



جامعة بلحاج بوشعيب عين تموشنت

كلية الحقوق

قسم: الحقوق



ضوابط فرض الجزاءات الإدارية غير المالية

تخصص: قانون عام

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تحت إشراف الدكتورة:

- آيت حمودة كاهينة

من إعداد الطالبتين:

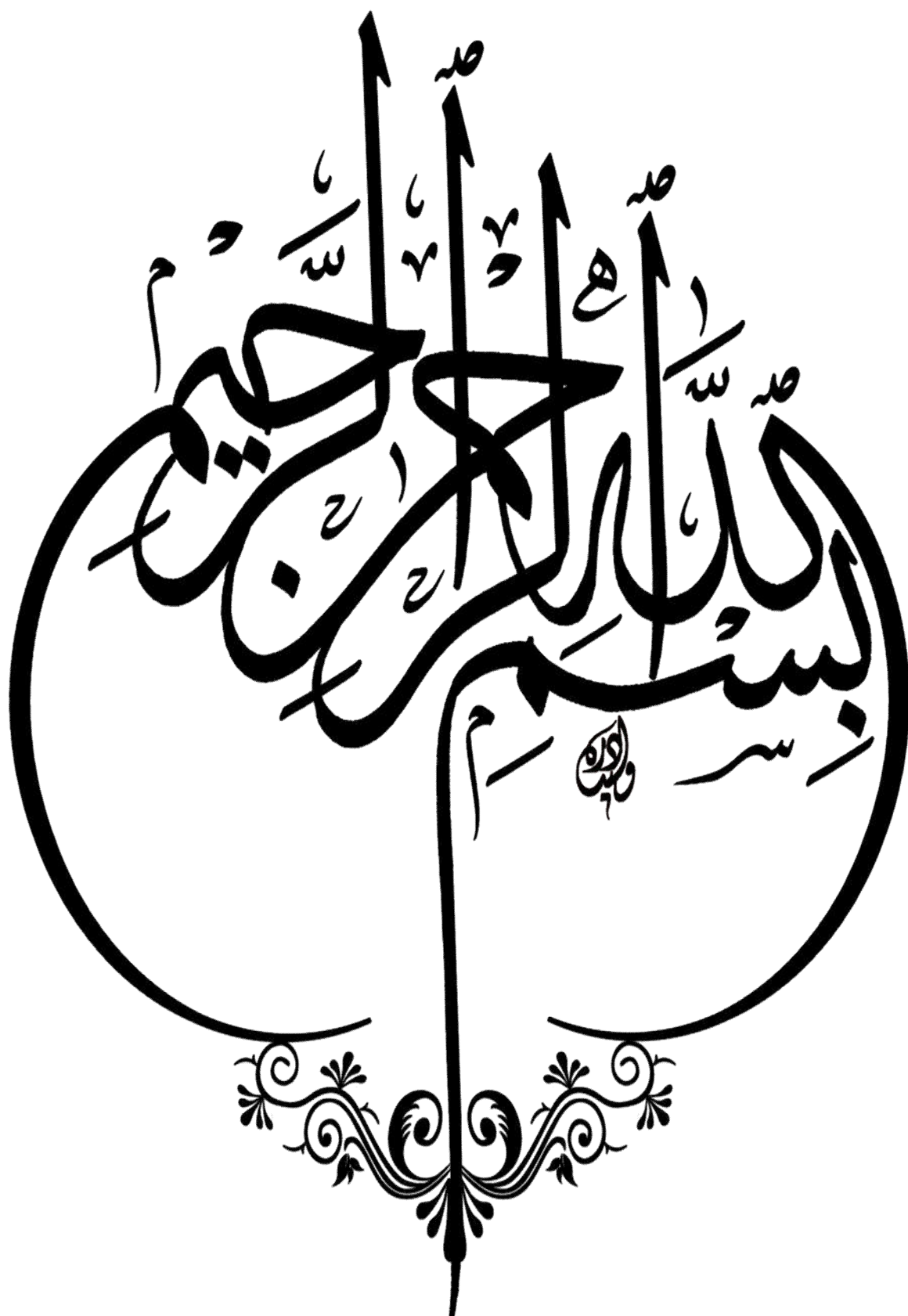
+ بوجلال براهيم زينب

+ زواوي وهيبة

لجنة المناقشة:

الرئيس	أ- عزة عبد الناصر	أستاذ محاضر ب-	جامعة عين تموشنت
المشرف	أ- آيت حمودة كاهينة	أستاذ محاضر ب-	جامعة عين تموشنت
الممتحن	أ- خوالف صراح	أستاذة محاضرة ب-	جامعة عين تموشنت

السنة الجامعية: 2025-2026



شكر وعرفان

الحمد لله الذي بنعمته تتم الصالحات وبفضله تشرق شمس العلم والمعرفة، وبتوفيقه تثمر الجهود وتتكمل المساعي بالنجاح، الحمد لله عدد ما خط القلم، وعدد ما جاد الفكر، وعدد ما ترددت أصدااء العلم في أروقة الزمن.

ونحمد الله عز وجل الذي اعاننا وثبتنا لإتمام هذا البحث المتواضع حمدا يليق بجلال وجهه وعظيم سلطانه والصلاة والسلام على أشرف المرسلين سيدنا محمد عليه أفضل الصلاة والسلام.

ان هذا العمل بكل ما حواه من جهد، وبكل ما تطلبه من صبر، لم يكن ليرى النور لولا فضل الله وتوفيقه، ثم عطاء نفوس كريمة بذلت وأعطت وامنت بان للعلم رسالة، وللمعرفة قيمة لا تضاهيها كنوز الأرض

وان اول ما يفرضه الوفاء " ان نجزي وافر الشكر والامتنان للأستاذة "آيت حمودة" التي رافقتنا طيلة انجازنا لهذا العمل وللرعاية الفاتقة التي خصصتها لنا وتوجيهها العليم فضله كبير علينا نسأل الله ان يحفظها بما يحفظ به عباده الصالحين.

ولا يفوتنا أن نتقدم باسمي آيات الشكر والاحترام الى اساتذتنا الاجلاء، أولئك الذين حملوا على عاتقهم مسؤولية العلم وزرعوا فينا شغف البحث والمعرفة.

وختاما نسأل الله العظيم ان يجعل هذا العمل نافعا وان يكون لبنة تضاف الى صرح العلم فأن أصبنا فذلك بفضل الله ومنه وان اخطانا فحسب الانسان انه سعى واجتهد والله ولي التوفيق وهو نعم المولى ونعم النصير.

إهداء

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿فَرِحِينَ بِمَا آتَاهُمُ اللَّهُ مِنْ فَضْلِهِ﴾ سورة آل عمران الآية رقم 170

لم تكن الرحلة قصيرة ولا الطريق مخوفاً بالتسهيلات لكنني فعلتها فالحمد لله الذي يسر البدايات
وبلغنا النهايات بفضلِهِ وكرمه

اهدي هذا التخرج لنفسي اولا ابتدأت بطموح وانتهت بنجاح ثم الى كل من سعى معي لإتمام
مسيرتي الدراسية دتم لي سندا لا عمر له

الى من احمل اسمه بكل فخر اطال الله في عمره ابي الغالي
الى من علمتني الاخلاق قبل الحروف الى النور الذي انار دربي امي الغالية
إلى سندي اخي الغالي "أحمد" وأخي الصغير "يوسف"

إلى جدتي اطال الله بعمرها

إلى جميع افراد عائلتي

إلى صديقتي الغالية نصفي الثاني كوثر

اهدي هذا التخرج الى كل من وقف بجاني في كل لحظة صعبة و من دعمني بالحب و الدعاء
لإتمام هذه المسيرة

الى من تمنيت ان يقرأوا اعينهم بي جدتي الراحلة الحبيبة واجدادي رحمكما الله
الى أستاذتي التي تعبت فلكي مني كل امتنان و التقدير.

بنوب

إهداء

من قال أنا لها، "نالها"
وأنا لها، إن أبت رغما عنها أتيت بها.
لم تكن الرحلة قصيرة، ولا ينبغي لها أن تكون، لم يكن الحلم قريبا ولا الطريق كان محفوا
بالتسهيلات، لكنني فعلتها ونلتها
إلى من تمنيت أن تشهد يوم تخرجي جدتي رحمها الله
إلى الذي زين اسمي بأجمل الألقاب، من دعمني بلا حدود، وأعطاني بلا مقابل، إلى من علمني أن
الدنيا كفاح وسلاحها العلم والمعرفة، إلى من غرس في روحي مكارم الأخلاق، داعمي الأول في
مسيرتي، ملاذي بعد الله....
إلى فخري واعتزازي (والدي)
إلى من جعل الله الجنة تحت أقدامها، واحتضني قلبها قبل يديها، وسهلت لي الشدائد بدعائها، إلى
القلب الحنون، والشمعة التي كانت لي في الليالي المظلمات سر قوتي
ونجاحي، ومصباح دربي إلى وهج حياتي (والدي)
إلى ضلعي الثابت إلى ملهمي نجاحي إلى من شددت عضدي بهم، فكانوا لي ينابيع ارتوي منها، إلى
خيرة أيامي وصفوتها أخواتي (وسام سماح، إيمان)
كما أخص بالذكر ابن أختي العزيز (سامي)، الذي كان مصدرا للفرح والدعم والطاقة الجميلة في أيامي،
وأهدي له جزءا من فرحتي اليوم، متمنية له مستقبلا مليئا بالنجاح والتميز
إلى الأصدقاء الأوفياء، الذين ما انفكوا يوما عن تقديم العون والمساعدة والدعم لي في أحلك
الظروف (سهام، كوثر)
وأخيرا الشكر موصول لنفسي على الصبر، والتي كانت أهلا للمصاعب، ها أنا أختتم كل ما مررت
به الحمد لله من قبل ومن بعد راجية من الله تعالى أن ينفعني بما علمني وأن يعلمني ما أجهل،
ويجعله حجة لي لا علي

وهيبة

قائمة المختصرات

ج: جزء

ج . ر : الجريدة الرسمية

د.د.ن : دون دار النشر

د.س.ن : دون سنة النشر

ط: طبعة

ع : عدد

مقدمة

مقدمة

تلجأ الإدارة، في سبيل أداء المهام الموكلة إليها ومباشرة نشاطها الإداري، إلى اعتماد أساليب متعددة، تتنوع بين أعمال مادية وأخرى قانونية، ترمي في مجملها إلى إشباع الحاجات العامة وتحقيق الأهداف المقررة ضمن السياسة العامة للدولة، وتعتبر الأعمال القانونية من أبرز الوسائل التي لا غنى للإدارة عنها، حيث تمارسها عبر صورتين أساسيتين؛ تتمثل الأولى في التصرفات الصادرة عنها بإرادة منفردة، إذ تعتمد في هذا الإطار أسلوب الأمر والإلزام تجسيدا لامتيازات السلطة العامة، ويبرز ذلك من خلال القرارات الإدارية التي تُعد من أهم وأبرز أدوات النشاط الإداري، بالنظر إلى فعاليتها في تمكين الإدارة من أداء وظائفها وتحقيق مهامها المختلفة.

أما الصورة الثانية، فتتمثل في التصرفات القانونية القائمة على توافق إرادتين، إرادة الإدارة من جهة، وإرادة شخص آخر طبيعيا كان أم معنويا من جهة أخرى، ويتجسد ذلك في العقود الإدارية التي تُعد وسيلة أساسية تعتمد عليها الإدارة في تسيير المرافق العامة وتنظيمها، في حالة ارتكاب المتعاقد لمثل هذه المخالفات، لم يخضع المشرع الإدارة للقواعد المقررة في القانون الخاص، التي تقتصر على اللجوء إلى القضاء أو التمسك بالدفع بعدم التنفيذ، ذلك أن هذه الآليات لا تكفي لضمان حماية المصلحة العامة التي يجسدها المرفق العام محل العقد.

فإن نظام الجزاءات في العقود الإدارية لا يرمي إلى مجرد إعادة التوازن بين التزامات الأطراف، كما لا يكتسي بالضرورة طابعا عقابيا ردعيا، وإنما يستهدف بالأساس ضمان التنفيذ الفعلي والمنتظم للالتزامات بما يكفل حسن سير المرفق العام واستمراريته، ومن ثم فإن قواعد القانون المدني، بما تتسم به من ببطء وجمود، قد لا توفر للإدارة الوسائل الكفيلة بتحقيق هذه الغاية، ونظرا لما تتطوي عليه هذه السلطة من أهمية بالغة، باعتبارها من صميم موضوع الدراسة، فقد أصبح من الضروري تأطيرها بنظام قانوني يحدد ضوابط ممارستها، بما يمنع تعسف الإدارة في استعمالها تجاه المتعاقدين في إطار العقود الإدارية¹.

أهمية الدراسة:

¹ قرقور فتحة، شهباز صبرينة، سلطة الإدارة في فرض الجزاءات المالية، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة احمد بن يحيى الونشريسي - تيسمسيلت -، الجزائر، 2018/2019، ص1.

تكمن أهمية ضوابط فرض الجزاءات غير المالية من الموضوعات ذات الأهمية البالغة في تسيير المرافق العامة للدولة، باعتبارها إحدى الوسائل التي تعتمد عليها الإدارة لضمان حسن تنفيذ الالتزامات التعاقدية واستمرارية سير المرفق العام بانتظام وفعالية، كما تمثل هذه الجزاءات آلية أساسية في مجال العقود الإدارية لضمان التنفيذ السليم للعقد وفق ما تم الاتفاق عليه، دون الإخلال بمقتضيات المشروعية أو المساس بالتوازن التعاقدي، ويكتسي هذا الموضوع طابعاً حديثاً في القانون الإداري، كونه مجالاً خصباً للبحث والدراسة لارتباطه المباشر بمركز كل من الإدارة بما لها من امتيازات السلطة العامة، والمتعاقد معها بما يتمتع به من حقوق و ضمانات، الأمر الذي يستوجب إحاطته بجملة من الضوابط القانونية التي تحد من تعسف الإدارة عند ممارستها لسلطة توقيع الجزاءات غير المالية.

أهداف الدراسة:

اذ يهدف موضوع ضوابط فرض الجزاءات غير المالية في العقود الإدارية إلى إبراز الإطار القانوني الذي يحكم سلطة الإدارة في مواجهة إخلال المتعاقد بالتزاماته التعاقدية، مع بيان مختلف الضوابط التي تكفل عدم تعسفها في استعمال هذه السلطة، بما يحقق التوازن بين متطلبات سير المرفق العام وضمان حقوق المتعاقد، كما يسعى هذا الموضوع إلى توضيح الأساس القانوني الذي تستند إليه الجزاءات غير المالية، وتحليل مدى فعاليتها في ضمان تنفيذ العقود الإدارية على الوجه الأمثل، إضافة إلى الوقوف على حدود سلطة الإدارة في توقيعها، بما يساهم في تحقيق الأمن القانوني وتعزيز المشروعية في مجال العقود الإدارية.

أسباب الدراسة:

وتتمثل الأسباب الذاتية لاختيار هذا الموضوع في الرغبة العلمية المرتبطة بالتخصص في مجال القانون الإداري، وما أثاره من اهتمام وتساؤلات خلال الدراسة الأكاديمية والمحاضرات، خاصة فيما يتعلق بموقف وسلطة الإدارة تجاه المتعاملين المتعاقدين عند إخلالهم بالتزاماتهم التعاقدية.

أما الأسباب الموضوعية فتتجلى في ضرورة تسليط الضوء على موضوع الجزاءات غير المالية في العقود الإدارية، بالنظر إلى محدودية المادة العلمية المتوفرة بشأنه مقارنة بموضوعات أخرى نالت حظاً أوفر من البحث والدراسة، إضافة إلى أهمية الوقوف على موقف التشريعات المقارنة من مختلف أنظمة الجزاءات غير المالية، بما يسمح بإبراز الإطار القانوني المنظم لها وتقييم مدى فعاليتها في ضمان تنفيذ العقود الإدارية.

صعوبات الدراسة:

تمثل الصعوبات التي واجهت دراسة موضوع ضوابط فرض الجزاءات غير المالية في العقود الإدارية في قلة وفرة المراجع المتخصصة التي تتناول هذا الموضوع بصفة مستقلة ومفصلة، إذ غالبًا ما يُعالج ضمن أجزاء أو فروع من موضوعات القانون الإداري دون تخصيص دراسة شاملة له، مما يحدّ من إمكانية الإحاطة بجوانبه المختلفة بشكل دقيق. كما يُضاف إلى ذلك عدم استقرار المنظومة القانونية للتشريعات محل الدراسة، الأمر الذي يُصعّب عملية المقارنة بينها ويجعل من تحديد موقف المشرّع إزاء هذه الجزاءات مسألة معقدة ومتغيرة تبعًا لتطور النصوص القانونية والاجتهادات القضائية، وهو ما يزيد من صعوبة تحليل هذا الموضوع وتحديد معالمه بشكل واضح

اعتمدنا في هذه الدراسة على المنهج الوصفي والتحليلي، من خلال الوصف الدقيق للإطار القانوني المنظم لهذه الجزاءات، وبيان صورها وضوابط ممارستها في التشريعات ذات الصلة، بما يسمح بتحديد ملامحها العامة وطبيعتها القانونية. كما تم توظيف المنهج التحليلي في تفكيك النصوص القانونية والاجتهادات القضائية ذات الصلة، وتحليل مضمونها للكشف عن مدى فعالية الضوابط المقررة في الحد من سلطة الإدارة وضمان عدم تعسفها في مواجهة المتعاقدين، مع محاولة إبراز أوجه القوة والقصور في التنظيم القانوني لهذه الجزاءات مع المنهج المُقارن حيث تمت المقارنة بين التشريع المصري والعراقي والجزائري.

وعليه نطرح الإشكالية التالية:

ما مدى فعالية الضوابط القانونية المنظمة لسلطة الإدارة في فرض الجزاءات غير المالية في العقود

الإدارية في تحقيق حماية المتعاقد وضمان سير المرفق العام؟

ويندرج تحت الإشكالية الرئيسية التساؤلات التالية:

- ما هو مدلول الجزاءات الإدارية غير المالية؟

- فيما تتمثل صور الجزاءات الإدارية غير المالية؟

- ماهي ضوابط توقيع الجزاءات الإدارية غير المالية؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية تم تقسيم موضوع إلى فصلين:

- الفصل الأول: مفهوم الجزاءات الإدارية الغير مالية
- الفصل الثاني: الضوابط القانونية في فرض الجزاءات الإدارية العامة الغير مالية

الفصل الأول

مفهوم الجزاءات الإدارية العامة
الغير مالية

تمهيد:

تعتبر الجزاءات الإدارية غير المالية جزءاً أصيلاً من نظام القانون الإداري، بوصفها أداة قانونية تمكن الإدارة من مواجهة المخالفات التي تمسّ القوانين واللوائح التنظيمية، وتوقع هذه الجزاءات من قبل السلطات الإدارية المختصة على الأفراد أو المؤسسات التي يثبت إخلالها بالالتزامات المفروضة عليها، وذلك بقصد تنظيم السلوك وضمان احترام المشروعية وحماية المصلحة العامة وصون النظام العام.

وتتخذ الجزاءات الإدارية غير المالية صوراً متعددة، من قبيل الإيقاف المؤقت عن مزاولة النشاط، أو سحب الترخيص، أو إلغائه، أو الغلق الإداري، أو تعليق بعض الامتيازات، أو الحرمان من مزاولة نشاط معين، وذلك بحسب طبيعة المخالفة وجسامتها والمخاطر المرتبطة بها، ويُراعى في تحديد نوع الجزاء ومداه معيار التناسب بين خطورة الفعل المرتكب والتدبير المتخذ، بما يحقق الردع العام والخاص دون إفراط أو تعسف، كما يخضع توقيع الجزاءات الإدارية غير المالية لجملة من الضمانات القانونية التي تكفل عدالتها ومشروعيتها، إذ يتعين على الإدارة احترام حقوق الدفاع، وتمكين المخالف من إبداء دفوعه، وتسبب القرار الصادر في حقه، وإتاحة سبل الطعن فيه أمام القضاء المختص، ويشترط كذلك أن يستند الجزاء إلى أساس قانوني صريح، وأن يقوم على وقائع ثابتة وأدلة معتبرة، اتساقاً مع مبدأ الشرعية،

وعلى هذا الأساس، سيتم الفصل إلى:

- المبحث الأول: مدلول الجزاءات الإدارية الغير مالية
- المبحث الثاني: صور الجزاءات الإدارية العامة الغير مالية

المبحث الأول: مدلول الجزاءات الإدارية الغير مالية

مدلول الجزاءات الإدارية غير المالية من الموضوعات الجوهرية في نطاق القانون الإداري، لارتباطه بسلطة الإدارة في فرض النظام وضمان احترام القواعد القانونية والتنظيمية، فهو يحدد الإطار المفاهيمي لهذه الجزاءات من حيث طبيعتها وأساسها القانوني وحدود ممارستها في ظل مبدأ المشروعية، كما يبرز خصوصيتها بوصفها تدابير ردعية وتنظيمية لا تمس الذمة المالية، وإنما تنصب على النشاط أو المركز القانوني للمخالف تحقيقاً للمصلحة العامة.

المطلب الأول: تعريف الجزاءات الإدارية الغير مالية

تعتبر الجزاءات الإدارية غير المالية آلية قانونية تلجأ إليها الإدارة لفرض احترام القواعد التنظيمية دون الاعتماد على العقوبات المالية، إذ تشمل تدابير مختلفة تهدف إلى وقف المخالفة أو الحد من آثارها وتحقيق النظام العام، كما تتسم بطابعها الردعي والتنظيمي، إذ تسعى إلى تقويم سلوك المخاطبين بالقانون، ويخضع توقيعها لمبدأ الشرعية بما يضمن ممارستها في إطار قانوني سليم يحد من التعسف.

الفرع الأول: التعريف اللغوي

الجزاء في اللغة مأخوذ من الفعل «جزى»، ويعني المقابلة على الفعل خيراً كان أو شراً، فيقال: جزاه على فعله، أي كافأه أو عاقبه بحسب ما صدر عنه، وقد ورد في لسان العرب أن الجزاء هو «المكافأة على الشيء»، كما يطلق على العقوبة والجزاء المقابل للفعل¹.

أما «الإدارة» فهي من أدار الشيء أي تولى تسييره وتصريفه، وتستعمل للدلالة على الجهة التي تتولى شؤون المرفق العام وتنظيمه، وبناء عليه فإن الجزاءات الإدارية غير المالية في معناها اللغوي تُفهم على أنها تدابير أو عقوبات تتخذها جهة الإدارة في مواجهة فعل أو مخالفة، ويكون أثرها غير منصب على المال، بل على الشخص أو النشاط أو المركز القانوني.

¹ ابن منظور، لسان العرب، مادة (جزى)، دار صادر، بيروت، ج 14، ورد فيه أن «الجزاء: المكافأة على الشيء، ويكون في الخير والشر ص 145.

الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي

يقصد بالجزاءات الإدارية غير المالية في الاصطلاح أنها: تدابير قانونية ذات طبيعة ردعية وتنظيمية، تصدرها جهة إدارية مختصة بإرادتها المنفردة، استنادا إلى نص يخولها ذلك، لمواجهة إخلال بقواعد قانونية أو تنظيمية، ويترتب عليها أثر قانوني يمس المركز القانوني للمخالف أو نشاطه دون أن تتال من ذمته المالية، وذلك بقصد حماية النظام العام وضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد. فهي بذلك تختلف عن العقوبات الجنائية التي يوقعها القضاء، وعن الجزاءات المدنية التي ترمي إلى جبر الضرر، كما تتميز عن الجزاءات الإدارية المالية لعدم انصبابها على المال، وإنما على النشاط أو الصفة أو المركز القانوني¹.

أولا: التعريف الفقهي للجزاءات الإدارية الغير مالية

تعرف الجزاءات الإدارية غير المالية في الفقه الإداري بأنها قرارات أو إجراءات إدارية ذات طابع جزائي تصدرها السلطات الإدارية المختصة ضد الأفراد أو الهيئات المخالفة للنظام القانوني أو اللوائح التنظيمية، دون أن تمس مباشرة الذمة المالية للمخالف، بل تمس وضعه القانوني من خلال تقييد الحقوق أو الامتيازات أو تعطيل مزايا قانونية محددة، وتشمل هذه الجزاءات، بحسب الفقه، سحب أو تعليق الترخيص الإداري، التوقيف المؤقت للنشاط، القيود على المشاركة في العقود أو المناقصات العمومية، أو أي إجراء آخر يؤثر في الوضع القانوني غير المالي للمخالف، ويؤكد الفقه أن هذه الجزاءات ليست مجرد أدوات تنظيمية، بل تحمل طابعاً ردعياً يسعى إلى حماية المصلحة العامة وضمان تنفيذ القواعد القانونية دون اللجوء الدائم إلى القضاء أو فرض الغرامات المالية².

عرفه الفقيه سليمان محمد الطماوي الجزاءات الإدارية بوجه عام بأنها: " وسائل ردع توقعها الإدارة على من يخالف القواعد التنظيمية التي تضعها، دون حاجة إلى اللجوء للقضاء، في الحدود التي يقررها القانون"³.

¹ واضح حميد، جزول صالح، الجزاءات الإدارية غير المالية المترتبة عن المساس بالبيئة، مجلة الدراسات القانونية، 2023، ص 15.

² حمزة نقاش ومنيرة بوالصبيين، الجزاءات المالية وغير المالية في الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مجلة البحوث في العقود وقانون الأعمال، المجلد 7، العدد 2، 2022، ص 677-696.

³ سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري - قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، د س، ص 18

كما يشير الدكتور ماجد راغب الحلو إلى أن الجزاء الإداري هو: «إجراء قانوني تتخذه الإدارة لمواجهة إخلال بالتزام قانوني، ويهدف إلى حماية النظام العام وضمان احترام القواعد التنظيمية»، وهو ما يشمل الجزاءات غير المالية متى لم يترتب عليها مساس بالذمة المالية¹.

وقد أبرزت الدراسات الفقهية الحديثة، أن هذه الجزاءات تمثل أداة مهمة للسلطات الإدارية لضبط السلوك المخالف وضمان احترام النظام القانوني، مع مراعاة الضوابط القانونية لضمان شرعية الإجراءات وحماية حقوق الأفراد والهيئات المخالفة².

ثانياً: تعريف قانوني للجزاءات الإدارية الغير مالية

تعتبر الجزاءات الإدارية هي أهم الأدوات القانونية التي يمنحها المشرع للسلطة الإدارية لمواجهة المخالفين للنصوص القانونية واللوائح التنظيمية، حيث هي مجموعة من الإجراءات التي تصدرها الإدارة دون أن تمس مباشرة الذمة المالية للمعنف عليه، بل تؤثر في وضعه القانوني عبر تقييد الحقوق أو تعطيل الامتيازات أو سحبها ويشمل ذلك، على سبيل المثال، الإخطار الإداري أو الإنذار، التوقيف المؤقت للنشاط، سحب أو تعليق الترخيص أو الاعتماد، وقيود على المشاركة في المناقصات أو المنافسات العمومية، بحيث تهدف هذه الجزاءات إلى ردع المخالف وحماية المصلحة العامة وضمان تنفيذ القواعد القانونية دون إلزام المخالف بدفع مبلغ نقدي، وقد اعترف المشرع الجزائري لهذه السلطة دوراً مهماً في مجالات تنظيم الصفقات العمومية، إذ خول الإدارة فرض جزاءات مختلفة على المتعاملين الاقتصاديين المخالفين، بعضها مؤقت وبعضها يؤدي إلى إنهاء العلاقة التعاقدية، وفقاً لجسامة الخرق، دون الحاجة إلى اللجوء للقضاء في كل حالة، شريطة احترام الضوابط القانونية لضمان مشروعية الإجراءات وحماية الحقوق الأساسية³.

وعليه عرفها مجلس الدولة الفرنسي بأنها: "العقوبة التي تفرضها سلطة إدارية مختصة عن طريق ما تملكه من امتيازات السلطة العامة، بالقدر اللازم من أجل تحقيق أهدافها مراعية في ذلك النصوص القانونية الخاصة بحماية الحقوق والحريات المكفولة دستورياً"⁴.

¹ ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص 462.

² سورية ديش، الجزاءات الإدارية العامة في غير مجالي العقود والتأديب ومدى دستوريته، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، المجلد 10، العدد 1، افريل 2019، ص 340.

³ سورية ديش، المرجع السابق، ص 227.

⁴ سورية ديش، المرجع السابق، ص 343.

أما بالنسبة للمشرع المصري لم يضع تعريفاً محددا للجزاءات الإدارية إلا أنه قد أشار إليها في مجموعة من القوانين منها قانون العمل المصري رقم 12 لسنة 2003 الذي ينص على إمكانية توقيع العقوبات غير مالية تشمل: الإنذار وتأجيل العلاوة السنوية وتأجيل الترقية¹.

