



جامعة الدكتور مولاي الطاهر – سعيده-

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

## النظام القانوني للعقوبة الإدارية في الجزائر

مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق: تخصص القانون الإداري

تحت إشراف الأستاذ:

د. رقراقي مُجّد زكرياء

إعداد الطالبتان:

❖ بن فاطيمة ليندة

❖ بوبقار شمس

لجنة المناقشة:

أ.د. عثمان بن عبد الرحمان..... رئيسا

أ.د. رقراقي مُجّد زكرياء..... مشرفا ومقرا

د. قميدي مُجّد فوزي..... مناقشا

السنة الجامعية: 2021-2022

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قال الله تعالى:

"وَقُلْ رَبِّي زِدِّي عِلْمًا"

سورة طه، الآية 114.

# شكر و عرفان

أولاً و قبل كل شيء، نشكر الله و نحمده على أن وفقنا على هذا العمل

ثم نتوجه بالشكر الجزيل إلى الأستاذ الدكتور "عراقي محمد زكرياء"

على إشرافه و مساعدته بتوجيهاته و إرشاداته لنا

و كما نتقدم بجزيل الشكر إلى الأستاذين: الدكتور "عثماني عبد

الرحمان" و الدكتور "قميدي محمد فوزي" اللذان كانا لمساعدتهما

بالغ الأثر على هذا العمل

و إلى كل من ساعدنا من قريب أو بعيد و لو بالدعاء.

# إهداء

إلى منارة العلم والإمام المصطفى الذي علم المتعلمين، إلى سيد الخلق إلى رسولنا

الكريم سيدنا محمد عليه أفضل الصلوات

إلى أسرتي جميعا

إلى والدي رحمه الله وأدخله فسيح جناته

وإلى منبع الحنان أُمِّي العالمة

وإلى كل الأصدقاء والأحباب المقربون

وإلى كافة رفقاء العلم والمعرفة بالدراسة في الجامعة الذين شاطروني وكانوا لي دعما

وسندا

بن فاطمة البينة

# إهداء

الحمد لله الذي أمطر علينا من وابل فضله فيسر لنا السبل ووقفنا إلى بلوغ المقصد

أهدي هذا العمل المتواضع

إلى مثال الصبر والإيمان إلى أمي الحنونة

إلى مبعث الحماس والتشجيع، إلى من حرص على تعليمي بكل حبه وحنان والذي العزيز

إلى إخوتي و كل الأقارب و الأصدقاء

إلى من شجعوني ووقفوا إلى جانبي في كل الظروف وأسسموا بمظاهر النصح والإرشاد

إليهم جميعاً أهدي هذا العمل المتواضع

يوقار شمس

قائمة المختصرات:

باللغة العربية:

م: مادة.

ص: صفحة.

ج.ر: الجريدة الرسمية.

ق: قانون.

بالفرنسية:

P : page.

# مقدمة



## مقدمة:

في إطار التغيرات الاجتماعية والاقتصادية التي تستهدفها المجتمعات الإنسانية وبسبب ظروف الحروب والكوارث والأزمات الاقتصادية التي ألمت بالعالم وما نتج عن ذلك من تدخل واسع من قبل المؤسسات الدولية في معظم نواحي الحياة مما أدى إلى تزايد المنازعات وتداخلها، فقد نتج عن ذلك اتساع في استخدام الجزاء الجنائي ليشمل أفعالا ليست بتلك الخطورة والتهديد الذي يهدد أمن المجتمع وسلامته وأصبح هذا الاتساع في استخدام هذا الجزاء يهدد حقوق وحرقات الأفراد من خلال الإخلال بمبدأ التوازن بين الجريمة والعقوبة، علاوة على أن تلك المنازعات أصبحت من الكثرة بحيث تفوق قدرة مرفق القضاء على حسمها في وقت معقول ومقبول مما يؤدي إلى عدم فاعلية الأحكام الجزائية ويجرد حق القاضي الذي كفله الدستور من فاعلية نظرا لبطء إجراءات التقاضي إضافة إلى ما يحتاجه اللجوء إلى القضاء إلى الكثير من الوقت والجهد والمال.<sup>1</sup>

فقد نشأ اتجاه حديث يحث على اعتبار القانون الجنائي ليس الوسيلة الوحيدة لتوفير حماية الأزمة للمصالح الاجتماعية المختلفة، حيث أصبح يستعان بالحل الجنائي في مواجهة الأفعال غير المشروعية إلا إذا ثبت عجز الحلول القانونية الأخرى في مواجهته.

