما لم يشترط القانون ذلك بنص خاص وصريح.
- كما أن الجهات القضائية الإدارية تعتبر الملاذ الأخير للشخص الذي كان محلاً لعقوبة إدارية عامة، لأن التظلم قد لا يجدي نفعاً في الغالب الأعم.<sup>250</sup>

<sup>248</sup> - وفي كلتا الحالتين يكون ذلك بقصد من الإدارة. فإذا أخذنا كمثال التجربة البرلمانية الجزائرية نجد أن معظم القوانين تكون في مشاريع قوانين أي تتقدم بها الإدارة ليصوت عليها البرلمان. مع العلم أن المؤسس الدستوري الجزائري أعطى لنواب البرلمان مكنة اقتراح القوانين بموجب المادة 119 بقولها "لكل من الوزير الأول والنواب حق المبادرة بالقوانين. تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة، إذا قدمه عشرون (20) نائب...". إلا أن نواب البرلمان الجزائري لم يقدموا إلا اقتراح قانون واحد والذي كان موضوعه تعديل قانون الانتخابات. ويمكننا أن نقيس على ذلك كل الدول حديثة العهد بالديمقراطية، ودول العالم الثالث أو السائرة نحو النمو.

<sup>249</sup> - صدوق عمر، دور القضاء في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، مجلة المحاماة، منظمة المحامين منطقة تيزي وزو، العدد 07، 2008، ص.18؛ للتوسع في الموضوع أنظر: محمد جابر سعيد حسن، الضمانات الأساسية للحرريات العامة - دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون -، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1991، ص.338.

<sup>250</sup> - طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، القاهرة، 1973، ص.265.

- بالإضافة إلى ذلك، إن التعرض بالدراسة للتظلم الإداري، تعتبر مسألة كلاسيكية من الناحية الفقهية.

وفي نفس الدائرة السابقة- أي الإجراءات القضائية الإدارية - نجد دعوى الإلغاء، ودعوى التعويض، أو دعوى القضاء الكامل بصفة عامة، الكل حسب الحالة، من أجل مواجهة القرار الإداري الفردي العقابي. مع العلم أن القرار الإداري العقابي يتمتع بالصبغة التي نجدها في كل القرارات الإدارية وهي خاصية النفاذية.

بمعنى أن القرار الإداري- التنظيمي أو الفردي - يكون نافذا بمجرد نشره، إذا كنا بصدد قرار إداري تنظيمي، أو بتبليغه للمخاطب به إذا كنا بصدد قرار إداري فردي.

وبناء على ما تقدم، وبهذا المقام البحث والحديث عن الإجراءات المتاحة قانوناً أمام الشخص المعاقب، من أجل مواجهه هذه الخاصية، التي من شأنها أن تلحق أضراراً بحقوق الشخص المعاقب- سواء في ذمته المالية أو على سمعته -، بحيث لا يمكن تداركها حتى مع إلغاء القرار الإداري الفردي العقابي.

وعليه ما هي الوسائل القانونية الكفيلة بحماية حقوق الأشخاص محل العقوبة بعد انعقاد الخصومة الإدارية وأثناء سيرها؟. هذا من جهة.

ومن جهة أخرى، فمن المعلوم أن الخصومة الإدارية، وكغيرها من الخصومات القضائية، لا بد أن تنتهي بحكم، أو قرار قضائي إداري فاصل في موضوع الدعوى.

على أن هذا القرار القضائي الإداري قد يكون إما في مصلحة الإدارة، أو في مصلحة الشخص المعاقب.

إلا أن ما يهم هنا هو هذا الفرض الأخير، باعتباره هو الذي يثير إشكالا، خاصة في مرحلة التنفيذ، وبالضبط في الحالة التي تمتع فيها الإدارة عن تنفيذ القرار القضائي الإداري الذي لا يصب في صالح طلباتها ومصالحها.<sup>251</sup>

هنا يمكن التساؤل عن الوسائل المتاحة أمام الشخص الذي هو محل لعقوبة إدارية عامة، من أجل حمل الإدارة على تنفيذ القرار القضائي الإداري الذي يتنافى مع توجهها؟.

للإجابة على التساؤلين السابقين، نقول أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وضع لنا بعض السبل لمواجهة هذه الأوضاع القانونية. فيما يخص خاصية نفاذية القرار الإداري العقابي، لنا أن نلجأ إلى طلب وقف التنفيذ، لتعطيل ولو بصورة مؤقتة، إن صح القول تنفيذ القرار الإداري العقابي إلى حين إبطاله أو تأكيد مشروعيته من طرف القضاء الإداري.

أما ما يتعلق بامتناع الإدارة عن تنفيذ القرار القضائي الإداري، والقاضي بإبطال القرار الإداري العقابي،<sup>252</sup> فإن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وضع كذلك ما يمكن المتقاضين من حمل الإدارة على تنفيذ القرار القضائي الإداري. وله في سبيل ذلك أن يلجأ إلى وسيلة الضغط والإكراه، والمتمثلة في الغرامة التهديدية، بالإضافة إلى ما قرره المشرع من مسؤولية (مدنية، تأديبية، جزائية) للموظف الذي يمتنع عن تنفيذ القرارات القضائية الإدارية.

ولهذا الغرض، قسم هذا المبحث إلى مطلبين، خصص الأول لدعوى وقف تنفيذ

القرار الإداري العقابي، والفرع الثاني للوسائل القانونية التي تحمل الإدارة على تنفيذ القرار القضائي الذي صدر لصالح الشخص المعاقب، ورفضت الإدارة الامتثال له عن طريق رفض تنفيذه.

<sup>251</sup> - العبودي محسن، مبدأ المشروعية وحقوق الإنسان، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص.70.

<sup>252</sup> - المسألة التي تشكل في الحقيقة هدرا لقاعدة حجية الشيء المقضي فيه. للمزيد من المعلومات، أنظر، نجيب أحمد عبد الله الجبلي، ضمانات استقلال القضاء- دراسة مقارنة بين الفقه والأنظمة الوضعية-، المكتب الجامعي الحديث، 2007، ص.29.

### الفرع الأول: وقف تنفيذ القرار الإداري الفردي العقابي:

بصدور القرار الإداري من السلطة التي تملكه، مستوفيا لعناصره (الشكلية والموضوعية)، فإنه ينفذ فوراً في حق الإدارة، ولا يتوقف هذا النفاذ على علم الأفراد به. بهذا قضى مجلس الدولة الفرنسي،<sup>253</sup> وبه أخذ مجلس الدولة المصري منذ مدة،<sup>254</sup> على اعتبار أن النشر أو التبليغ لا يقصد منه إلا إبلاغ الغير بمضمونها كي تكون حجة عليهم من جهة، ولفتح باب حساب المواعيد للطلبات الرامية للإبطال من جهة أخرى.<sup>255</sup>

وبناء على ما سبق، يمكن القول كقاعدة عامة أن التظلم، أو الطعن لا يمكن أن يؤدي بذاته إلى وقف تنفيذ القرار الإداري ككل، ما لم يرتب عليه القانون هذا الأثر صراحة.

أما حيث يترتب على تنفيذ القرار الإداري أضراراً لا يمكن تداركها، فإن المشرع لم يترك الأشخاص تحت رحمة الإدارة، خاصة عندما تظهر كإدارة ردعية عن طريق القرارات الإدارية الفردية العقابية، والتي هي موضوع هذا البحث.

ولتكريس الجهود الرامية إلى ضرورة الموازنة بين حماية المصلحة العامة التي تباشر باسمها الإدارة نشاطاتها، وبين المصلحة الخاصة للأشخاص من تصرفات الإدارة التي قد تضر بحقوقهم، فقد استحدث المشرع قواعد إجرائية تنظم الحالات المألوفة لقضاء الاستعجال كما هو الشأن في القوانين المقارنة،<sup>256</sup> التي اعتمدت نظام القضاء الإداري الذي

<sup>253</sup> - C.E. Ass, 23/01/1970, Ministre d'Etat chargé des affaires sociales/ Amoros, Rec.51; A.J., 1970, p.174; M.WALINE, R.D.P., 1970, p.1035.

<sup>254</sup> - حكم مجلس الدولة المصري بتاريخ 1952/12/11، أشار إليه سليمان الطماوي، مراجع ومنقح من طرف محمود عاطف البناء، مرجع سابق، ص.538.

<sup>255</sup> - سليمان الطماوي، مراجع ومنقح من طرف محمود عاطف البناء، مرجع سابق، ص.538 و 539.

<sup>256</sup> - التوصيات الصادرة عن المؤتمر الثامن لمسؤولي إدارات التشريع في الدول العربية (الكويت)، المنعقد بتاريخ 21 إلى 23 ديسمبر 2008، نشرة القضاة، العدد 64، الجزء الأول، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 2009، ص. 143 إلى 148.

أوكل له المشرع صلاحية النظر، والفصل في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها. والقواعد المستحدثة في هذا الباب تتمثل فيما يلي:<sup>257</sup>

- منح قاضي الاستعجال سلطات واسعة تسمح له بوقف القرار الإداري كله أو وقف بعض آثاره مؤقتاً، سواء تعلق ذلك بقرار يمس الحقوق، أو بقرار يقضي برفض منح الحقوق، متى كانت ظروف الاستعجال تبرر ذلك، وكان القرار الإداري محل النزاع أو بالأحرى محل الطعن يفتقد إلى المشروعية.

- في مجال حماية الحريات الأساسية للأفراد أو الأشخاص المعنوية، فقد سنت قاعدة تسمح لقاضي الاستعجال اتخاذ التدابير الضرورية التي يراها تكفل المحافظة على الحريات الأساسية المنتهكة من قبل الإدارة بمناسبة ممارسة نشاطها المخول لها بموجب صلاحياتها، إذا تبين أنها تحدث مساساً جسيماً وغير مشروع بالحريات.

وحتى يمكن تفعيل دور القاضي الإداري في ذلك، لوضع حد لهذا الانتهاك، فقد تم التأكيد على وجوب الفصل في الدعوى الاستعجالية خلاً أجل أقصاه 48 ساعة من تاريخ تسجيل طلب الحماية، واستدعاء الأطراف للحضور إلى أول الجلسة المقررة للنظر في هذا الطلب بمختلف الوسائل.

ولهذا الغرض، خصص المشرع الجزائري الفرع الثاني بما مجموعه خمس (05) مواد من القسم الثاني، الكل تحت الفصل الثاني الذي جاء بعنوان " في الدعوى ".<sup>258</sup>

على أن هذه المواد في الواقع تضع الأحكام التي يجب أن يشتمل عليها طلب وقف التنفيذ، ابتداء من الشروط الواجب توافرها لوقف تنفيذ القرار الإداري، والإجراءات

<sup>257</sup> - عبد السلام ذيب، قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد (ترجمة للمحاكمة العادلة)، موفم للنشر، الجزائر،

2009، ص.405.