وبالنسبة للمشرع العراقي هو الآخر لم يتطرق إلى تعريف العقوبات الإدارية غير مالية وإنما تناولها على شكل مصطلحات في تشريعات مختلفة مثل قانون البنك المركزي الذي ينص: "يكون للبنك المركزي العراقي... سلطة تطبيق هذا القانون حتى لو لم يكن حاملا لترخيص أو موظفا لدى هيئة أو وكيلا لها"²، أما بالنسبة للمشرع الجزائري هو الآخر لم يقم بتعريفها وإنما أشار إليها في عدة نصوص تشريعية جزائية، حيث خول المشرع للإدارة سلطة اتخاذ تدابير ردعية لا تمس الذمة المالية وإنما تنصب على النشاط أو المركز القانوني، ومن ذلك ما ورد في القانون رقم 10-03³ الذي يجيز توقيف النشاطات الملوثة أو سحب التراخيص، وكذلك القانون رقم 04-02⁴ الذي ينص على إمكانية الغلق الإداري للمحلات وحجز السلع، إضافة إلى القانون رقم 10-11⁵ الذي يمنح السلطات المحلية صلاحية اتخاذ تدابير كإغلاق والمنع حفاظاً على النظام العام، كما تخضع هذه القرارات لرقابة القضاء وفق القانون رقم 08-09⁶، بما يضمن مشروعيتها وعدم التعسف في استعمالها، وهو ما يعكس تكريس المشرع للجزاءات الإدارية غير المالية كآلية قانونية فعالة لضبط النشاطات وحماية المصلحة العامة.

¹ - قانون العمل المصري رقم 12 لسنة 2003.

² قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004، المعدل بقانون رقم 86 لسنة 2018.

³ القانون رقم 10/03 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق ل 19 يوليو سنة 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج العدد 43.

⁴ القانون رقم 02/04 المؤرخ في 23 يونيو 2004، المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية، ج ر ج ج رقم 41 المؤرخة في 27 جوان 2004، المعدل والمتمم بالقانون رقم 06/10 المؤرخ في 5 رمضان عام 1431 الموافق ل 15 غشت سنة 2010، ج ر ج ج العدد 46.

⁵ القانون رقم 10/11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011، المتعلق بالبلدية، ج ر ج ج العدد 37.

⁶ القانون رقم 09_08 المؤرخ في 25/02/2008، المتضمن الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج ج العدد 21، المؤرخ في 23/04/2008، ص 04، المعدل والمتمم بالقانون رقم 13/22 المؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1443 الموافق ل 12 يوليو سنة 2022، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج ج العدد 48.

المطلب الثاني: ذاتية الجزاءات الإدارية الغير مالية

تعتبر ذاتية الجزاءات الإدارية غير المالية من المبادئ الراسخة في القانون الإداري، حيث تمارس الإدارة سلطتها في فرض تدابير زجرية دون اللجوء إلى القضاء، تحقيقاً لحسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وتستند هذه الجزاءات إلى امتيازات السلطة العامة التي تخول للإدارة اتخاذ قرارات ملزمة في مواجهة الأفراد أو الموظفين، متى ثبت الإخلال بالواجبات أو القواعد التنظيمية، وتتميز هذه الجزاءات بطابعها الوقائي والتنظيمي أكثر من كونها عقابية، إذ تهدف إلى حماية النظام العام وضمان الانضباط الإداري، كما أنها تختلف عن الجزاءات الجنائية لعدم مساسها بالحرية الشخصية أو الذمة المالية مباشرة، وإنما تتجسد في تدابير كالتنبيه أو الإنذار أو الوقف عن العمل ومع ذلك، فإن ممارستها تبقى خاضعة لرقابة القضاء الإداري تكريساً لمبدأ المشروعية وحمايةً للحقوق والحريات.

الفرع الأول: خصائص الجزاءات الإدارية الغير مالية

بناء على ما تم بيانه سابقاً من أن الجزاءات الإدارية تعد قرارات إدارية فردية ذات طبيعة عقابية، تتخذ بمناسبة إخلال المخاطب بها بالتزامات قانونية أو تنظيمية، وتمارسها الإدارة في إطار الصلاحيات المخولة لها قانوناً، فإنه يمكن استخلاص خصائصها الأساسية انطلاقاً من مفهومها العام وطبيعتها القانونية، وعليه، سيتم تناول أهم الخصائص المميزة للجزاءات الإدارية، وذلك من خلال دراسة ثلاث خصائص جوهرية تبرز معالمها القانونية وتحدد نطاق تطبيقها.

أولاً: صدور الجزاء الإداري عن سلطة إدارية مختصة

يتمثل الجزاء الإداري غير المالي في كونه يصدر - من حيث الأصل - عن سلطة إدارية مختصة قانوناً بتوقيع هذا النوع من الجزاءات، وهو ما يميزه عن العقوبات الجنائية التي ينعقد الاختصاص بتوقيعها حصرياً للسلطة القضائية باعتبار أن حق العقاب الجنائي منوط بالدولة وتمارسه عبر قضائها المختص، أما الجزاء الإداري غير المالي فيقع ضمن نطاق اختصاص السلطة الإدارية، بوصفه مظهراً من مظاهر امتيازات السلطة العامة المخولة لها بمقتضى قواعد القانون العام¹.

ولا يعد إسناد سلطة توقيع الجزاءات الإدارية غير المالية إلى جهة الإدارة إخلالاً بمبدأ الفصل بين السلطات، ذلك أن هذا المبدأ - وفق ما استقر عليه الفقه والقضاء - ليس فصلاً مطلقاً جامداً، وإنما هو

¹ مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، ج2، دار المطبوعات الحديثة-القاهرة، مصر، 1990م، ص 201.

فصل مرن يقوم على توزيع الوظائف مع قيام نوع من التعاون والتداخل الوظيفي المنضبط بين السلطات. ويؤكد ذلك ما هو مقرر من اختصاص القضاء بالفصل في بعض المنازعات ذات الصلة بأعمال السلطة التشريعية، وكذلك اختصاص القضاء الإداري بالرقابة على مشروعية تصرفات الإدارة، من خلال إلغاء القرارات غير المشروعة والتعويض عنها عند الاقتضاء.

وقد استقر القضاء على أن الجزاءات الصادرة عن هيئات أو مؤسسات عامة أو مهنية تساهم في تسيير مرفق عام تُعد جزاءات إدارية غير مالية متى كانت هذه الجهات تمارس امتيازات السلطة العامة وتباشر اختصاصا ذا طبيعة إدارية، إذ العبرة بطبيعة الاختصاص والوظيفة لا بالوصف الشكلي للجهة مصدرة القرار، ولصحة الاختصاص في توقيع الجزاء الإداري غير المالي، يتعين أن يصدر عن شخص أو جهة مخولة بذلك صراحة بموجب نص قانوني، وأن يُمارس في الحدود التي رسمها القانون وفي إطار الامتيازات المقررة للسلطة العامة في تسيير المرافق العامة، كما يشترط أن يكون القرار مستهدفاً لتحقيق المصلحة العامة، وألا يشوبه انحراف بالسلطة، وهو ما يتحقق إذا استخدمت سلطة توقيع الجزاء لغير الغاية التي خولها القانون من أجلها، أو في ظروف لا يجيزها القانون، مما يعرض القرار للإلغاء لغياب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها¹.

وبوجه عام، يمكن القول إن الجزاءات الإدارية غير المالية تتسم بطابع ردي واضح، إذ تفرض بوصفها تدابير قانونية على من يثبت في حقه ارتكاب مخالفة لأحكام القوانين أو اللوائح التنظيمية، فهي لا تُقرّر لمجرد تنظيم المراكز القانونية فحسب، بل تستهدف زجر السلوك المخالف وحمل المخاطبين بالقواعد القانونية على احترامها والامتثال لها.

ثانياً: الطبيعة الردعية للجزاء الإداري

يلاحظ أن الجزاء الإداري غير المالي يتقاطع مع الجزاء الجنائي من حيث الخاصية الردعية والجزرية، إذ يطبق على أي سلوك مخالف للقانون يعتدي على مصلحة يحميها النظام القانوني، بغض النظر عن طبيعتها، ولا يشترط أن تكون المصلحة المعتدى عليها إدارية بالضرورة، بل يكفي أن يراها المشرع ذات أهمية بالغة تستدعي الحماية، ويتوقف اختيار توقيع الجزاء الإداري غير المالي أو اللجوء إلى الجزاء الجنائي

¹ عبد العزيز خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب إلغاء القرار، دار الفكر الجامعي-الإسكندرية، مصر، 2000، ص 95.

على خطورة الاعتداء على المصلحة؛ فإذا كان الاعتداء محدوداً أو غير جسيم يكتفي بالجزاء الإداري غير المالي، أما إذا كان الاعتداء خطيراً فيُستدعى الجزاء الجنائي¹.

ويتربط على الصيغة الردعية للجزاء الإداري غير المالي أمران رئيسيان:

أولاً: يجب أن يصدر الجزاء في حال توفر الركنين المادي والمعنوي للمخالفة المرتكبة، سواء كان الركن المعنوي ناتجاً عن قصد متعمد أو عن خطأ، ويعكس هذا المبدأ أحد المبادئ الأساسية للقانون الجنائي القائل بعدم وجود جريمة دون ركن معنوي، وهو ما ينطبق على المخالفات الإدارية، حيث توجد حالات من الجزاءات الإدارية غير المالية قد تكون أشد من بعض العقوبات الجنائية، مثل الغلق المؤقت لمنشأة، الذي قد يفوق في شدته الغرامة الجنائية الصادرة بحكم قضائي².

ثانياً: يخضع الجزاء الإداري غير المالي لنفس المبادئ التي تنظم الجزاءات الردعية لضمان مشروعيته الموضوعية والإجرائية، ومن أبرز هذه المبادئ: مبدأ الشرعية، ومبدأ شخصية الجزاء، ومبدأ التناسب بين المخالفة والجزاء، ومبدأ المواجهة والتسبيب، وحق الطعن، ويهدف الالتزام بهذه المبادئ إلى منع الانحراف في تطبيق الجزاء الإداري غير المالي، وضمان أقصى حماية ممكنة للفرد من التعسف في توقيع التدابير الإدارية، وهو ما أكدته المجلس الدستوري الفرنسي في قراراته بشأن ضرورة إخضاع الجزاءات الإدارية لمعايير الشرعية والعدالة الإجرائية³.

ثالثاً: عمومية الجزاء الإداري

تتميز الجزاءات الإدارية غير المالية بتفرداها واستقلاليتها، وهو ما يشكل ضماناً أساسية ضد التعسف في توقيعها، فبمعكس العقوبات التأديبية التي يشترط توقيعها وجود علاقة وظيفية بين الجهة الإدارية والمخالف، والتي ترتبط بانتهاء العقاب المحدد لفئة معينة، فإن الجزاءات الإدارية غير المالية لا تشترط هذا

¹ محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي - القاهرة، مصر، 1978، ص 95.

² محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر - الإسكندرية، 2000، ص 20.

³ بلال أمين زيد الدين، التأديب الإداري - دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الفكر الجامعي - الإسكندرية، مصر، 2015، ص 371 - 372. أيضاً: عبد القادر عبد الحافظ الشخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع وأي - الأردن، 1283م، ص 5.

الرابط الوظيفي، ما يجعلها أكثر قرباً من العقوبات الجنائية من حيث تطبيقها على كل من يخالف نصاً قانونياً أو قراراً إدارياً صادراً عن السلطات المختصة.

وتخضع الجزاءات الإدارية غير المالية لنفس المبادئ التي تنظم العقوبات الردعية لضمان شرعيتها الموضوعية والإجرائية، وكفالة أقصى حماية للمخالفين من التعسف، وتشمل هذه المبادئ مبدأ الشرعية، ومبدأ شخصية الجزاء، ومبدأ التناسب بين المخالفة والجزاء، ومبدأ المواجهة والتسبيب، وحق الطعن. كما تتسم هذه الجزاءات بالعمومية، إذ يجب على الجهات الإدارية تطبيقها على جميع المخالفين دون استثناء، ضماناً لنجاعتها ولحماية حقوق وحريات الأفراد.

وتتسم الجزاءات الإدارية غير المالية بعدة خصائص تميزها عن غيرها من العقوبات، منها:

- مراعاتها لنطاق اختصاص السلطات الرقابية المختلفة ولتنوع الصلاحيات المخولة لها بموجب القانون.
- طابعها التقني والمهني، حيث يتطلب توقيع بعض الجزاءات، لا سيما المتعلقة بالمخالفات الاقتصادية أو التنظيمية المعقدة، إجراء تحقيقات ميدانية وفحوصات دقيقة لإثبات الانتهاك.
- ملاءمتها لخصائص الاقتصاد الحر، إذ تتيح ضبط النشاط الاقتصادي بطريقة تتسم بالمرونة والفعالية.
- فعاليتها في ردع المخالفات الاقتصادية والتنظيمية بشكل عام.
- سرعتها ومرونتها، بما يتيح التكيف مع المتغيرات المختلفة وحماية المصلحة العامة بكفاءة¹.

الفرع الثاني: تمييز الجزاءات الإدارية الغير مالية عما يشابهها

من خلال التعريف السابق للجزاءات الإدارية الغير مالية التي توقعها الإدارة بغض النظر عنها سواء إدارة تقليدية أو هيئات إدارية مستقلة، ولكيلا يقع تباين بين الجزاءات الإدارية الغير والمفاهيم المقاربة منها سنتطرق في هذا المطلب إلى تمييز الجزاءات الإدارية عما يشابهها من الجزاءات الإدارية الأخرى.

أولاً: تمييز الجزاء الإداري الغير مالي عن الجزاء الجنائي

¹ عبد العزيز خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب إلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي - الإسكندرية، مصر، 2000، ص

تتميز الجزاءات الإدارية غير المالية عن الجزاءات الجنائية من حيث الجهة المختصة بإصدارها، إذ تُوقع الجزاءات الإدارية غير المالية بقرار إداري صادر عن الجهة الإدارية المختصة، باعتبارها طرفاً في العلاقة محل المخالفة، وذلك في إطار ممارستها لسلطتها التنظيمية والرقابية. أما الجزاءات الجنائية فتُوقع بموجب حكم قضائي صادر عن السلطة القضائية المختصة، في خصوصية لا تكون الإدارة طرفاً مباشراً فيها بوصفها سلطة توقيع للجزاء، وإنما تمثل فيها النيابة العامة المجتمع.¹

كما يختلف نطاق تطبيق كل منهما، إذ تنصرف الجزاءات الإدارية غير المالية إلى المخالفات الإدارية المتمثلة في انتهاك القواعد واللوائح المنظمة للنشاط الإداري، ويقتصر تطبيقها على الأشخاص الخاضعين للنظام القانوني للمرفق أو النشاط الإداري محل التنظيم، في حين تُطبّق الجزاءات الجنائية على الجرائم المنصوص عليها في التشريعات العقابية، وتمتد إلى كل من يرتكب فعلاً مجرماً، سواء ارتبط ذلك بنشاط إداري أم لم يرتبط.²

ولا يشترط لتوقيع الجزاءات الإدارية غير المالية قيام رابطة تعاقدية خاصة بين المخالف والإدارة، بل يكفي تحقق المخالفة القانونية الخاضعة لاختصاص الجهة الإدارية، وعلى الرغم من اختلاف الأساس القانوني لكل من الجزاء الإداري غير المالي والجزاء الجنائي، فإنهما يشتركان في صفة العمومية والتجريد، من حيث انصرافهما إلى كل من تتحقق في حقه شروط المخالفة أو الجريمة دون تمييز.³

كذلك تتسم الجزاءات الإدارية غير المالية بطبيعة عقابية تهدف إلى الردع والزجر وصون المشروعية، وهو ما يقتضي خضوعها لجملة من المبادئ والضمانات العامة المقررة في المجال العقابي، وعلى رأسها مبدأ المشروعية، ومبدأ عدم رجعية العقوبة، وضمانات حق الدفاع.⁴

وتتجلى العلاقة بين الجزاءات الإدارية غير المالية والجزاءات الجنائية في إطار من التكامل الوظيفي، حيث تُسهم الأولى في دعم السياسة الجنائية المعاصرة من خلال مواجهة بعض صور المخالفات بوسائل سريعة وفعالة، خاصة في المجالات التي تتصل بحماية النظام العام والمصالح الاجتماعية التي قد لا تستوجب دائماً اللجوء إلى التجريم الجنائي.⁵

¹ عبد العزيز خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2008، ص 21.

² عبد العزيز خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، المرجع نفسه، ص 19.

³ محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، مرجع سابق ص 29، أيضاً: رمسيس بهنام، علم مكافحة الإجرام، منشأة المعارف - الإسكندرية، مصر، 1991م، ص 337.

⁴ محمد باهي أبو يونس، المرجع نفسه، ص 22.

⁵ محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري - القسم العام، دار الجامعة الجديدة - الإسكندرية، مصر، 1996م، ص 9.

وأخيراً، تمتاز الجزاءات الإدارية غير المالية بسرعة الفصل والحسم، الأمر الذي يعزز فعاليتها في تحقيق الردع الخاص والعام، ويحدّ من الآثار الاجتماعية السلبية التي قد تترتب على العقوبة الجنائية، لاسيما في المخالفات البسيطة التي لا تستأهل ما قد ينجم عن الحكم الجنائي من مساس بسمعة المحكوم عليه ومكانته الاجتماعية.

ثانياً: تمييز الجزاء الإداري الغير مالي عن الجزاء المدني

تتميز الجزاءات غير المالية عن الجزاء المدني من عدة أوجه جوهرية، فهي تقع من قبل الإدارة بقرار إداري يصدر في إطار قواعد القانون العام التي تنظم العلاقات التي تكون الدولة طرفاً فيها، حيث تتمتع بامتيازات السلطة العامة في مواجهة الأفراد. وعلى خلاف ذلك، فإن الجزاء المدني يُوقَّع بحكم قضائي صادر عن المحاكم المختصة، في إطار القانون الخاص الذي يحكم العلاقات بين الأفراد على أساس المساواة القانونية¹.

وتتسم الجزاءات غير المالية بسرعة اتخاذها وحسمها نسبياً، بما يحقق فاعلية أكبر في مواجهة المخالفات وضمان احترام القوانين واللوائح، كما أن الغاية الأساسية منها تتمثل في الردع والزجر وصون النظام العام وضمان حسن سير المرافق العامة، دون أن تنطوي على إلزام المخالف بأداء مبالغ مالية، ويشمل مضمونها جملة من التدابير التنظيمية أو الانضباطية، كالإيقاف المؤقت عن النشاط، أو سحب الترخيص، أو إلغائه، أو الغلق الإداري، أو الحرمان من مزولة مهنة أو نشاط معين، وذلك بحسب جسامة المخالفة وطبيعتها.

في المقابل، يهدف الجزاء المدني إلى جبر الضرر الذي لحق بالمضرور وإعادة التوازن بين الذم المالية للأطراف، من خلال التعويض الذي قد يكون مادياً أو معنوياً، تبعاً لظروف كل حالة، ويصدر هذا الجزاء بموجب حكم قضائي في إطار قواعد القانون الخاص، كما في حالات التعويض عن الأضرار الناجمة عن الحوادث المرورية، أو الأخطاء الطبية، أو غيرها من الأفعال الضارة التي تستوجب التعويض لجبر الضرر².

يمتد أثر الجزاءات غير المالية ذات الطابع الردعي إلى المستقبل، إذ تستهدف تحقيق الردع العام والخاص ومنع تكرار المخالفات أو ارتكاب مخالفات مماثلة لاحقاً، فهي لا تقتصر على مواجهة الفعل المخالف في حد ذاته، وإنما ترمي إلى حماية النظام العام وضمان احترام القواعد القانونية مستقبلاً. ويتجسد مضمون هذه الجزاءات في تدابير تنظيمية أو انضباطية، كالإيقاف المؤقت، أو سحب الترخيص، أو الإلغاء،

¹ محمد محمد مصباح القاضي، القانون الجزائي - النظرية العامة للعقوبة والتدبير الاحترازي، منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت، لبنان، 2013م، ص 32.

² محمد محمد مصباح القاضي، مرجع سابق، ص 32.

أو الغلق الإداري، أو الحرمان من مزاوله نشاط معين، بحسب طبيعة المخالفة وجسامتها، ويتسم الجزاء المدني بطابع تعويضي بحت، إذ ينصب على جبر الضرر الذي أصاب المضرور في الحالة المعروضة، من خلال إعادة التوازن بين الذمم المالية للأطراف. ويُقصد به تعويض المضرور عن الخسارة التي لحقت به نتيجة الفعل الضار، سواء كان الضرر ماديًا أم معنويًا، دون أن يكون هدفه تحقيق الردع المستقبلي، وإنما معالجة الآثار المترتبة على الواقعة محل النزاع وإصلاح ما نشأ عنها من إخلال¹.

ثالثًا: تمييز الجزاء الإداري الغير مالي عن الجزاء الإداري المالي:

يتميز الجزاء الإداري غير المالي عن الجزاء الإداري المالي من حيث الطبيعة والغاية والآثار القانونية المترتبة على كل منهما، وذلك رغم اشتراكهما في صدورهما عن جهة الإدارة في إطار قواعد القانون العام وبموجب قرار إداري يتمتع بامتيازات السلطة العامة، فالجزاء الإداري غير المالي يتخذ صورة تدبير تنظيمي أو انضباطي لا ينطوي على إلزام المخالف بأداء مبلغ مالي، وإنما يستهدف تقييد مركزه القانوني أو نشاطه بقصد تحقيق الردع وصون النظام العام وضمان حسن سير المرافق العامة، ومن صورته الوقف المؤقت عن مزاوله النشاط، أو سحب الترخيص، أو إلغاؤه، أو الغلق الإداري، أو الحرمان من امتياز معين، وينصرف أثره أساسًا إلى المستقبل، إذ يهدف إلى منع استمرار المخالفة أو الحيلولة دون تكرارها، مع ما يترتب عليه من تعديل أو إنهاء مركز قانوني قائم.

أما الجزاء الإداري المالي، فيتمثل في إلزام المخالف بأداء مبلغ مالي تفرضه الإدارة جزاءً على مخالفة القوانين أو اللوائح، كالغرامات الإدارية أو المبالغ ذات الطبيعة العقابية، ويغلب عليه الطابع الردعي والجزري، وإن كان يترتب عليه أثر مالي مباشر يمس الذمة المالية للمخالف، وهو لا يرمي إلى جبر ضرر خاص على نحو ما هو مقرر في المسؤولية المدنية، وإنما يهدف إلى حماية المصلحة العامة وضمان احترام التنظيم الإداري، ومن ثم فإن الفارق الجوهرى بينهما يكمن في أن الجزاء غير المالي يمس المركز القانوني أو النشاط المهني للمخالف، في حين أن الجزاء المالي ينصب على ذمته المالية، مع بقاء الغاية المشتركة لكليهما في تحقيق الانضباط الإداري وصون المشروعية².

رابعًا: تمييز الجزاء الإداري الغير مالي عن الغرامة الإدارية:

¹ محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة - القاهرة، مصر، 2008، ص 114.

² ناصر حسين محسن أبو جمة العجمي، الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الاقتصادي في غير مجال العقود والتأديب - دراسة مقارنة، مرجع سابق ص 142.

يتميز جزاء الغرامة الإدارية عن الجزاء الإداري غير المالي من حيث الطبيعة القانونية والمحل والآثار المترتبة على كل منهما، رغم اشتراكهما في كونهما يصدران بقرار إداري عن جهة الإدارة في إطار ممارستها لامتيازات السلطة العامة وخضوعهما لرقابة القضاء الإداري. فالغرامة الإدارية تعد جزاءا ماليا قوامه إلزام المخالف بأداء مبلغ نقدي محدد يفرض عليه نتيجة إخلاله بالتشريعات أو اللوائح التنظيمية، وينصب أثره مباشرة على ذمته المالية، ويغلب عليه الطابع الردعي والزجري بقصد ضمان احترام القواعد القانونية وحماية المصلحة العامة، دون أن يستهدف تعويض ضرر خاص كما هو الشأن في المسؤولية المدني¹.

أما الجزاء الإداري غير المالي، فهو تدبير تنظيمي أو انضباطي لا يتضمن اقتضاء مبلغ مالي، وإنما يمس المركز القانوني للمخالف أو نشاطه أو الامتياز الممنوح له، كالإيقاف المؤقت، أو سحب الترخيص، أو إلغاءه، أو الغلق الإداري، أو الحرمان من مزولة نشاط معين، وينصرف أثره أساسا إلى ضبط السلوك المخالف ووقف استمراره أو منع تكراره مستقبلا، بما يحقق الردع الخاص والعام ويكفل حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد وعليه، فإن الفارق الجوهرى بين الجزاءين يكمن في محل الجزاء وأثره المباشر فالغرامة الإدارية تمس الذمة المالية للمخالف باعتبارها التزاما نقديا، في حين أن الجزاء الإداري غير المالي يمس مركزه القانوني أو نشاطه المهني دون ترتيب عبء مالي مباشر، مع بقاء الغاية المشتركة لكليهما في صون المشروعية وتحقيق الانضباط الإداري.

خامسا: تمييز الجزاء الإداري الغير مالي عن المصادرة الإدارية:

تختلف المصادرة عن الجزاء الإداري غير المالي من حيث الطبيعة القانونية والمحل والغاية والآثار المترتبة على كل منهما، رغم اشتراكهما في صدورهما في إطار ممارسة الإدارة لسلطاتها المقررة قانونا وخضوعهما لرقابة القضاء المختص، فالمصادرة تعد اجراء ينصب على مال معين بذاته، قوامه نزع ملكيته جبرا وإضافته إلى ملك الدولة دون مقابل، متى كان هذا المال متحصلا من مخالفة أو مستعملا في ارتكابها أو محظورا تداوله قانونا، وهي بذلك تمس حق الملكية مباشرة، وتوجه إلى الشيء محل المخالفة، لا إلى الشخص في ذاته، وقد تتخذ طابعا وقائيا إذا استهدفت منع تداول أشياء محظورة، أو طابعا جزائيا إذا ارتبطت بثبوت مخالفة تستوجب نزع الملكية².

¹ سمير الجنزوري، الغرامة الجنائية - دراسة مقارنة -، منشورات المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، 1967م، ص 517.

² دانا عبد الكريم سعيد - ديانا كمال أحمد، الفعالية الإدارية للجزاءات الإدارية العامة واشكالياتها - دراسة تحليلية مقارنة، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة الاغواط، المجلد 07، العدد 01، مارس 2023، ص 1495.

أما الجزاء الإداري غير المالي، فهو تدبير شخصي ينصب على المركز القانوني للمخالف أو نشاطه أو الامتياز الممنوح له، دون أن يتضمن اقتضاء مبلغ مالي أو نزع ملكية مال معين، ويتمثل في صور متعددة، كالإيقاف المؤقت عن مزاولة النشاط، أو سحب الترخيص، أو إلغائه، أو الغلق الإداري، أو الحرمان من امتياز محدد، وغايته الأساسية تحقيق الردع وضمان احترام القواعد القانونية وصون النظام العام، من خلال تقييد أو إنهاء مركز قانوني نشأ بموجب ترخيص أو إذن إداري.

وعليه، فإن معيار التمييز الجوهرى بينهما يتمثل في محل الإجراء وأثره؛ فالمصادرة تنصب على المال ذاته وتمس حق الملكية بنقله إلى الدولة، في حين أن الجزاء الإداري غير المالي ينصب على الشخص المخالف من خلال تعديل أو إنهاء مركزه القانوني أو نشاطه، دون أن يؤدي بالضرورة إلى نزع ملكية أمواله، مع بقاء كل منهما أداة قانونية بيد الإدارة لتحقيق مقتضيات النظام العام في الحدود التي يقرها القانون.

المبحث الثاني: صور الجزاءات الإدارية العامة الغير مالية

تتعدد الجزاءات الإدارية غير المالية التي تعتمدها السلطة الإدارية لمواجهة الانتهاكات القانونية والتنظيمية، وتشمل تدابير تمس المركز القانوني أو النشاط المهني للمخالف دون أن تتضمن إلزاماً مالياً، مثل الإيقاف المؤقت عن مزاولة النشاط، أو سحب الترخيص، أو إلغاؤه، أو الغلق الإداري، أو الحرمان من مزاولة امتياز محدد. وتهدف هذه الجزاءات إلى تحقيق الردع العام والخاص، إذ يكون لها أثر مباشر على المخالفين والمجتمع، بما يضمن الامتثال للقوانين وحماية النظام العام¹.