وسعى للتخفيف من وطأة تدخل القانون الجنائي خاصة في بعض المجالات لجأ المشرعون خاصة في الدول الأوروبية إلى الاستعانة بحلول قانونية تكفل التخلي عن الحل الجنائي بصفة عامة، نظرا لما ينطوي عليه من شدة لا تتناسب مع الفعل المقترف، والذي أصبح في نظر المجتمعات الحديثة لا يحتوي على أساس بمصالح اجتماعية جوهرية ترتب هذا الجزاء، الأمر الذي جعل القانون الجنائي هو الحل الأخير وليس الوحيد لحماية المصالح الاجتماعية للأفراد، واللجوء إلى حلول قانونية جديدة وبديلة عن تلك الجنائية والتي تمثلت أساسا في الجزاءات الإدارية، فهي تلك الجزاءات ذات الخاصية

<sup>1</sup> شمس الدين البشير الشريف، العقوبات الإدارية بين مرتكبات الشرعية ومقتضيات حماية حقوق وحرقات الأفراد، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 09، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الأمين دباغين، سطيف، الجزائر، 2021، ص 706.

العقابية التي توقعها سلطة إدارية مستقلة أو غير مستقلة وهي بصدد ممارستها لسلطتها العامة تجاه الأفراد، بغض النظر عن هويتهم الوظيفية وذلك كطريق أصيل لردع خرق بعض القوانين واللوائح.<sup>2</sup>

ولقد وضع المشرع الجزائري قيودا على الإدارة أثناء ممارسة سلطتها والتي هي في الحقيقة عبارة عن ضمانات إدارية لمشروعية العقوبات الإدارية والمتمثلة في الرقابة الذاتية على قراراتها وكذلك ضمانات شكلية وإجرائية وأخرى موضوعية وكل هذا من أجل ضمان عدم تعسف الإدارة أثناء إصدارها للعقوبة الإدارية.<sup>3</sup>

فالعقوبات الإدارية هي إذن في غالبيتها عقوبات مالية (الغرامة، المصادرة) وعقوبات غير مالية (سحب ترخيص، غلق الإداري).

من هنا تظهر أهمية موضوع العقوبة الإدارية التي توقعها الإدارة على الأفراد فقد أضحى من أهم موضوعات القانون الإداري الحديثة خاصة وأنها تمس جميع الأفراد دون الحاجة إلى وجود علاقة قانونية بين الإدارة والأفراد.

وعليه يمكن القول أن أهمية الموضوع تتجلى عدة نقاط أساسية.

فموضوع الجزاء الإداري ذات أهمية علمية ونظرية، خاصة في المجتمعات النامية التي تكثر فيها تدخلات الإدارة في مختلف حاجيات ومتطلبات الحياة اليومية وكذا حاجة المواطن بالإدارة.

أما من الناحية القانونية تتمثل في الوقوف على النصوص القانونية الجزائرية المتفرقة خاصة التي تعالج موضوع العقوبات الإدارية العامة وتطبيقاتها عبر مجالات وتخصصات تدخل ضمن اختصاص الأصيل للقانون الجنائي الإداري.

<sup>2</sup> غنام مجّد غنام، القانون الإداري الجنائي، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، طبعة الأولى، القاهرة، دون سنة الطبع، ص 03.

<sup>3</sup> مجّد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دون ذكر الطبعة، دون مكان نشر، 2006-2007، ص 61.

كما أن الأهمية الموضوعية لموضوع العقوبات الإدارية تتمحور في ما مدى تطبيق الشروط الإجرائية والشكلية التي تتضمن حقوق الأفراد من تعسف الإدارة لما لها من امتيازات السلطة العامة.

يسلط الضوء على العقوبات الإدارية العامة التي توقعها الإدارة المخولة قانونا على المخالفين للقواعد والقوانين والقرارات الإدارية بعقوبة غير قضائية وبما يتناسب مع حجم المخالفة.

إعطاء هامش من الحرية للإدارة في إصدار القرارات التي تراها مناسبة بموجب سلطتها التقديرية، لتواجه به المخالفات، خاصة إذا كانت السلطة التنفيذية هي الأقرب للأفراد في حياته اليومية والعملية، والأدرى باحتياجاته ومشاكله.

تعود أسباب اختيارنا لهذا الموضوع لنوعين من الأسباب منها موضوعية وأخرى ذاتية.

**الأسباب الموضوعية:** تتمثل في كشف الغموض الذي يكشف العقوبات الإدارية العامة من حيث أساسها مضمونها والسلطة المختصة بتطبيقها.