<sup>258</sup> - المواد من 833 إلى 837 لموضوع طلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية

الواجب توافرها لوقف تنفيذ القرار الإداري، وأخيرا الفصل في دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري.

### أولاً: الشروط الشكلية لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري العقابي:

عملاً بالقاعدة العامة، لا يوقف الطعن أمام الجهات القضائية الإدارية تنفيذ القرار الإداري، وإنما يظل ساري النفاذ والتنفيذ، حتى وإن تم إيداع عريضة الطعن الرامية إلى إبطال هذا القرار الإداري.

غير أنه، يمكن وبصفة استثنائية، بناء على طلب من المدعي، وقف تنفيذ القرار الإداري المتنازع فيه. ويكون للأمر بوقف التنفيذ طابعاً مؤقتاً، يحول دون تنفيذ الإدارة للقرار الإداري إلى حين الفصل في موضوع الدعوى.

وهذا ما جاء به نص المادة 833 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. وطلب وقف التنفيذ يتطلب توافر مجموعة شروط شكلية جوهرية لقبول الطلب، وهي كالتالي:

### أ - وجوب رفع دعوى إبطال في الموضوع أو تظلم إداري.

ومفاد هذا الشرط، أن دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري - بما فيها القرارات الإدارية الفردية العقابية - لا تقبل ما لم تكن مترامنة في نفس الوقت مع دعوى مرفوعة في الموضوع، أو تظلم إداري إلى الجهة مصدرة القرار الإداري العقابي.<sup>259</sup>

وهذا ما أكدت عليه المادة 834 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي جاء نصها كالتالي: " تقدم الطلبات الرامية إلى وفق التنفيذ بدعوى مستقلة. لا يقبل طلب وقف تنفيذ

<sup>259</sup> - بربرة عبد الرحمن، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية (قانون 08-09 مؤرخ في 23 فيفري 2008)، طبعة ثانية مزيدة، 2009، منشورات بغدادي، الجزائر، ص.438.

القرار الإداري، ما لم يكن متزامنا مع دعوى مرفوعة في الموضوع، أو في حالة التظلم المشار إليه في المادة 830 أعلاه".<sup>260</sup>

على أن المادة 834 سألقة الذكر تحيلنا إلى المادة 830 من نفس القانون، والتي جاء نصها كالآتي : " يجوز للشخص المعني بقرار إداري، تقديم تظلم الى الجهة الإدارية مصدره القرار في الآجال المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه...". إن هذه الشرط يعتبر في الحقيقة (وجوب تزامن طلب وقف التنفيذ مع دعوى في الموضوع ) شرطا منطقيًا.

فما دام أن القرار الإداري المراد وقف تنفيذه يمس حقوق الشخص طالب وقف التنفيذ، فالأولى أن يطلب إبطاله، كي يكون طلب وقف تنفيذه جديًا.

وعليه يجب أن يكون الإجراء المتخذ في الموضوع (سواء كان دعوى إلغاء أو تظلم إداري) قد رفع في الميعاد القانوني المقرر له، وإلا فإن قاضي الاستعجال لن يقبل دعوى وقف التنفيذ لعدم جدوى ذلك، ما دام أن القرار الإداري أصبح محصننا ضد أي دعوى في الموضوع.<sup>261</sup>

هذا وتجدر الإشارة إلى أن شرط أن 834 قد اشترطت أن يكون التظلم، أو رفع دعوى في الموضوع قد تزامن مع طلب وقف التنفيذ، وعليه فلا يمكن أن يسبق طلب وقف التنفيذ، التظلم أو الدعوى في الموضوع، كما لا يمكن للتظلم ودعوى الموضوع أن يسبقا طلب وقف التنفيذ.

وعليه يجب على المدعي أن يرفق عريضة دعواه بما يثبت إما قيد دعوى أمام جهة الموضوع، أو إيداع تظلم، حتى وإن كان ذلك في نفس الوقت.<sup>262</sup>

<sup>260</sup> - وقد عبر المشرع الجزائري في ظل قانون الإجراءات المدنية القديم عن القرار المتظلم فيه بمصطلح القرار المهجوم وذلك من خلال المادة 283 فقرة ثانية، وقد حسن ما فعل المشرع باستبدال وتدارك هذا المصطلح، لأنه في الحقيقة بعيد عن الصياغة القانونية.

<sup>261</sup> - لحسن بن شيخ آث ملويا، المنقّى في قضاء الاستعجال الإداري، دار هومه للنشر، الجزائر، 2007، ص.184.

<sup>262</sup> - بربارة عبد الرحمن، مرجع سابق، ص. 439.

وقد دأب قضاء الغرفة الإدارية للمحكمة العليا في عدة قرارات له على تأكيد هذا الشرط، حتى قبيل صدور قانون الإجراءات المدنية والإدارية. وهنا يمكن الإشارة إلى قراره الصادر بتاريخ 1990/06/16 (قضية بلدية عين أزال ضد ب-س) بقولها:

"حيث أنه بموجب عريضة مودعة لدى كتابة ضبط المحكمة العليا بتاريخ 31 جانفي 1989 استأنفت بلدية عين أزال الأمر الإستعجالي الذي صدر عن مجلس قضاء سطيف ، فصلا في المواد الإدارية الذي أمر بإيقاف الأشغال الجارية على قطعتي الأرض المتنازع عليهما أن مقرر إدراج القطعتين لم يتم تنفيذه، وعليه وبدون فحص للأوجه المثارة من طرف المستأنفة...حيث أن الاجتهاد القضائي استقر على أن القاضي الإداري لا يمنح وقف التنفيذ لقرار إداري ما لم يكن مسبقا بدعوى مرفوعة ضده في الموضوع، لأن طلب وقف التنفيذ يعتبر طلبا فرعيا مرتبطا ارتباطا بالدعوى المرفوعة في الموضوع...".<sup>263</sup>

كما عبّر مجلس الدولة الجزائري على هذا الشرط في قرار له بتاريخ 2003/01/07 بقوله: "حيث ثابت من عناصر الملف أن النزاع يتعلق بقرار فردي يرجع الفصل فيه إلى مجلس الدولة، لكن حيث من الثابت أن إجراء وقف التنفيذ يشكل طبقا لأحكام المادة 283 من قانون الإجراءات المدنية إجراء تبعا لدعوى أصلية لبطان القرار محل طلب ، وبما أن هذه الدعوى لم ترفع فيتعين رفض الطلب شكلا...".<sup>264</sup>

#### ب- رفع طلب وقف التنفيذ بموجب عريضة مستقلة.

بناء على هذا الشرط، ترفع طلبات وقف التنفيذ إلزاما بموجب عريضة مستقلة. بمعنى أنه لا يقبل الطلب إذا تم إثارته بمناسبة النظر في دعوى الموضوع الرامية لإبطال القرارات الإدارية المراد

<sup>263</sup> - المجلة القضائية، المحكمة العليا، العدد الأول لسنة 1993، ص 131 وما بعدها.

<sup>264</sup> - ملف رقم 13397، مجلة مجلس الدولة، العدد 04، سنة 2003، ص 135 وما بعدها.

طلب وقف تنفيذه. وهذا الشرط يستفاد من المادة 1/834 التي جاء نصها كالآتي: "تقدم الطلبات الرامية الى وقف التنفيذ بدعوى مستقلة ...".

وفي الحقيق إن صياغة هذه المادة بهذه الطريقة جاء بعد الانتقادات التي تعرض لها المشرع الجزائري، باعتبار هذا الأخير كان يستعمل مصطلح عريضة صريحة بموجب

المادتين 281 و 169 من قانون الإجراءات المدنية الملغى، فنادى جانب من الفقه بذلك، حيث لم يرو جدوى من هذه الصياغة، مادام أن طلب وقف التنفيذ يكون بموجب عريضة مستقلة فلا داعي لإضافة مصطلح "صريحة".<sup>265</sup>

وبالرجوع إلى القانون المقارن حول هذه الجزئية، نجد أن الجدل دار كبيرا، وعلى الأخص في القضاء والفقه المصريين.<sup>266</sup> فالمشرع المصري يشترط (عكس ما ذهب إليه المشرع الجزائري) لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري اقتترانه بطلب إبطاله، وإلا كان غير مقبول شكلا. وهذا الطلب يتحقق على ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا،<sup>267</sup> في كل حالة يتضمن فيها طلب وقف التنفيذ معنى إعدام القرار، وتجريده من كل آثاره

<sup>265</sup> - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثالث (نظرية الاختصاص)، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص. 515 و 516.

<sup>266</sup> - للتفصيل في الموضوع أنظر: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005؛ سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، 1976، ص. 1001 إلى 1008. وهو من الذين قالوا بضرورة عدم التقيد بحرفية النص في هذه النقطة، بحجة أن طلب إبطال القرار الإداري قضائيا يحمل ضمنا طلب وقف تنفيذه.

<sup>267</sup> - منها مثلا: حكم المحكمة الإدارية العليا، ملف رقم 1338، سنة 1930، أشار إليه: عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور المستعجلة (وقف تنفيذ القرار - إشكالات تنفيذ الأحكام - دعوى تهيئة الدليل)، دار الفكر والقانون، مصر طبعة 2009، ص. 62.

مع الأخذ بعين الاعتبار الآثار المترتبة على القول بالطلب القضائي بدلا من الدعوى القضائية والاختلاف الجوهرى بينهما. للإضافة، أنظر، بوبشير محند أمقران، قانون الإجراءات المدنية، نظرية الدعوى - نظرية الخصومة - الإجراءات الاستثنائية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص. 29 وما يليها، و 118 وما يليها.

القانوني، أيًا كانت الألفاظ المستعملة للدلالة على هذا المعنى،<sup>268</sup> لأنه هو بذاته جوهر الإلغاء وفحواه طبقاً لقانون مجلس الدولة.<sup>269</sup>

في حين أن جانب من الفقه يرى في نفس الموضوع أن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب إلغاؤه يجب أن يكون صريحاً وواضحاً، دون أن يشوبه غموض أو لبس، لأن وقف التنفيذ ليس غاية في ذاته، وإنما هو أمر متفرع عن دعوى الإلغاء، تمهيداً للحكم بإلغاء القرار المختص.<sup>270</sup>

### ثانياً: الشروط الموضوعية لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري العقابي.

بعد توافر الشروط الشكلية المطلوبة في دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، سواء العقابي الذي هو موضوع هذه الدراسة أو غيره، فإنه يجب أن يكون تنفيذياً، ومن شأن تنفيذه المساس بالحقوق والمراكز القانونية للأفراد.<sup>271</sup>

وهنا يذهب القاضي الإداري إلى تفحص موضوع دعوى وقف تنفيذ القرار الإداري، من أجل الوقوف على جدية الطلب، وذلك من خلال نقطتين هما: توفر ركن الاستعجال، ووجود وسائل جدية.