وعلى الرغم من أن الجزاءات الإدارية المالية تقوم أساساً على فرض غرامات نقدية على المخالفين، فإن الجزاءات غير المالية تمتلك تأثيراً فعالاً على المخالف، فقد يؤدي إيقاف النشاط أو غلق المنشأة إلى فقدان مصدر رزقه وامتيازاته المهنية، بما يعزز من فعالية الردع ويحقق الامتثال.

¹ ناصر حسين محسن أبو جمة العجمي، المرجع السابق، ص 141.

وبناء عليه، فإن الجزاءات الإدارية غير المالية لا تقل أهمية عن الجزاءات المالية، ويجب على الإدارة توظيف كل منهما بما يتناسب مع طبيعة المخالفة وظروفها القانونية والواقعية، لضمان أقصى درجات الفاعلية في الحد من الانتهاكات وتحقيق الردع العام والخاص، مع الالتزام بمبادئ الشرعية والتناسب وحماية حقوق الأفراد والمصلحة العامة.

المطلب الأول: الجزاءات الإدارية العامة التي تفرض على محل المخالفة

تشير الجزاءات الإدارية العامة المفروضة على محل المخالفة إلى التدابير القانونية التي تتخذها الإدارة مباشرة اتجاه الشيء أو النشاط المخالف للقانون أو اللوائح التنظيمية، وتهدف هذه الجزاءات إلى ضبط السلوك المخالف وحماية النظام العام، مع التركيز على الردع العام والخاص دون الالتزام بفرض عقوبات مالية بالضرورة. ويُعتبر توقيع هذه الجزاءات ممارسة من مظاهر السلطة العامة، ويخضع لمبادئ الشرعية والتناسب لضمان عدم المساس بحقوق الأفراد أو استغلال السلطة بشكل تعسفي كما تمثل هذه الجزاءات أداة أساسية لفعالية الرقابة الإدارية على الأنشطة والأماكن المخالفة، بما يحقق حماية المصلحة العامة.

الفرع الأول: الغلق الإداري

يقصد بالغلق الإداري ذلك القرار الذي تصدره الجهة الإدارية المختصة، استناداً إلى صلاحياتها المقررة قانوناً، والقاضي بإغلاق منشأة معينة إغلاقاً مؤقتاً أو نهائياً، كالمحال التجارية أو المصانع أو المكاتب، وذلك بسبب مخالفتها لأحكام القوانين واللوائح النافذة، بقصد وقف المخالفة ومنع استمرار آثارها، وإلزام صاحب المنشأة بالامتثال للضوابط القانونية والتنظيمية المقررة، وتقادي ما قد يترتب على استمرار النشاط المخالف من أضرار أو مخاطر¹.

ويعد من أشد الجزاءات الإدارية وطأة، لما يترتب عليه من حظر ممارسة النشاط محل المخالفة لمدة محددة أو بصفة دائمة، الأمر الذي يؤدي إلى توقف إيرادات المنشأة وتكبدها خسائر مالية معتبرة، بما يشكل وسيلة ردع تكفل عدم تكرار المخالفة مستقبلاً²، بحيث فإن الغلق الإداري يمثل جزاءً إدارياً صارماً تقرره السلطة المختصة في مواجهة المخالفين، يترتب عليه تعطيل نشاط المنشأة المخالفة مؤقتاً أو نهائياً، منعا لاستمرار انتهاك القوانين واللوائح، وحملًا لصاحبها على تصحيح أوضاعها القانونية، ورغم ما يخلفه هذا

¹ أمال عثمان، شرح قانون العقوبات الاقتصادي في جرائم التموين، مرجع سابق ص 256.

² ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف - الإسكندرية، 2000، ص 145.

الإجراء من آثار مالية سلبية على صاحب المنشأة نتيجة توقف النشاط، فإن مبرره القانوني يتمثل في حماية النظام العام وصون حقوق الأفراد وضمان استعمال المنشآت في إطار المشروعية¹.

ويتميز الغلق الإداري عن المصادرة الإدارية في أن الغلق لا يترتب عليه نقل ملكية المنشأة إلى الإدارة، إذ تبقى مملوكة لصاحبها حتى في حالة الغلق النهائي، مع اقتصار أثره على منع استغلالها في النشاط المخالف².

كما يختلف الغلق الإداري عن سحب الترخيص؛ فالغلق يقتصر على إيقاف نشاط المنشأة محل المخالفة مؤقتاً أو نهائياً دون المساس بوجود الترخيص ذاته، في حين أن سحب الترخيص ينصرف إلى إنهاء الحق القانوني في مزولة النشاط، بما يحول دون ممارسة المخالف لأي نشاط مماثل يتطلب ترخيصاً. ومن ثم فإن أثر سحب الترخيص ينصب على شخص المخالف وحقه في مزولة النشاط، بينما يمتد أثر الغلق الإداري إلى المنشأة ذاتها بوصفها محلاً للإجراء، مع بقاء ملكيتها لصاحبها³.

أولاً: السلطة المكلفة بالغلق:

إن قرار الغلق الإداري إجراء تصدره الجهة الإدارية المختصة، ويتراوح في طبيعته القانونية بين كونه جزءاً إدارياً وتدابيراً من تدابير الضبط الإداري، تبعاً للأسباب والظروف التي تبرر اتخاذها، ويمارس هذا الإجراء في إطار مبدأ التناسب والمشروعية، بما يحقق التوازن بين حماية النظام العام وضمان حقوق الأفراد، كما يُعتمد عليه كوسيلة وقائية وتصحيحية لفرض الامتثال لأحكام القوانين واللوائح.

وقد نص القانون رقم 10-06 المؤرخ في 15 أوت 2010، المعدل والمتمم للقانون رقم 04-02 المتعلق بالقواعد المطبقة على الممارسات التجارية⁴، على إمكانية صدور قرار الغلق من طرف الوالي المختص، كما يجوز أن يقضى به بموجب حكم صادر عن الجهات القضائية المختصة.

1- الغلق بقرار من وزير الداخلية:

¹ محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مرجع سابق، ص 141.

² أمال عثمان، المرجع سابق ص 262.

³ أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإدارية، الحد من العقاب في القانون المصري والمقارن، أطروحة دكتوراه -كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق- جامعة الإسكندرية، مصر، 1993، ص 257.

⁴ القانون رقم 10-06 المؤرخ في 5 رمضان 1431 هـ الموافق 15 أوت سنة 2010، يعدل ويتمم القانون رقم 04-02 الذي يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية المنشور في الجريدة الرسمية رقم 46 المؤرخة في 18 أوت 2010.

بموجب أحكام المادة 11 من الأمر رقم 41/75، خول لوزير الداخلية سلطة الأمر بغلق محلات بيع المشروبات والمطاعم لمدة تتراوح بين ستة (6) أشهر وسنة (1) واحدة، وذلك للأسباب ذاتها التي تبرر الغلق بقرار من الوالي، الذي يختص بدوره بإصدار قرار الغلق لمدة تتراوح بين يوم واحد وستة (6) أشهر. وعليه، إذا قرر الوالي غلق أحد هذه المحلات لمدة ستة أشهر وانقضت المدة ورأى ضرورة تمديد المدة، وجب عرض الأمر على وزير الداخلية باعتباره الجهة المختصة قانوناً بتمديد مدة الغلق، على ألا تتجاوز المدة الإجمالية للغلق سنة واحدة¹.

2- الغلق بقرار من الوالي:

يختص الوالي اختصاصاً حصرياً بإصدار قرار الغلق الإداري للمنشآت الواقعة ضمن إقليم ولايته متى ثبتت مخالفتها للتشريع والتنظيم المعمول بهما، ويعد القرار الصادر خارج نطاق اختصاصه الإقليمي مشوباً بعيب عدم الاختصاص، مما يجعله عرضة للإلغاء أمام القضاء الإداري².

ولا يجوز للوالي التنازل عن سلطة الغلق الإداري أو تفويضها لغيره إلا بناءً على نص تشريعي صريح يجيز ذلك، وعليه، فإن المدير الولائي للتجارة لا يملك سلطة إصدار قرار الغلق، وإنما يقتصر دوره على اقتراحه على الوالي المختص إقليمياً، استناداً إلى محاضر المعاينة التي يحررها أعوان الرقابة التابعون له، باعتبارهم الجهة المكلفة بضبط المخالفات التي تستوجب اتخاذ هذا الإجراء³، وقد اسندت سلطة توقيع قرار الغلق الإداري إلى الوالي باعتباره ممثل الدولة والسلطة التنفيذية على مستوى الولاية، ورئيس المجلس التنفيذي

¹ أحسن بن الشيخ ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، دار هومة للطباعة- الجزائر، ج 2، 2004، ص 132.

² المادة 46 من القانون رقم 10-06، المرجع سابق.

إن نص المادة 46 خول للوالي بإغلاق المحلات التجارية مؤقتاً لمدة تصل إلى 60 يوماً بناءً على اقتراح من مدير التجارة في الولاية، في حالة مخالفة المتعاملين الاقتصاديين للأحكام المتعلقة بالممارسات التجارية، وذلك عندما يمارسون أنشطة تجارية بدون الحصول على التراخيص اللازمة أو عند بيع المواد الأولية في حالتها الأصلية بنية تحويلها، أو تجاوز الأسعار المحددة و المسقفة من التشريعات والتنظيمات المعمول بها، وإصدار فواتير وهمية أو تزويرها، وتدمير الوثائق التجارية والمحاسبية وإخفائها، واستيراد المنتجات بصورة غير شرعية، وغير ذلك، ويمكن الاطلاع على هذه المخالفات وغيرها في المواد 14.20.22.24.25 من القانون التجاري رقم 02/04 المعدل والمتمم.

³ أحسن بن الشيخ ملويا، المرجع نفسه، ص 132

لها، والمشرف على المديرية التنفيذية، بما يجعله حلقة وصل بين المصالح المركزية والجماعات المحلية، ويؤهله لاتخاذ التدابير اللازمة لحماية المستهلك وضبط الممارسات التجارية غير المشروعة على المستوى الإقليمي¹.

ويلاحظ في هذا الإطار أن الهيئات الإدارية التابعة لوزارة التجارة في الجزائر تتولى مهمة السهر على احترام المتعاملين الاقتصاديين لأحكام التشريع والتنظيم المتعلقة بالممارسات التجارية، وتباشر، عند ثبوت المخالفة، اتخاذ تدابير الغلق الإداري أو الحجز الإداري وفقاً للقانون².

وفي المقابل، اعتمد المشرع الفرنسي آلية مؤسساتية لتأطير الرقابة على الممارسات التجارية، من خلال إنشاء لجنة مختصة بموجب القانون رقم 2001-420، تتمتع بصفة هيئة استشارية تعنى بإبداء الآراء والتوصيات بشأن المسائل التجارية المعروضة عليها ورغم الطابع غير الملزم لآرائها، فإنها تسهم في تسوية النزاعات الناشئة بين المهنيين والزبائن والمتعلقة بالممارسات التجارية³.

3- الغلق بحكم صادر عن الجهات القضائية:

تنص المادة 46 من القانون رقم 12-26 المؤرخ في 15 أوت 2012، المعدل والمتمم للقانون رقم 04-02 المتعلق بالقواعد المطبقة على الممارسات التجارية، على تحويل الوالي المختص إقليمياً سلطة إصدار قرار الغلق لمدة لا تتجاوز ستين (60) يوماً، حتى في حالة العود، دون أن يملك تجاوز هذه المدة المحددة قانوناً، إذ ينعقد الاختصاص في ذلك حصرياً للجهات القضائية وبمقتضى المادة 44 من القانون رقم 04-02، يجوز للقاضي، في حالة العود، الأمر بغلق المحل لمدة تفوق الشهرين عن طريق مضاعفة المدة القانونية، كما يمكنه الحكم بعقوبات تكميلية، من بينها المنع المؤقت من ممارسة النشاط المهني، أو شطب

¹ المادة 111 من قانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية.

² خديجة قندوزي، التدابير الإدارية للوقاية من الممارسات التجارية غير الشرعية، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة تيزي وزو، الجزائر، المجلد 16 عدد 3 (خاص)، 2021، ص 113.

³ L.VOGEL, G.RIPERT, R.ROBLOT, Traité de droit commercial, commerçants, tribunaux de commerce, fonds de commerce, propriété industrielle, concurrence, T1,V1, 18ème éd, L.G.D.J Delta, 2003, p54.

والغاء السجل التجاري¹، وتعد هذه التدابير عقوبات تكميلية تضاف إلى العقوبة الأصلية المتمثلة في الحبس والغرامة².

ثانيا: نتائج الغلق

يترتب على صدور قرار أو حكم بالغلق منع المخالف من مزاولة النشاط أو المهنة ذاتها داخل المحل محل الغلق، سواء كان شخصا طبيعيا أو شخصا معنويا، ويشمل المنع الكيان الذي كان ينتمي إليه المخالف أو يعمل لحسابه وقت ارتكاب المخالفة³.

-ينصرف أثر الغلق إلى المحل ذاته، فيؤدي إلى وقف استغلاله في النشاط الذي وقعت بشأنه المخالفة، مع بقاء إمكانية ممارسة المخالف لنشاط آخر في محل مغاير، أو نشاط مغاير في المحل نفسه متى كان ذلك غير محظور قانونا.

-يمتد المنع ليشمل الأشخاص الذين يتخذهم المخالف وسيلة للتحايل على قرار الغلق، بمن فيهم أفراد أسرته أو كل من يستغل المحل بعقود صورية أو غير حقيقية بقصد تفادي آثار الغلق، أما المالك حسن النية الذي أجر المحل للمخالف دون أن يشارك في الجريمة، فلا يشمل المنع، ويجوز له إعادة استغلال المحل وفقاً للقانون.

إذا تعلق الغلق بمحل تابع لشخص معنوي، كجمعية أو شركة، فإنه يمنع هذا الشخص المعنوي من استغلال المحل في النشاط ذاته، متى كان مرتكب المخالفة ينتمي إليه أو يعمل لحسابه وقت ارتكابها، ولو لم يكن المحل مملوكا له قبل ذلك.

-وفي حال ارتكاب المخالفة من طرف ممثل الشخص المعنوي أو أحد فروع أو أحد أعضائه المستعملين للمحل، فإن الغلق يسري على الشخص المعنوي ذاته، ويحول دون إعادة فتح المحل للنشاط نفسه، ولو تحت إشراف شخص آخر.

¹ عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية العامة، ط 1، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2014، ص 66.

² داود سعيد، الضوابط القانونية لتوقيع الجزاء الإداري في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، الجزائر، 2025-224، ص 82.

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

-كما يمتد أثر الغلق إلى الشخص المعنوي الذي يعمل المخالف لحسابه، متى ثبت ارتباط النشاط المخالف به، بحيث يشمل المنع الجهة المستفيدة من الاستغلال غير المشروع للمحل، ولو لم يكن المخالف عضواً فيها، متى ثبتت العلاقة الوظيفية أو التبعية القانونية.¹

الفرع الثاني: الإخطار وتوقيف النشاط

يشكل الإخطار والوقف الإداريين آليتان قانونيتان تمارس من خلالها الإدارة سلطتها الرقابية بهدف ضمان احترام القواعد القانونية والتنظيمية والمحافظة على حسن سير المرافق والنظام العام، ويأخذ هذا الإجراء صورة تبدأ بالإخطار والتنبيه، وتتطور إلى توقيف النشاط عند استمرار المخالفة أو الإخلال بالالتزامات القانونية ومن ثم، لذلك تسعى الإدارة من خلالها إلى حماية المصلحة العامة وتحقيق الانضباط القانوني

أولاً: الإخطار

هي تلك التدابير والإجراءات القانونية التي تباشرها السلطة الإدارية المختصة في مواجهة كل شخص طبيعي أو معنوي يرتكب افعالا من شأنها مخالفة أحكام التشريع والتنظيم، وذلك دون أن يترتب عنها فرض عبء مالي على المخالف، وتستمد هذه الجزاءات أساسها من السلطة الضبطية المخولة للإدارة التي تُعتبر من مقتضيات الحفاظ النظام العام الحديث الذي لم يعد يقتصر على الأمن والصحة والسكينة العامة.²

1-تعريف الإخطار:

يعتبر الإخطار من أبرز الإجراءات الإدارية الوقائية التي تلجأ إليها الإدارة في إطار ممارستها لسلطات الضبط الإداري، ويقصد به ذلك الإجراء الرسمي الذي توجهه السلطة الإدارية المختصة إلى المخالف قصد تنبيهه بوجود مخالفة قانونية أو تنظيمية، مع مطالبته بضرورة إزالة أسبابها وتسوية وضعيته خلال الأجل المحدد قانوناً، ويتميز الإخطار بطابعه التحذيري، إذ يهدف إلى حمل المخالف على احترام أحكام القانون وتقادي الاستمرار في المخالفة دون اللجوء المباشر إلى الجزاءات الإدارية المشددة.

¹ داود سعيد، المرجع السابق، ص 82.

² سليمان محمد الطماوي، القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ص 687 وما بعدها.

كما يجسد الإخطار مبدأ التدرج في استعمال السلطة الإدارية، باعتباره المرحلة الأولى التي تسبق توقيع الجزاءات الإدارية الأخرى، حيث يمنح للإدارة إمكانية معالجة المخالفات بأسلوب مرن يحقق الوقاية قبل الردع. وفي حالة امتناع المخالف عن تنفيذ مضمون الإخطار أو استمرار النشاط المخالف، يكون للإدارة الحق في اتخاذ تدابير أكثر صرامة، كالوقف المؤقت للنشاط أو الغلق الإداري أو سحب الترخيص الإداري، حمايةً للنظام العام وتحقيقاً للمصلحة العامة لذلك، يشكل الإخطار وسيلة قانونية توازن بين فعالية الإدارة في فرض احترام القانون وبين ضمان حقوق الأفراد وحمايتهم من تعسف السلطة الإدارية¹.

2- الإخطار كجزاء إداري بيئي غير مالي لا يترتب عليه وقف النشاط:

يعتبر اجراء اداريا وقائيا يتخذ في صورة تنبيه رسمي يوجه إلى المخالف، بقصد إلزامه بتدارك المخالفة المرتكبة والعمل على مطابقة نشاطه للأحكام القانونية والمعايير البيئية السارية ولا يترتب على هذا الإجراء، في حد ذاته، وقف النشاط محل المخالفة، وإنما يهدف إلى تمكين المعني من تصحيح وضعيته خلال الأجل المحدد قانوناً، ويصدر الإخطار عقب قيام المصالح التقنية المختصة بإجراء تحقيق أو معاينة ميدانية تثبت وقوع المخالفة، ويتضمن هذا الإجراء بياناً دقيقاً لطبيعة المخالفة وجسامتها، مع تحديد التدابير الواجب اتخاذها، والتنبيه إلى الجزاءات الأشد التي قد تُتخذ في حال عدم الامتثال أو الاستمرار في الإخلال بالالتزامات البيئية².

وفي حال عدم امتثال المخالف لمضمون الإخطار وعدم اتخاذه التدابير اللازمة داخل الأجل المحدد، يجوز للسلطات الإدارية المختصة الانتقال إلى توقيع جزاءات أشد، تتناسب وجسامة المخالفة وطبيعة الخطر البيئي المترتب عنها، وذلك في إطار مبدأ التدرج في استعمال سلطات الضبط الإداري.

وتكريسا لنظام الإخطار في التشريع الجزائري، أورد المشرع عدة تطبيقات نصّ عليها في قوانين خاصة، من بينها ما يلي:

- نصت المادة 25 فقرة 01 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، على أنه إذا نجم عن استغلال منشأة غير مدرجة ضمن قائمة المنشآت المصنفة أخطار

¹ محمد الصغير بعلي، القانون البيئي، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، ص 173.

² واضح حميد، جزول صالح، الجزاءات الإدارية الغير مالية المترتبة عن المساس بالبيئة، مجلة الدراسات القانونية (صنف ج)، المجلد 09، العدد 02، المركز الجامعي مغنية الجزائر، 2023، ص 203.

أو أضرار تمس بالمصالح المنصوص عليها قانوناً، فإنه وبناءً على تقرير صادر عن مصالح البيئة، يقوم الوالي المختص إقليمياً بإعذار المستغل وتحديد أجل له لاتخاذ التدابير الضرورية الكفيلة بإزالة الأخطار أو الأضرار المثبتة¹.

• كما قضت المادة 87 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه بإمكانية إلغاء الرخصة أو امتياز استعمال الموارد المائية، بعد توجيه إعذار إلى صاحب الرخصة أو الامتياز، في حالة عدم احترام الشروط والالتزامات القانونية والتنظيمية المفروضة عليه².

• ونصّت المادة 48 من القانون رقم 01-19 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، على أنه إذا ترتب عن استغلال منشأة لمعالجة النفايات أخطار أو آثار سلبية ذات خطورة على الصحة العمومية و/أو على البيئة، فإن السلطة الإدارية المختصة تأمر المستغل باتخاذ الإجراءات الضرورية فوراً لإصلاح الوضع³.

• كما ورد في المادة 48 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 أنه يجوز للوالي المختص إقليمياً، في الحالات المنصوص عليها قانوناً، توجيه إعذار إلى مستغل المؤسسة المصنفة، يلزمه فيه بإيداع التصريح أو طلب الرخصة أو إجراء مراجعة بيئية أو إعداد دراسة خطر، حسب الحالة⁴.

وبذلك يتضح أن الإخطار يشكل آلية قانونية تمهيدية ذات طابع وقائي، تمكن الإدارة من إلزام المخالف بتصحيح وضعيته قبل اللجوء إلى تدابير أكثر صرامة، بما يحقق التوازن بين حماية البيئة وضمان استمرارية النشاط المشروع في إطار احترام الشرعية.

¹ المادة 25 الفقرة 1 من القانون رقم 10/03 المؤرخ والمتمم في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق ل 19 يوليو سنة 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

² المادة 87 من القانون 12/05 المؤرخ في 04 أوت 2005، المتعلق بالمياه، المعدل والمتمم بالقانون رقم 03/08 المؤرخ في 15 محرم 1920 الموافق ل 23 يناير 2008، المتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 04 سنة 2008.

³ المادة 48 من القانون 19/01 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتضمن تسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، الجريدة الرسمية العدد 77 المؤرخة في 15 ديسمبر 2001، المعدل والمتمم بالقانون رقم 02/25 المؤرخ في شعبان عام 1446 الموافق ل 20 فبراير سنة 2025، المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12.

⁴ المادة 48 من المرسوم التنفيذي 198/06 المؤرخ في 31 ماي 2006، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، الجريدة الرسمية العدد 33 بتاريخ 04 جوان 2006، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 169/24 المؤرخ في 5 ذي الحجة عام 1445 الموافق ل 11 يونيو سنة 2024، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 42.

ثانياً: توقيف النشاط

يعتبر توقيف النشاط أحد الجزاءات الإدارية غير المالية التي تمارسها الإدارة في إطار سلطتها الضبطية، ويقصد به إصدار قرار إداري يقضي بمنع المنشأة من مزاولة نشاط معين متى تبين أن هذا النشاط يشكل مخالفة لأحكام القوانين واللوائح أو يهدد النظام العام بعناصره المختلفة، ولا سيما الصحة العامة أو السلامة أو البيئة.

ويتميز هذا الجزاء عن الغلق الإداري في كونه لا ينصب على إغلاق المنشأة بكاملها، وإنما يقتصر أثره على النشاط أو العمل المخالف فقط، بحيث تبقى المنشأة قائمة ومفتوحة من الناحية المادية، غير أنها تمنع من مباشرة النشاط محل المخالفة إلى حين زوال سبب الوقف أو انقضاء مدته، ومن ثم فإن توقيف النشاط يعتبر إجراءً أقل جسامة من الغلق، لاقتصاره على الجزء غير المشروع من النشاط دون المساس بالكيان القانوني للمنشأة¹.

وفي التشريع المقارن، نجد أن بعض القوانين قد نصت صراحة على هذا الجزاء، ومن ذلك ما قرره المشرع العراقي في قانون حماية وتحسين البيئة رقم 27 لسنة 2009، إذ خول وزير البيئة أو من يفوضه صلاحية فرض جزاء إيقاف العمل في أي منشأة أو معمل أو جهة تعتبر مصدراً لتلوث البيئة، وذلك متى ثبتت مخالفتها للضوابط البيئية المعمول بها، ويعد هذا النص تجسيداً للوظيفة الوقائية للجزاء الإداري، حيث يمنح الإدارة سلطة التدخل السريع لدفع الخطر البيئي قبل تفاقمه².

¹ - د. وسام صبار العاني ولبنى عدنان عبد الأمير، الجزاءات الإدارية العامة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد الثاني الخاص لبحوث المدرسين مع طلبة الدراسات العليا، الجزء الأول، 2019، ص 26.

² - حيث نصت المادة (33) من قانون البيئة رقم (27) لسنة 2009 على أنه: "أولاً: - للوزير أو من يخوله إنذار أية منشأة أو معمل أو أي جهة أو مصدر ملوث للبيئة لإزالة العامل المؤثر خلال (10) عشرة أيام من تاريخ التبليغ بالإنذار وفي حالة عدم الامتثال للوزير إيقاف العمل أو الغلق المؤقت مدة لا تزيد على (30) ثلاثين يوماً قابلة للتديد حتى إزالة المخالفة، وكذلك قانون حماية وتحسين البيئة في إقليم كردستان العراق رقم (8) لسنة (2008) تطرق إلى ذلك في المادة (41) حيث نصت على أنه " للوزير أو من يخوله إنذار أية منشأة أو مشروع أو أي جهة أو مصدر ملوث للبيئة لإزالة العامل المؤثر والمضر بالبيئة خلال مدة أقصاها عشرة أيام من تاريخ التبليغ بالإنذار، وفي حالة عدم الامتثال للوزير إيقاف العمل أو غلقه وسحب الموافقة البيئية مؤقتاً لحين معالجة التلوث وينظم ذلك عن طريق تعليمات"

إذا لم يجد الإخطار أو الإعذار الإداري نفعا، جاز للسلطة الإدارية المختصة اللجوء إلى تدابير أكثر صرامة تمس مباشرة بالنشاط المخالف، وذلك إما عن طريق توقيفه مؤقتا أو إنهائه نهائيا من خلال سحب الترخيص، وفقا لمبدأ التدرج في استعمال سلطات الضبط الإداري.

1-توقيف المؤقت للنشاط الماس بالبيئة

يقصد بالتوقيف المؤقت للنشاط، في المجال الإداري البيئي، قرار إداري يصدر عن الجهة المختصة يقضي بوقف ممارسة النشاط لمدة محددة، متى ثبت أن هذا النشاط يشكل خطرا من شأنه تلويث البيئة أو الإضرار بالصحة العمومية ويعد هذا الإجراء تدبيرًا وقائيًا ذا طابع ردعي، يجمع بين خصائص الجزاء الإداري ووظيفة الحماية الوقائية¹.

ويصدر قرار التوقيف المؤقت، كأصل عام، بعد توجيه إخطار أو إعذار إلى المخالف ومنحه مهلة لتدارك المخالفة، تحقيقا للتوازن بين مقتضيات حماية البيئة ومتطلبات استمرار النشاط الاقتصادي المشروع. ويهدف هذا الإجراء إلى حمل المخالف على إزالة أسباب الخطر واتخاذ التدابير الكفيلة بمطابقة نشاطه للمعايير القانونية والتنظيمية، لاسيما وأن التوقيف يترتب عليه آثار مالية غير مباشرة نتيجة تعطل النشاط، ويشتترط لتوقيع جزاء التوقيف المؤقت، في غالبية التشريعات، توافر حالة من الخطورة الفعلية أو المحتملة الناجمة عن النشاط المخالف، على أن يكون الوقف محدد المدة، وتنتهي آثاره بزوال أسباب الخطر واتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة، بما يضمن إعادة النشاط في إطار احترام القواعد البيئية المعمول به².

تتجلى تطبيقات إجراء التوقيف المؤقت في التشريع الجزائري في مجال حماية البيئة من خلال عدة نصوص قانونية كرسّت هذا الجزاء في إطار التدرج في استعمال سلطات الضبط الإداري، ومن أبرزها ما يلي:

- نصت المادة 25 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، على أنه عندما ينجم عن استغلال منشأة واردة ضمن قائمة المنشآت المصنفة أخطار أو أضرار تمس بالمصالح المحددة قانونا، وبناءً على تقرير من مصالح البيئة المختصة، يوجه الوالي إعدارا إلى المستغل ويحدد له اجلا لاتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الأخطار أو الأضرار المثبتة. وفي حالة

¹ واضح حميد، جزول صالح، المرجع السابق، ص 205.

² باديس شريف، الجزاءات الغير جنائية المقررة لمكافحة جرائم تلويث البيئة، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 03، العدد 01، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، سنة 2018، ص 608.