**الأسباب الذاتية:** تتمثل في رغبتنا وميولنا للبحث في هذا الموضوع ودراسته نظرا لقلّة الأبحاث القانونية فيه والذي لم ينل حظه من الدراسة بين الدراسات الأكاديمية المتخصصة التي تتناول مدى التجربة وبالتالي الرغبة في المساهمة ولو بجزء بسيط في إثراء المكتبة القانونية.

عندما وقفنا على أهمية وأهداف الموضوع وبعدها تطرفنا لدراسة هذا الأخير تعرضنا لعدة صعوبات أهمها:

- توسع موضوع العقوبات الإدارية.
- ندرة المراجع التي تناولت هذا الموضوع بالإضافة إلى أن هذه المراجع زيادة عن قلتها فإنها تتشابه في معلوماتها.
- بما أن الدراسة تركزت على التشريع الجزائري فقد اصطدمنا بتشعب النصوص القانونية وندرت الأحكام القضائية الجزائرية فحاولنا البحث عن القوانين و تعديلاتها إحتراما للدقة العلمية .

- وعلى الرغم من الصعوبات سابقة الذكر إلا أننا حاولنا تجاوزها بقدر الإمكان لدراسة موضوعنا هذا.

## إشكالية موضوع البحث:

### 1- الإشكالية الرئيسية للبحث:

هل تعتبر مجالات تطبيقات العقوبة الإدارية كوسيلة ناجحة للردع؟

وما هي الضمانات القانونية لمشروعيتها؟

### 2- التساؤلات الفرعية:

ما هي العقوبة الإدارية وما هو الفرق بينها وبين الأنظمة القانونية الأخرى؟

نظرا لطبيعة الموضوع فقد اتبعنا المنهج التحليلي حيث يعتمد على ممارسة التحليل الذي يمكننا من تجزئة ودراسة الموضوع بعمق، وهذا الأخير هو إعادة تأليف جزئيات معرفية وعلمية وتركيبها وكذا تحليل موقف الفقه والقضاء من العقوبات الإدارية.

وكذا المنهج المقارن من خلال تسليط الضوء على مختلف التشريعات المقارنة والمقارنة بين النصوص القانونية.

وختاما لما سبق، قسمنا موضوع البحث إلى فصلين:

**الفصل الأول:** تحت عنوان الإطار المفاهيمي للعقوبة الإدارية و ضمانات مشروعيتها يتضمن مبحثين:

**المبحث الأول:** بعنوان مفهوم العقوبة الإدارية.

**والمبحث الثاني:** ضمانات مشروعية العقوبة الإدارية.

أما الفصل الثاني: فكان حول تطبيقات العقوبات الإدارية في التشريع الجزائري والذي بدوره قسمناه إلى مبحثين:

**المبحث الأول: العقوبات الإدارية المالية.**

**والمبحث الثاني: العقوبات الإدارية غير المالية.**

حاولنا من خلال هذه الدراسة إعطاء نظرة عامة عن العقوبات الإدارية العامة التي جاءت نتيجة التضخم التشريعي الجنائي، حيث أن هناك جرائم لم تعد تشكل مع مرور الوقت أهمية كبيرة في نظرة المجتمع أو على الأقل لم تعد تستحق مواجهتها بعقاب جنائي، حيث تعتبر الجزاءات الإدارية هي ترجمة تشريعية لسياسة الحد من التجريم والحد من العقاب الجنائي، خاصة أنها ترتبط ارتباطا وثيقا بالسياسة الجنائية في الدول الحديثة التي تبنت نهجا جديدا يقوم بالأساس على محاولة التضييق من تدخل القانون الجنائي، من خلال البحث عن بدائل العقوبة الجنائية.

ولأن فكرة قانون العقوبات الإدارية حديثة العهد على المجال القانوني ولم تأخذ بعد حظها من الانتشار بالدول، وأن كانت الجزاءات الإدارية قد اتسعت وانتشرت في العديد من المجالات. وقد كان للمشرعين الألماني والإيطالي سبق مع بعض الدول الأخرى التي أخذت بنظام قانون العقوبات الإداري، كما اقتربت فرنسا كثيرا من اللحاق بهذا الركب بعد أن لاحظنا خلال الدراسة مدى اتساع وانتشار تلك الجزاءات بالعديد من المجالات.

وبالعودة للجزاء الإداري رأينا أنه يمثل بذاتيته الخاصة فهو من حيث الشكل قرار إداري ومن حيث الموضوع عقاب ردعي على كل من يخالف القوانين واللوائح هذا ما جعل لها كيان مستقل عن صور الجزاءات الأخرى وبالتالي كان لزاما أن يكون له نظام قانوني بها يحكمها وينظم مجالات تطبيقها يختلف عن الأنظمة التي تحكم سائر الجزاءات.