<sup>268</sup> - في الحقيقة إن القول بهذا الطرح يمس مباشرة بمضمون القضاء الاستعجالي، لاعتبار أن من أهم خصائص بل شروط اللجوء إلى القضاء الاستعجال، أن لا يمس الطلب الاستعجالي والحكم فيه أصل الحق، لأنه إجراء وقائي تحفظي على العموم، وبخاصة في المادة الإدارية حيث أن القرارات الإدارية تمتاز بالقوة التنفيذية بمجرد استكمال الإجراءات المطلوبة قانوناً. فكيف لنا القول أن طلب وقف التنفيذ يستنتج من أي عبارة مفادها إعدام القرار الإداري. وقد جاءت المادة 918 فقرة 02 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية تؤكد على أن قاضي الاستعجال لا ينظر موضوع الدعوى، بقولها "... لا ينظر في أصل الحق، ويفصل في أقرب الآجال".

<sup>269</sup> - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور المستعجلة (وقف تنفيذ القرار - إشكالات تنفيذ الأحكام - دعوى تهيئة الدليل)، دار الفكر والقانون، مصر طبعة 2009، ص. 65 إلى 68.

<sup>270</sup> - عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، منشورات الحلبي، الحقوقية، بيروت، 2001، ص. 136.

<sup>271</sup> - كما سبق الإشارة إليه فإن القرار الإداري يمس دائماً حقوق ومراكز الأشخاص المعاقبين، بل هذا هو مبرر صدور القرار الإداري العقابي ألا وهو الردع. من هنا يمكننا القول أن عنصر الاستعجال متوفر على العموم فيما يخص القرارات الإدارية الفردية العقابية.

فالقاضي الإداري وهو بصدد النظر في طلب وقف التنفيذ، عليه التأكد من وجود حالة الاستعجال، وكذلك التحقق من جدية الوسائل التي عزز بها طالب وقف التنفيذ دفعه.

### 1- مفهوم الاستعجال.

الاستعجال (L'urgence) الموجب لوقف تنفيذ القرارات الإدارية يتوافر إذا كان من شأن تنفيذ هذا القرار ترتيب نتائج يتعذر تداركها، فيما لو قضى بإلغاء القرار الإداري محل دعوى الإلغاء أو التظلم الإداري. أي أنه يستحيل إعمال أثر الإلغاء من إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار. وبهذا يفقد الحكم الصادر بالإبطال قيمته العملية، ولا تكون له سوى قيمة نظرية بحتة، لا تأثير لها على أرض الواقع.<sup>272</sup>

وعليه لا يتوفر ظرف الاستعجال إذا كان بسعة الطاعن توقي النتائج التي يتعذر تداركها، ومن شأن تنفيذ القرار إحداثها بواسطة الوسائل المقبولة العادية. فنظام وقف التنفيذ ما هو إلا استثناء من الأصل العام الذي يقرر نفاذ القرارات الإدارية بمجرد صدورها دون تأثرها بالطعن فيها أمام القضاء، أو الجهة الإدارية التي أصدرتها. والاستثناء بشكل عام لا يجوز إعماله إلا في أضيق الحدود.

على أن لقاضي الاستعجال الإداري هامش من السلطة التقديرية في نظر دعاوى وقف التنفيذ، من أجل التحقق من عنصرى الاستعجال، والخطر العاجل، للقول بوقف التنفيذ من عدمه.<sup>273</sup> ويستهدى في سبيل ذلك بمجموعة من المؤشرات والضوابط.

### 2- محددات الاستعجال.

لكي يتمكن القاضي من الوقوف على حقيقة عنصر الاستعجال، يعتمد على مجموعة من المؤشرات يركز عليها في تقريره لتوفر ظرف الاستعجال من عدمه. وهي كالاتي:

<sup>272</sup> - لأن الغرض من اللجوء إلى القضاء بصفة عامة، هو إقرار الحقوق لكن من أجل تحصيلها، الأمر الذي لا يتسنى والوضع كذلك.

<sup>273</sup> - زين العابدين بلماحي، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، 2007، ص.75.

أ- وشوك حدوث نتائج يصعب إصلاحها.<sup>274</sup> إن هذا الضابط هو من صنع القضاء الفرنسي،<sup>275</sup> والمقصود به، هو أن النتائج الناجمة عن تنفيذ القرار الإداري،<sup>276</sup> يصعب إرجاعها الى الوراء بالنسبة للوقائع.

ومثال ذلك: قرار الهدم الصادر ضد البناءات المنجزة بدون رخصة، أو مخالفة لما جاء في رخصة البناء، وذلك بعد صدور القرار الإداري القاضي بتصحيح الوضعية. وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري لم يأت على ذكر هذا الشرط بصورة صريحة، في المواد التي خصصها لمسألة وقف تنفيذ القرار الإداري.

إلا أنه ومع ذلك لا يمكن الاستغناء عنه لأنه الباعث الحقيقي للجوء لمثل هذا الإجراء.<sup>277</sup>

ب- وجود وسائل جديّة.<sup>278</sup> المقصود بشرط الجديّة، أن يثبت الطاعن للمحكمة حال نظرها لطب وقف التنفيذ، أنه من المرجح الحكم بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه محل

<sup>274</sup> - لحسين بن شيخ آث ملويا، المرجع السابق، الجزء الثالث، ص.190.

<sup>275</sup> - وتم تقنين هذا المبدأ بموجب المادة 521 فقرة 01 من قانون القضاء الإداري الفرنسي. لكن المشرع الفرنسي لم يحدد المقصود بهذا المضمون. وكان لمجلس الدولة فرصة لتوضيح هذا المضمون بتاريخ 2001/01/19، في قضية *confédération nationale des radios libres*. أشار إليه، عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، دار هومه، الجزائر، 2010، ص.86؛ أنظر كذلك:

Charles DEBBSCH, Jean- Claude RICCI, *Contentieux administratif*, 5<sup>eme</sup> édition, Dalloz, Paris, 1990, p.504.

<sup>276</sup> - ومنه الأولى أن يطلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية الفردية العقابية، على اعتبار النتائج الوخيمة التي تترتب عليها. ففي بعض الحالات وكما سبقت الإشارة إليه من خلال الفصل الأول تكون العقوبة الإدارية أقسى في وقعها على شخص وذمة المعاقب من العقوبة الجزائية. وخير دليل على ذلك غلق المؤسسات بما ينجر عليه من خسارة مالية وأدبية تاجاه العملاء والمنافسين، ضف إلى ذلك إمكانية شهر هذا الإجراء المتخذ ضد الشخص المعاقب في الجرائد والصحف اليومية.

<sup>277</sup> - بدليل أن القضاء الإداري أخذ به في عدة قرارات قضائية له، منها القرار الصادر عن الغرفة الخمسة لمجلس الدولة، المؤرخ في 2002/08/14، في القضية المتعلقة بطرد أجنبي، حيث جاء في معرض تسببه بما يلي "... علما بأن تنفيذ هذا القرار قد يسبب أضرار لا يمكن إصلاحها في حالة إبطال القرار...".

القرار منشور في مجلة مجلس الدولة، العدد 02، لسنة 2002، ص.221 وما بعدها.

<sup>278</sup> - لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء الاستعجال، الجزء الثاني، ص.197.

طلب وقف التنفيذ، وذلك من واقع الأسباب التي أسس عليها الطاعن دعوى الإلغاء.<sup>279</sup>  
فيقبل الثاني إذا كان الأول مرجح القبول.<sup>280</sup>

وهذا ما نصت عليه المادة 920 من (ق إ م إ) في فقرتها الأولى "...ومتى ظهر له من التحقيق وجود وجه خاص من شأنه إحداث شك جدي حول مشروعية القرار...".

وأسس مجلس الدولة الجزائري قضاءه على هذا المبدأ في عدة مناسبات. منها القرار الصادر عنه بتاريخ 2002/40/30، حيث قضى بوقف تنفيذ مقرر وزير العدل، الذي كان مضمونه عزل موثقة، مسببا ذلك بقوله: "... فإن النظام الداخلي لغرفة الموثقين ينص على أن تاريخ الاستدعاء للمثول أمام اللجنة التأديبية لا يمكن أن يقل عن 12 يوما كاملة. حيث أن هذه القاعدة من النظام العام، وعدم احترامها يعد خرقا لحق الدفاع المضمون دستوريا، وبالتالي يبرر وقف التنفيذ...".<sup>281</sup>

#### الفرد الثاني: آليات حمل الإدارة على تنفيذ الأحكام والقرارات الإدارية:<sup>282</sup>

كما سبق الإشارة له في ديباجة هذا المبحث، فإن المقصود من هذا المطلب هو الوقوف على الآليات التي وضعها المشرع حماية للمتقاضين الذي أنصفه القاضي الإداري.

<sup>279</sup>- René CHAPUS, Droit du contentieux administratif ; 5 eme édition, Montchrestien, E.J.A., Paris, 2002, p.1088.

<sup>280</sup>- عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001، ص.175.

<sup>281</sup>- مجلة مجلس الدولة، العدد 02، 2002، ص.226 وما بعدها.

<sup>282</sup>- بالرجوع إلى قانون الإجراءات المدنية والإدارية، تجدر الإشارة إلى أن المشرع لم يعد يستعمل مصطلح القرار القضائي الإداري، وأحل محل ذلك مصطلح الأحكام الإدارية بالنسبة للمحاكم الإدارية (كما هو واضح من خلال المادتين 889 و 890)، ومصطلح القرار القضائي بالنسبة لمجلس الدولة (المادة 916). إلا أنه ومع ذلك وقع المشرع في الخلط كما هو واضح من خلال القسم الرابع من الفصل الثاني، الذي جاء بعنوان "في وقف تنفيذ القرارات القضائية"، وكرّس الخطأ مرة ثانية بالمادة 913 والتي جاء نصها كما يلي "يجوز لمجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذ الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية،...عندما تبدو الأوجه المثارة في الاستئناف من شأنها تبرير إلغاء القرار المستأنف". والمقصود بالقرار المستأنف فيه في هذه المادة هو الحكم الإداري الصادر عن المحكمة الإدارية.