عدم الامتثال داخل الأجل المحدد، يتخذ قرار بوقف سير المنشأة إلى حين تنفيذ الشروط المفروضة، مع إمكانية اتخاذ التدابير المؤقتة اللازمة، بما فيها تلك التي تكفل ضمان دفع مستحقات المستخدمين، أيا كان نوعها¹.

• كما نصت المادة 48 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه، على التزام الإدارة المكلفة بالموارد المائية باتخاذ جميع التدابير التنفيذية اللازمة لمنع أو وقف تفريغ الإفرانات أو طرح المواد الضارة متى كان من شأن تلوث المياه تهديد الصحة العمومية، كما خولها سلطة الأمر بتوقيف أشغال المنشأة المسببة للتلوث إلى غاية زواله.

2-التوقيف النهائي للنشاط الماس بالبيئة (سحب الرخصة)

يعد سحب الترخيص من أشد الجزاءات الإدارية غير المالية، لما يترتب عليه من إنهاء النشاط بصفة نهائية وتجريد المستغل من السند القانوني الذي يبيح له ممارسته، واستنادًا إلى قاعدة توازي الأشكال، فإن الجهة التي تملك سلطة منح الترخيص هي ذاتها التي تملك سلطة سحبه، وذلك بموجب قرار إداري معلل، متى ثبت إخلال المستغل بالشروط القانونية، لاسيما تلك المتعلقة بحماية البيئة، ونظرًا لخطورة هذا الجزاء وآثاره، حصر الفقه الحالات التي يجوز فيها سحب الترخيص، ومن بينها²:

- إذا أصبح استمرار تشغيل المشروع يشكل خطرًا داهمًا على النظام العام أو الصحة العمومية أو البيئة، ويتعذر تدارك هذا الخطر بوسائل أقل جسامه.
- إذا فقد المشروع أحد الشروط الأساسية الواجب توافرها قانونًا، ولاسيما الشروط المرتبطة بحماية البيئة.
- إذا توقف النشاط عن العمل لمدة تتجاوز الأجل المحدد قانونًا دون مبرر مشروع.
- إذا صدر حكم قضائي نهائي يقضي بإغلاق المشروع بصفة نهائية أو بإزالته³.

¹ المادة 25 من القانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة،

² ناصر زورورو، بلحسن وانتي، عن ملاتمة الجزاءات الإدارية في حماية البيئة، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية المجلد 17، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو مولود معمري، الجزائر، 2022، ص 419.

³ حمزة وهاب، الجزاء الإداري كآلية لحماية البيئة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 09، العدد 01، جامعة خنشلة الجزائر، 2022، ص 85.

وبذلك يعتبر سحب الترخيص إجراءً استثنائياً يلجأ إليه كمالاً أخيراً، بعد استنفاد الوسائل الأقل شدة، تكريساً لمبدأ التناسب وضماناً للتوفيق بين حماية البيئة واحترام حرية النشاط الاقتصادي في إطار المشروعية.

تتجسد تطبيقات جزاء التوقيف النهائي للنشاط (سحب أو إلغاء الترخيص) في التشريع الجزائري البيئي من خلال جملة من النصوص التي خولت الإدارة سلطة إنهاء السند القانوني لممارسة النشاط متى توافرت مبررات مشروعة، وذلك على النحو الآتي:

- نصت المادة 82 من القانون رقم 05-12 على جواز تعديل رخصة أو امتياز استعمال الموارد المائية أو تقليصها أو إلغائها في أي وقت لدواعي المنفعة العامة، مع إقرار حق التعويض لصاحب الرخصة أو الامتياز متى لحقه ضرر مباشر، وفق الكيفيات المحددة في الرخصة أو دفتر الشروط.¹
- كما قضت المادة 87 من القانون ذاته بإلغاء الرخصة أو امتياز استعمال الموارد المائية دون تعويض، بعد توجيه إعدار إلى المعني، في حالة عدم احترام الشروط والالتزامات المقررة بموجب القانون والنصوص التنظيمية المتخذة لتطبيقه، أو تلك المنصوص عليها في الرخصة أو دفتر الشروط.
- ويستفاد من أحكام المادتين 19 و 23 من القانون رقم 03-10 أن سلطة تسليم وتعليق وسحب الرخص المتعلقة بالمنشآت المصنفة تعود، بحسب طبيعة المنشأة وأهميتها ودرجة الأخطار أو الأضرار الناجمة عن استغلالها، إلى كل من الوزير المكلف بالبيئة، والوزير المعني، والوالي، أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، كل في حدود اختصاصه.²
- كما نصت المادة 11 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 93-160 المتعلق بتنظيم النفايات الصناعية، على أنه في حال عدم اتخاذ التدابير اللازمة لجعل عملية التصريف مطابقة لمضمون الرخصة، وبعد إنذار الوالي المختص لصاحب الشأن، يجوز سحب الترخيص الممنوح له.³

¹ المادة 86، 87 من القانون 12/05 المتعلق بالمياه، المعدل والمتمم.

² المادة 19، 23 من القانون 10/03 الذي يتضمن حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

³ المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 93/160 المؤرخ في 10 يوليو 1993 المتعلق بتنظيم النفايات الصناعية السائلة، الجريدة الرسمية، العدد 46 المؤرخة في 14 يوليو 1993، المعدل والمتمم بالقانون رقم 02/25 المؤرخ في شعبان عام 1446 الموافق ل 20 فبراير سنة 2025، المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12.

وعليه، يتضح أن سحب أو إلغاء الترخيص يشكل جزءاً إدارياً نهائياً يلجأ إليه عند الإخلال الجسيم أو المستمر بالالتزامات القانونية والتنظيمية، أو متى اقتضت ذلك اعتبارات المنفعة العامة أو حماية البيئة، مع مراعاة مبدئي التناسب والمشروعية، وضمان حق التعويض متى توافرت شروطه القانونية.

الفرع الثالث: وضع المرفق تحت الحراسة والإزالة

أولاً: وضع المرفق تحت الحراسة

إن وضع المشروع تحت الحراسة الإدارية أحد الجزاءات غير المالية التي تملكها الجهة الإدارية المانحة للامتياز في مواجهة صاحب الامتياز، عند إخلاله الجسيم بالالتزامات الناشئة عن عقد الامتياز الإداري. ويهدف هذا الإجراء إلى ضمان استمرارية المرفق العام وانتظام سيره، باعتبار أن الإدارة تبقى مسؤولة عن تنظيمه والإشراف عليه، ولو عهدت بإدارته إلى ملتزم خاص، ومفاد هذا الجزاء أن تقوم الإدارة برفع يد الملتزم مؤقتاً عن إدارة واستغلال المرفق، فتتولى إدارته بنفسها أو تعهد به إلى حارس أو مسير مؤقت، وذلك إلى حين زوال أسباب الحراسة. ويُمارس هذا الإجراء في حالة ارتكاب الملتزم خطأً جسيماً يخل بالتوازن التعاقدية أو يُهدد استمرارية المرفق العام¹.

ولا يترتب على وضع المشروع تحت الحراسة الإدارية إنهاء عقد الامتياز، إذ يظل العقد قائماً ومنتجاً لآثاره، باعتبار أن الحراسة إجراء مؤقت تحفظي، ينتهي بقرار إداري لاحق يقضي بإعادة المشروع إلى الملتزم الأصلي متى رأت الإدارة ذلك مناسباً.

وتباشر الإدارة هذا الحق استناداً إلى امتياز التنفيذ المباشر، سواء نص عليه صراحة في العقد أم لم يُنص عليه²، باعتباره من مستلزمات السلطة التنظيمية والرقابية المخولة لها في مجال العقود الإدارية، غير أنه يتعين احترام الشروط الإجرائية المتفق عليها تعاقدياً، لاسيما إذا تضمن العقد اشتراط توجيه إنذار مسبق قبل توقيع الجزاء³.

¹ عبد العزيز عبد المنعم، تنفيذ العقد الإداري في تسوية منازعاته قضاءً وتحكيمًا، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2009، ص 87.

² سعاد الشرقاوي، المسؤولية الإدارية، دار النهضة، 1984، ص 100.

³ نعيمة أكلي، النظام القانوني لعقد الامتياز الإداري في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة معمرى مولود، الجزائر، 2013، ص 110.

ويتحمل الملتزم، في حالة فرض الحراسة بسبب خطئه، كافة النفقات المترتبة على إدارة المرفق خلال فترة الحراسة، كما يظل مسؤولاً عن المخاطر المرتبطة بتسيير المشروع، رغم تجريده مؤقتاً من سلطة الإدارة، تأسيساً على بقاء العلاقة التعاقدية واستمرار التزاماته الأصلية.

أما إذا فرضت الحراسة الإدارية لسبب لا يُعزى إلى خطأ الملتزم، كحالة وجود خلل راجع إلى الإدارة أو لظروف استثنائية تهدد استمرارية المرفق، فإن الملتزم لا يتحمل الآثار المالية أو القانونية المترتبة على هذا القرار، ويخضع هذا الإجراء في جميع الأحوال لرقابة القضاء الإداري من حيث المشروعية وملاءمة استعمال السلطة، ويتميز هذا الجزاء بكونه يصدر بموجب قرار إداري عن الجهة المانحة للامتياز ويُنهى بذات الكيفية¹، وللإدارة سلطة تقديرية في تحديد مدة الحراسة الإدارية، حتى ولو كانت المدة محددة في العقد، إذ لا يعد هذا التحديد ملزماً لها على نحو يقيد سلطتها في تمديد الحراسة متى اقتضت مصلحة المرفق العام ذلك².

ثانياً: الإزالة الإدارية

يحتاج الجهاز الإداري للدولة إلى وسائل مادية، بما فيها الأموال، لمباشرة وظائفه الإدارية، وحمايةً للمال العام ومنعاً لأي اعتداء عليه، خول المشرع الإدارة سلطة إزالة أي أعمال مخالفة للقوانين واللوائح، ويعد هذا الإجراء ضرورياً لإتمام المهام الإدارية بسرعة وفاعلية دون الحاجة للجوء إلى القضاء وإتباع إجراءات طويلة ومعقدة³.

وتتمثل الإزالة الإدارية في قرار إداري يقضي بإزالة الأعمال المخالفة، ورفع آثارها ومحوها كلية على نفقة المخالف، دون أن يكون له الحق في المطالبة بأي تعويض، كما تمنح الإدارة سلطة وقف تنفيذ الأعمال المخالفة متى اقتضت حماية المال العام ومنع الاعتداء عليه⁴.

¹ عبد القادر الدراجي، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات الإدارية، مجلة المفكر، العدد الخامس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ص 101.

² سليمان محمد الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1991، ص 509.

³ عبد الله سعدون، عبد الحمزة الشمري، قضاء الإدارية لنفسها - دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة النهرين، 2014، ص 198.

⁴ غنام محمد غنام، المسؤولية الجنائية لمشيدي البناء (المقاول، المهندس، البناء، صاحب البناء)، القسم الثاني، كلية الحقوق - جامعة الكويت، السنة 19، ع 4، 1995، ص 125.

وعلى سبيل المثال، يمنع القانون المباشرة في أي عملية بناء أو ترميم أو هدم لأي مبنى دون الحصول على رخصة بناء، ويأتي ذلك تطبيقاً للمادة 52 من قانون التهيئة والتعمير¹، التي تنص على وجوب الحصول على رخصة البناء قبل البدء في أي أعمال بناء جديدة أو تجديد أو هدم، ويترتب على مخالفة هذا الالتزام مخالفة إدارية وعقوبة جزائية إدارية، قد تصل في بعض الحالات إلى إصدار قرار بالإزالة الإدارية².

لم يعرف المشرع الجزائري قرار الهدم بصياغة صريحة، إلا أنه نص على اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص اقليمياً في إصدار قرار الهدم بعد معاينة المخالفات المتعلقة بالتهيئة والتعمير³، ويعد هذا القرار ادالياً ذي طابع جزائي، يصدر بإرادة منفردة من رئيس المجلس المختص، ويهدف إلى إزالة البناء المخالف وإعادة الحالة إلى ما كانت عليه، بعد إتباع الإجراءات القانونية المنصوص عليها في قانون التهيئة والتعمير، وذلك حفاظاً على النظام العام العمراني وسلامة المواطنين والمجتمع عمومًا، ويعتبر قرار الهدم من القرارات الإدارية الضرورية لتنظيم النشاط العمراني وتحقيق النظام المجتمعي⁴.

ونصت المادة 76 مكرر من القانون رقم 04-05 المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-15 المتعلق بالتهيئة والتعمير على أنه "يمنع الشروع في أشغال البناء دون رخصة"، ويترتب عن مخالفة هذا النص اعتبار البناء غير مشروع، ويكون الهدم العقوبة الإدارية الأساسية المقررة كما حددت المادة المذكورة الأشخاص المخولين قانوناً لمعاينة المخالفات في مجال البناء، وهم مفتشو التعمير وأعاون البلدية المكلفون بالتعمير وموظفو إدارة التعمير والهندسة المعمارية، إلى جانب ضباط الشرطة القضائية المنصوص عليهم في التشريع المعمول به⁵.

تنص المادة 76 مكرر من القانون رقم 04-05 المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-15 على أن الأعاون العموميين المؤهلين قانوناً لمعاينة المخالفات في مجال البناء يحق لهم استعمال وسائل الحماية

¹ القانون 29/90 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم بالقانون 05/04 والمعدل والمتمم بالقانون 15/05 المتعلق بالتهيئة والتعمير، جريدة رسمية عدد 52، المعدل والمتمم.

² عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، دار الفجر للنشر والتوزيع - القاهرة، مصر، 2005، ص 09.

³ عزري الزين، المرجع نفسه، ص 57.

⁴ السيد أحمد مرجان، تراخيص أعمال البناء والهدم، دار النهضة العربية - القاهرة، 2002، ص 102.

⁵ للمزيد أنظر القانون 29/90 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم بالقانون 05/04 والمعدل والمتمم بالقانون 15/08 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر عدد 52 المؤرخة في 02 ديسمبر 1990.

الضرورة للحفاظ على سلامتهم وسلامة القوة العمومية عند تعرضهم لأي عرقلة أثناء أداء مهامهم ويلزم هؤلاء الأعوان بتحرير محضر يثبت المخالفة، يتضمن كافة التفاصيل بما فيها تصريحات المخالف، ويوقع عليه العون المؤهل والمخالف، مع تسجيل امتناع المخالف عن التوقيع إن وقع، ويظل المحضر صحيحاً قانوناً ما لم يُقدم ما ينقضه أو يطعن فيه بالتزوير¹.

وفيما يخص قرار الهدم، تنص المادة 76 مكرر فقرة 4 من القانون ذاته على أنه في حالة البناء دون ترخيص، يجب على المسؤول المؤهل قانوناً تحرير محضر إثبات المخالفة وإرساله إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختص خلال مدة لا تتجاوز 72 ساعة، وعلى رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إصدار قرار الهدم خلال مدة أقصاها ثمانية (8) أيام من تاريخ استلام المحضر، وإذا انقضت هذه المدة دون صدور القرار، يحل الوالي المختص إقليمياً محل رئيس المجلس الشعبي البلدي لإصدار قرار الهدم خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين (30) يوماً، خاصة إذا كان البناء يشكل خطراً على النظام العام أو سلامة الأفراد، وتتيح هذه الإجراءات للسلطة الإدارية توقيع العقوبة مباشرة دون الحاجة للجوء إلى القضاء، وذلك في حالة تأكيد ارتكاب مخالفة البناء بدون ترخيص، بخلاف النظام السابق المنصوص عليه في المادة 76 من القانون رقم 90-29 الملغاة.

المطلب الثاني: الجزاءات الإدارية العامة التي تفرض على المخالف

الجزاءات الإدارية العامة من الوسائل القانونية التي تعتمد عليها الإدارة لضمان احترام القوانين والأنظمة وتحقيق المصلحة العامة. فهي تُفرض على كل من يرتكب مخالفة لأحكام الضبط الإداري أو القواعد التنظيمية، دون الحاجة بالضرورة إلى اللجوء للقضاء الجزائي، وتهدف هذه الجزاءات إلى حماية النظام العام بعناصره المختلفة كالأمن والصحة والسكنة العامة، كما تتميز بطابعها الوقائي والردعي في آن واحد، إذ تسعى إلى منع تكرار المخالفة وضمان حسن سير المرافق العامة، وتخضع هذه الجزاءات لمبدأ المشروعية، بحيث يجب أن تستند إلى نص قانوني يحدد شروطها وضوابط تطبيقها.

الفرع الأول: في مجال الوظيفة العمومي

تعتبر من الوسائل التأديبية التي تعتمد عليها الإدارة لضمان احترام الموظفين للقوانين والأنظمة المعمول بها، فهي تهدف إلى تقويم سلوك الموظف المخالف دون اللجوء إلى المساس بحقوقه المالية. وتشمل هذه

¹ الزين عزري، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، جامعة بسكرة، العدد 03، 2002، ص 37.

الجزاءات عدة تدابير مثل التنبيه والإنذار والتوبيخ أو التوقيف المؤقت عن العمل، كما تسعى الإدارة من خلالها إلى الحفاظ على الانضباط داخل المرفق العام وضمان حسن سيره بانتظام واستمرار، لذلك تعتبر الجزاءات غير المالية أداة مهمة لتحقيق التوازن بين تأديب الموظف وحماية المصلحة العامة.¹

وخصص المشرع الجزائري في الأمر 03/ 06 من قانون الوظيفة العمومي الباب السابع للأحكام المتعلقة بالنظام التأديبي للموظف العام من خلال المواد 160 إلى 185 التي تتدرج في إقرار المسؤولية التأديبية للموظف العام وذلك بتحديد مفهوم الخطأ المهني وأصناف الأخطاء المهنية والعقوبات المقررة لها، وذلك كما يلي:

أولاً/-تعريف الخطأ المهني: جاء في المادة 160 من نفس القانون: "يشكل كل تخلٍ عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهني يعرض مرتكبيه لعقوبة تأديبية دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية"

ثانياً/-العقوبات الإدارية غير المالية المفروضة على الموظف: صنف المشرع الجزائري في قانون الوظيفة العمومي بموجب المادة 163 منه العقوبات التأديبية إلى أربع درجات على أساس درجة جسامة الخطأ المهني المرتكب، وتتمثل العقوبات غير المالية في:

-**التنبيه:** لفت انتباه الموظف العام إلى ضرورة الالتزام بقواعد الانضباط وواجباته على أكمل وجه

-**الإنذار الكتابي:** تحذير الموظف كتابياً بسبب ارتكابه لأخطاء من الدرجة الأولى

-**التوبيخ:** تحذير شديد اللهجة يوجه للموظف المرتكب للخطأ المهني

-النقل الإجباري.

الفرع الثاني: في مجال العقود الإدارية

يعتبر جزء سحب العمل من المتعاقد من الآليات القانونية التي تعتمد عليها الإدارة في إطار العقود الإدارية لضمان حسن تنفيذ الالتزامات التعاقدية، ويطبق هذا الإجراء عندما يخل المتعاقد بالتزاماته أو

¹ عيسى ديار، النظام القانوني للجزاءات الإدارية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2014، ص 28.

يتقاعس عن تنفيذها في الآجال والشروط المتفق عليها، كما يحق للإدارة أن تقوم بتنفيذ الأشغال أو الخدمات على نفقة المتعاقد المقصّر.¹

أولاً: جزاء سحب العمل من المتعامل المتعاقد:

لم يتعرض المشرع الجزائري، على غرار العديد من التشريعات المقارنة، إلى وضع تعريف صريح لجزاء سحب العمل في إطار المرسوم الرئاسي رقم 15-247، مكتفياً بتنظيم أحكامه وآثاره دون تحديد مفهومه، الأمر الذي ترك المجال مفتوحاً لاجتهادات الفقه القانوني لوضع تعريف له.

وقد تعددت التعريفات الفقهية لهذا الجزاء، حيث ذهب جانب من الفقه إلى تعريفه بأنه إجراء تتدخل بمقتضاه الإدارة المتعاقدة لتحل محل المقاول المقصر في تنفيذ التزاماته التعاقدية، سواء بنفسها أو بواسطة شخص آخر تعهد إليه بذلك، مع تحميل المقاول المقصر نفقات التنفيذ وعلى مسؤوليته، وذلك ضماناً لاستمرار تنفيذ الأشغال.²

كما عرّفه اتجاه فقهي آخر بأنه إجراء تقوم بموجبه الإدارة المتعاقدة بإحلال نفسها أو من تعينه من الغير محلّ المقاول الذي اخل بالتزاماته التعاقدية، بهدف ضمان تنفيذ الأشغال أو الخدمات المتفق عليها، وذلك على حساب المقاول المقصر وتحت مسؤوليته، كما اعتبر بعض الفقهاء أن جزاء سحب العمل هو أحد الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في إطار العقود الإدارية، ويعد وسيلة ضغط وإجراءاً قهرياً يتيح للإدارة أن تقوم بنفسها أو بواسطة مقاول آخر بتنفيذ الأشغال محل العقد عند تقصير المتعامل المتعاقد، وذلك على حسابه وتحت مسؤوليته، مع إمكانية الاستيلاء على الوسائل المادية والعمالية اللازمة لتنفيذ الأشغال بالقدر الضروري لضمان استمرارها.³

ومن خلال هذه التعريفات الفقهية يتبين أن جميعها تتفق على أن جزاء سحب العمل لا يعد عقوبة إدارية بالمعنى التقليدي، وإنما هو وسيلة قانونية وضمانة إدارية تمكن الإدارة من حمل المتعامل المتعاقد على

¹ المرسوم الرئاسي رقم 15/247 المؤرخ في 02 ذي الحجة عام 1436 الموافق ل 16/09/2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتقويضات المرفق العام، المعدل والمتمم بالقانون رقم 12/23 المؤرخ في 18 محرم عام 1445 الموافق ل 5 غشت سنة 2023 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية.

² برادعية موسى، سحب العمل من المتعامل المتعاقد كجزاء إداري "دراسة مقارنة"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة احمد زبانة غليزان/ الجزائر، المجلد: 07، العدد: 01، 2021، ص723.

³ برادعية موسى، المرجع نفسه، ص 724.

تنفيذ التزاماته التعاقدية وضمان استمرارية المرفق العام. ويتم تنفيذ هذا الإجراء إما مباشرة من قبل الإدارة أو بواسطة متعامل آخر، وذلك على نفقة المتعاقد المقصّر وتحت مسؤوليته، دون أن يترتب على ذلك بالضرورة إنهاء العقد، كما يتم توقيع هذا الجزاء بقرار إداري صادر عن الجهة المتعاقدة دون حاجة إلى حكم قضائي مسبق، ويُعد من الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في مجال تنفيذ العقود الإدارية، ولو لم يرد النص عليه صراحة في بنود العقد¹.

ويتميز هذا الجزاء بالخصائص التالية:

-ارتباط الجزاء بالنظام العام

تملك الإدارة سلطة سحب العمل من المتعاقد معها حتى في حالة عدم النص على هذا الجزاء صراحة في العقد، وذلك لارتباطه بالنظام العام وبحسن سير المرافق العامة، وبالتالي لا يجوز للإدارة التنازل عن هذا الحق، كما لا يجوز أن يتضمن عقد الأشغال العامة نصاً يمنع الإدارة من ممارسته، إذ يعد مثل هذا النص باطلاً ولا يعتد به لمخالفته للنظام العام.

-اشتراط وقوع خطأ جسيم من جانب المقاول

يشترط لتطبيق جزاء سحب العمل أن يرتكب المقاول خطأ جسيماً أثناء تنفيذ التزاماته التعاقدية، وقد استقر الفقه والقضاء الإداري في فرنسا ومصر والجزائر على أن الأخطاء البسيطة أو الثانوية لا تكفي لتبرير توقيع هذا الجزاء، نظراً لخطورة الآثار المترتبة عليه².

-الطابع المؤقت للجزاء

يتميز سحب العمل من المقاول بكونه إجراء ذو طبيعة مؤقتة، إذ لا يترتب عليه بالضرورة إنهاء العقد الإداري القائم بين الطرفين، وإنما يعد وسيلة ضغط تستعملها الإدارة لحمل المتعاقد على تنفيذ التزاماته التعاقدية وبذلك يظل العقد الأصلي قائماً رغم سحب العمل.

-صدور الجزاء بقرار إداري منفرد:

¹ لحسن بن شيخ اث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج1، دار هومة، الجزائر، 2002.

² -وليد سعود فارس، العبادي، محمد وليد الحامد، الجزاءات في مجال العقود الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات الفقهية والقانونية، جامعة ال البيت، الأردن، 2000، ص 80-81.

تتمتع الإدارة بسلطة توقيع هذا الجزاء من تلقاء نفسها ودون الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء، حيث تمارسه عن طريق إصدار قرار إداري منفرد، غير أن هذا القرار يجب أن يكون مشروعاً وخالياً من العيوب التي قد تشوب القرارات الإدارية، وإلا خضع لرقابة القضاء الإداري.

- ضرورة إنذار المفاوض قبل سحب العمل

يقتضي تطبيق هذا الجزاء، كقاعدة عامة، توجيه إنذار مسبق إلى المفاوض لإعلامه بالمخالفات المنسوبة إليه ومنحه فرصة أخيرة لتدارك تقصيره وتصحيح أخطائه قبل توقيع الجزاء عليه، كما يحقق هذا الإجراء فائدة للإدارة نفسها، إذ يمنحها فرصة للتروي قبل اتخاذ قرار قد يترتب عليه تحملها مسؤولية تنفيذ الأشغال بنفسها أو بواسطة متعاقد آخر.

ويعتبر جزاء سحب العمل من العقوبات الإدارية في مجال العقود الإدارية المعتمدة في عقد الأشغال العامة، على غرار ما هو مقرر في عقد الامتياز الإداري، إذ يمثل وسيلة من وسائل الضغط التي تمارسها الإدارة أثناء تنفيذ العقد، بهدف تقاضي الآثار المترتبة على إخلال المتعاقد بالتزاماته التعاقدية، ويعتبر هذا الإجراء إجراءً تعاقدياً يترتب عليه وضع الأشغال تحت الإدارة المباشرة لصاحب المشروع (الإدارة)، بحيث تحل هذه الأخيرة محل المتعاقد المتخلف في تنفيذ الالتزامات المتفق عليها، ويتم ذلك على نفقة المتعاقد وتحت مسؤوليته¹.

قد يرتكب المتعاقد (المفاوض) في عقود الأشغال العامة إخلالاً جسيماً بالتزاماته التعاقدية، سواء وفقاً لنصوص العقد أو لمقتضياته، بما ترى معه الإدارة خطراً يهدد حسن سير المرفق العام وانتظامه وفي هذه الحالة قد لا تلجأ الإدارة إلى سحب العمل من المفاوض، وإنما تعتمد إلى تنفيذ الأشغال على حسابه، سواء بوسائلها الخاصة أو بواسطة متعاقد آخر، ولا يترتب على توقيع هذا الجزاء - الذي يتسم بطابع مؤقت - إنهاء العقد مع المتعاقد، وإنما يُعد وسيلة ضغط قانونية تهدف إلى حمله على تنفيذ التزاماته التعاقدية وفقاً لأحكام العقد.

وباعتبار أن الإدارة هي الجهة القائمة على تسيير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة، فإنها تملك سلطة توقيع هذا الجزاء حتى في حالة عدم النص عليه صراحة في العقد، كما تتضمن لوائح المناقصات

¹ علي بن شعبان، أثار عقد الأشغال العامة على طرفيه في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2011، ص 120

عادةً حالات محددة تجيز للإدارة سحب العمل من المقاول، وتمثل هذه الحالات صوراً مختلفة لإخلال المتعاقد بالتزاماته، كالتأخر في التنفيذ، أو البطء في سير الأشغال، أو التوقف عن العمل لمدة معينة، أو غير ذلك من صور الإخلال التعاقدية.

كما سبق بيانه، فإن سحب العمل يعد حقاً مخولاً للإدارة تمارسه في إطار سلطتها التقديرية، وذلك تحت رقابة القضاء، شريطة أن يكون الخطأ المنسوب إلى المتعاقد على درجة كافية من الجسامة تُقَدِّرها الإدارة. وبناءً على ذلك، يجوز للإدارة توقيع جزاء سحب العمل في كل حالة يتحقق فيها الخطأ الجسيم من جانب المتعاقد، سواء كانت هذه الحالة منصوصاً عليها في لوائح المناقصات أم غير منصوص عليها.

كما يجوز للإدارة، عند تطبيق هذا الجزاء، الجمع بينه وبين جزاءات أخرى لا تتعارض معه، كالغرامات المالية، غير أنه لا يجوز الجمع بين جزاء سحب العمل وجزاء إنهاء العقد، ومن ناحية أخرى، فإن طبيعة هذا الجزاء تقتضي توجيهه إعدار مسبق إلى المتعاقد قبل توقيع عليه¹.