فقد تطرقنا في بحثنا هذا إلى تعريف العقوبة الإدارية التي هي عبارة عن جزاء ذو خاصية عقابية الذي تصدره وتوقعه سلطة إدارة مستقلة أو تقليدية بواسطة إجراءات إدارية محددة وهي بصدده ممارستها لسلطتها اتجاه الأفراد بغض النظر عن هويتهم الوظيفية بهدف ردع بعض الأفعال المخالفة للقوانين واللوائح.

وتبيان نشأتها كامتياز تقليدي للإدارة وفي الدول المتداخلة والمنظمة، بالإضافة إلى تمييزها عما يشابهها من المفاهيم من عقوبة تأديبية وتعاقبية وجزاء جنائي وضبط إداري، وارتأينا إلى دراسة القيود التي وضعها المشرع على الإدارة أثناء ممارسة سلطتها والتي هي في الحقيقة ضوابط إدارية لمشروعية الجزاءات الإدارية المتمثلة في الضمانات الإجرائية والشكلية والموضوعية بهدف كفالة عدالة العقاب وبعده عن التعسف والتسلط الإداري الذي لا يتحقق معه أهداف العقوبة الإدارية لاسيما وأن تلك العقوبة قد تكون أقسى في وقفها في بعض الأحيان من العقوبة الجنائية ولأن الضمانات الشكلية والإجرائية قصد بها توافق الجانب الإجرائي لتوقيع العقوبة مع القانون، أما الضمانات الموضوعية فنصب على أسس تجعل تلك العقوبة أثر العدالة وتمثل في شرعية العقوبة الإدارية وشخصيتها ووحدها مع ذات المخالفة، إضافة إلى ضرورة تناسب العقوبة مع المخالفة كما لا يعاقب شخص بما يفوق ما اقترف.

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي  
للعقوبة الإدارية العامة وضمائنا  
مشروعيتها

تعتبر العقوبات الإدارية العامة بأنها قرارات إدارية فردية ذات طبيعة عقابية جزاء مخالفة التزامات قانونية أو قرارات إدارية توقعها الإدارة كسلطة عامة بمناسبة مباشرتها بنقاطها في الشكل والإجراءات المقررة قانونا غايتها ضبط أداء الأنشطة الفردية بما يحقق المصلحة العامة.<sup>1</sup>

فالقرارات الإدارية أنجع وسيلة قانونية في بدا السلطات الإدارية إذ تحول السلطات الإدارية من بين امتيازات السلطة العامة امتياز اتخاذ وإصدار القرارات الإدارية من جانبها وحدها و بإرادتها المنفردة والملزمة فتستطيع الإدارة العامة بواسطة القرارات الإدارية الحصول على الخدمات والسلع اللازمة لتحقيق الصالح العام دون توقف ذلك على رضا وموافقة الأشخاص ويؤدي ذلك إلى تحقيق فاعلية والسرعة في الوظيفة الإدارية.<sup>2</sup>

والقرارات الإدارية تنقسم إلى أنواع عديدة وفقا للزاوية التي ينظر إليها، فمن حيث خضوعها لرقابة القضاء تنقسم إلى قرارات الإدارة وأعمال السيادة ومن حيث عموميتها ومداهها إلى قرارات فردية وقرارات تنظيمية ومن حيث آثارها إلى قرارات كاشفة وقرارات منشئة والجزاء الإداري بوصفه قرار إداريا صادر بجزء ينتمي إلى القرارات الفردية التي تتناول حالات فردية تتعلق بفرد معين بالذات أو مجموعة أفراد محددین بدواتهم أو بحالة أو حالات معينة وهي بهذا الوصف تخضع لرقابة القضاء.<sup>3</sup>

وتختلف القرارات الإدارية العامة عن العقوبات التأديبية والتعاقدية وحتى الجنائية بذاتيتها خاصة، حيث تعتبر الجزاءات الإدارية العامة بموجب قرار إداري فردي "تتوفر له العناصر اللازمة في تكوينه ووجوده" من طرف الإدارة بوصفها سلطة العامة، حال ممارستها لنشاطها الإداري وفي حالات

<sup>1</sup> ناسة هاشمي، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية في الجزائر، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2014/2013، ص 09.

<sup>2</sup> عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2005، ص 87.

<sup>3</sup> عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة عامة والقانون الإداري، دار هومة، دون ذكر الطبعة، الجزائر، 2009، ص 93-94-95.