لأن الإدارة وبحكم مركزها القانوني القوي، قد تتعسف من خلال عدم الامتثال للحكم الصادر ضدها، والقاضي بإبطال القرار الإداري الفردي العقابي.<sup>283</sup>

ومن ثم ما هي الآليات القانونية المتاحة أمام الشخص المعاقب في مواجهة رفض الإدارة؟. إن هذه الآليات قد تتمثل في الأوامر والغرامة التهديدية (الفرع الأول)، وقد تتمثل في مسؤولية الموظف الممتنع عن التنفيذ (الفرع الثاني).

### أولاً: توجيه أوامر الإحارة والغرامة التهديدية:

نتعرض في هذا الفرع إلى إجراءات قانونيين وضعهما المشرع تحت تصرف الشخص المعاقب. الذي فقد تتعسفت الإدارة في حقه مرة ثانية، وذلك برفضها تنفيذ الحكم القضائي الذي قضى لصالح الشخص المعاقب. إن هذين الإجراءين وهما الأوامر، والغرامة التهديدية.

#### 1- الأوامر (Les injonctions)

استقر الاجتهاد القضائي الإداري سواء في فرنسا،<sup>284</sup> أو في الجزائر،<sup>285</sup> على أنه لا يدخل في اختصاص القاضي الإداري أو في صلاحياته توجيه الأوامر ضد الإدارة أو الحلول محلها. على اعتبار أن الإدارة سلطة مستقلة عن القضاء وليست تابعة له، ولأنها تشكل متقاض ذو طابع خاص.<sup>286</sup>

<sup>283</sup> - للإشارة، فإن هذه الآليات ليست حكرا على القرارات الإدارية الفردية العقابية، بل كل الأعمال التي تقوم بها الإدارة، سواء أكانت مادية أو قانونية، المهم أن تكون موضوع دعوى قضائية إدارية فصل فيها القاضي الإداري ضد الإدارة.

<sup>284</sup> - للمزيد من المعلومات حول هذا الموضوع، أنظر: براهيم أوفائدة، تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد الإدارة، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية العامة، جامعة الجزائر، 1986، ص.70.

<sup>285</sup> - لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية)، دار هوم، الطبعة الأولى، الجزائر، 2006، ص.438.

<sup>286</sup> - بلماحي زين العابدين، المذكرة السابقة، ص. 75.

إلا أن هذا المبدأ عرف استثناء في فرنسا، إذا تعلق الأمر بموضوع تنفيذ القرارات القضائية الإدارية. على أن هذا الموقف التشريعي لم يكن بالأمر السهل بل جاء بعد مخاض عسير،<sup>287</sup> بصدور القانون 125-95 المؤرخ في 02 فيفري 1995، الذي جاء باستثناء هام على قاعدة عدم جواز توجيه أوامر للإدارة.<sup>288</sup> هذا القانون جاء ليعدل ويكمل أحكام القانون رقم 80-539.<sup>289</sup>

أما الوضع في الجزائر، وإلى غاية دخول قانون الإجراءات المدنية والإدارية حيز التنفيذ، كان يشبه الوضع في فرنسا قبل صدور القانون رقم 125-95 سابق الذكر.<sup>290</sup>

إلا أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية فصل في المسألة، بما لا يترك مجالاً للتأويل أو اللبس، حول مدى إمكانية توجيه أوامر قضائية للإدارة، وذلك من خلال المادتين 978 و 979 منه. وبذلك جعلت إمكانية توجيه أوامر للإدارة ممكنة، ومحصورة في حالتين هما:<sup>291</sup>

- الحالة الأولى: عندما يتطلب القرار القضائي الإداري على وجه الإلزام، اتخاذ تدابير معينة من جانب الإدارة، وبطلب من المدعي، طبقاً لنص المادة 978 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. (injonctions à priori).

<sup>287</sup> - للإضافة أنظر:

Christine MAUGUE, La portée des nouveaux pouvoirs d'injonction du juge administratif, R.F.D.A., Dalloz-Sirey, p.p.1165et suite.

<sup>288</sup> - Loi n° 95-125 du 02 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative. www.legifrance.gouv.fr

<sup>289</sup> - Loi n° 80-539 du 06 juillet 1980 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative. www.legifrance.gouv.fr

<sup>290</sup> - حصر القاضي الإداري دوره في إلغاء القرار الإداري، وتفسيره، وفحص المشروعية، وتنفيذه، هذا في ظل قانون الإجراءات المدنية، رغم أن هذا الأخير لم يكن يضع أحكاماً تمنع القاضي الإداري من توجيه أوامر للإدارة. للإضافة، راجع:

يوسف بناصر، عدم تنفيذ الإدارة العامة لأحكام القضاء الإداري الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، والسياسية، العدد 04، 1991، ص.915.

<sup>291</sup> - زين العابدين بلماحي، المذكرة السابقة، ص.84 و 85.

- الحالة الثانية: وهي الأوامر اللاحقة، ويمكن النطق بها عندما يتطلب تنفيذ الأمر، الحكم، أو القرار، اتخاذ تدابير معينة من جانب الإدارة، ولم يطلبها المتقاضي أثناء الخصومة الإدارية، وهذا طبقاً لنص المادة 979 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية. (Injonctions à posteriori).

## 2- الغرامة التمهيدية كوسيلة لتنفيذ الأحكام الإدارية:

يستعمل مصطلح الغرامة التمهيدية "... للدلالة على التهديدات المالية التي ينطق بها القضاء قصد إلزام الممتنعين عن تنفيذ الإلزام الواقع على عاتقهم بموجب سندات تنفيذية، أو أحكام قضائية كانت عقود رسمية...".<sup>292</sup>

كما أنها تتلخص في أن القاضي يلزم المدين في تنفيذ التزامه عينا خلال مدة معينة. فإذا تأخر في ذلك، كان ملزماً بدفع مبلغ معين عن كل يوم، أو أسبوع، أو شهر أو أي وحدة أخرى من الزمن، أو عن كل مرة يأتي عملاً يخل بالتزامه. على أن يرجع إلى القضاء أمر تصفية هذه الغرامة، والذي يجوز له حينئذ أن يخفض قيمتها، أو أن يحوها تماماً.<sup>293</sup> على أن الغرامة التمهيدية تعد وسيلة من وسائل التنفيذ العيني الجبري، وهي وسيلة غير مباشرة.<sup>294</sup>

وقد جاء المشرع الجزائري على ذكر هذا النوع من الإكراه المالي كوسيلة لحمل الإدارة على تنفيذ الأحكام، والأوامر والقرارات الإدارية، وذلك من خلال المواد من 980 إلى 985 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

<sup>292</sup> - غنای رمضان ، عن موقف مجلس الدولة من الغرامة التمهيدية ( تعليق على قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ

2003/04/08 ، ملف رقم 014989 ) ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 4 لسنة 2003 ، ص . 146 .

<sup>293</sup> - عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد (الإثبات - آثار الالتزام)، مجلد الثاني، الطبعة الثالثة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت 1998 ص 807. أنظر كذلك حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام

الإدارية والإشكالات المتعلقة به، رسالة دكتوراه دولة، جامعة القاهرة 1984 ص. 490 ، 491

<sup>294</sup> - عبد الرزاق أحمد السنهوري، المرجع السابق، ص. 816 .

وبهذا الموقف يكون المشرع الجزائري قد وضع حداً للجدل الفقهي والتردد في الاجتهاد القضائي.<sup>295</sup> وبناءً على المواد سالفة الذكر، يجب توافر مجموعة من الشروط كي يتمكن القاضي من فرض غرامة تهديدية على الإدارة نجملها فيما يلي:

- أن يتعلق الالتزام المنصب على الإدارة، القيام بعمل أو الامتناع عن عمل. فلا مجال لتطبيق الغرامة التهديدية إذا كان الالتزام يتعلق بدفع مبلغ من النقود، إذ لا فائدة من الإكراه المالي.
- أن تخالف الإدارة ذلك الالتزام الواقع على عاتقها. بشرط أن يكون ذلك مرتبطاً بها، أي لا يمكن لغيرها أن ينفذه.
- أن تثبت تلك المخالفة في محضر يحرره القائم بالتنفيذ (المحضر القضائي).
- أن يختار المدعي الدائن بين طلب التعويض عن عدم التنفيذ، أو بين المطالبة بتسليط غرامة تهديدية على الإدارة، عن كل يوم تتأخر فيه عن تنفيذ التزاماتها. فإن اختار التعويض سقط حقه في المطالبة بالغرامة التهديدية، لأنه عبر عن إرادته في استبدال التنفيذ العيني بواسطة التنفيذ بمقابل.

ومنه يمكن أن نستخلص خصائص ومميزات الغرامة التهديدية، وهي كالآتي:

- أنها تحكيمية: طالما أنه لا ينظر في تحديدها إلى الضرر بقدر ما ينظر إلى المدين وقدرته المالية ومقدار تعنته. فالهدف منها هو حمل المدين على التنفيذ، على عكس التعويض الذي يهدف إلى جبر الضرر الفعلي الناتج عن التأخير في التنفيذ، أو عدمه.<sup>296</sup>

<sup>295</sup> - المجلس الشعبي الوطني، الجريدة الرسمية للمداوالات، عدد 47، 2008، ص.7.

<sup>296</sup> - نبيل إبراهيم سعد، محمد حسين منصور، أحكام الالتزام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002، ص.49.

- أنها تهديدية: إن معدلها النهائي لا يحدد إلا حين يقوم المدين بالتنفيذ، أو حين يرخص القاضي للدائن بالتنفيذ بمصاريف على حساب مدينه.<sup>297</sup>
- أنها وقتية: وهي كذلك طالما أنها مؤقتة، وأن معدلها قابل للتغيير بالتخفيض أو الإلغاء. وهذا ما يميزها عن التعويض الذي له طابع ردعي (répressif)، في حين الغرامة التهديدية لها طابع وقائي (préventif). ولأنها مؤقتة فهي لا تشكل أي عقوبة أو جزاء.

### ثانياً: مسؤولية الموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية:

استناداً لما تم عرضه سابقاً، وكنتيجة له، يمكن القول أنه لا يوجد أي شك في أن عدم تنفيذ الأوامر، الأحكام، والقرارات الإدارية يقيم دائماً مسؤولية الإدارة الممتنعة عن التنفيذ، والإدارة هنا ليست "...سوى الإدارة البشرية التي تستخدمها لمباشرة وظائفها وتسيير أعمال الإدارة...".

ومن ثم يمكن القول بأن إقامة المسؤولية الشخصية للموظف، تعد من بين أهم الوسائل التي يمكن اللجوء إليها لحمل الموظف وقهره على تنفيذ الأوامر، والأحكام، والقرارات الإدارية الصادرة ضد الإدارة، والأحكام القضائية عامة. وذلك لأن فعل الامتناع عن التنفيذ، قد يكون خطأ شخصياً وخطأ مرفقياً في نفس الوقت.