إنه في حالة تطبيق قرار سحب المشروع، يكون للإدارة المتعاقدة الحق في أن تحتجز تحت يدها ما يوجد بموقع العمل من منشآت أو أدوات أو تجهيزات خاصة بالمقاول الأصلي والمرتبطة بتنفيذ المشروع. ويظل هذا الإجراء ذا طبيعة مؤقتة، إذ لا يترتب عليه إنهاء العقد المبرم، بل تبقى الروابط التعاقدية قائمة بين الطرفين، كما يظل المتعاقد الأصلي ملتزماً في مواجهة الإدارة صاحبة الأشغال بتنفيذ جميع الالتزامات الناشئة عن العقد، سحب العمل من المتعاقد في عقد الأشغال العامة جزاءً إدارياً توقعه الإدارة المتعاقدة صاحبة الأشغال بموجب قرار إداري صادر بإرادتها المنفردة، دون اللجوء إلى القضاء لاستصدار حكم قضائي بذلك ويرتبط هذا الجزاء بالنظام العام، باعتباره ضماناً أساسية لاستمرار تنفيذ الأشغال محل التعاقد، بما يكفل حسن سير المرفق العام وانتظامه².

¹ عمار عوايدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، 1990، ص 585.

² محمد الشيخ، مسؤولية المتبوع، دار النهضة العربية، 1970، ص 36.

ويترتب على ذلك أنه لا يجوز أن تتضمن عقود الأشغال العامة أي نص يحرم الإدارة من ممارسة سلطة سحب العمل أو وضع المشروع تحت إدارتها المباشرة فإذا أدرج مثل هذا الشرط في العقد يعد باطلا لمخالفته النظام العام، لأنه يؤدي إلى إلغاء سلطة قانونية لازمة لضمان سير المرفق العام وانتظامه¹.

ثانيا: التنفيذ على حساب المتعاقد:

هذا الجزاء إجراء قانونياً تتخذه الإدارة المتعاقدة في حالة إخلال المورد بالتزاماته التعاقدية في إطار عقد التوريد الإداري. ويُشكّل هذا الإجراء وسيلة من وسائل الضغط التي تلجأ إليها الإدارة أثناء مرحلة تنفيذ عقد التوريد، بهدف مواجهة ما قد يترتب عن عجز المورد أو تقصيره في الوفاء بالتزامات الملقاة على عاتقه، وبموجب هذا الإجراء، يحق للإدارة المتعاقدة، في حال تخلف المورد عن توريد الأصناف المتفق عليها وفقاً لأحكام العقد المبرم، أن تتخذ التدابير اللازمة لتنفيذ العقد على حساب المورد المتعاقد وتحت مسؤوليته، مع تحميله جميع النتائج المالية المترتبة عن هذا التنفيذ².

تلجأ الإدارة المتعاقدة إلى توقيع هذا الجزاء الضاغط في عقود التوريد، في الغالب، عند ارتكاب المتعاقد خطأً جسيماً يتمثل في الإخلال بالتزاماته التعاقدية، كالتأخر في توريد الأصناف المتفق عليها، أو توريد أصناف غير مطابقة للمواصفات المحددة في العقد، أو غير ذلك من صور الإخلال التي من شأنها أن تهدد حسن سير المرفق العام وانتظامه. وفي مثل هذه الحالات، يكون للإدارة الحق في تنفيذ التوريد على حساب المتعاقد المقصر وتحت مسؤوليته، مع تحميله فروق الأسعار وما قد ينشأ عن ذلك من زيادات في التكاليف أو مصاريف إدارية، ولا يترتب على تطبيق هذا الإجراء إنهاء العقد المبرم مع المتعاقد، وإنما يظل إجراء مؤقتاً يهدف إلى الضغط عليه لحمله على تنفيذ التزاماته التعاقدية، بما يكفل ضمان حسن سير المرافق العامة وعدم تعطلها.

كما يثبت للإدارة حق توقيع هذا الجزاء سواء نص عليه العقد صراحة أم لم ينص عليه، باعتباره من الامتيازات المقررة للإدارة في العقود الإدارية، وغالباً ما تتضمن لوائح المناقصات والأحكام التنظيمية ذات

¹ محمد ياسين بلاوي، الجزاءات الضاغطة في العقد الإداري، دار الكتب القانونية، دار الكتب القانونية، مصر، د. ط، 2011، ص 136-137.

² سعيد عبد الرزاق باخيرة، سلطة الإدارة الجزائية أثناء تنفيذ العقد الإداري، أطروحة علمية لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008، ص 262.

الصلة بياناً لكيفية تطبيق هذا الجزاء، ويجوز للإدارة كذلك الجمع بين هذا الجزاء وغيره من الجزاءات التعاقدية، ولا سيما الجزاءات المالية، على أن يخضع ذلك كله لرقابة القضاء كامل الاختصاص.

أما بالنسبة لاشتراط الإعذار المسبق قبل توقيع هذا الجزاء، فيجوز للإدارة إخطار المتعاقد قبل اتخاذها، كما يجوز لها عدم القيام بذلك متى لم يتضمن العقد نصاً يلزمها بوجوب الإخطار المسبق، وعليه فإن جزاء الشراء على حساب المتعاقد يعد إجراء مؤقتاً لا يترتب عليه إنهاء العقد الأصلي، بل تظل الروابط التعاقدية قائمة بين الطرفين، ويظل المورد المقصر ملتزماً في مواجهة الإدارة بتنفيذ جميع الالتزامات الناشئة عن العقد¹.

تقوم الإدارة المتعاقدة، في حال تقصير المورد في تنفيذ التزامه بتوريد الأصناف المتفق عليها، بشراء تلك الأصناف على حسابه وتحت مسؤوليته، وذلك بهدف ضمان استمرار تنفيذ العقد وتحقيق الغاية المتوخاة منه². وللإدارة في سبيل ذلك أن تبشر هذا الإجراء بنفسها، أو أن تتعاقد مع مورد آخر لتوفير الأصناف المطلوبة، دون أن يترتب على ذلك إنهاء العقد الأصلي المبرم مع المورد المقصر، ويصدر هذا الجزاء بموجب قرار إداري تتخذه الإدارة المتعاقدة بإرادتها المنفردة، دون الحاجة إلى اللجوء إلى القضاء لاستصدار حكم قضائي يجيز لها اتخاذ هذا الإجراء³.

غير أنه يتعين على الإدارة، قبل مباشرة إجراء الشراء على حساب المورد وتحت مسؤوليته، أن تقوم بإعذاره وإخطاره بتقصيره في تنفيذ التزاماته التعاقدية، وذلك على نحو مماثل لما هو مقرر في شأن جزاء سحب العمل من المتعاقد في عقود الأشغال العامة، وكما هو الشأن بالنسبة لباقي الجزاءات الإدارية في العقود الإدارية، فإن للإدارة سلطة توقيع هذا الجزاء سواء نص عليه العقد صراحة أم لم ينص عليه، باعتباره من الامتيازات المقررة لها لضمان حسن تنفيذ العقود الإدارية. وغالباً ما تتضمن دفاتر الشروط والأحكام التعاقدية بيان الكيفيات والإجراءات المتعلقة بتطبيق هذا الجزاء⁴.

¹ رشا محمد جعفر الهاشمي، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد " دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2010، ص 84.

² بلاوي ياسين، المرجع السابق، ص 184.

³ رشا محمد جعفر الهاشمي، المرجع السابق، ص 84.

⁴ عبد القادر دراجي، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات، مجلة الفكر، العدد الخامس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، ص 184.

خلاصة الفصل الأول:

يتبين من دراسة مفهوم الجزاءات الإدارية غير المالية أنها تشكل آلية قانونية تمارسها الإدارة في إطار امتيازات السلطة العامة لضمان احترام القوانين والأنظمة وحماية النظام العام، دون أن تنصبّ على الذمة المالية للمخالف، فهي تعرف اصطلاحاً بأنها تدابير انفرادية تصدر عن جهة إدارية مختصة استناداً إلى نص قانوني، بقصد مواجهة مخالفة إدارية وإعادة التوازن إلى المشروعية، وتمتاز هذه الجزاءات بخصائص أهمها طابعها الردعي والوقائي، وارتباطها بمخالفة إدارية، وخضوعها لمبدأ المشروعية والرقابة القضائية، كما تتميز عن الجزاء الجنائي من حيث الطبيعة والجهة المختصة والغاية، وعن الجزاء المدني الذي يقوم على جبر الضرر، وعن الجزاءات الإدارية المالية كالغرامة والمصادرة لعدم مساسها بالذمة المالية وتتخذ صوراً متعددة، فقد ترد على محل المخالفة كالغلق الإداري والتوقيف عن النشاط، أو على شخص المخالف كما في المجال التأديبي والوظيفي والتعاقدي والبيئي، فإنها تمثل نظاماً قانونياً قائماً بذاته يوازن بين مقتضيات المصلحة العامة وضمانات الأفراد.

الفصل الثاني:

الضوابط القانونية في فرض
الجزاءات الإدارية العامة الغير
مالية

تمهيد:

سبق أن تناولنا في الفصل الأول الجزاءات الإدارية التي توقعها الإدارة على الأشخاص، من حيث تعريفها وأنواعها وخصائصها، غير أنه يتعين استكمال الدراسة من خلال التطرق في الفصل الثاني إلى الضوابط القانونية في هذه الجزاءات الإدارية، فبالنظر إلى ما تنطوي عليه من مساس بالمراكز القانونية للأفراد، إذ تمارس الإدارة سلطة توقيع الجزاءات في إطار اختصاصها القانوني، غير أن هذه السلطة تظل مقيدة بضرورة احترام مجموعة من الضوابط الشكلية والموضوعية التي تحدد شروط قيام الجزاء وصحته، وتشمل هذه الأخيرة جملة من المبادئ العامة في مقدمتها مبدأ الشرعية، ومبدأ التناسب بين الجزاء والمخالفة، ومبدأ شخصية الجزاء، كما تقتضي هذه الإجراءات مراعاة الأسس الموضوعية التي تكفل تحقيق العدالة الإدارية وتمنع التعسف في استعمال السلطة.

ومن هذا المنطلق فإن إخضاع الجزاءات الإدارية لهذه الضوابط يشكل ضماناً أساسية لحماية حقوق الأفراد وصون مبدأ سيادة القانون، إذ يهدف هذا الفصل إلى بيان مختلف هذه الضوابط والإجراءات وتحليل أبعادها القانونية بحيث ينقسم إلى:

- **المبحث الأول: الضوابط الإجرائية للجزاءات الإدارية**
- **المبحث الثاني: الضوابط الموضوعية للجزاءات الإدارية**

المبحث الأول: الضوابط الإجرائية للجزاءات الإدارية

تشكل الضوابط الشكلية للجزاءات الإدارية اطاراً قانوناً ملزماً يهدف إلى تأطير سلطة الإدارة في توقيع العقوبات التأديبية ضمن حدود المشروعية، إذ لا يعتد بسلامة القرار الإداري ما لم يبين على إجراءات شكلية تضمن احترام الحقوق الأساسية للموظف، وفي مقدمتها حق الدفاع ومبدأ المواجهة، كما تُعدّ هذه الشكليات وسيلة فعّالة للحد من التعسف الإداري وتعزيز الثقة في عمل المرفق العام، ويترتب على مخالفتها عيب إجرائي جسيم من شأنه أن يؤدي إلى إلغاء الجزاء أمام الجهات القضائية المختصة. لذلك، فإن الالتزام بها يعد شرطاً جوهرياً لصحة القرار التأديبي ومشروعيته.

المطلب الأول: الضوابط الإجرائية العامة لمشروعية الجزاءات الإدارية

تتسم القرارات الإدارية المتضمنة توقيع جزاءات إدارية بطابعها الإلزامي والشرعي، بحيث يتعين على المخاطبين بها تنفيذها بمجرد العلم بها بإحدى وسائل الإعلام القانونية أو عند مطالبتهم بذلك، مع خضوعها لجملة من الضمانات الوقائية الكفيلة بحماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد وصونها من أي مساس، بما يكرس مبادئ سيادة القانون والعدالة، وفي هذا الإطار، سعى المشرع الجزائري إلى إرساء منظومة من الضمانات الإجرائية والشكلية قصد تحقيق التوازن بين فعالية أداء الإدارة لوظيفتها التنفيذية وضمان حماية الحقوق الدستورية للمواطنين، من خلال تقييد سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات الإدارية بمجموعة من الإجراءات الواجبة الإلتباع التي تحول دون التعسف، وتكفل احترام مبادئ العدالة والشفافية، ويعتبر تسبيب القرار الإداري من أبرز هذه الضمانات الشكلية الجوهرية، لما له من دور في بيان الأساس القانوني والواقعي للجزاء وعليه، تندرج هذه الضمانات ضمن إطار تكريس مشروعية الجزاء الإداري، سواء من حيث الجوانب الإجرائية أو الشكلية¹.

¹ داود سعيد، المرجع السابق، ص 94.

الفرع الأول: تسبيب القرار

إن المفردة القانونية قد تستعمل أحيانا للدلالة على معنى مغاير لمعناها اللغوي الأصلي، الأمر الذي يقتضي الرجوع إلى مدلولها اللغوي لاستجلاء مضمونها بدقة وعمق أكبر، ويعتبر مفهوم التسبيب من بين المفاهيم التي لا تزال تكتنفها درجة من الغموض، نظرا لتعدد استعمالاته واختلاف دلالاته، وقد تناول الفقه هذا المفهوم من خلال إيراد عدة تعريفات له، سيتم عرض أبرزها.

أولا: تعريف التسبيب

1- التعريف اللغوي للتسبيب:

يرجع أصل كلمة "التسبيب" في اللغة العربية إلى لفظ "سبب"، الذي يدل على كل ما يتوصل به إلى غيره، كالحبل أو الطريق أو وسيلة الوصول، ويستعمل للدلالة على الروابط والوسائل المؤدية إلى غاية معينة، كما يُقصد به إيجاد الأسباب أو اتخاذ الوسائل التي تُفضي إلى تحقيق نتيجة محددة¹.

أما من حيث الأصل اللغوي المقارن، فإن لفظ *motiver* يشتق من معنيين: الأول يفيد التحريك أو الدفع، والثاني يشير إلى "الأسباب" أو الدوافع التي تحتّ على اتخاذ قرار معين، وقد تطور هذا المصطلح في الفكر القانوني، حيث استخدم للدلالة على الأسباب التي يقوم عليها الحكم أو القرار، سواء كانت قانونية أو واقعية، في حين تعد العوامل النفسية أو الاجتماعية مجرد دوافع.

وقد ظهر استعمال *motiver* في فرنسا خلال القرن الثامن عشر للدلالة على تضمين الحكم أسبابه، واكتسب منذ ذلك الحين مدلولاً قانونياً، كما استعمل مصطلح *motivé* للإشارة إلى اشتمال الحكم فعليا على تلك الأسباب، أما اصطلاح "التسبيب" (*motivation*) فلم يستقر استعماله إلا في القرن العشرين، ليُقصد به بيان الأسباب الواقعية والقانونية التي تبرر صدور القرار².

¹ جار الله أبي القاسم الزمخشري، أساس البلاغة، الطبعة الأولى، مكتبة لبنان، لبنان، 1996، ص 195.

² عزمي عبد الفتاح، تسبيب الأحكام وأعمال القضاة في المواد المدنية والتجارية، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية 2008،

ومن منظور منطقي، يعد التسبب مجموعة من المقدمات التي تقضي إلى نتائج محددة، بحيث تقوم صحة النتيجة على سلامة هذه المقدمات ومنطقيتها، وهو ما يشكل الأساس الذي يستند إليه القرار لضمان مشروعيتها¹.

2- التعريف الفقهي للتسبب:

وقد تعددت التعريفات الفقهية لهذا المفهوم، حيث عرف بأنه: "التزام يقع على عاتق الجهة الإدارية يقضي بتضمين القرار ذاته بالأسباب الواقعية والقانونية التي دفعتها إلى إصداره"²، كما عرف أيضا بأنه: "عرض أو إيراد هذه الأسباب التي بني عليها القرار الإداري"³، أو الإفصاح عن العناصر الواقعية والقانونية التي استند إليها، سواء كان ذلك التزاماً قانونياً، أو قضائياً، أو بمبادرة تلقائية من الإدارة.

وينظر إلى التسبب كذلك باعتباره تعبيراً شكلياً عن أسباب القرار الإداري، مما يجعله مندرجاً ضمن عناصر المشروعية الخارجية، وبوجه خاص ضمن الشكليات التي يظهر من خلالها القرار، إلى جانب قواعد الاختصاص والإجراءات، وهو ما يؤكد طابعه الشكلي وأثره في سلامة القرار الإداري.

3- التعريف القضائي للتسبب:

لم يقدم القضاء الإداري تعريفاً دقيقاً ومباشراً لتسبب القرار الإداري، وإنما اكتفى بالتمييز بين "التسبب" و"السبب"، فاعتبر التسبب إجراءً شكلياً يشترط فقط في الحالات التي يوجبها القانون، في حين يعد السبب أحد الأركان الموضوعية للقرار الإداري⁴.

وتأسيساً على ذلك، تقوم القاعدة العامة على قرينة مشروعية القرار الإداري، بحيث لا تلتزم الإدارة، من حيث الأصل، بتسبب قراراتها، خلافاً للأحكام القضائية التي يعد تسببها التزاماً جوهرياً، إذ يتعين أن

¹ يوسف محمد المصاروة، تسبب الأحكام وفقاً لقانون أصول المحاكمات المدنية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن 2010، ص 22.

² محمد أمين الخرشنة، تسبب الأحكام الجزائية بين الاقتناع والتسبب، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع الأردن، 2001، ص 61.

³ H. Pauliat, la motivation des actes administratifs unilatéraux, LGDJ, France, 1999

⁴ مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الطبعة الرابعة، منشأة المعارف، الإسكندرية مصر، 1987 ص 606.

تتضمن الأسباب القانونية والواقعية التي بنيت عليها، وإلا تعرّضت للبطلان ويعتبر هذا المبدأ من المبادئ الأساسية المستقرة في مختلف النظم القضائية.

كما أن التشريعات المنظمة للإجراءات الإدارية لم تضع تعريفاً محدداً للتسبب، وإنما كرست مبدأ عدم إلزام الإدارة به، مع إقرار بعض الاستثناءات التي تفرض على الإدارة تسبب قراراتها بنصوص قانونية صريحة.

ويصنف التسبب ضمن الشكليات المتعلقة بالشكل الخارجي للقرار الإداري، باعتباره الإطار الذي تعبر من خلاله الإدارة عن إرادتها. ورغم أن الأصل عدم تقيد القرار الإداري بشكل معين، إذ يجوز صدوره حتى بصورة شفوية دون المساس بصحته، إلا أن المشرع قد يفرض في بعض الحالات شكلاً محدداً، يجعل من التسبب عنصراً جوهرياً، يترتب على إغفاله قابلية القرار للإبطال¹.

ثانياً: أهمية تسبب القرارات الإدارية

يترتب عن تعليل القرارات الإدارية مجموعة من المزايا القانونية والعملية التي تعود بالنفع على كل من الإدارة العمومية والأفراد، فضلاً عن تمكين القضاء الإداري، باعتباره الجهة المختصة برقابة مشروعية القرارات الإدارية، من ممارسة رقابته القضائية على نحو فعال ودقيق.

1- أهمية التسبب بالنسبة للإدارة والقضاء

أ- بالنسبة للإدارة:

يتمثل جوهر تسبب القرارات الإدارية في بيان موقف الإدارة وتوضيح الأسس التي استندت إليها عند إصدار قراراتها، بما يجسد مظهراً من مظاهر الديمقراطية الإدارية ويتيح للإدارة الإفصاح عن مبررات تصرفها. ويسهم هذا الإجراء في ترسيخ شفافية العمل الإداري وتعزيز الثقة في الإدارة العامة، كما يتيح للقضاء الإداري ممارسة رقابته على مشروعية القرارات الإدارية بما يكفل تحقيق العدالة، ويساعد على الحد من صور الانحراف في استعمال السلطة ومظاهر الفساد الإداري.

¹ فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2005، ص 334.

وبناء عليه، التسبب أداة قانونية أساسية لضمان عدم التعسف في ممارسة السلطة الإدارية، وترسيخ مبدأ المساواة والعدالة في معاملة المرتفقين¹.

وعلى ذلك، يسهم التزام الإدارة بتعليل قراراتها الإدارية في تعزيز الثقة المتبادلة بينها وبين الجمهور، إذ يُعد هذا الالتزام مؤشراً على حرص الإدارة على تقديم تبريرات قانونية واضحة ومعللة لقراراتها. كما أن إلزامية التسبب تفرض على الإدارة إعادة النظر في قراراتها وتمحيصها بدقة، بما يضمن توجيه العمل الإداري نحو المسار السليم، ويحث الموظفين على قدر أكبر من العناية والاحتراز عند اتخاذ القرارات، تقادياً للأخطاء التي قد تؤدي إلى إلغائها قضائياً².

وإضافة إلى ذلك، فإن التسبب يقتضي من الإدارة إجراء دراسة معمقة لمدى ملاءمة قراراتها وتقدير آثارها القانونية والواقعية، بما يكفل تحقيق المصلحة العامة³.

ب- بالنسبة للقضاء:

إن مبدأ المشروعية أساس سيادة القانون، ولا تتحقق هذه السيادة إلا بتمكين القضاء من رقابة مدى مشروعية التصرفات والأعمال الإدارية⁴، ويعد التسبب إحدى أهم وسائل هذه الرقابة، إذ يسهل على القاضي الإداري فحص الأساس الواقعي والقانوني الذي تقوم عليه القرارات الإدارية والتحقق من مشروعيتها وصحتها، الأمر الذي يقتضي إلزام الإدارة بالإفصاح عن الأسباب التي دفعتها إلى اتخاذ قراراتها، ضماناً للشفافية وتعزيزاً لرقابة المشروعية، وفي حال امتناعها عن ذلك أو عدم امتثالها لهذا الالتزام، فإن الجزاء المترتب يتمثل في إلغاء القرار الإداري محل الطعن.

¹ سامي الطوخي، الرقابة القضائية على تسبب القرارات الإدارية - دراسة تطبيقية مقارنة -، دائرة القضاء، ابو ظبي، 2013م، ص 21.

² محمد بن مرهون سعيد المعمرى، تسبب القرارات الإدارية - دراسة مقارنة -، رسالة ماجستير، الجامعة الاردنية، 2002، ص 125.

³ سامي الطوخي، الإدارة بالشفافية الطرق إلى الإصلاح والتنمية، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، دار النهضة العربية القاهرة، 2006، ص 124.

⁴ سليمان الطماوي، مشكلة استبعاد المشرع لبعض القرارات الإدارية من رقابة القضاء الإداري، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية - مصر، ع 1، 2، س 3، 1961م، ص 136.

وقد استقر القضاء الإداري على مجموعة من الضوابط التي تحكم ممارسة هذا المجال، والتي تشكل في مجملها إطاراً قانونياً يضمن حسن تطبيق مبدأ المشروعية، ومن أهم هذه الضوابط ما يلي¹:

- يشترط أن يكون التسبب كافياً، بحيث يفضي إلى بيان النتيجة التي انتهى إليها القرار بما يبرر صحته، ويمكن من رقابة مدى مشروعيته، على أن يكون معاصراً لصدور القرار الإداري.

- يجب أن يستند القرار الإداري إلى أسس قانونية وواقعية واضحة ومشروعة، بعيداً عن أي اعتبارات شخصية أو معايير غير قانونية، مع ضرورة أن يكون التسبب كاملاً ودقيقاً وخالياً من الغموض أو النقص.

- يتعين على الإدارة بيان الأسباب الواقعية والقانونية التي اعتمدت عليها في اتخاذ القرار، والإفصاح عنها بوضوح وصراحة، مع تحديد دقيق للوقائع أو الأشخاص أو الفئات المعنية، وعدم جواز التسبب بصيغة عامة تشمل مراكز قانونية مختلفة، بل يجب أن يتضمن أسباباً ملائمة لكل حالة وفق وضعها القانوني.

- يجب أن يكون القرار الإداري متناسباً مع الهدف المراد تحقيقه، دون أن يتجاوز الحد اللازم أو يشكل مساساً غير مشروع بالحقوق والحريات.

- يتعين تبليغ المعني بالقرار الإداري بطريقة واضحة ومفهومة، تتضمن بيان طرق الطعن ووسائل الدفاع عن الحقوق.

- تتحمل الإدارة عبء إثبات مشروعية وصحة القرار الإداري، وفي حال عجزها عن ذلك يعد القرار غير مشروع، ويترتب على ذلك إلغاؤه وإلزامها بالتعويض عند الاقتضاء.

2- أهمية التسبب بالنسبة للمعنيين بالقرار

تتولى السلطة التنفيذية بمختلف هيئاتها الإدارية، سواء التقليدية منها أو المستقلة، مهمة تسيير وإدارة المرافق العامة بما يضمن تلبية احتياجات المواطنين وتحقيق رفاهيتهم، من خلال توفير الخدمات والسلع

¹ محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر - الإسكندرية -، 2000م، ص 126.

الضرورية، والعمل على تطوير الإطار التنظيمي العام بما يكفل حسن سير المرافق العمومية، ويُسهّم في تحقيق التنمية المستدامة في مختلف المجالات¹.

يعتبر تسبب القرارات الإدارية إحدى الضمانات الجوهرية لحماية الحقوق والحريات، إذ يتيح للأفراد العلم بالأسباب التي بنيت عليها القرارات الصادرة في مواجهتهم واستيعابها بصورة واضحة، كما يشكل التسبب عنصراً أساسياً في صحة القرار الإداري، حيث يؤدي إغفاله أو انتفاؤه إلى ترتيب جزاء البطلان باعتباره عيباً جوهرياً، كما أنه تجسيدا لاحترام حقوق المخاطبين بالقرار وفق ما استقر عليه مبدأ قانوني عام، كما لا يقتصر أثره على مجرد إعلام المعني بالأسباب، بل يمتد ليشكل ضماناً غير مباشرة لحياض الإدارة ونزاهتها وتعزيز حق الدفاع².

فضلا عن ذلك، يسهم التسبب في تعزيز ثقة الجمهور في عدالة القرارات الإدارية وإقناع الرأي العام بها، مما يحد من المنازعات القضائية ويقلل من عدد الطعون، وبالتالي يخفف الأعباء المادية والإجرائية المترتبة على إجراءات التقاضي³.

استنادا إلى ما سبق بيانه، إن تسبب الجزاء الإداري أداة فعالة لضمان حسن تطبيق العقوبات الإدارية وفعالية تنفيذها، إذ يتعين أن يكون هذا التسبب كافيا لتبرير مشروعية القرار ومناسبا لطبيعة المخالفة المرتكبة ودرجة جسامتها، مع ضرورة تفصيل العقوبة المقررة في مواجهة المعني بالأمر، كما يجب أن يتسم القرار الإداري بالوضوح والدقة، وأن يحدد بصورة صريحة الأسباب الواقعية والقانونية التي دفعت الإدارة إلى إصداره، بما يضمن فهمه على نحو جلي ومحدد، ويقتضي ذلك أن يكون التسبب معاصراً لصدور القرار الإداري ومتزامنا معه، وأن يكون له أثر مباشر في بناء منطقته وتوجيه نتيجته⁴.

بعد دراسة الضمانات الشكلية والإجرائية، يتضح أنها تشكل عنصراً هاماً لضمان سلامة ومشروعية الجزاءات الإدارية، غير أنها لا تكفي بمفردها لتحقيق هذا الهدف، إذ يتعين أن تقترب بضمانات أخرى ذات طبيعة موضوعية، ترمي إلى تكريس مشروعية هذه الجزاءات والتحقق من سلامتها من حيث المضمون.

¹ سامي الطوخي، الرقابة القضائية على تسبب القرارات الإدارية- دراسة تطبيقية مقارنة، المرجع السابق، ص 136.

² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة- تدرج العقوبة من الغرامة إلى الغلق الإداري، دار الكتاب الحديث- القاهرة، 2008م، ص 46.

³ سميرة كامل، الشكل في القرارات الإدارية- دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت، 2013، ص 92، 93.

⁴ داود سعيد، المرجع السابق، ص 128.

الفرع الثاني: الاعذار

أولاً: تعريف الاعذار

يقصد بالاعذار في الاصطلاح الفقهي والقانوني، ووفقاً للقواعد العامة، الإجراء الذي يوضع بمقتضاه المدين الذي لم يتم بتنفيذ التزاماته في حالة تقصير قانوني، وذلك بإثبات هذا التقصير في حقه وفقاً للأوضاع والإجراءات التي يحددها القانون¹.

إن الاعذار بمثابة إعلان يصدر عن الدائن يفصح فيه عن إرادته في مطالبة المدين بتنفيذ الالتزام الواقع عليه، ويهدف إلى إثبات حالة التأخير في الوفاء ونسبتها إلى المدين وفقاً للأوضاع القانونية المقررة، وقد استقر الفقه الفرنسي على أنه متى اخل المدين بالتزامه وجب على الدائن إعذاره دون تأخير، وإلا فإن مجرد التأخير لا يعتد به ولا يفترض معه تحقق الضرر، إذ يفهم الإعذار كوسيلة قانونية لإظهار إرادة الدائن في طلب التنفيذ العاجل، ولا يرفع أثر هذه القرينة إلا بتوجيه إعذار رسمي إلى المدين وفق الأشكال التي يحددها القانون، ومن تاريخ هذا الإعذار يعتبر المدين في حالة تأخر قانوني عن الوفاء بالتزامه²، واعتباراً من هذا التاريخ فقط ينشأ حق الدائن في المطالبة بالتعويض العقدي³.

وعليه فإن الإعذار يعتبر إثباتاً قانونياً لحالة تأخر المدين في تنفيذ التزاماته⁴، ولا يعتبر وسيلة لإنشاء أثر قانوني جديد أو التعبير عن إرادة منشئة بذاتها، وإنما هو إجراء سابق وتمهيدي لتوقيع الجزاءات المترتبة على الإخلال بالعقد، كما يمثل الإعذار إنذاراً قانونياً موجهاً إلى المتعاقد لحثه على تصحيح وضعه والوفاء بالتزامه على الوجه المطلوب، سواء في إطار القانون الإداري أو المدني، فضلاً عن كونه ضماناً أساسية لحماية المتعاقد مع الإدارة من تعسفها، إذ لا يجوز لها، كقاعدة عامة، اتخاذ الجزاءات في مواجهته إلا بعد إعذاره وتبليغه بضرورة التنفيذ⁵.

¹ د. إبراهيم الدسوقي أبو الليل، أحكام الالتزام، مؤسسة دار الكتب، الكويت، طبعة 1998، ص 49.

² د. طارق سلطان، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقدين معها في العقود الإدارية وضوابطها - دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2010، ص 448.

³ د. عبد المجيد فياض، العقد الإداري في التطبيق العملي، المكتبة القانونية، مصر، 1983، ص 94.

⁴ نوميذ أحمد محمد، التنظيم القانوني للجزاءات المالية في العقود الإدارية - دراسة مقارنة -، رسالة ماجستير، جامعة الإسكندرية، الإسكندرية، مصر، سنة 2016، ص 96، 97.

⁵ د. عبد المجيد فياض، المرجع نفسه، ص 93.

تتجلى أهمية إعدار المتعاقد من زاويتين أساسيتين، تتمثل الأولى في كونه تنبيها قانونيا إلى ما ارتكبه من إخلال أو تقصير قد ينعكس سلبا على سير المرفق العام، بما يتيح له فرصة تدارك ذلك وتصحيح مساره والوفاء بالتزاماته على الوجه الصحيح.

أما الزاوية الثانية، فتتمثل في أن الإعذار يعد بمثابة إنذار صريح للمتعاقد المقصر بإمكان تعرضه للجزاءات التي ترى الإدارة توقيعها في حقه إذا استمر في الإخلال بشروط العقد وعدم الالتزام بمقتضياته¹.

استقر الفقه والقضاء على أن الإعذار إجراءً واجبا ولو في غياب نص تشريعي يفرضه صراحة، باعتباره من الضمانات الأساسية التي تقتضيها المبادئ العامة للقانون، وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في قضية *Veuve Trompier-Gravier* بأن الجزاء لا يجوز توقيع قانونا دون تمكين صاحب الشأن من العلم بالالتزامات المنسوبة إليه وإتاحة الفرصة له لإعداد دفاعه، ومن ثم يتعين إخطاره مسبقا بأساس هذه الاتهامات بما يتيح له تقديم ما يراه من ملاحظات ودفع في هذا الشأن².

وعليه، يرتبط الإعذار ارتباطا وثيقا بضمانة حق الدفاع، وهي ضمانات لا تقتصر على حماية مصلحة خاصة للمتعاقد، بل تمتد آثارها إلى تحقيق المصلحة العامة، ويترتب على اعتباره من ضمانات هذا الحق إلزام الإدارة بتمكين المتعاقد من إبداء ملاحظاته وبيان أسباب إخلاله أو تقصيره في تنفيذ التزاماته، مع منحه مهلة معقولة لتدارك ما وقع فيه من خطأ أو تقصير وتصحيح وضعه، وقد قضى في هذا السياق بأنه إذا قامت الجهة الإدارية بفرض جزاءات مالية على المتعاقد دون توجيه إنذار إليه أو منحه الوقت الكافي لتقاضي الإخلال بتنفيذ التزاماته، فإن ذلك يعد إخلالا بضمانات الدفاع بما يوجب تعويضه تعويضا مناسباً لجبر الضرر الذي لحقه نتيجة فسخ العقد من جانب الإدارة³.

ثانيا: خصائص الاعذار:

¹ بلاوي ياسين بلاوي، الجزاءات الضاغطة في العقد الإداري، دار الكتب القانونية ودار شتات للنشر والبرمجيات، القاهرة، مصر، 2011، ص 117.

² Long, Weil, Braibant, Dellvolvé, et Genevois, les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, Paris, France, 2003, p 161.

³ د. عبد الله نواف العنزي، النظام القانوني للجزاءات في العقود الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2010، ص 198، 199.

ومما سبق بيانه، يمكن القول إن الإعذار يتسم بثلاث خصائص جوهرية رئيسية¹.

- **عملا قانونيا فعالا:** لكونه تصرفا يرتب اثارا قانونية محددة، ومن ثم فإنه يشكل إعلانا ايجابيا صريحا، إذ لا يمكن أن يتحقق بطريق الإغفال أو الصمت أو أي سلوك سلبي، وإنما يتعين أن يصدر في صورة إيجابية واضحة تعبر عن إرادة الدائن في مطالبة المدين بالوفاء، وقد استخدم الرومان مصطلح *facere moram* للتعبير عن الطابع الحيوي لهذا الإجراء، باعتباره تصرفا لا تنتج آثاره القانونية إلا وفق شكل رسمي وإجراء محدد.
- **تصرفا قانونيا ذا طابع شخصي:** إذ يوجه في المقام الأول إلى المدين بذاته دون سواه، ولا يجوز توجيهه إلى الغير، كما لا يفهم إلا في إطار علاقته الشخصية والنسبية بالمدين، حيث يهدف الدائن من خلاله إلى إثبات حالة التأخير في الوفاء بصورة رسمية ومحددة، وتتبع هذه الصفة الشخصية للإعذار من الرابطة العقدية التي تجمع بين الدائن والمدين، والتي تحدد نطاقه وآثاره في مواجهة أطرافها دون غيرهم.
- **تصرفا قانونيا ذا طابع مؤقت:** إذ لا يترتب عليه إنهاء الرابطة العقدية القائمة بين الدائن والمدين، وإنما يظل مرتبطاً بطبيعة انتظار رد فعل المدين، سواء بالتنفيذ أو بالامتناع عنه، ويفهم هذا الطابع المؤقت في كونه إجراء تمهيديا يهدف إلى منح المدين فرصة للوفاء بالتزامه، دون أن يعد في حد ذاته دعوى قضائية يباشرها الدائن ضد المدين.

وفي الأخير، تجدر الإشارة إلى أن من أهم الآثار القانونية المترتبة على الإعذار أن المدين يصبح مسؤولاً عن تعويض الضرر الناتج عن التأخير في تنفيذ الالتزام اعتباراً من تاريخ الإعذار، في حين لا يسأل عن هذا التأخير عن الفترة السابقة عليه، كما يترتب على الإعذار كذلك انتقال تبعة الهلاك من طرف إلى آخر وفقاً لما يقرره القانون².

¹ مقدار زينة، سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقدين معها بين مبدأ الفاعلية ومبدأ الضمان، اطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص: علوم قانونية- فرع: قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة د. الجيلالي ليايس - سيدي بلعباس، الجزائر، 2019/2018، 113.

² د. نصر الدين بشير، غرامة التأخير في العقد الإداري وأثرها في تسيير المرفق العام - دراسة مقارنة - الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، مصر، 2007، ص 87.

المطلب الثاني: الضوابط الإجرائية الخاصة لمشروعية الجزاءات الإدارية

تختلف إجراءات التحقيق في المخالفات الإدارية عن تلك المعتمدة في المادة الجزائية، إذ تُبأشر تحت إشراف سلطة إدارية مختصة ومخولة قانوناً، خلافاً لمبدأ الفصل بين سلطتي التحقيق والمحاكمة المعتمد في المجال الجزائي، مما يقتضي إقرار ضمانات إجرائية وشكلية تكفل التوازن بين فعالية العمل الإداري وحماية الحقوق والحريات وتثبت المخالفات بواسطة أعوان أو موظفين مؤهلين قانوناً في حدود اختصاصهم ووفقاً للنصوص التشريعية والتنظيمية السارية، مع اشتراط تحرير محاضر المخالفات كإجراء جوهري لصحة الجزاء، لا سيما في المجالات المنظمة كحركة المرور والممارسات التجارية والتهيئة والتعمير والنشاطات المنجمية والمنشآت الرياضية، كما تخول النصوص القانونية لجهات إدارية محددة سلطة الرقابة والمعاينة وتوقيع الجزاءات التي قد تتدرج من الإنذار إلى الغلق أو الهدم، وفي حال قيام شبهة جزائية، يتعين إحالة الملف إلى الجهات القضائية المختصة، وتكرس مختلف التشريعات، لاسيما المتعلقة بحماية البيئة، مبدأ إسناد سلطة الجزاء إلى جهات محددة قانوناً، ويعد صدور الجزاء دون احترام الإجراءات أو من غير جهة مختصة مشوباً بعيب عدم المشروعية، مما يعرض القرار الإداري للإبطال¹.

الفرع الأول: احترام مبدأ المواجهة والدفاع

يكرس هذا المبدأ ضمن المبادئ الأساسية ذات القيمة الدستورية والقانونية، إذ أوجب المشرع ضرورة احترام مبدأ المواجهة وكفالة حق الدفاع في مختلف الإجراءات الإدارية، كما استقر القضاء على تأكيد هذا المبدأ من خلال اجتهاداته المتواترة، معتبراً إياه ضماناً جوهرياً لحماية حقوق الأفراد وتحقيق مقتضيات العدالة الإدارية.

أضحى حق الدفاع يشكل ضماناً جوهرياً لا تقتصر على المجالين الجنائي والتأديبي فحسب، بل تمتد لتشمل مجال الجزاءات الإدارية العامة أيضاً²، ويتجلى هذا الحق في ثلاثة مظاهر أساسية:

يتمثل المظهر الأول لحق الدفاع في وجوب إخطار صاحب الشأن، بما يقتضي احترام مبدأ المواجهة قبل توقيع الجزاءات الإدارية، ويعني ذلك ضرورة إعلام المعني بالأمر بالتهمة المنسوبة إليه، وتمكينه من إعداد دفاعه، ومنحه مهلة كافية لتقديم مذكراته ودفعه، غير أن الإدارة لا تكون ملزمة باحترام هذه الضمانة

¹ داود سعيد، المرجع السابق، ص 95-99.

² قويدري عبد الله، نعمام خالد، النظام القانوني للجزاء الإداري، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، الجزائر، 2018/2019 ص 19.

عند اتخاذها لتدابير الضبط الإداري، حيث لا يقبل من صاحب الشأن الطعن في القرار الضبطي استنادا إلى صدوره دون علمه أو دون تمكينه من ممارسة حق الدفاع¹.

يتعين على الإدارة إحاطة الأفراد بأوجه المخالفة المنسوبة إليهم، مع منحهم مهلة مناسبة للعدول عنها وإزالة أسبابها، وذلك عن طريق إنذار يوجه إلى محل إقامتهم أو عملهم، ويجب أن يتضمن هذا الإنذار بيانًا واضحًا يفيد اتجاه إرادة الإدارة إلى توقيع الجزاء المقرر في حالة عدم الامتثال، مع تمكين المعنيين من تصحيح أوضاعهم وفقا لأحكام القانون خلال الأجل المحدد².

لكي يكون الإعلان صحيحا وذو أثر قانوني، يجب أن يشتمل على تحديد دقيق للمخالفة المنسوبة إلى صاحب الشأن بما ينفي أي غموض أو جهل، مع منح المعني مهلة كافية لتحضير دفاعه وإعداد ملاحظاته بشأن الوقائع المعلنة إليه، وقد أكد القضاء الإداري في أحكامه أن الإعلان الذي يفترق إلى هذه الصفات، أو يشوبه الغموض، أو لا يراعي الشروط القانونية الشكلية، يكون مخالفاً للقانون، ولا يترتب عليه أي أثر قانوني.

تعتبر قاعدة إخبار صاحب الشأن بالتهمة المنسوبة إليه من المبادئ المحمية في النظام الإداري الفرنسي، وقد أكد عليها كل من مجلس الدولة والمجلس الدستوري، ويجب أن يسبق هذا الإخبار إخطار الإدارة لصاحب الشأن بما تنوي اتخاذه في مواجهته، بهدف تمكينه من تصحيح الوضع أو تداركه، ويعد هذا الإخطار بمثابة إنذار تمهيدي قبل توقيع الجزاء، ويترتب على امتناع الإدارة عن توجيه هذا الإخطار بطلان القرار الصادر، وهو ما أكدته العديد من أحكام القضاء الإداري.

بعد الإعلان ونفاذ المدة المقررة، يمثل صاحب الشأن أمام جهة التحقيق، ويجب لكي يكون التحقيق صحيحا قانونيا أن تتوفر فيه مجموعة من الضوابط، وهي على النحو التالي:

- عرض الوقائع على جهة التحقيق تفصيليًا، مع بيان طبيعتها، وزمان ومكان حدوثها، والأدلة المثبتة لها.
- تمكين صاحب الشأن من الإدلاء بأقواله وإبداء ملاحظاته والرد على ما نُسب إليه، مع إمكانية الاستعانة بالأدلة لدحض التهم الموجهة.

¹ محمد سعد فودة ، النظرية العامة للعقوبات الإدارية ، المرجع السابق ، ص، ص 178 ، 179.

² عبد العزيز خليفة ، المرجع السابق ، ص 37

- السماح له بالاستشهاد بأي شهود يرى ضرورة الاستعانة بهم لدعم دفاعه.
- تمكين صاحب الشأن من الاستعانة بمحامٍ وفقاً للقواعد العامة المتعلقة بحق الدفاع، بما يضمن سلامة التحقيق ومشروعيته.
- وتشكل هذه الضوابط ضمانات أساسية لتحقيق حق الدفاع وصون المشروعية في إجراءات توقيع الجزاءات الإدارية¹.

كما يقتضي احترام التوازن الإجرائي بين الخصوم كأحد عناصر حق الدفاع، إذ إن منح أحد الأطراف ميزة إجرائية دون الآخر يعد إخلالاً بمبدأ المساواة، ويترتب على هذا الإخلال تأثير مباشر على الإدارة، نظراً لما لها من حقوق وامتيازات تفرضها ضرورة تنظيم سير المرافق العامة وضمان انتظامها ضمن الأطر القانونية المحددة².

لحق الدفاع حدود واضحة، وهو من المبادئ التي حرصت القوانين على صونها والتأكيد على أهميتها وضرورتها، إلا أن هذا الحق، شأنه شأن جميع الحقوق، له حد لا يجوز تجاوزه، وإلا تترتب على ذلك حرمان المعني منه، دون أن يمس ذلك بالأسس القانونية المستقرة أو يؤثر على المشروعية العامة للإجراءات الإدارية³.

وفي بعض الحالات، قد تبرر اعتبارات محددة تقييد حق الدفاع أو حرمان صاحب الشأن منه، دون أن يكون السبب انفلاته أو تجاوزه للحدود المقررة لهذا الحق، بل بسبب ضرورة حماية مصلحة أكبر أو تفادي ضرر يترتب عن ممارسة الحق في ظل ظروف معينة، بحيث يكون الحفاظ على المصلحة العامة أوجب من السماح بممارسة هذا الحق بلا قيود⁴.

الفرع الثاني: اخذ رأي لجنة فنية مختصة

ألزم المشرع الإدارة في بعض الحالات بضرورة الاستعانة برأي لجان فنية متخصصة أو هيئات استشارية معينة، وذلك باعتبارها إجراءً شكلياً يسبق إصدار القرار الإداري، ويهدف هذا الإجراء إلى تمكين

¹ قويدري عبد الله، نعم خالد، المرجع السابق، ص 20.

² فتوح الشاذلي، حول المساواة الإجراءات الجنائية (دراسة مقارنة)، مطبوعات جامعة الملك سعود، الرياض، السعودية، 1986، ص 90 وما يليها.

³ محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، المرجع السابق، ص، ص 183، 18.

⁴ قويدري عبد الله، نعم خالد، المرجع السابق، ص 21.

الإدارة من الاستفادة من الخبرة الفنية المتخصصة، لا سيما في المجالات ذات الطابع التقني، من خلال ما تقدمه هذه اللجان من آراء وتوصيات تسهم في ترشيد القرار الإداري وضمان سلامته، بما يحدّ من الانفراد في اتخاذ القرار ويحقق قدراً أكبر من الموضوعية والفعالية، وهو ما سيتم بيانه فيما يأتي:

أولاً: تعريف أخذ رأي لجنة فنية

يعتبر أخذ رأي لجنة فنية أو هيئة متخصصة من الشكليات القانونية التي قد يفرضها المشرع على الإدارة قبل إصدار بعض القرارات الإدارية، وذلك ضماناً لسلامة القرار وتحقيقاً للمصلحة العامة، فقد يشترط القانون على الجهة الإدارية المختصة الرجوع إلى خبير أو لجنة ذات طابع فني لإبداء الرأي بشأن موضوع معين قبل اتخاذ القرار، وقد تكون هذه الاستشارة إلزامية من حيث طلبها أو من حيث التقيد بمضمونها، كما قد تكون جوازية تملك الإدارة بشأنها سلطة الأخذ بها أو العدول عنها¹.

وقد استقر الفقه والقضاء الإداريان على أن اشتراط المشرع أخذ رأي لجنة فنية أو هيئة محددة قبل إصدار القرار الإداري يجعل من هذا الإجراء شكلاً جوهرياً يترتب على إغفاله عدم مشروعية القرار، حتى وإن كان الرأي الصادر عن تلك اللجنة ذا طبيعة استشارية غير ملزمة للسلطة المختصة، ويستند هذا التنظيم إلى اعتبارات قانونية وعملية، تتمثل في توفير ضمانات إضافية للإدارة عند مباشرتها لاختصاصاتها، من خلال الاستعانة بجهات تتمتع بالخبرة الفنية والتخصص والحياد، بما يسهم في ترشيد القرار الإداري وتقادي الانفراد في اتخاذه أو الوقوع في الخطأ والتعسف لذلك، فإن الإدارة وإن لم تكن ملزمة بالأخذ برأي اللجنة في بعض الحالات، إلا أن مجرد عرض المسألة عليها والاستفادة من توصياتها يعد وسيلة لتحقيق قدر أكبر من الدقة والموضوعية في إصدار القرار الإداري.

وقد تناول الفقه مفهوم الاستشارة وفق معيارين رئيسيين: أولهما المعيار الموضوعي، الذي ينظر إلى الاستشارة باعتبارها إبداء رأي فردي أو جماعي في مسألة معينة بناء على طلب من السلطة المختصة، بقصد الاستئثار به قبل إصدار القرار الإداري. أما المعيار العضوي، فيُعرف الاستشارة من خلال الجهة التي تصدر عنها، باعتبارها نشاطاً تمارسه هيئات أو لجان إدارية متخصصة تعمل إلى جانب الإدارة العامة،

¹ د. وسام صبار العاني، القضاء الإداري، ط، مكتبة السنهوري، بغداد، 2015، ص 266.

وتختص بتقديم الآراء والمقترحات التي تساعد الإدارة في ممارسة اختصاصاتها، سواء تم ذلك على التزام قانوني أو بمبادرة من الإدارة ذاتها، وسواء كان الرأي الصادر ملزماً أو غير ملزم لها¹.

ثانياً: موقف المشرع من أخذ رأي لجنة فنية قبل فرض الجزاء الإداري العام

اتجهت التشريعات المقارنة إلى تكريس مبدأ الاستعانة باللجان الفنية أو الهيئات الاستشارية قبل توقيع الجزاءات الإدارية، باعتبار أن هذا الإجراء يشكل إحدى الضمانات الجوهرية المقررة لحماية حقوق الأفراد وضمان سلامة القرار الإداري ومشروعيته لذلك، حرص المشرع في العديد من القوانين على إلزام الإدارة بأخذ رأي جهة فنية مختصة قبل إصدار القرار الجزائي، كما أكد القضاء الإداري أهمية هذا الإجراء وعده من الشكليات الجوهرية التي يترتب على إغفالها بطلان القرار الإداري.

ففي فرنسا، منح قانون المرور للمحافظ سلطة توقيع جزاء وقف رخصة القيادة لمدة لا تتجاوز ستة أشهر عند ارتكاب بعض المخالفات المحددة قانوناً، إلا أن ممارسة هذه السلطة مقيدة بوجوب أخذ رأي لجنة وقف رخصة القيادة قبل إصدار القرار، ورغم أن رأي اللجنة لا يتمتع بقوة إلزامية، فإن الرجوع إليها يعد إجراءً واجباً لا يجوز للإدارة تجاوزه، كما استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على التمييز بين الإجراءات الجوهرية والإجراءات الثانوية المتعلقة بأعمال اللجان الفنية، إذ قضى بأن عدم الإشارة إلى صفات أعضاء اللجنة أو عدم بيان ما إذا كان القرار قد صدر بالأغلبية لا يؤدي إلى بطلان القرار الجزائي، متى أمكن استخلاص ذلك من مستندات الدعوى، باعتبار أن هذه البيانات لا تمس ضماناً أساسية مقررة لصاحب الشأن، وفي حكمه الصادر بتاريخ 4 سبتمبر 1948، أكد مجلس الدولة الفرنسي أن اشتراط القانون أخذ رأي لجنة فنية معينة قبل إصدار القرار الإداري يجعل من هذا الإجراء شكلاً يترتب على مخالفته عدم مشروعية القرار، حتى وإن كان الرأي الصادر عن اللجنة استشارياً وغير ملزم للجهة المختصة².

وفي إطار تنظيم المنافسة والأسعار، خول المشرع الفرنسي بموجب قانون يوليو 1977 المتعلق بالمنافسة غير المشروعة وحرية الأسعار وزير الاقتصاد سلطة فرض غرامات مالية على المؤسسات

¹ حسن محمد علي البنان، ضوابط فرض الجزاءات العامة الغير مالية - دراسة مقارنة -، رسالة ماجستير، جامعة الموصل/كلية الحقوق، فرع قانون عام، العراق، 2022، ص 103.

² حكم محكمة القضاء الإداري في 4 سبتمبر 1948 القضية رقم 1196 لسنة 9 قضائية مجموعة السنة الحادية عشرنا شار اليه د. محمد ابو باهي يونس، مصدر سابق، 148.

والشركات المخالفة، غير أنه ألزم الإدارة قبل توقيع الغرامة بأخذ رأي لجنة المنافسة غير المشروعة، سواء فيما يتعلق بمبدأ توقيع الجزاء أو بتحديد مقداره، الأمر الذي يعكس أهمية الدور الاستشاري الذي تؤديه اللجان الفنية في مجال الجزاءات الإدارية¹.

أما في مصر، فقد نص قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء على ضرورة صدور قرار المحافظ أو من ينوبه بعد أخذ رأي لجنة فنية تتكون من ثلاثة مهندسين من ذوي الخبرة، وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى اعتبار مخالفة التشكيل القانوني للجنة سبباً لبطلانها، حيث قضت ببطلان لجنة ضمت عضواً إضافياً من الإدارة القانونية خلافاً لما حدده القانون، وما يترتب على ذلك من بطلان رأي اللجنة والقرار الإداري الصادر استناداً إليه، دون الاعتداد بمدى تأثير العضو المخالف في الرأي الصادر، كما اشترط المشرع المصري، في مجال إقامة الأجانب، عرض أمر إبعاد الأجنبي من ذوي الإقامة الخاصة على اللجنة المختصة والحصول على موافقتها، متى كان وجوده يشكل تهديداً لأمن الدولة أو اقتصادها أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة، وهو ما يعكس اتجاه المشرع إلى تقييد السلطة التقديرية للإدارة بضمانات إجرائية سابقة على توقيع الجزاء، وعلى صعيد التشريع العراقي، فقد أخذ المشرع هو الآخر بفكرة الاستعانة باللجان الفنية قبل اتخاذ بعض القرارات الجزائية، إذ نص قانون المطابع الأهلية على تشكيل لجنة مختصة تتولى الرقابة والتفتيش على المطابع والمحال الخاضعة لأحكام القانون، وتقوم بتحديد المخالفات ورفع توصياتها إلى الوزير المختص، كما نص قانون مزاوله مهنة الصيدلة على جواز غلق الصيدلية أو مخزن الأدوية بناءً على اقتراح من مجلس النقابة، فضلاً عن ما قرره قانون تنظيم الخدمات الصناعية من جواز اتخاذ بعض الإجراءات استناداً إلى تقرير لجنة الكشف المختصة².

المبحث الثاني: الضوابط الموضوعية للجزاءات الإدارية

في ظل غياب تقنين موحد يحدد الإطار القانوني للعقوبات الإدارية، يثار إشكال البحث عن الضمانات الموضوعية التي تقيد ممارسة الهيئات الإدارية لسلطتها في توقيع الجزاء، وهو ما يستدعي إجراء مقارنة بالقواعد المطبقة أمام القضاء الجزائي، الذي يخضع لمبدأ الشرعية، بحيث لا جريمة ولا عقوبة ولا تدابير أمن إلا بنص قانوني.

¹ د. محمد باهي يونس، مرجع سابق، ص 148.

² حسن محمد علي البنان، المرجع السابق، ص 104.

ومن خلال دراسة الشروط الشكلية والإجرائية، يتبين أنها تؤدي دورا مهما في تكريس مشروعية العقوبة الإدارية، غير أن هذا الدور يظل غير كاف ما لم يقترن بضوابط موضوعية تضمن تحقيق التوازن بين الجزاء الإداري ومتطلبات العدالة، إذ يقصد بالضمانات الموضوعية مجموعة القواعد التي تكفل مشروعية العقوبة الإدارية، من خلال التزام الإدارة بمبدأ شرعية العقوبة، ومبدأ شخصيتها، فضلا عن ضرورة تناسبها مع جسامة المخالفة المرتكبة، وعدم سريانها بأثر رجعي، وهو ما سيتم تناوله ضمن هذا المطلب¹.

المطلب الأول: مبدأ الشرعية والشخصية

سنعالج في هذا الفرع الضوابط الموضوعية التي شأنها تكريس مشروعية القرارات الإدارية، لاسيما تلك التي تتضمن توقيع جزاء إداري، وتتمثل هذه الضوابط في: مبدأ شرعية الجزاء الإداري، ومبدأ شخصية الجزاء الإداري ووحدته.

الفرع الأول: الالتزام بمبدأ المشروعية

يقصد بمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات أنه لا يمكن اعتبار فعل ما جريمة، ولا توقيع عقوبة بشأنه، إلا بموجب نص قانوني صريح يحدد بدقة عناصر الجريمة والجزاء المقرر لها، ويهدف هذا المبدأ إلى تقييد السلطة التقديرية للقاضي، ومنع تحكمه في توصيف الأفعال أو تحديد العقوبات خارج إطار القانون، بما يضمن حصر التجريم والعقاب في نصوص قانونية محددة وواضحة، تحقيقا للأمن القانوني وصونا لحقوق الأفراد².

كما يعنى به في مجال الإدارة العمومية خضوع نشاط الدولة ومؤسساتها، بما في ذلك السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، لأحكام القواعد القانونية السارية، بما يضمن توافق تصرفاتها مع مقتضيات القانون. ويترتب على ذلك أن الضمانات القانونية تعتبر عنصرا جوهريا في تكريس مبدأ الشرعية في مجال الجزاءات الإدارية.

كما ذهب جانب من الفقه إلى أن المفهوم الحقيقي للشرعية لا يقتصر على مجرد التقيد الشكلي بالنصوص القانونية، بل يمتد ليشمل تحقيق العدالة الموضوعية من خلال احترام مختلف القواعد القانونية،

¹ بن غولة الدين، الجزاءات الإدارية في مجال الضبط الإداري، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة - غرداية -، الجزائر، 2015/2014، ص46.

² المادة 01 الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق ل 8 يونيو سنة 1966، الذي يتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم.

بما فيها تلك التي يستتبطها العقل السليم ويقرها، والتي يتعين على المشرع العمل على تجسيدها عبر التشريعات التي يصدرها¹.