وعليه فإنه إلى جانب مساءلة الإدارة عن تقصيرها في الرقابة والإشراف على موظفيها، لا يوجد أي مانع من إقامة مسؤولية الموظف عن خطئه الشخصي. كما أنه لا يوجد ما يمنع المتضرر من فعل الامتناع عن تنفيذ الأوامر، الأحكام، والقرارات الإدارية الصادر لصالحه، أن يجمع بين مسؤولية الإدارة، ومسؤولية موظفيها في دعوى واحدة.<sup>298</sup>

<sup>297</sup> - حسني سعد عبد الواحد، الأطروحة السالفة الذكر، ص.492.

<sup>298</sup> - إبراهيم المنجي، القضاء المستعجل والتنفيذ أمام محاكم مجلس الدولة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988، ص. 442.

وهنا تجدر الإشارة الى أن المسؤولية الشخصية للموظف الممتنع عن التنفيذ تتخذ الصور التالية وهي: إما مدنية (أولاً)، تأديبية (ثانياً)، أو جزائية (ثالثاً).

### 1- المسؤولية المدنية:

يقصد بالمسؤولية المدنية للموظف في مجال تنفيذ الأوامر، والأحكام، والقرارات الإدارية، إلزام الموظف المخالف لحجية الشيء المقضي به، بتقديم تعويض مالي إلى من صدر الأمر، أو الحكم، أو القرار الإداري لصالحه، وذلك جبراً للضرر المادي والمعنوي الذي أصابه.<sup>299</sup>

ولقد أجمع الفقه الإداري،<sup>300</sup> على الأخذ بهذه المسؤولية كوسيلة فعالة لضمان تنفيذ الأوامر، الأحكام، القرارات الإدارية، لما لها من أثر إيجابي، بحيث تجعل الموظف المسؤول يشعر بما يتهده من عقوبات مالية في حالة مخالفته للتنفيذ، مما يدفعه لتحاشي ذلك.<sup>301</sup>

### 2- المسؤولية التأديبية:

إن إقامة المسؤولية المدنية ضد الموظف الممتنع عن التنفيذ لا ينفي قيام مسؤوليته التأديبية، فالإدارة تستطيع أن توقع ضده عقوبة تأديبية، لأنه متى ثبت امتناع الموظف عن التنفيذ، فإن ذلك يشكل جريمة جزائية، وهي في ذات الوقت تعد خطأ تأديبياً. فمخالفة حجية الشيء المقضي به من جانب الموظف، تتنافى مع واجبات الوظيفة العامة.<sup>302</sup>

<sup>299</sup> - إبراهيم أوفيد، المرجع السابق، ص.237.

<sup>300</sup> - من هؤلاء الفقيه الفرنسي Hauriou، وذلك بمناسبة تعليقه على قرار مجلس الدولة الفرنسي، الصادر بتاريخ 23 جويلية 1909، في قضية Fabrégue.

C.E., 23 juillet 1909, Fabrégue, Rec, 727, G.A.J.A., op.cit, p.28.

للإضافة حول هذه المسألة، أنظر: بلماحي زين العابدين، المذكرة السابقة، ص.116.

<sup>301</sup> - حسين مصطفى حسين، القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، الجزائر، 1987، ص.80.

<sup>302</sup> - في هذا السياق، أنظر، إبراهيم المنجي، القضاء المستعجل والتنفيذ أمام محاكم مجلس الدولة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1999، ص.450؛ وأنظر كذلك: غناي رمضان، المرجع السابق، ص.166؛ مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص.115.

ولقد لجأ المشرع الفرنسي الى النص على ذلك صراحة في القانون 80 - 539، الصادر بتاريخ 16 جويلية 1980 سابق الذكر، والذي يتميز بوضعه لنظام فعال، يتمثل في مساءلة الأعوان العموميين أمام المجلس التأديبي للميزانية والمالية، والذي له الحق في خصم مبالغ الغرامة التهديدية المقضي بها من ذمتهم المالية.

أما في الجزائر، فعلى الرغم من أن القانون الأساسي للوظيفة العامة.<sup>303</sup> لا يتضمن أية إشارة إلى تأديب الموظف الممتنع عن تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، إلا أنه يمكن للإدارة أن تستند على هذه المخالفة لتطبيق العقوبة التأديبية، لما لها من سلطة تقديرية في تقدير الأخطاء التي يرتكبها الموظف أثناء تأدية وظيفته.

إلا أن الشيء الذي يقيدنا في ذلك، هو عدم الخروج عن العقوبات المنصوص عليها في المادة 163 من هذا الأمر تطبيقا لمبدأ شرعية العقوبة، وذلك حسب جسامة الخطأ المرتكب من تأخير في التنفيذ أو تنفيذ ناقص، أو عدم الامتثال للتنفيذ صراحة.

### 3- المسؤولية الجزائية:

تعد المسؤولية الجزائية للموظف العام، في مجال تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، من أقوى الوسائل الجزائية، متى ثبت امتناع الموظف عن التنفيذ، إذ يترتب على قيامها، فقدان الموظف لحريته بالحبس، وعزله من منصبه.

إن هذا الجزاء من شأنه أن يحمل الموظف على الاحترام الواجب عليه، بالخضوع الى مضمون القرار الإداري، والسعي لتنفيذه تنفيذا كاملا.

وإذا كان النظام الفرنسي قد عارض فكرة تجريم فعل الامتناع عن تنفيذ القرارات القضائية الإدارية من طرف الموظفين،<sup>304</sup> فإن النظام الجزائري قد سلك مسلكا مغايرا لذلك. فلقد نص المشرع الجزائري في المادة 138 مكرر من قانون العقوبات، على أن:

<sup>303</sup> - الأمر 03-06 المؤرخ 15 يوليو 2006 والمتضمن للقانون الأساسي العام للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية رقم

46، الصادر بتاريخ 16 يوليو 2006.

<sup>304</sup> - Serge GUINCHARD, Tony MOUSSA, Droit et pratique des voies d'exécution, 11<sup>eme</sup> édition, Dalloz, p.p.1558 et 1559.

" كل موظف عمومي استعمل سلطة وظيفته لوقف تنفيذ حكم قضائي امتنع أو اعترض أو عرقل عمدا تنفيذه يعاقب بالحبس من ستة (6) أشهر الى ثلاثة (3) سنوات وبغرامة من 5.000 دج إلى 50.000 دج " .<sup>305</sup>

فمن ظاهر هذه المادة، يتضح أن وقف التنفيذ بدون مبرر قانوني، أو الامتناع، أو الاعتراض، أو عرقلة ذلك عمدا، يشكل جنحة إساءة استعمال السلطة ضد الشيء العمومي، كما فضل المشرع تسميتها في قانون العقوبات.

على أنه، ومن أجل قيامها، لا بد من توفر شرطان هما: أن تكون للجاني صفة الموظف العام، وإن تتحقق أركان الجريمة بكاملها.

فلكي تقوم هذه المسؤولية، لا بد أن يكون مرتكب الجريمة موظفا عموميا، فهل مفهوم الموظف العام جزائيا هو نفسه في المجال الإداري؟

وبالرجوع إلى القانون الأساسي للوظيفة العامة سابق الذكر، نجد المشرع ينص في المادة الرابعة منه على أنه: " يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري..."، أي كل شخص يمارس نشاطه في المؤسسات والإدارات العمومية، والتي يقصد بها "... المؤسسات العمومية والإدارية المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي...".

ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن هذا القانون استثنى من الخضوع لأحكامه كل من القضاة، والمستخدمون العسكريون والمدنيون للدفاع الوطني ومستخدمو البرلمان.

<sup>305</sup> - أضيفت بالقانون 01-09 المؤرخ في 26 جوان 2001، جريدة رسمية رقم 34. ص.17.

وبالرجوع إلى قانون العقوبات، وإن كان لم يتضمن أي توضيح لمفهوم الموظف العام، إلا أنه، وبالاطلاع على قانون مكافحة الفساد،<sup>306</sup> والذي يعتبر نصا خاصا، نجده بنص في الفقرة (ب) من المادة الثانية منه على ما يلي:

" يقصد في مفهوم هذا القانون بما يلي: ... ب) موظف عمومي:

- كل شخص يشغل منصبا تشريعيًا أو تنفيذيًا أو إداريًا أو قضائياً أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، سواء أكان معيناً أو منتخباً، دائماً أو مؤقتاً، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته.

- كل شخص يتولى ولو مؤقتاً، وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض أسماؤها، أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية،

- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو في حكمه طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما...".

وعليه فإن المقصود بالموظف العام جزائياً في مجال تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، هو كل فرد مرتبط بالدولة، أو بأحد أشخاص القانون العام بعلاقة وظيفة تخوله سلطة تمكنه من عدم تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، سواء بوقفه أو بالامتناع عن ذلك صراحة أو ضمناً، أو بالاعتراض على ذلك، أو بتعطيله.

<sup>306</sup> - القانون 06-01 مؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 14،

الصادر بتاريخ 08 مارس 2006.

إن منح الإدارة توقيع العقوبات الإدارية العامة، يعد حقا ومكنا قانونية محضة، وبالتالي فإن ذلك لا يتعارض مع أي مبدأ قانوني أو دستوري. بل أكثر من ذلك فإن إقرار هذه الصلاحية، فرضته طبيعة العقوبة الإدارية العامة، ومتطلبات الواقع العملي في آن واحد، بالإضافة إلى الدور التي تلعبه العقوبة الإدارية العامة في مجال الجنائي، والحد من العقاب، باعتبار أن العقوبة الجزائية، تُوسَمُ صاحبها بنوع من العار، من الناحية الاجتماعية.

ورغم كل هذه الاعتبارات التي فتحت المجال أمام تطور، واعتماد العقوبات الإدارية العامة، إلا أن الدارس للموضوع بعين الباحث، لا يخفى عليه خطورة هذا الإجراء الإداري، خاصة وأن الإدارة هي التي تشرف عليها، وذلك رغم أنها محاطة بمجموعة ضوابط وقيود داخلية (إدارية)، وخارجية (قضائية)، والتي تعتبر بمثابة ضمانات مقررة قانونا للشخص المعاقب، وهذا في سبيل صون، وحفض الحقوق والحريات العامة.

لكن هذه الضمانات مقررة فقط للعقوبة الإدارية العامة. لهذا كان من الضروري في بداية الموضوع التعرض بالتأصيل للعقوبة الإدارية العامة، على اعتبار أن التكييف القانوني للعمل الإداري الفردي، يترتب عليه آثار قانونية مهمة. فإذا قلنا بأن قرارا إداريا فرديا ما، هو قرار عقابي، فعلى الإدارة أن تراعي فيه جميع الضمانات المقررة لهذه المسألة (كالتسبب مثلا، ورجعية القانون الأصلح للمتهم، وضمان المواجهة، وحق الدفاع...). وإذا لم يوصف القرار الفردي الإداري بأنه عقابي، تعفى الإدارة من كل هذه القيود.

على أن التشريع الجزائري، تأسى بما ذهب إليه باقي تشريعات العالم (كفرنسا مثلا، ومصر...)، بإدراجه لعقوبات إدارية ضمن نصوص تشريعية مختلفة، وذلك باختلاف المواضيع، والمجالات التي تنظمها هذه الأخيرة.

ومع ذلك لا يوجد قانون إداري جزائي بالمفهوم الصحيح في المنظومة التشريعية الجزائرية (في حين أننا نجد مثلا هذا القانون مجسدا فعلا في كل من إيطاليا وألمانيا)، مع العلم أن ما أكثر النصوص القانونية التي جاءت بعقوبات إدارية عامة، وما أكثر السلطات الإدارية التي عُهد لها بسلطة توقيع جزاءات إدارية عامة بمفهوم هذا البحث.

وبناء على ما تقدم على المشرع الجزائري أن يفكر بجدية في تبني نظام خاص بالجزاءات الإدارية العامة (بمعنى البحث عن تقنين)، مرتكزا في سبيل ذلك على نقطتين أو محورين هامين، وهما تحديد النظام القانوني وتخصيص مجال التطبيق، خاصة بعد توسيع دائرة الجزاءات الإدارية العامة عن طريق فتح المجال أمام سلطات الضبط الإداري، وأمام السلطات الإدارية المستقلة، والتي من جملة أعمالها توقيع الجزاءات الإدارية.

ففيما يتعلق بالنظام القانوني، حبذا لو قام المشرع بإبعاد العقوبة الإدارية العامة عن كل تعسف، وذلك عن طريق إقرار احترام المبادئ الدستورية أولا، وإفادة الشخص المعاقب إداريا بكافة الضمانات التي يقررها القانون في المتابعات الجزائية (أي في إطار الدعوى العمومية بمفهوم قانون الإجراءات الجزائية). بالإضافة إلى وضع إجراءات قانونية تدعم السلطة الإدارية - سواء كانت تقليدية أو سلطة إدارية مستقلة، لأن هذه الأخيرة تتمتع باستقلالية نسبية - بالحياد، وذلك عن طريق الاستقلالية الفعلية، من أجل الوصول إلى عقوبة إدارية عامة غير مشوبة بشبهة التحيز.

أما في ما يخص مجال تطبيق العقوبة الإدارية، فقد بات من الضروري تحديده، أو تحديد متى تتدخل العقوبة الإدارية العامة، خاصة مع منافسته العقوبة الجنائية. إن السبب في ذلك هو أن مفهوم العقوبة الإدارية العامة يعد مرتبطا في نشأته مع فكر وفلسفة الحد من العقاب، واللجوء إلى التقسيم الثنائي للجريمة.

وتجدر الإشارة، إلى أن المشرع الجزائري لم يتبع الفقه القائل بالتقسيم الثنائي للجريمة، ومع ذلك تبنى نظام العقوبات الإدارية العامة، وذلك من خلال نصوص قانونية وتنظيمية عديدة، وهذا إن دلّ على شيء، فإنه يدل على الطابع الردعي للنظام.

لكن وفي المقابل جاء قانون الإجراءات المدنية والإدارية، من أجل تدعيم المراكز القانونية للأشخاص في مواجهة امتيازات السلطة العامة للإدارة. وذلك من خلال رفع اللبس على العديد من النقاط القانونية التي كانت تشكل عوائق حقيقية للقاضي الإداري والمتقاضي، خاصة في مرحلة تنفيذ الأحكام والقرارات الإدارية، والصادرة لصالح الشخص المختص مع الإدارة.

وبذلك استحدث بعض الإجراءات التي تفيد المتعامل مع الإدارة، وخاصة الشخص المعاقب من طرفها، من خلال تكريس حق القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة، ووضعها تحت الغرامة التهديدية دون أن يعتبر ذلك تدخلا من السلطة القضائية في عمل السلطة التنفيذية، أو مساسا بمبدأ الفصل بين السلطات.

ومع أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، لم تمر المدة الزمنية اللازمة منذ دخوله حيز التنفيذ من أجل تقييمه، إلا أنه لم يبق أمام القاضي الإداري سوى تطبيق النصوص، بما يتماشى مع قواعد الإنصاف، والعدالة، وذلك عن طريق التحلي بنوع من الجراءة.

أولاً: الكتب العامة.

(أ) باللغة العربية:

- \* إبراهيم المنجي، القضاء المستعجل والتنفيذ أمام محاكم مجلس الدولة، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1988.
- \* إبراهيم المنجي، القضاء المستعجل والتنفيذ أمام محاكم مجلس الدولة، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1999.
- \* أحسن بوسقيعة، قانون الجمارك في ضوء الممارسة القضائية (النص الكامل للقانون، وتعديلاته إلى غاية 22 جويلية 2009 مدعم بالاجتهاد القضائي)، منشورات بيرتي، طبعة 2009-2010.
- \* أحمد عبد الحميد عشوش وعمر أبو بكر باخشب، أحكام الجنسية ومركز الأجنبي في دول مجلس التعاون الخليجي، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، 1990.
- \* ألبرت سرحان، القانون الإداري الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، سوريا، بدون سنة.
- \* بربارة عبد الرحمن، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية (قانون 08-09 مؤرخ في 23 فيفري 2008)، طبعة ثانية مزيدة، منشورات بغداددي، الجزائر، 2009.
- \* حسين مصطفى حسين، القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، الجزائر، 1987.
- \* حامد الشريف، الطعن في القرارات الإدارية في المباني أمام مجلس الدولة، دار الفكر العربي، الإسكندرية، طبعة ثانية، 2003.
- \* جابر محجوب علي محجوب، قواعد أخلاقيات المهنة، دار النهضة العربية، 2001 .
- \* راشد راشد، الأوراق التجارية الإفلاس والتسوية القضائية في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1987.
- \* سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، 1976.
- \* سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية، منشأة المعارف، 2003.
- \* طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، القاهرة، 1973.
- \* عادل السعيد محمد أو الخير، الضبط الإداري وحدوده، مطابع الطوبجي التجارية، القاهرة، مصر، 1993.
- \* عبد العزيز خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- \* عبد الحفيظ علي الشيمي، رقابة الإغفال التشريعي في قضاء المحكمة الدستورية العليا (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، 2003.

- \* عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة)، دار هومه، الجزائر، 2002 .
- \* عبد السلام ذيب، قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجديد (ترجمة للمحاكمة العادلة)، موفم للنشر، الجزائر، 2009.
- \* عبد العزيز عبد المنعم خليفة، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2005.
- \* عبد القادر عدو، ضمانات تنفيذ الأحكام الإدارية ضد الإدارة العامة، دار هومه، الجزائر، 2010.
- \* عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، منشورات الحلبي، الحقوقية، بيروت، 2001.
- \* عبد الغني بسيوني عبد الله، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري، الطبعة الثالثة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001.
- \* عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد (الإثبات – آثار الالتزام)، مجلد الثاني، الطبعة الثالثة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 1998.
- \* عزاوي عبد الرحمن، ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطة التشريعية والتنظيمية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)، الجزء الأول، دار الغرب للنشر والتوزيع، 2009.
- \* عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، الجريمة التأديبية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2007.
- \* عبد الفتاح مراد، التعليق على قانون الحجز الإداري، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، سنة 1996.
- \* عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء الأمور المستعجلة (وقف تنفيذ القرار – إشكالات تنفيذ الأحكام – دعوى تهئية الدليل)، دار الفكر والقانون، مصر، طبعة 2009.
- \* علي راشد و نبيل سالم، القانون الجنائي الخاص-الجرائم الاقتصادية-، القاهرة، مصر، 1972.
- \* فؤاد حجري، القاضي الإداري والحقائق القانونية، دار الغرب للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
- \* فاروق عبد البر، دور مجلس الدولة في حماية الحقوق والحريات العامة، الجزء الأول، مطابع سجل العرب، 1988.
- \* كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومه، الطبعة الثالثة، 2006.
- \* لحسن بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومه، الجزائر، 2005.
- \* لحسن بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث، دار هومه، الجزائر، 2005.

- \*لحسن بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء الاستعجال الإداري، دار هومه للنشر، الجزائر، 2007.
- \*لحسن بن شيخ آث ملويا، دروس في المنازعات الإدارية (وسائل المشروعية) ، دار هومه، الطبعة الأولى، الجزائر، 2006.
- \*مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثالث(نظرية الاختصاص)، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- \*مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
- \*محسن العبودي ، مبدأ المشروعية وحقوق الإنسان، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
- \*مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين، الإسكندرية، مصر، 1993.
- \*محمد زكي أبو عامر، قانون العقوبات، القسم العام، منشأة المعارف الإسكندرية، 1993.
- \*صلاح يوسف عبد العليم، أثر القضاء الإداري على نشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2009.
- \*سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، طبعة مزيدة منقحة، مصر، 2006.
- \*ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004.
- \*محمد صبري السنوسي محمد، الاعتقال الإداري بين الحرية الشخصية ومقتضيات النظام العام، دار النهضة العربية، 1996.
- \*مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي و ضمانات رقابته القضائية بين الفعالية والضمان، الأنجلو المصرية، مصر، 1976.
- \*محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2005.
- \*محمد رفعت، القضاء الإداري، دار النشر الإسكندرية، 1990.
- \*محمد مرغني خيرى، القضاء الإداري-قضاء التعويض، مبدأ المسؤولية المدنية للدولة والسلطات العامة-، دار الحقوق، مصر، 1983-1984.
- \*مصطفى أبوزيد فهمي، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار النشر الإسكندرية، مصر، 1990.
- \*نبيل إبراهيم سعد، محمد حسين منصور، أحكام الالتزام، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002.
- \*نجيب أحمد عبد الله الجبلي، ضمانات استقلال القضاء- دراسة مقارنة بين الفقه والأنظمة الوضعية-، المكتب الجامعي الحديث، 2007.

\*يسر أنور علي، شرح النظرية العامة للقانون الجنائي، 1990.

(ب) باللغة الفرنسية:

\*George BURDEAU, Droit constitutionnel et institutions politiques, 19<sup>ème</sup> édition, L.G.D.J., 1980.