كما عرف بعض الفقه مبدأ الشرعية بأنه: "عدم جواز تجريم الأفعال أو توقيع العقوبات على الأفراد إلا استنادا إلى نصوص قانونية سابقة، صريحة وواضحة، تحدد بدقة الأفعال المجرمة والجزاءات المقررة لها"².

لقد تم التأكيد خلال مؤتمر نيودلهي المنعقد سنة 1959 على أن مبدأ الشرعية يقوم على عنصرين أساسيين: يتمثل أولهما في خضوع جميع سلطات الدولة، في نشأتها وممارستها لوظائفها، لأحكام القانون بغض النظر عن مضمونه، في حين يتمثل العنصر الثاني في ضرورة احترام حقوق الإنسان ضمن هذا القانون ذاته³.

وانتهى المؤتمر إلى تعريف مبدأ الشرعية بأنه ذلك المبدأ الذي يعبر عن مجموعة القواعد والأنظمة والإجراءات الأساسية الكفيلة بحماية الفرد من تعسف السلطة، وتمكينه من التمتع بكرامته الإنسانية⁴.

كما عرف مبدأ المشروعية الجنائية بأنه خضوع عملية التجريم والعقاب، بجميع مراحلها، لسيطرة القانون سيطرة كاملة ومطلقة، بما يشمل تحديد الأفعال المجرمة، وتقرير العقوبات، وتنظيم إجراءات المتابعة والمحاكمة، وكذا تنفيذ الأحكام والعقوبات، وذلك على نحو يكفل حماية حريات الأفراد ويضمن استقرار المجتمع، استنادا إلى التعريفات المتقدمة، يمكن القول إن مبدأ الشرعية ولا سيما في شقه الجنائي، يجد أساسه في قواعد القانون الجنائي باعتباره نقطة الانطلاق، غير أنه يمتد ليشمل فروعاً قانونية أخرى، وعلى وجه الخصوص القانون الإداري في مجال المخالفات والجزاءات. فبالرغم من أن المشرع هو المختص بتحديد

¹ محمد طه حسين، ماهية مبدأي الشرعية والمشروعية ومصادرها، مجلة العلوم القانونية- جامعة بغداد، ع 01، 2019، ص 111.

² عماد محمد رضا التميمي ورائد سليمان الفقير، مبدأ الشرعية في الفقه الجنائي الإسلامي وما يحققه من ضمانات للمتهم- دراسة فقهية قانونية مقارنة-، مجلة الميزان للدراسات الإسلامية والقانونية، م03، ع01، جانفي 2016، ص 123.

³ عماد محمد رضا التميمي ورائد سليمان الفقير، مبدأ الشرعية في الفقه الجنائي الإسلامي وما يحققه من ضمانات للمتهم-دراسة فقهية قانونية مقارنة-، مرجع سابق ص 123.

⁴ عصام عفيفي حسيني عبد البصير، مبدأ الشرعية الجنائية- دراسة مقارنة في القانون الوضعي والفقه الجنائي الإسلامي، دار النهضة العربية- القاهرة، 2003، ص 11.

الجزاءات المقررة للأفعال، فإن هذا المبدأ يقيد السلطة الإدارية ويمنعها من إقرار أو توقيع جزاءات لم ينص عليها القانون صراحة¹.

يهدف مبدأ شرعية العقوبة في مجال القانون الإداري إلى تحديد الالتزامات المفروضة على الأفراد، وبيان الجزاءات المحتملة المترتبة على مخالفتها، بما يمكنهم من إدراك مراكزهم القانونية على نحو واضح ودقيق، ولتكريس هذا المبدأ يتعين التقيد بجملة من الضوابط، من بينها وجود نصوص تشريعية صريحة تحدد العقوبات، وصدورها عن جهة مختصة، مع مراعاة الإجراءات القانونية الواجبة، وكذا تطبيق الضمانات المقررة قانوناً، بحيث تعد الضوابط تجسيدا لمبدأ المشروعية، باعتبار أن توقيع الجزاء يرتبط بحماية المصالح العامة للمجتمع، ويخضع في الوقت ذاته للقيود التي تفرضها الحدود الموضوعية لهذا المبدأ².

يتعين أن تتسم العقوبة المفروضة بقدر من التناسب مع جسامة الفعل المرتكب، وإلا عدت باطلة لمخالفتها الضوابط الموضوعية الحاكمة لمشروعية الجزاء. ويستند ذلك إلى المبدأ العام في القانون القاضي بأنه "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، وهو مبدأ يمتد تطبيقه ليشمل مختلف أنواع العقوبات، سواء كانت جنائية أو تأديبية أو إدارية، وبمقتضى هذا المبدأ، لا يجوز توقيع أي عقوبة ما لم تكن منصوصاً عليها صراحة في القانون، كما تلتزم السلطة الإدارية باختيار الجزاء من بين العقوبات المحددة قانوناً دون سواها، ولا يعتد بأي اتفاق، صريح أو ضمني، يقضي بالخروج عن هذه القواعد، سواء بتقرير عقوبة أخف أو أشد، أو بعقوبة يتم إقرارها بموافقة المخالف، إذ يظل تحديد المخالفة والجزاء المترتب عليها من المسائل التي يختص بها القانون وحده، ولا يجوز الاتفاق على مخالفتها³.

وقد تم تكريس مبدأ الشرعية في الدستور الجزائري لسنة 2020، حيث نصت المادة 43 على أنه لا يجوز إدانة أي شخص إلا بموجب قانون صادر قبل ارتكاب الجريمة، كما أكدت المادة 44 أنه لا يمكن متابعة أي شخص أو إيقافه أو حجزه إلا في الحالات ووفق الأشكال التي يحددها القانون⁴، وهو ما يعكس امتداد هذا المبدأ إلى مختلف صور المساس بالحرية، كما تم تأكيده كذلك في المادة الأولى من الأمر

¹ محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، مرجع سابق ص 204.

² محمد شلال العاني، وعيسى العمر ي، فقه العقوبات في الشريعة الإسلامية، دار المسيرة - القاهرة، 1998م، ص 52.

³ نجوى محمد الصادق مهدي، حفظ الدعوى الجنائية إكتفاء بالجزاء الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، الجمعية المصرية للقانون الجنائي، بحث مقدم في المؤتمر الدولي الثالث عشر لقانون العقوبات، القاهرة، 7-1 أكتوبر 1984م، ص 03.

⁴ المرسوم الرئاسي 442/20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020، ج ر ج، العدد 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

156/66 المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 15/04 لسنة 2004، والتي تقرر أنه لا جريمة ولا عقوبة ولا تدبير أمني إلا بنص قانوني، فإن مشروعية الجزاء الإداري تقتضي وجوب استناده إلى أساس قانوني صريح، بما يمنع الإدارة من اتخاذ أي تدبير أو توقيع أي جزاء إلا وفق نص قانوني وتحت رقابة المشرع المختص بوصفه الجهة المخولة بتحديد التدابير المقيدة للحقوق والحريات.

أولاً- من الناحية الشكلية:

تأسيساً على مبدأ المشروعية، أخضع المشرع إصدار الجزاءات الإدارية لجملة من الشروط القانونية الملزمة، يأتي في مقدمتها ضرورة صدور الجزاء عن جهة إدارية مختصة تتمتع بالأهلية القانونية لممارسته، بما يكفل سلامة القرار الإداري وانتفاء عيب عدم الاختصاص، كما يمكن تمييز نوعين من الجزاءات الإدارية، أولهما الجزاءات التي تصدر عن الجهات الإدارية العامة في إطار مباشرتها لوظيفتها التنظيمية والتنفيذية، وثانيهما الجزاءات التي تصدر عن الهيئات الإدارية المستقلة التي خولها القانون صراحة سلطة توقيع الجزاءات ضمن حدود اختصاصها المحدد.

كما يقتضي توقيع الجزاء أنه لا يتم إلا من طرف شخص من أشخاص القانون العام أو من خلال أحد أجهزته التابعة، ويستدل على ذلك من خلال عدة أمثلة تبرز أن هذه الجزاءات تصدر عن السلطات الإدارية العامة التي تتمتع بامتيازات السلطة العامة، كفرض غرامات مالية بصفة جزائية من طرف أعوان تابعين لإدارة الأمن الوطني، وذلك نتيجة مخالفة قواعد استعمال الهاتف النقال أو تجاوز السرعة القانونية المقررة¹.

ثانياً/ من الناحية الموضوعية:

يتضمن مبدأ الشرعية من الناحية الموضوعية أن تكون العقوبة المفروضة منصوص عليها في القانون، وإلا عدت باطلة لمخالفتها الضوابط الموضوعية الحاكمة لمشروعية الجزاء، ويستند ذلك إلى المبدأ العام في القانون القاضي بأنه "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، وهو مبدأ يمتد تطبيقه ليشمل مختلف أنواع العقوبات، سواء كانت جنائية أو تأديبية أو إدارية، وبمقتضى هذا المبدأ، لا يجوز توقيع أي عقوبة ما لم تكن منصوصاً عليها صراحة في القانون، كما تلتزم السلطة الإدارية باختيار الجزاء من بين العقوبات المحددة قانوناً دون سواها، ولا يعتد بأي اتفاق، صريح أو ضمني، يقضي بالخروج عن هذه القواعد، سواء بتقرير

¹ محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، مرجع سابق ص 14.

عقوبة أخف أو أشد، أو بعقوبة يتم إقرارها بموافقة المخالف، إذ يظل تحديد المخالفة والجزاء المترتب عليها من المسائل التي يختص بها القانون وحده، ولا يجوز الاتفاق على مخالفتها¹.

الفرع الثاني: شخصية ووحدة الجزاء الإداري

تقوم شرعية الجزاءات الإدارية على جملة من المبادئ الأساسية، من أهمها مبدأ شخصية العقوبة ومبدأ وحدة الجزاء، ويقضي مبدأ الشخصية بأن لا يوقع الجزاء إلا على مرتكب المخالفة دون سواه، بما يضمن عدم امتداد آثار العقوبة إلى غير المسؤول عن الفعل، كما يكرس مبدأ وحدة الجزاء عدم جواز تعدد الجزاءات عن الفعل الإداري الواحد، إلا في الحالات التي يجيزها القانون على سبيل الاستثناء. وتسهم هذه المبادئ في تعزيز حماية الحقوق والحريات، وترسيخ ضمانات العدالة التأديبية في إطار من المشروعية والشفافية والمساءلة.

أولاً: شخصية الجزاء الإداري

يتميز الجزاء الإداري بطابعه الشخصي، إذ لا يجوز توقيعه إلا على الشخص المسؤول عن الفعل المخالف، ولا يمتد أثره إلى غير مرتكب المخالفة الإدارية².

يتصل مبدأ شخصية الجزاءات الإدارية بالشخص الطبيعي أو المعنوي الذي ارتكب المخالفة الإدارية أو ساهم فيها بالفعل الإيجابي أو السلبي، بصرف النظر عن مركزه القانوني أو صفته الإدارية. ويُعد هذا المبدأ انعكاساً مباشراً لمقتضيات العدالة المجردة، التي تقتضي بعدم جواز تحميل أي شخص تبعة فعل لم يقوم به ولم يشارك فيه بأي صورة من صور المشاركة، وبموجب هذا المفهوم فإن نطاق تطبيق مبدأ شخصية الجزاء الإداري يقتضي أن تنصرف آثار الجزاء إلى مرتكب المخالفة وشركائه فحسب، باعتبارهم وحدهم محل المسؤولية الإدارية، دون أن تمتد إلى غيرهم من الأشخاص الذين لا علاقة لهم بالفعل المخالف، ومن ثم فإن

¹ نجوى محمد الصادق مهدي، حفظ الدعوى الجنائية اكتفاء بالجزاء الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، الجمعية المصرية للقانون الجنائي، بحث مقدم في المؤتمر الدولي الثالث عشر لقانون العقوبات، القاهرة، 7-1 أكتوبر 1984م، ص 03.

² محمد باهي ابو نواس، المرجع السابق، ص 83.

جوهر الشخصية في هذا السياق ينصرف إلى تحديد المسؤولية في إطارها الذاتي الضيق، بحيث يرتبط الجزاء الإداري بذمة المخالف وحده دون سواه¹.

غير أنه، وفيما يتعلق بالجزاءات الإدارية العامة ذات الطبيعة التنظيمية أو العينية، فإن نطاق تطبيق مبدأ الشخصية يختلف نسبيا، إذ ينحصر أثر الجزاء في الوحدة الإدارية أو المرفق أو النشاط محل المخالفة، بغض النظر عن الشخص الذي ارتكب الفعل داخل تلك الوحدة، وبذلك تتجلى الطبيعة العينية لهذا النوع من الجزاءات، حيث يكون محل المساءلة هو النشاط أو المرفق الإداري ذاته، لا الشخص بصفته الفردية فحسب، ويترتب على هذا التصور أن مخالفة مقتضيات مبدأ الشخصية في مجال الجزاءات الإدارية العامة قد يؤدي إلى بطلان القرار الإداري العقابي، لكونه يكون قد فقد أحد أركانه الجوهرية، وهو ركن السبب، متى ما تم توجيه الجزاء إلى غير محل المسؤولية أو انحراف عن تحديدها الصحيح².

ومع ذلك، فإن هذا التكيف لا يعني الانتقاص من عمومية مبدأ شخصية الجزاءات الإدارية أو من طابعه الشمولي، ولا يعد استثناءً جوهرياً على امتداد آثار الجزاء الإداري، إذ إن لكل جزاء إداري آثارا مباشرة تصيب المخالف ذاته، وآثارا غير مباشرة قد تمتد إلى محيطه الاجتماعي أو الأسري، غير أن هذه الآثار غير المباشرة تبقى خارج نطاق المسؤولية القانونية المباشرة، مما يفرض على المشرع التدخل للحد من حدتها أو التخفيف من آثارها كلما أمكن ذلك، تحقيقاً للتوازن بين فعالية الجزاء الإداري وضمانات العدالة³.

ثانيا: وحدة الجزاء الإداري

يقصد بمبدأ وحدة الجزاء الإداري عدم جواز توقيع عقوبتين أصليتين عن المخالفة الإدارية ذاتها، إذ إن ذلك إخلالا بمبدأ عدم التعدد في الجزاء على الفعل الواحد، ويترتب على مخالفة هذا المبدأ انحراف الجزاء الإداري عن غايته المشروعة، مما يجعله غير مشروع، غير أنه يستثنى من هذا الأصل ما يقرره القانون صراحةً من حالات تسمح بتعدد الجزاءات.

1- عدم تعارض العقوبة التبعية مع مبدأ وحدة الجزاء الإداري

¹ نسيغة فيصل، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، مذكرة دكتوراه، سنة 2011-2012، (موجودة على الانترنت) كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، -بسكرة-، الجزائر، ص 94.

³ حمداني خليفة رمزي، بوكابوس عبد الحق، العقوبات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجبالي بونعامة - بخميس مليانة-، الجزائر، 2020-2021، ص 59.

الجمع بين عقوبتين في آن واحد دون أن يعد ذلك إخلالا بمبدأ وحدة الجزاء الإداري، متى كانت إحداها أصلية والأخرى تبعية، شريطة ألا يشكل ذلك ازدواجا في ذات الطبيعة الجزائية، إذ لا يعتبر هذا الجمع خرقاً للمبدأ إلا إذا كانت العقوبات متكافئة في الطبيعة والوظيفة.

وعليه، لا يجوز أن يقترن الجزاء الإداري الأصلي بجزاء آخر من نفس الدرجة، وإنما يستثنى من ذلك ما كان تبعيا ومكملا له فعلى سبيل المثال، في قانون التهيئة والتعمير، بحيث ان هدم البناء المقام دون رخصة جزاء اداريا أصليا، في حين تُعدّ نفقات الهدم جزاءً تبعيا يتحملها المخالف، باعتبارها من الآثار المترتبة عن تنفيذ الجزاء الأصلي¹.

2- استمرار المخالفة (العود):

إن استمرار مرتكب المخالفة في الفعل غير المشروع بمثابة مخالفة جديدة قائمة بذاتها، الأمر الذي يبرر تدخل الإدارة لتوقيع جزاء أشد من الجزاء الأول، ويعود ذلك إلى أن العقوبة الأولى تهدف أساسا إلى حمل المخالف على الكف عن الاستمرار في السلوك غير المشروع والامتنثال للقانون، غير أن إصراره على التمادي في المخالفة يبرر تشديد الجزاء عليه.

المطلب الثاني: مبدأ عدم الرجعية والتناسب

إن الشريعة الإسلامية من أوائل النظم التي كرّست مبدأ التناسب بين الجريمة والعقوبة، من خلال إقرارها لقواعد ثابتة ودائمة تقوم على تحقيق العدل، كما هو مستفاد من قوله تعالى: (وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ)²، في حين أن القواعد التي يضعها المشرع الوضعي لتنظيم شؤون المجتمع تتسم بالطابع النسبي وقابلية التعديل، إذ يعمل على تحديد عقوبات تتلاءم مع خطورة الفعل المرتكب، مع إمكانية تشديدها أو تخفيفها تبعا لتطور الظروف، بما يحقق غاية الردع من جهة، ويضمن من جهة أخرى حماية حقوق الجاني ن خلال عدم إخضاعه لعقوبات غير متناسبة، بما يسمح بإصلاحه وإعادة إدماجه في المجتمع .

الفرع الأول: التناسب بين المخالفة والجزاء الإداري

يكرس مبدأ التناسب بين الجزاء الإداري والمخالفة المرتكبة كأحد الدعائم الأساسية في المجال التأديبي، إذ يفرض على الإدارة إحداث توازن دقيق بين مقتضيات فعالية العمل الإداري وضمان حقوق

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة المرجع السابق، ص 74-75.

² الآية 58 سورة النساء.

الأفراد. فبالرغم من تمتع الإدارة بسلطة توقيع الجزاءات التأديبية المقررة قانونا، إلا أنها تبقى مقيدة بضرورة ملاءمة الجزاء مع خطورة الفعل المرتكب، بحيث لا يكون الجزاء مبالغاً فيه أو غير متناسب مع جسامة المخالفة.

1- مبدأ التناسب:

يستفاد من ذلك أنه لا يجوز للسلطة المختصة بتحديد الجزاء أن تتمتع بحرية مطلقة في اختياره، وإنما يتعين عليها الالتزام باتخاذ الجزاء الضروري واللازم حصرا لمواجهة المخالفة الإدارية وآثارها، دون تجاوز أو إفراط¹، يتعين أن يكون الجزاء الإداري عادلا ومتناسبا مع الذنب الإداري، بحيث يخلو من الإفراط في الشدة كما يخلو من المغالاة في الرأفة، إذ إن كليهما يتعارض مع مقتضيات المصلحة العامة، ولئن كان المشرع قد تدخل بتحديد بعض العقوبات الإدارية، فإنه لم يحصر جميع الأفعال المكونة للجرائم الإدارية، كما لم يقرر على نحو مطلق جزاء محدد لكل مخالفة بعينها، الأمر الذي يخول للسلطة الإدارية سلطة تقديرية في الموازنة بين الفعل المرتكب والجزاء المزمع توقيعه، على أن يتم ذلك في إطار احترام مبدأ التناسب بين الفعل والجزاء، باعتباره من المبادئ العامة المقررة في مختلف المجالات، ولا سيما في الميادين الجنائية والإدارية والتأديبية.

لا يقتصر مفهوم عدم التناسب على الإفراط في الشدة، بل يمتد ليشمل كذلك المغالاة في التخفيف أو التساهل غير المبرر مع المخالف، بما يؤدي إلى إفراغ الجزاء من وظيفته الردعية، ويغري بارتكاب المخالفة مجدداً أو التماهي فيها².

لقد أخذت العديد من الدول التي تعتمد نظام العقوبات الإدارية، كألمانيا وإيطاليا، بمبدأ التناسب، كما تبناه المشرع الفرنسي، حيث قضى المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 1989/07/28 بأن تطبيق مبدأ التناسب لا يقتصر على الجزاءات الجنائية، بل يمتد ليشمل كل جزاء ذي طابع ردعي، ولو صدر عن سلطة غير قضائية، وهو ما أكدته مجلس الدولة الفرنسي في قراره الصادر بتاريخ 2002/06/14، إذ اعتبر مبدأ التناسب شرطا جوهريا لصحة الجزاء الإداري، لاسيما فيما يتعلق بالغرامات التي يجب أن

¹ حياة عمراوي، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، س.ج 2011/2012، ص 37.

² بومدين كتون، العقوبة الإدارية وضمانات مشروعيتها، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، س.ج 2010 / 2011، ص 95.

تتناسب مع جسامته الضرر الناتج عن المخالفة الإدارية، وعلى هذا الأساس يتعين أن يكون الجزاء الإداري متناسباً مع خطورة الفعل المرتكب، وإلا يعد غير مشروع¹.

أما فيما يتعلق بالمشعر الجزائي، فيلاحظ أنه قد كرس مبدأ التناسب كضمانة أساسية لحماية حقوق وحريات الأفراد في مواجهة تعسف الإدارة عند توقيع الجزاءات الإدارية، إذ عمد إلى تحديد جزاءات لبعض المخالفات بما يلزم الإدارة باحترامها، وفي الوقت ذاته منحها قدرًا من السلطة التقديرية لاختيار الجزاء الأنسب من بين عدة جزاءات مقررّة لمواجهة المخالفات المرتكبة، وذلك في إطار مراعاة مبدأ التناسب، ومن تجليات ذلك ما نصت عليه المادة 161 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية²، حيث قررت أن تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف يكون تبعاً لدرجة جسامته الخطأ، والظروف التي ارتكب فيها، ومدى مسؤولية الموظف المعني، والنتائج المترتبة على سير المصلحة، فضلاً عن حجم الضرر الذي لحق بالمرفق العام أو بالمستفيدين منه.

وعليه، فإن الهدف من أعمال مبدأ التناسب في مجال الجزاءات الإدارية العامة يتمثل في ضبط مدى ضرورة وملاءمة تدخل قانون العقوبات الإداري لردع الفعل غير المشروع، وذلك بالنظر إلى طبيعة المصلحة المعتدى عليها، وحجم الضرر الذي لحق بها، وكذا درجة الخطر الذي تعرضت له³.

الفرع الثاني: عدم رجعية الجزاء الإداري

تتشابه الجزاءات الإدارية مع العقوبات الجنائية في طابعها الردعي، الأمر الذي يقتضي إخضاعها للمبادئ العامة الحاكمة للنظم العقابية، وفي مقدمتها مبدأ عدم رجعية القوانين، الذي مؤداه عدم سريان الجزاء على الوقائع التي اكتملت قبل صدور النص الذي يجرمها، بما يعني قصر تطبيق القوانين الجديدة على المستقبل دون الماضي، إذ يستقر الفقه القانوني على أن القانون لا يطبق على أفعال سابقة على صدوره ونفاذه⁴، وإنما يسري بأثر فوري ومباشر على الأفعال اللاحقة لذلك، دون أن يمتد إلى الوقائع السابقة،

¹ بن خيرة عبد المجيد، سلطة الادارة في توقيع الجزاءات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم-، الجزائر، 2022/2021 ص 102.

² الأمر رقم 03/06 المتضمن قانون الوظيفة العمومية.

³ بن خيرة عبد المجيد، المرجع السابق، ص 103.

⁴ جالب عبد القادر، غوثي الحاج قوسم، مبدأ عدم رجعية القوانين كآلية لتحقيق للامن القانوني، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 04، العدد 01، جامعة ابن خلدون، تيارت، 2018، ص 73.

واستثناءً من هذه القاعدة، يجوز تطبيق القانون الأصلح للمتهم، وهو ما كرسته المادة 02 من قانون العقوبات الجزائري بنصها على أن قانون العقوبات: "لا يسري على الماضي إلا إذا كان أقل شدة"¹، وعليه لا يُطبق إلا على الجرائم المرتكبة بعد دخوله حيز التنفيذ، أي ابتداء من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

وقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على إقرار سريان مبدأ عدم الرجعية على الجزاءات الإدارية، تأسيساً على كونه مبدأ عاماً لا يقتصر على النصوص الجنائية فحسب، بل يمتد ليشمل كل نص يتضمن جزءاً ذا طبيعة ردعية، ولو كان مقررًا خارج الإطار الجنائي، حيث قضى في قراره رقم 82-155 المؤرخ في 1982/12/30، المتعلق بالعقوبات الجنائية، بأن مبدأ عدم الرجعية لا يقتصر على العقوبات التي تصدرها الجهات القضائية الجزائية، وإنما ينسحب بالضرورة على كل جزاء ردعي، ولو تم توقيعه من قبل هيئة غير قضائية.

ومن جهة أخرى، أخذ المشرع الجزائري بمبدأ الرجعية في مجال قانون المنافسة، ويتجلى ذلك في نص المادة 72 منه، التي قررت استمرار التحقيق في القضايا المعروضة أمام مجلس المنافسة ومجلس قضاء الجزائر قبل سريان هذا الأمر، وذلك وفقاً لأحكام الأمر رقم 95-06 المؤرخ في 1995/01/25 والمتعلق بالمنافسة والنصوص المتخذة لتطبيقه².

تتميز هذه الضمانة بطبيعة مزدوجة في مجال الجزاءات الإدارية، فهي من حيث الشكل تُعدّ قرارات إدارية تخضع لقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، ومن حيث المضمون والآثار تُعتبر عقوبات يسري عليها مبدأ «لا عقوبة إلا بنص»، ومع ذلك ترد على هذه القاعدة استثناءات، يرتبط أولها بطبيعة المخالفة، بينما يتصل ثانيها بمراعاة مصلحة المخالف، وذلك على النحو الذي سيتم بيانه لاحقاً.

أ- رجعية القانون بالنظر إلى طبيعة المخالفة المرتكبة:

يتعلق هذا الاستثناء بالمخالفات الإدارية ذات الطابع المستمر أو المتعاقب، حيث يتعدد فيها السلوك المخالف عبر فترات زمنية متتالية، مع بقائها مكوّنة في مجموعها لمخالفة واحدة وفي هذه الحالة، يطبق القانون الجديد على الجزء المستمر من المخالفة أو على الأفعال التي لم تكتمل آثارها بعد، باعتبار أن المخالفة تظل قائمة وممتدة في الزمن، مما يبرّر إخضاعها للنص الساري وقت استمرارها.

ب- رجعية الجزاء الإداري الأصلح للمخالف:

¹ المادة 02 من قانون العقوبات.

² بن خيرة عبد المجيد، المرجع السابق، ص 105.

يعد هذا الاستثناء ضماناً جوهرياً للأفراد، إذ يجيز تطبيق القانون الجديد متى كان يتضمن جزءاً أخف أو أصلح للمخالف مقارنة بالقانون السابق الذي ارتكبت في ظله المخالفة. ويستند هذا الاتجاه إلى انتفاء مبررات عدم الرجعية في هذه الحالة، لكون تطبيق النص الأصلح لا يشكل مساساً بحقوق الأفراد، بل يحقق مصلحتهم، كما يجد هذا الاستثناء أساسه في القواعد المقررة في المجال الجنائي، ويمتد أثره إلى الجزاءات الإدارية بالنظر إلى اشتراكها مع العقوبات الجنائية في الطابع الردعي، رغم اختلاف طبيعتهما القانوني¹.

خلاصة الفصل الثاني:

يتبين من خلال هذا الفصل أنه، رغم تخويل المشرع للإدارة سلطة توقيع الجزاءات الإدارية، فإن هذه السلطة تظل مقيدة ولا تتمتع بالطابع المطلق، إذ تخضع لجملة من الضوابط والضمانات التي ترمي إلى صون حقوق وحريات الأفراد وحمايتهم من تعسف الإدارة. وعليه، تلتزم الإدارة، عند مباشرتها لاختصاصها الجزائي، بمبدأ المشروعية وما يترتب عنه من ضرورة مطابقة قراراتها للقانون، مع إمكانية تعديل القرارات المتضمنة توقيع الجزاء متى شابها عيب من عيوب المشروعية، كما تتوزع هذه الضمانات إلى ضمانات إجرائية، يتصدرها حق المواجهة وحق الدفاع باعتبارهما من الضمانات الجوهرية للمعني بالجزاء الإداري، وضمانات شكلية تتمثل أساساً في وجوب تسبب قرارات توقيع الجزاء، إلى جانب ضمانات موضوعية أهمها مبدأ وحدة الجزاءات الإدارية وشخصيتها، ومبدأ التناسب بين الجزاء والمخالفة المرتكبة بالإضافة إلى أنها تبرز ضمانات أخرى ناتجة عن الطبيعة القانونية للجزاء الإداري بوصفه قراراً إدارياً انفردت خاضعة لرقابة المشروعية.

¹ بن خيرة عبد المجيد، المرجع نفسه، ص 105.