\*A. BERNARD, La confusion des ordres, Dalloz, 1997, Chron.

\*C.A.COLLIARD, Annales de faculté de droit d'Aix-en-Provence, 1943.

\*René CHAPUS, Droit du contentieux administratif ; 5<sup>eme</sup> édition, Montchrestien, E.J.A., Paris, 2002.

\*Charles DEBBSCH, Jean- Claude RICCI, Contentieux administratif, 5<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 1990.

\*Serge GUINCHARD, Tony MOUSSA, Droit et pratique des voies d'exécution, 11<sup>ème</sup> édition, Dalloz.

\*André de LAVENDIERE, Traite de Droit administratif, Tome 11, L.G.D.J., 1986, Paris.

\*E.PICARD, La notion de police administrative, L.G.D.J., 1984.

\*X.PHILIPPE, Le control de proportionnalité dans les jurisprudences constitutionnelle et administrative française, Economica, 1990.

\*M.TROPER, La notion des pouvoir et l'histoire constitutionnelle française, L.G.D.J., Paris, 2<sup>ème</sup> édition, 1980.

\*M.WALINE, Traite de Droit administratif, Sirey, Paris, 1950.

\*Rachid ZOUAIMIA, Droit de Réglementation Economique, BERTI, Alger, 2006.

ثانيا: الكتب المتخصصة.

(أ) باللغة العربية:

\*أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإدارية، دار الجامعة الحديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 1996.

\*عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، 2008.

\*غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.

\*زكي محمد النجار، حدود سلطات الإدارة في توقيع عقوبة الغرامة، دار النهضة العربية، 1999.

\*محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجنائي - ظاهرة الحد من العقاب-، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.

\*محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2008.

\*محمد باهي أبويونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 2000.

\*محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.

### (ب) باللغة الفرنسية:

\*Mireille DELMAS-MARTY et Catherine TEITGEN-COLLY, Punir sans juger?, De la répression administrative au droit administratif pénal, Economica, PARIS, 1992.

\*Jaques GEORGEL, Hubert-GERALD HUBERCHT, Sanctions administratives, juris classeur administratif, fasc

\*J.MOURGEON, La répression administrative, L.G.D.J., 1967, p.30.

\*Michel DOBKINE, L'ordre répressif administratif, Recueil Dalloz, Bilan critique, Economica, Paris, 1991 .

\*MOVERGEON (J), La répression administrative, L.G.D.J., Paris, 1967.

\*Brigitte NEEL, les pénalités fiscales et douanières, Economica, 1989.

\*DE JUGLART.J.J, Les sanctions administratives dans la législation récente, J.C.P., 1942.

### ثالثاً: الأطروحات والمذكرات.

#### (أ) الأطروحات:

\*أمين مصطفى محمد، الحد من العقاب في القانون المصري والمقارن، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة الإسكندرية، 1993.

\*بدران مراد، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية - دراسة مقارنة بين الجزائر وفرنسا- أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، 2005.

\*حسني سعد عبد الواحد، تنفيذ الأحكام الإدارية والإشكالات المتعلقة به، أطروحة دكتوراه دولة، جامعة القاهرة، 1984.

\*عزاوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007.

- \*محمد جابر سعيد حسن، الضمانات الأساسية للحريات العامة - دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون-، أطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1991، ص.338.
- \*محمد جمال عثمان جبريل، الترخيص الإداري - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 1992.
- \*مصطفى محمود عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها - دراسة مقارنة- ، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق عين شمس، سنة1986.

(ب) المذكرات:

- \*براهيم أوفائدة، تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد الإدارة، مذكرة ماجستير في الإدارة والمالية العامة، جامعة الجزائر، 1986.
- \*زين العابدين بلماحي، الوسائل القانونية لضمان تنفيذ القرارات القضائية الإدارية، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان، 2007-2008.
- \*مجدوب قوراري، سلطات الضبط في المجل الاقتصادي، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، 2009-2010.

رابعاً: المقالات.

(أ) باللغة العربية:

- \*حبيب خداش، الجزائر والمواثيق الدولية، مجلة المحاماة، منظمة المحامين منطقة تيزي وزو، العدد 01، 2004.
- \*دايم بلقاسم، الرقابة القضائية على الملائمة وأثرها على الحقوق والحريات، مجلة العلوم القانونية الإدارية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، العدد 06، 2008، ص.280.
- \*طيب بلعيز، معالي وزير العدل حافظ الأختام بمناسبة افتتاح الملتقى الأول حول شرح الأحكام الجديدة لقانون الإجراءات المدنية والإدارية، نشرة القضاة، العدد 64، الجزء الأول، الديوان الوطني للأشغال التربوية، 2009.
- \*عزاوي عبد الرحمان، العقوبة الإدارية سبيل قانوني للحد من سلبيات الوصمة الاجتماعية للعقاب، مجلة العلوم القانونية الإدارية والسياسية، العدد 06، 2008.
- \*غنام محمد غنام، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره (القسم الأول والثاني) ، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، مارس 1994.

- \*غناي رمضان، عن موقف مجلس الدولة من الغرامة التهديدية (تعليق على قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2003/04/08 ، ملف رقم 014989) ، مجلة مجلس الدولة ، العدد 4 لسنة 2003.
- \*محمود عاطف البناء، حدود سلطة الضبط الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، العدد 03 و 04، 1980، كلية الحقوق، جامعة القاهرة.
- \*مراد بدران، الاختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة 124 من الدستور- نظام الأوامر -، مجلة الإدارة، العدد 02، المجلد الثاني، 2000.
- \*مراد بدران، القيود الواردة على حقوق الشخصية في الظروف الاستثنائية، مجلة العلوم القانونية الإدارية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة تلمسان، العدد 06، 2008.
- \*يوسف بناصر، عدم تنفيذ الإدارة العامة لأحكام القضاء الإداري الجزائري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، والسياسية، العدد 04، 1991.

(ب) باللغة الفرنسية:

- \*Gilles ARMAND, Le couvre-feu impose aux mineurs -une conception nouvelle de la sécurité-, A.J.D.A., 2002.
- \*Stéphane AUSTRY, Les sanctions administratives en matière fiscale, A.J.D.A., 2001.
- \*Jean de CROONE, La sanction administrative dans le droit des étrangers, Chroniques, A.J.D.A., 2001.
- \*Gaetano D'AURIA, Administration répressive en ITALIE, Annuaire européen d'administration publique, presse universitaire D'AIX – Marseille, France, 1995.
- \*Eric DAVID, La détermination du montant des amendes sanctionnant les infractions complexe- régime commun ou régime particulier-, Revue trimestrielle de droit européen, 2000.
- \*EPRAD, L'article 38 de la constitution du 04 Octobre 1958 et la 5<sup>ème</sup> république, R.D.P., 1969.
- \*MARCELLO DE ARAUJI, Les problèmes juridiques et pratiques posés par la différence entre le droit criminel et le droit administratif pénal, R.I.C.P., 1988.
- \*Christine FERRARI-BREER, La contradiction et le pouvoir de sanction de l'administration, R.F.D.A., Chronique, 2001.
- \*Michel FROMONT, Administration répressive en ALLEMAGNE, Annuaire européen d'administration publique, presse universitaire D'AIX – Marseille, France, 1995.
- \*patrik GAIA, Annuaire européen d'administration publique, presse universitaire D'AIX – Marseille, France, 1995.
- \*HBERT.HUBERCHT. G, La notion de sanction administrative, L.P.A., n° 08, 17/01/1990.

\*Christine MAUGUE, La portée des nouveaux pouvoirs d'injonction du juge administratif, R.F.D.A., Dalloz-Sirey.

\*Emmanuelle MIGNON, L'ampleur, le sens et la portée des garanties en matière de sanctions administratives-, A.J.D.A., Chroniques, 2001.

\*P.SABOURIN, Les autorités administratives indépendantes- une catégorie nouvelle-, A.J.D.A., 1983.

\*C.TEIGEN.COLLEY, Sanction administrative et autorités administratives indépendantes, L.P.A., n°08 ,1990.

. \*ROBERT(J), Les sanctions administratives et le juge constitutionnel, L.P.A., 1990.

#### خامسا: المصادر.

\*دستور 1996 المؤرخ في 28 نوفمبر 1996.

\*القانون 75-14 المؤرخ 17/06/1975 المتعلق باستغلال محلات بيع المشروبات الكحولية، الجريدة الرسمية رقم 55، لسنة 1975.

\*القانون 90-08 المؤرخ 07/04/1990 المتضمن قانون البلدية، الجريدة الرسمية عدد 15، لسنة 1990.

\*القانون 95-07، المؤرخ 25/01/1995 المتعلق بالتأمينات، الجريدة الرسمية عدد 13، لسنة 1995.  
\*القانون 90 - 29 المؤرخ 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية عدد 52، لسنة 1990.

\*القانون 99-06، المؤرخ في 04 أبريل 1999، يحدد القواعد التي تحكم نشاط وكالة السياحة والأسفار، الجريدة الرسمية عدد 24، لسنة 1999.

\*قانون الضرائب المباشرة، المؤرخ 24/12/2000 الجريدة الرسمية رقم 80، لسنة 2000.  
\*القانون 01-09 المؤرخ في 26 جوان 2001، يعدل ويتمم الأمر 66-156 المؤرخ في 08/06/1966، والمتضمن قانون العقوبات، جريدة رسمية رقم 34، لسنة 2001.

\*القانون 02 - 01 المؤرخ في 05/02/2002 المتعلق بالكهرباء ونقل الغاز عن طريق القنوات، الجريدة الرسمية عدد 08، لسنة 2002.

\*القانون 02-11 المؤرخ 24/12/2002 المتضمن قانون المالية، الجريدة الرسمية عدد 86، لسنة 2002.

\*القانون رقم 04 - 02 المتعلق بالقواعد المحددة والمطبقة على الممارسات التجارية، المؤرخ في 23 يونيو 2004، الجريدة الرسمية رقم 41، لسنة 2004.