الخاتمة

الخاتمة

تمثل ضوابط فرض الجزاءات غير المالية ضرورة قانونية ملحة لتنظيم سير المرافق العامة وضمان استمرارية المرفق العام بانتظام واطراد، إذ تمثل وسيلة من الوسائل التي أقرها المشرع للإدارة من أجل ضمان احترام المتعاقد لالتزاماته التعاقدية، غير أن ممارسة هذه السلطة تضع الإدارة في موقع يجمع بين سلطة الإشراف والرقابة من جهة، وطرف في العلاقة التعاقدية من جهة أخرى، مما يقتضي إحاطتها بجملة من الضوابط التي تحول دون انحرافها أو تعسفها في استعمال هذه الامتيازات. ومن ثم، فإن الإدارة وهي بصدد توقيع الجزاءات غير المالية يجب أن تراعي احترام حقوق المتعاقدين وضماناتهم، بما يعزز الثقة في العمل الإداري، دون انتظار تدخل القضاء لتصحيح الانحرافات، بل ينبغي أن يكون هذا الاحترام نابعا من داخل الإدارة ذاتها في إطار الالتزام بمبدأ المشروعية.

نستنتج في الأخير أن مبدأ ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد يشكل الأساس الذي تقوم عليه فلسفة الجزاءات غير المالية في العقود الإدارية، وهو ما يمنح الإدارة امتيازات وسلطات واسعة قد ينشأ عنها خطر التعسف في استعمالها، الأمر الذي يفرض ضرورة تعزيز الضوابط القانونية والرقابة القضائية الفعالة، وتوفير مناخ قانوني سليم يضمن التطبيق الصحيح للقانون، باعتبار القضاء الإداري الضامن الأساسي للحقوق والحريات في مواجهة سلطة الإدارة، والقائم على إرساء التوازن بين متطلبات المصلحة العامة وضمان الحقوق.

ومن أهم النتائج التي يمكن استخلاصها من دراسة ما يلي:

- أن هذه الجزاءات تعد أبرز الامتيازات الممنوحة للإدارة في مجال العقود الإدارية، وتهدف أساساً إلى ضمان حسن تنفيذ الالتزامات التعاقدية واستمرارية سير المرفق العام بانتظام واطراد.

- كما تبين أن سلطة الإدارة في توقيع هذه الجزاءات، رغم اتساعها، ليست سلطة مطلقة، بل تخضع لجملة من الضوابط القانونية التي تستمد أساسها من مبدأ المشروعية ومقتضيات التوازن العقدي، وتوصلت الدراسة كذلك إلى أن فعالية هذه الجزاءات ترتبط بمدى احترام الإدارة للضوابط الإجرائية والموضوعية عند توقيعها، وإلا تحولت إلى وسيلة تعسف تمس بحقوق المتعاقدين.

إضافة إلى ذلك، فإن الرقابة القضائية تلعب دوراً محورياً في الحد من إساءة استعمال هذه السلطة من خلال التحقق من مشروعية القرار ومدى ملاءمته للإخلال المرتكب. وأخيراً، خلصت الدراسة إلى أن

تحقيق التوازن بين فاعلية الإدارة في حماية المرفق العام وضمان حقوق المتعاقدين يظل الهدف الأساسي الذي تسعى إليه الضوابط المنظمة للجزاءات غير المالية.

ونقدم الاقتراحات التالية:

- اعتماد المراقبة الإلكترونية كبديل عن الحبس.
- فرض برامج تكوين وتأهيل إلزامية للمخالفين.
- تفعيل الجزاءات التأديبية داخل الإدارة بشكل أكثر فعالية.
- ربط العقوبات غير المالية بتقييم الأداء الوظيفي.
- تعزيز برامج إعادة الإدماج الاجتماعي للمحكوم عليهم.
- إدماج التكوين المهني ضمن تنفيذ العقوبة.
- تكريس مبدأ التدرج في توقيع العقوبات حسب خطورة الفعل.
- توسيع السلطة التقديرية للقاضي في اختيار الجزاءات غير المالية.
- رقمنة نظام تنفيذ العقوبات لضمان الشفافية والفعالية.
- تعزيز الطابع الوقائي والإصلاحي للعقوبة بدل الطابع الردعي فقط.

قائمة المراجع والمصادر

قائمة المراجع والمصادر

1- المراجع

أولا : الكتب

أ-الكتب العامة

1. ابن منظور، لسان العرب، دار صادر، بيروت، ج14.
2. د. إبراهيم الدسوقي أبو الليل، أحكام الالتزام، مؤسسة دار الكتب، الكويت، 1998.
3. عبد الرزاق باخيرة سعيد، سلطة الإدارة الجزائية أثناء تنفيذ العقد الإداري، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، 2008.
4. عبد الله نواف العنزي، النظام القانوني للجزاءات في العقود الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
5. عبد الهادي بن زيطة، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة، مجلة دراسات قانونية، 2008.
6. عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، 1990.
7. عيسى ديار، المرجع السابق.
8. عيسى ديار، النظام القانوني للجزاءات الإدارية، رسالة ماجستير، 2014.
9. محمد أمين الخرشه، تسبيب الأحكام الجزائية، الطبعة الأولى، الأردن، 2001.
10. محمد طه حسين، ماهية مبدأي الشرعية والمشروعية ومصادرها، مجلة العلوم القانونية، 2019.

ب-الكتب الخاصة

1. بلال أمين زيد الدين، التأديب الإداري- دراسة فقهية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا، دار الفكر الجامعي- الإسكندرية، مصر، 2015. أيضا: عبد القادر عبد الحافظ الشخيلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع وأي - الأردن، 1283م.
2. د. طارق سلطان، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقدين معها في العقود الإدارية وضوابطها - دراسة مقارنة-، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2010.
3. د. عبد الله نواف العنزي، النظام القانوني للجزاءات في العقود الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2010.

4. د. عبد المجيد فياض، العقد الإداري في التطبيق العملي، المكتبة القانونية، مصر، 1983.
5. د. نصر الدين بشير، غرامة التأخير في العقد الإداري وأثرها في تسير المرفق العام - دراسة مقارنة - الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، مصر، 2007.
6. سامي الطوخي، الإدارة بالشفافية الطرق إلى الإصلاح والتنمية، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، دار النهضة العربية القاهرة، 2006.
7. سامي الطوخي، الرقابة القضائية على تسبيب القرارات الإدارية- دراسة تطبيقية مقارنة-، دائرة القضاء، ابو ظبي، 2013م.
8. سعاد الشراوي، المسؤولية الإدارية، دار النهضة، 1984.
9. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1991.
10. سليمان الطماوي، مشكلة استبعاد المشرع لبعض القرارات الإدارية من رقابة القضاء الإداري، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية- مصر، 1961م.
11. سليمان محمد الطماوي، القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة.
12. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري - قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، د.س.
13. سميرة كامل، الشكل في القرارات الإدارية- دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية- بيروت، 2013.
14. سمير الجنزوري، الغرامة الجنائية- دراسة مقارنة-، منشورات المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، 1967م.
15. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب إلغاء القرار، دار الفكر الجامعي- الإسكندرية، مصر، 2000.
16. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة- تدرج العقوبة من الغرامة إلى الغلق الإداري، دار الكتاب الحديث- القاهرة، 2008م.
17. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2008.
18. عبد القادر دراجي، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات، مجلة الفكر، العدد الخامس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر.
19. عبد الله سعدون، عبد الحمزة الشمري، قضاء الإدارية لنفسها- دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق- جامعة النهرين، 2014.
20. عبد المجيد فياض، العقد الإداري في التطبيق العملي، المكتبة القانونية، مصر، 1983.

21. عزري الزين، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، دار الفجر للنشر والتوزيع - القاهرة، مصر، 2005.
22. عزمي عبد الفتاح، تسبيب الأحكام وأعمال القضاة في المواد المدنية والتجارية، الطبعة الرابعة، دار النهضة العربية 2008.
23. فهد عبد الكريم أبو العثم، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2005.
24. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
25. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، منشأة المعارف - الإسكندرية، 2000.
26. محمد الشيخ، مسؤولية المتبوع، دار النهضة العربية، 1970.
27. محمد باهي أبو يونس، أحكام القانون الإداري - القسم العام، دار الجامعة الجديدة - الإسكندرية، مصر، 1996م.
28. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر - الإسكندرية، 2000م.
29. محمد بن مرهون سعيد المعمري، تسبيب القرارات الإدارية - دراسة مقارنة -، رسالة ماجستير، الجامعة الاردنية، 2002.
30. محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة - القاهرة، مصر، 2008.
31. محمد شلال العاني، وعيسى العمرى، فقه العقوبات في الشريعة الإسلامية، دار المسيرة - القاهرة -، 1998م.
32. محمد محمد مصباح القاضي، القانون الجزائي - النظرية العامة للعقوبة والتدبير الاحترازي، منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت، لبنان، 2013م.
33. محمود حلمي، موجز مبادئ القانون الإداري، دار الفكر العربي - القاهرة، مصر، 1978.
34. مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، ج2، دار المطبوعات الحديثة - القاهرة، مصر، 1990م.
35. مصطفى أبو زيد فهمي، القضاء الإداري ومجلس الدولة، الطبعة الرابعة، منشأة المعارف، الإسكندرية مصر، 1987.
36. ناصر حسين محسن أبو جمة العجمي، الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الاقتصادي في غير مجال العقود والتأديب - دراسة مقارنة.
37. ناصر زورورو، بلحسن وانتي، عن ملائمة الجزاءات الإدارية في حماية البيئة، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، 2022.

38. نوميد أحمد محمد، التنظيم القانوني للجزاءات المالية في العقود الإدارية - دراسة مقارنة -، رسالة ماجستير، جامعة الإسكندرية، الإسكندرية، مصر، سنة 2016.
39. وليد سعود فارس، العبادي، محمد وليد الحامد، الجزاءات في مجال العقود الإدارية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الدراسات الفقهية والقانونية، جامعة ال البيت، الأردن، 2000.

ثانيا: الرسائل الجامعية:

أ-دكتوراه

1. أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإدارية، الحد من العقاب في القانون المصري والمقارن، أطروحة دكتوراه- كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق - جامعة الإسكندرية، مصر، 1993.
2. بو عبد الله فريد، العقوبات الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون - تيارت-، الجزائر، 2017/2018.
3. جدره لعور، آليات مكافحة الممارسات التجارية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه في الحقوق تخصص قانون أعمال، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014.
4. داود سعيد، الضوابط القانونية لتوقيع الجزاء الإداري في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، الجزائر، 224-2025.
5. سعيد عبد الرزاق باخيرة، سلطة الإدارة الجزائية أثناء تنفيذ العقد الإداري، أطروحة علمية لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2008.
6. عبد الله سعدون، عبد الحمزة الشمري، قضاء الإدارية لنفسها- دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة النهرين، 2014.
7. علي بن شعبان، أثار عقد الأشغال العامة على طرفيه في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2011.
8. مقداد زينة، سلطة الإدارة في فرض الجزاءات على المتعاقد معها بين مبدأ الفاعلية ومبدأ الضمان، أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص: علوم قانونية- فرع: قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة د. الجيلالي ليايس - سيدي بلعباس، الجزائر، 2018/2019.

9. نسيغة فيصل، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، مذكرة دكتوراه، سنة 2011-2012، (موجودة على الانترنت) كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، - بسكرة-، الجزائر .

ب-ماجستير

1. بومدين كتون، العقوبة الإدارية وضمانات مشروعيتها، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، س.ج 2010 / 2011.
2. تاسة الهاشمي، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية- قسم الحقوق، جامعة خضير - بسكرة- الجزائر، 2014.
3. حسن محمد علي البنان ، ضوابط فرض الجزاءات العامة الغير مالية - دراسة مقارنة -، رسالة ماجستير، جامعة الموصل/كلية الحقوق، فرع قانون عام، العراق، 2022 .
4. حياة عمراوي، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، س.ج 2011/2012، ص 37.
5. محمد بن مرهون سعيد المعمري، تسبيب القرارات الإدارية - دراسة مقارنة-، رسالة ماجستير، الجامعة الاردنية، 2002.
6. نوميذ أحمد محمد، التنظيم القانوني للجزاءات المالية في العقود الإدارية - دراسة مقارنة -، رسالة ماجستير، جامعة الإسكندرية، الإسكندرية، مصر، سنة 2016 .

ج-ماستر

1. بن خيرة عبد المجيد، سلطة الادارة في توقيع الجزاءات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم-، الجزائر، 2021/2022.
2. بن غولة الدين، الجزاءات الإدارية في مجال الضبط الإداري، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة - غرداية-، الجزائر، 2014/2015.
3. حمداني خليفة رمزي، بوكابوس عبد الحق، العقوبات الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجيلالي بونعامة - بخميس مليانة-، الجزائر، 2020-2021.

4. قرفي ابتسام، النظام القانوني للعقوبة الإدارية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة-، الجزائر، 2013/2012.
5. قرقور فتيحة، شهباز صبرينة، سلطة الإدارة في فرض الجزاءات المالية، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص دولة ومؤسسات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة احمد بن يحيى الونشريسي - تيسمسيلت-، الجزائر، 2019/2018.
6. قويدري عبد الله، نعم خالد، النظام القانوني للجزاء الإداري، مذكرة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة غرداية، الجزائر، 2019/2018.

ثالثا: المقالات

1. باديس شريف، الجزاءات الغير جنائية المقررة لمكافحة جرائم تلويث البيئة، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، المجلد 03، العدد 01، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، سنة 2018.
2. برادعية موسى، سحب العمل من المتعامل المتعاقد كجزاء إداري "دراسة مقارنة"، مجلة الدراسات القانونية المقارنة، جامعة احمد زبانه غيليزان/ الجزائر، المجلد: 07، العدد: 01، 2021.
3. جالب عبد القادر، غوثي الحاج قوسم، مبدأ عدم رجعية القوانين كآلية لتحقيق للأمن القانوني، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 04، العدد 01، جامعة ابن خلدون، تيارت، 2018.
4. حمزة نقاش ومنيرة بوالصبعين، الجزاءات المالية وغير المالية في الصفقات العمومية في القانون الجزائري، مجلة البحوث في العقود وقانون الأعمال، المجلد 7، العدد 2، 2022.
5. حمزة وهاب، الجزاء الإداري كآلية لحماية البيئة، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 09، العدد 01، جامعة خنشلة الجزائر، 2022.
6. خديجة قندوزي، التدابير الإدارية للوقاية من الممارسات التجارية غير الشرعية، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة تيزي وزو، الجزائر، المجلد 16 عدد 3 (خاص)، 2021.
7. د.وسام صبار العاني ولبنى عدنان عبد الأمير، الجزاءات الإدارية العامة، بحث منشور في مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، العدد الثاني الخاص لبحوث المدرسين مع طلبة الدراسات العليا، الجزء الأول، 2019.

8. دانا عبد الكريم سعيد - ديانا كمال أحمد، الفعالية الإدارية للجزاءات الإدارية العامة واشكالياتها - دراسة تحليلية مقارنة، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة الاغواط، المجلد 07، العدد 01، مارس 2023.
9. دانا عبد الكريم سعيد، الفعالية الإدارية للجزاءات العامة واشكالياتها "دراسة تحليلية مقارنة"، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، الجامعة السليمانية /العراق، المجلد: السابع، العدد: الأول، 2023.
10. الزين عزري، إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، جامعة بسكرة، العدد 03، 2002.
11. سلطان عمار، بوطباله معمر، مجلس المنافسة بين الواقع والنصوص، مجلة الفكر القانوني والسياسي، المجلد 06، العدد 01، 2022.
12. سليمان الطماوي، مشكلة استبعاد المشرع لبعض القرارات الإدارية من رقابة القضاء الإداري، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية- مصر، ع 1، 2، س 3، 1961م.
13. سورية ديش، الجزاءات الإدارية العامة في غير مجالي العقود والتأديب ومدى دستوريتهما، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 10، العدد 1، 2019.
14. عبد القادر الدراجي، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات الإدارية، مجلة المفكر، العدد الخامس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر.
15. عبد القادر دراجي، سلطة الإدارة في توقيع الجزاءات، مجلة الفكر، العدد الخامس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر.
16. عبد الهادي بن زيطه، نطاق اختصاص السلطات الإدارية المستقلة، مجلة دراسات قانونية، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع- الجزائر-، ع1، جانفي 2008.
17. عماد محمد رضا التميمي ورائد سليمان الفقير، مبدأ الشرعية في الفقه الجنائي الإسلامي وما يحققه من ضمانات للمتهم- دراسة فقهية قانونية مقارنة-، مجلة الميزان للدراسات الإسلامية والقانونية، م03، ع01، جانفي 2016.
18. قوراري مجدوب، مدى رقابة القاضي الإداري لقرارات سلطات الضبط المستقلة، مجلة الدراسات القانونية، جامعة تلمسان- الجزائر، ع 8، 2008.
19. محمد طه حسين، ماهية مبدأي الشرعية والمشروعية ومصادرها، مجلة العلوم القانونية- جامعة بغداد، ع 01، 2019.

20. ناصر زورورو، بلحسن وانتي، عن ملاتمة الجزاءات الإدارية في حماية البيئة، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية المجلد 17، العدد 01، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو مولود معمري، الجزائر، 2022.
21. نجوى محمد الصادق مهدي، حفظ الدعوى الجنائية اكتفاء بالجزاء الإداري، مجلة القانون والاقتصاد، الجمعية المصرية للقانون الجنائي، بحث مقدم في المؤتمر الدولي الثالث عشر لقانون العقوبات، القاهرة، 7-1 أكتوبر 1984م.
22. هجيره دندوني، قانون المنافسة وحماية المستهلك، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، ج39، 2002م.
23. واضح حميد، جزول صالح، الجزاءات الإدارية الغير مالية المترتبة عن المساس بالبيئة، مجلة الدراسات القانونية (صنف ج)، المجلد 09، العدد 02، المركز الجامعي مغنية الجزائر، 2023.
24. واضح حميد، جزول صالح، الجزاءات الإدارية غير المالية المترتبة عن المساس بالبيئة، مجلة الدراسات القانونية، 2023.

رابعاً: المراجع الأجنبية

1. L.VOGEL, G.RIPERT, R.ROBLOT, Traité de droit commercial, commerçants, tribunaux de commerce, fonds de commerce, propriété industrielle, concurrence, T1,V1, 18ème éd, L.G.D.J Delta, 2003, p54.
2. Long, Weil, Braibant, Dellvolvé, et Genevois, les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Dalloz, Paris, France, 2003, p 161.

2-القوانين:

أ- الدستور

- التعديل الدستوري لسنة 2020 المؤرخ في 15 جمادى الاولى عام 1442هـ الموافق ل 30 ديسمبر سنة 2020، ج ر ج ج / العدد 82.
- دستور 28 نوفمبر 1996 المعدل بموجب القانون 01/16 المؤرخ في 06/03/2016، ج ر ج، العدد 14 المؤرخة في 07 مارس 2016 / العدد 63.

ب-القوانين العادية

1. القانون رقم 07/90 المؤرخ في 03 أفريل 1990 المتعلق بالإعلام، ج ر ج، العدد 14 لسنة 1990، المعدل بالقانون 05/12 المؤرخ في 05/12 12 يناير 2012 المتعلق بالإعلام، ج ر العدد 02.
2. القانون 29/90 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المعدل والمتمم بالقانون 05/04 والمعدل والمتمم بالقانون 15/05 المتعلق بالتهيئة والتعمير، جريدة رسمية عدد 52، المعدل والمتمم.
3. القانون رقم 03/2000، المؤرخ في 06 أوت سنة 2000، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية، ج ر ج ج، العدد 48 الصادرة سنة 2000.
4. القانون رقم 10/03 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1424 الموافق ل 19 يوليو سنة 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج العدد 43.
5. القانون رقم 02/04 المؤرخ في 23 يونيو 2004، المحدد للقواعد المطبقة على الممارسات التجارية، ج ر ج ج رقم 41 المؤرخة في 27 جوان 2004، المعدل والمتمم بالقانون رقم 06/10 المؤرخ في 5 رمضان عام 1431 الموافق ل 15 غشت سنة 2010، ج ر ج ج العدد 46.
6. القانون رقم 09_08 المؤرخ في 25/02/2008، المتضمن الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج ج، العدد 21، المؤرخ في 23/04/2008، ص 04، المعدل والمتمم بالقانون رقم 13/22 المؤرخ في 13 ذي الحجة عام 1443 الموافق ل 12 يوليو سنة 2022، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج ج العدد 48.
7. القانون رقم 06-10 المؤرخ في 5 رمضان 1431 هـ الموافق 15 أوت سنة 2010، يعدل ويتمم.
8. قانون رقم 02-04 مؤرخ في 23 يونيو سنة 2004، يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية. (ج ر رقم 41 المؤرخة في 27 جوان 2004)
9. القانون رقم 10/11 المؤرخ في 20 رجب عام 1432 الموافق ل 22 يونيو سنة 2011، المتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، العدد 37.

مراسيم التشريعية

1. المرسوم التشريعي رقم المعدل بالقانون 10/93 المؤرخ بالقانون في 17 فبراير سنة 2003، المتضمن لجنة تنظيم عمليات البورصة، ج رج ج، العدد 11 المؤرخة في 19 فيفري 2003.

ج-الأوامر

1. الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق ل 8 يونيو سنة 1966، الذي يتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم.
2. الأمر رقم 06/95 المؤرخ في 1995/01/25 المتعلق بالمنافسة، والملغى، ج رج ج، العدد 09 لسنة 1995.
3. أمر 06/25 المؤرخ في 1995/01/25 المتعلق بالمنافسة والمعدل بالأمر 03/03 ، وقد عدل بموجب القانون 12/08 المؤرخ في 25 يونيو 2008 ، ج رج ج، العدد 36 المؤرخة في 02 جويلية 2008.
4. الأمر 12/28 المؤرخ في 25 يونيو 2008 المتعلق بمجلس المنافسة، ج ر عدد 36 لسنة 2008.

د-مراسيم الرئاسية

1. المرسوم الرئاسي 22/92 المؤرخ في 1992/02/22، ج رج ج، العدد 15 المؤرخة في 26 فيفري 1992.
2. لمرسوم الرئاسي 21/01 المؤرخ في 2001/03/25 المتضمن أحداث اللجنة الوطنية الاستشارية.
3. لمرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 02 ذي الحجة عام 1436 الموافق ل 2015/09/16، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المعدل والمتمم بالقانون رقم 12/23 المؤرخ في 18 محرم عام 1445 الموافق ل 5 غشت سنة 2023 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية.

4. المرسوم الرئاسي 442/20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 المتضمن التعديل الدستوري لسنة 2020، ج ر ج، العدد 82 المؤرخة في 30 ديسمبر 2020.

ذ-المراسيم التنفيذية:

2. المرسوم التنفيذي 198/06 المؤرخ في 31 ماي 2006، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، الجريدة الرسمية العدد 33 بتاريخ 04 جوان 2006، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 169/24 المؤرخ في 5 ذي الحجة عام 1445 المرافق ل 11 يونيو سنة 2024، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 42.

3. المرسوم التنفيذي رقم 160/93 المؤرخ في 10 يوليو 1993 المتعلق بتنظيم النفايات الصناعية السائلة، الجريدة الرسمية، العدد 46 المؤرخة في 14 يوليو 1993، المعدل والمتمم بالقانون رقم 02/25 المؤرخ في شعبان عام 1446 الموافق ل 20 فبراير سنة 2025، المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 12.

د-الاحكام القضائية

1. حكم محكمة القضاء الإداري في 4 سبتمبر 1948 القضية رقم 1196 لسنة 9 قضائية مجموعة السنة الحادية عشرنا شار اليه د. محمد ابو باهي يونس، مصدر سابق، 148.

الفهرس

أ.....	بسملة
ب.....	شكر وعرفان
ج.....	اهداء
ب.....	قائمة المختصرات
2	مقدمة

الفصل الأول: مفهوم الجزاءات الإدارية العامة الغير مالية

6	تمهيد
7	المبحث الأول: مدلول الجزاءات الإدارية الغير مالية
7	المطلب الأول : تعريف الجزاءات الإدارية الغير مالية
7	الفرع الأول: التعريف اللغوي
8	الفرع الثاني: التعريف الاصطلاحي
11.....	المطلب الثاني: ذاتية الجزاءات الإدارية الغير مالية
11.....	الفرع الأول: خصائص الجزاءات الإدارية الغير مالية
14.....	الفرع الثاني: تمييز الجزاءات الإدارية الغير مالية عن ما يشابهها
19.....	المبحث الثاني: صور الجزاءات الإدارية العامة الغير مالية
20.....	المطلب الأول : الجزاءات الإدارية العامة التي تفرض على محل المخالفة
20.....	الفرع الأول: الغلق الإداري
25.....	الفرع الثاني: الوقف الإداري (الإخطار والجزاءات الإدارية الغير مالية المؤدية إلى وقف النشاط)
32.....	الفرع الثالث : وضع المرفق تحت الحراسة والإزالة

35.....	المطلب الثاني: الجزاءات الإدارية العامة التي تفرض على المخالف
35.....	الفرع الأول: في مجال الوظيفة العمومي
36.....	الفرع الثاني: في مجال العقود الإدارية "التنفيذ على حساب المتعاقد"
43.....	خلاصة الفصل الأول

الفصل الثاني : الضوابط القانونية في فرض الجزاءات الإدارية العامة الغير مالية

45.....	تمهيد
46.....	المبحث الأول: الضوابط الإجرائية للجزاءات الإدارية
46.....	المطلب الأول : الضوابط الإجرائية العامة لمشروعية الجزاءات الإدارية
47.....	الفرع الأول: تسبيب القرار
53.....	الفرع الثاني: الاعذار
56.....	المطلب الثاني: الضوابط الإجرائية الخاصة لمشروعية الجزاءات الإدارية
56.....	الفرع الأول: احترام مبدأ المواجهة والدفاع
58.....	الفرع الثاني: اخذ رأي لجنة فنية مختصة
61.....	المبحث الثاني: الضوابط الموضوعية للجزاءات الإدارية
62.....	المطلب الأول: مبدأ الشرعية والشخصية
62.....	الفرع الأول: شرعية الجزاء الإداري وتوقيعه من طرف السلطة المختصة
66.....	الفرع الثاني: شخصية ووحدة الجزاء الإداري
68.....	المطلب الثاني: مبدأ عدم الرجعية والتناسب
68.....	الفرع الأول: التناسب بين المخالفة والجزاء الإداري

70.....	الفرع الثاني: عدم رجعية الجزاء الإداري
72.....	خلاصة الفصل الثاني
74.....	الخاتمة
77.....	قائمة المراجع والمصادر
92.....	ملخص

ملخص

تخضع عملية فرض الجزاءات الإدارية غير المالية لجملة من الضوابط القانونية التي تكفل مشروعيتها وتحول دون التعسف في استعمال السلطة ويعد مبدأ الشرعية من أبرز هذه الضوابط، إذ يجب أن يستند الجزاء إلى نص قانوني أو تنظيمي يجيزه.

كما يتعين احترام مبدأ التدرج في توقيع الجزاءات، بحيث يتم اللجوء إلى الأخف قبل الأشد وفقاً لخطورة المخالفة، ويقتضي كذلك مراعاة مبدأ التناسب بين الجزاء وطبيعة الضرر البيئي المرتكب، ومن جهة أخرى يجب تمكين المعني من حق الدفاع، لا سيما من خلال إعلامه بالمخالفة وتمكينه من تقديم ملاحظاته. كما ينبغي أن يكون القرار الإداري معللاً تعليلاً كافياً يبرز أسبابه الواقعية والقانونية. وأخيراً، يخضع الجزاء لرقابة القضاء الإداري ضماناً لاحترام مبدأ المشروعية.

الكلمات المفتاحية : الجزاءات الإدارية غير المالية-العقود الإدارية-سلطة الإدارة-الضوابط القانونية

Abstract ;

The process of imposing non-financial administrative sanctions is subject to a set of legal controls that ensure their legality and prevent the abuse of power. The principle of legality is considered one of the most important of these controls, as the sanction must be based on a legal or regulatory text that authorizes it. It is also necessary to respect the principle of gradualism in imposing sanctions, whereby the lighter penalty is applied before resorting to the more severe one, depending on the seriousness of the violation. Likewise, the principle of proportionality must be observed between the sanction and the nature of the environmental damage committed.

On the other hand, the concerned party must be guaranteed the right of defense, particularly through being informed of the violation and given the opportunity to present observations. In addition, the administrative decision must be properly reasoned, clearly stating its factual and legal grounds. Finally, the sanction is subject to judicial review by the administrative judiciary as a guarantee of respect for the principle of legality.

Keywords: Non-financial administrative penalties - Administrative contracts - Administrative authority - Legal controls