- \*القانون 04-05 المؤرخ في 14 غشت سنة 2004 المعدل للقانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية رقم 51، لسنة 2004.
- \*القانون 04 - 08 مؤرخ 14 غشت 2004 والمتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، المؤرخ في 14 غشت 2004، الجريدة الرسمية رقم 52، سنة 2004.
- \*القانون رقم 04 - 16 المؤرخ في 10 نوفمبر 2001 يعدل ويتم القانون 01 - 14 المؤرخ في 19 غشت 2001، والمتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، الجريدة الرسمية عدد 72، لسنة 2004.
- \*القانون 06-01، المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية رقم 14، الصادر بتاريخ 08 مارس 2006.
- \*القانون 06-04 المؤرخ 20/04/2006، يعدل ويتم الأمر 95-07، المؤرخ في 25/01/1995، والمتعلق بالتأمينات، الجريدة الرسمية عدد 15، لسنة 2006.
- \*القانون 06-22 المؤرخ في 20/12/2006، يعدل و يتم الأمر 66-156 المؤرخ في 08 يونيو 1966، والمتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية 84، لسنة 2006.
- \*القانون رقم 08-12، المؤرخ 25 يونيو 2008، الذي يعدل ويتم الأمر 03-03 والتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية عدد 36، لسنة 2008.
- \*القانون 08-11، المؤرخ 25 يونيو 2008، المتعلق بشروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم فيها، الجريدة الرسمية عدد 36، لسنة 2008.
- \*الأمر 06-03 المؤرخ 15 يوليو 2006 والمتضمن للقانون الأساسي العام للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية رقم 46، الصادر بتاريخ 16 يوليو 2006.
- \*الأمر 03 - 03 المؤرخ في 19/07/2003 المتعلق بالمنافسة، الجريدة الرسمية عدد 43 لسنة 2003.
- \*الأمر 03 - 11 المؤرخ في 11/08/2003 المتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية عدد 52 لسنة 2003.
- \*الأمر 09 - 03 المؤرخ في 22 يوليو سنة 2009، يعدل ويتم القانون رقم 01-14 المؤرخ في 19 غشت سنة 2001 والمتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق و سلامتها وأمنها، الجريدة الرسمية عدد 45، لسنة 2009.
- \*المرسوم 88-131 المؤرخ في 04 يوليو سنة 1988، الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن.

- \*المرسوم الرئاسي رقم 02 - 250، المؤرخ في 28 يوليو 2002 المتضمن الصفقات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 52، سنة 2002.
- \*المرسوم الرئاسي رقم 03 - 301 المؤرخ في 11/09/2003، الجريدة الرسمية رقم 55، سنة 2003.
- \*المرسوم الرئاسي 10-236 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، المؤرخ في 07 أكتوبر 2010، الجريدة الرسمية رقم 58، لسنة 2010.
- \*المرسوم الرئاسي 11-98، المؤرخ في 01 مارس 2011، الجريدة الرسمية رقم 14، لسنة 2011.
- \*المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ 1991/05/25، يحدد كيفية تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة، وشهادة التقسيم ورخصة البناء، وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليمها، الجريدة الرسمية رقم، 26 لسنة 1991.
- \*المرسوم التنفيذي رقم 92 - 75، المتعلق بشروط تطبيق بعض أحكام المرسوم الرئاسي رقم 92-44، المؤخر في 20 فبراير 1992، الجريدة الرسمية رقم 14، لسنة 1992.
- \*المرسوم التنفيذي رقم 97 - 254، مؤرخ في 03 ربيع الأول عام 1418 الموافق 08 يوليو 1997 .
- \*المرسوم التنفيذي رقم 06-03 المؤرخ في 7 يناير 2006، الجريدة الرسمية رقم 1، لسنة 2006.
- \*المرسوم التنفيذي 06 - 55، المؤرخ في 30 يناير 2006، الذي يحدد شروط وكيفيات تعيين الأعوان المكلفين بالبحث عن مخالفات التشريع والتنظيم في مجال التهيئة والتعمير ومعاينتها وكذا إجراء المراقبة، الجريدة الرسمية رقم 06، لسنة 2006.

1.....	مقدمة
8.....	الفصل الأول: تأصيل العقوبة الإدارية
10.....	المبحث الأول: مفهوم العقوبة الإدارية
10.....	المطلب الأول: تعريف العقوبة الإدارية وخصائصها
11.....	الفرع الأول: تعريف العقوبة الإدارية
12.....	أولاً : الجزاءات الإدارية كامتيازات تقليدية للإدارة العامة
13.....	ثانياً : الجزاءات الإدارية للدولة المنظمة
14.....	الفرع الثاني: خصائص العقوبة الإدارية
14.....	أولاً: العقوبة الإدارية توقعها سلطة إدارية
18.....	ثانياً: العقوبة الإدارية لها طبيعة ردعية
19.....	ثالثاً: عمومية الجزاء الإداري من حيث التطبيق
22.....	المطلب الثاني: تمييز العقوبة الإدارية عن باقي الجزاءات الأخرى
23.....	الفرع الأول: العقوبة الإدارية والعقوبات الأخرى
23.....	أولاً: العقوبة الإدارية والعقوبة الجزائية
24.....	ثانياً: العقوبة الإدارية والعقوبة التأديبية
26.....	ثالثاً: العقوبة الإدارية والعقوبة التعاقدية في إطار العقد الإداري
28.....	الفرع الثاني: العقوبة الإدارية وتدابير الضبط الإداري
33.....	المبحث الثاني: أنواع العقوبات الإدارية
34.....	المطلب الأول: التصنيف الأساسي والقانوني للعقوبات الإدارية
34.....	الفرع الأول: التصنيف الأساسي
34.....	أولاً: الجزاءات المالية
42.....	ثانياً: الجزاءات غير المالي
48.....	الفرع الثاني: التصنيف القانوني
48.....	أولاً: العقوبات الأصلية، التبعية والتكميلية
50.....	ثانياً: العقوبات النهائية والعقوبات المؤقتة
51.....	المطلب الثاني: العقوبات الشخصية والعينية
52.....	الفرع الأول: عقوبة الإزالة
56.....	الفرع الثاني: طرد الأجانب

60.....	الفصل الثاني: تأطير سلطة الإدارة في توقيع العقوبة الإدارية.
63.....	المبحث الأول: الضوابط الإدارية (غير القضائية).
63.....	المطلب الأول: مراعاة الشروط الشكلية المقررة قانونا.
64.....	الفرع الأول: وجوب استشارة لجنة معينة.
67.....	الفرع الثاني: تسبيب القرار الإداري الفردي الجزائي.
72.....	الفرع الثالث: مبدأ المواجهة واحترام حقوق الدفاع.
78.....	المطلب الثاني: احترام مقتضيات مبدأ الشرعية.
80.....	الفرع الأول: وحدة وشخصية العقوبة الإدارية العامة.
80.....	أولا: وحدة العقوبة الإدارية العامة.
81.....	ثانيا: شخصية العقوبة الإدارية العامة.
82.....	الفرع الثاني: عدم رجعية العقوبة الإدارية ومبدأ التناسب.
82.....	أولا: تناسب العقوبة الإدارية مع المخالفة الموجبة لها.
84.....	ثانيا: عدم رجعية العقوبة الإدارية العامة.
86.....	المبحث الثاني: أساس توقيع العقوبات الإدارية والرقابة القضائية على هذه الصلاحية.
86.....	المطلب الأول: الأساس القانوني لسلطة الإدارة في فرض العقوبات الإدارية العامة.
87.....	الفرع الأول: المبررات والنتائج المترتبة عليها.
87.....	أولا: اختصاص السلطة التشريعية بتنظيم المسائل المتعلقة بالحقوق والحريات العامة.
	ثانيا: الآثار القانونية المترتبة على القول باختصاص المشرع بتنظيم الحقوق والحريات العامة في مجال العقوبات الإدارية.
90.....	الفرع الثاني: آليات تدخل الإدارة في العمل التشريعي.
94.....	أولا: التفويض التشريعي.
97.....	ثانيا: الطرق غير المباشرة لتدخل الإدارة في تنظيم الحقوق والحريات العامة.
98.....	المطلب الثاني: الحماية القضائية المقررة للشخص المعاقب.
101.....	الفرع الأول: وقف تنفيذ القرار الإداري الفردي العقابي.
103.....	أولا: الشروط الشكلية لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري العقابي.
107.....	ثانيا: الشروط الموضوعية لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري العقابي.
110.....	الفرع الثاني: آليات حمل الإدارة على تنفيذ الأحكام والقرارات الإدارية.
111.....	أولا: توجيه أوامر للإدارة والغرامة التهديدية.
115.....	ثانيا: مسؤولية الموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية.

120.....	خاتمة
124.....	مراجع
135.....	فهرس

## ملخص :

إنّ إقرار سلطة توقيع جزاءات ردعية للإدارة يعتبر بمثابة إنشاء لعدالة بدون قاضي، أو حكم بدون محاكمة. ومن ثمّ كان من الضروري البحث في بعض جزئيات هذا الموضوع، والتي يمكن إجمالها في نقطتين :

- تحديد هذه الطائفة من التصرفات الإدارية، من أجل فصلها عن باقي ما يشبهها من أنظمة قانونية.
- نظرا لخطورة هذا الإجراء كان لابدّ من التطرّق للضمانات التي أقرّها القانون للشخص المعاقب، من أجل الوقوف على حدود سلطة إدارة في توقيع الجزاءات الإدارية، والتي تكون إمّا ضمانات إدارية أو قضائية.

## الكلمات المفتاحية :

العقوبة الإدارية، الغرامة، الغلق الإداري، سحب الرخصة أو الاعتماد، المصادرة، الإزالة، الطرد، وقف التنفيذ، الأوامر، الغرامة التهديدية، مسؤولية الموظف.

## Résumé :

L'admission d'autorité d'infliger des sanctions répressives à l'administration, est considérée comme étant la création d'une justice sans recourir à un juge ou un jugement sans un procès au vrai sens du terme. Pour cela, il est nécessaire d'étudier, dans les moindres détails de ce sujet, qui peuvent être résumés dans les points suivants :

- Détermination du genre de ces actes administratifs pour les écarter des autres régimes judiciaires.
- Vu la gravité de cette procédure répressive, il est nécessaire d'étudier les garanties reconnues par la loi dans l'intérêt des administrés, pour bien déterminer les limites de cette attribution qui se représente dans les garanties administratives ainsi que judiciaire.

## Les mots-clés :

Sanction administrative ; amende ; fermeture administrative ; retrait d'autorisation ou d'agrément ; confiscation ; élimination ; expulsion ; suspension de l'exécution ; injonctions ; astreinte ; la responsabilité du fonctionnaire.

## Summary:

We can considerate the admission for repressive sanction to the administration as an establishment of justice without judge or judgment without trial. For that it's necessary to examine in minute details of this subject, that can be summarize in the following points:

- The determination of the kind of this administrative acts for further it from the other judicial regimes
- In view of the gravity of this repressive proceedings , it's necessary to examine the guaranties acknowledge by the law in the interest of the constituents, in order to determine the limits of this merit which are represented in the administrative as well as judicial guaranties.

## Keywords:

Administrative sanction; fine; administrative closure; license or approval withdrawal; confiscation; elimination; expulsion; enforcement arrest; injunctions; periodic penalty payment; employer's liability.