محددة والعقوبات الإدارية العامة هي امتياز للإدارة يقوم على أساس سلامة ومشروعية القرارات الإدارية فمبدأ المشروعية يعني بصفة عامة الدولة للقانون في كل صور نشاطها وجميع التصرفات والأعمال الصادرة عنها وترتبا على ذلك يكون على جميع السلطات العامة في الدولة (التشريعية، التنفيذية، القضائية) الخضوع للقانون والرضوخ لأحكامه، ومن هنا تصل مبدأ المشروعية بفكرة الدولة القانونية ومدى المشروعية تمثل الضمانات لحماية حقوق وحرية الأفراد، حيث تعتبر الأساس القانوني لقيام الرقابة على أعمال الإدارة وبمقتضاها فإن القانون سيمر على إرادة جميع أفراد المجتمع والسلطات العامة في الدولة، وبالتالي فإن السلطة التنفيذية عند مباشرتها لوظيفتها الإدارية ذلك بتنفيذ القوانين وإدارة المرافق العامة والمحافظة على الأمن والنظام وكفالة الحقوق للأفراد فكل هذا النشاط يستهدف تحقيق النفع على الأمن والنظام وكفالة الحقوق للأفراد فكل هذا النشاط يستهدف تحقيق النفع العام وحتى يمكن للإدارة تحقيق ذلك الهدف فإنه يكون من منطقي الاعتراف لها مجموعة من امتيازات التي تتمتع بها في مواجهة الأفراد وترجع كفتها وهي امتيازات تتسم بطابع السلطة العامة وبمقتضاها عند هؤلاء الأفراد من جانبها وحده إصدار القرارات التي تتضمن عقوبات إدارية عامة، عند هؤلاء الأفراد المخالفين، وقد تنتبه المشرع إلى ضرورة تحويل إدارة حق توقيع العقوبات الإدارية العامة رغبة في الحد من طغيان رأس مال على المصلحة العامة، والتي تقتضي الموازنة بين المصالح العامة والمصلحة الخاصة مع تغليب الصالح العام على المصلحة الخاصة إذا تطلب الأمر ذلك.<sup>1</sup>

تخضع العقوبات الإدارية للمبادئ العامة المقررة في الدستور والقانون الجنائي لما لتلك العقوبات من خصائص عقابية، مما يؤدي فرضها إلى المساس بحقوق الأفراد وحررياتهم. ولذا لزم خضوع تلك العقوبات للمبادئ العامة التي تضمن حقوق الأفراد وحررياتهم شأنها في ذلك شأن العقوبات الجنائية.

<sup>1</sup> عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية في غير مجالي العقود والتنافس الوظيفي في القانون الجزائري، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2016، ص 13-14.

وتلك المبادئ أو الضمانات قد تكون قواعد موضوعية كمبدأ الشرعية ومبدأ تناسب العقوبة ومبدأ الشخصية العقوبة كما قد تكون تلك الضمانات إجرائية أو شكلية وسواء كانت في مرحلة التحقيق أو مرحلة المحاكمة أو مرحلة الطعن أو مرحلة تنفيذ العقوبة.

مع ملاحظة أن الإجراء في قانون العقوبات الإداري ترتبط بالجزاء في هذا القانون على نحو قد يصعب معه الفصل بين مرحلة تحديد الجزاء الإرادي نفسه، ومرحلة الإجراءات اللازمة لفرض هذا الجزاء، خاصة أن من يقوم بضبط الجريمة الإدارية والتحقيق فيها وإثباتها قبل المخالف وتحديد الجزاء المناسب وإعلانه وتنفيذه قد يكون شخصا واحدا.

وبالتالي لدراسة العقوبات الإدارية العامة يجب تبيان تعريف العقوبة الإدارية العامة والولوج إلى نشأتها إضافة إلى تمييزها عما يشابهها من العقوبات وأخيرا التطرق إلى ضمانات مشروعيتها.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص 167-168.

المبحث الأول: مفهوم العقوبة الإدارية

تصدر العقوبة الإدارية عن الإدارة بقرار إداري فردي، وليس في ذلك تعديا على اختصاص القضاء حيث أن مآل تقرير مشروعيتها في نهاية المطاف خاضع لتقديره.<sup>1</sup>

فالجزء الإداري غدا طريقا مألوفاً لتنفيذ القانون وصار ظاهرة فرضتها متطلبات التوازن في الحياة اليومية الإدارية بين واجب الإدارة في أداء دورها في تنفيذ القانون وحق الأفراد في التمتع بما يكفل لهم من حقوق ومن هنا لم تكن مسخاً بلا معالم ولم ينشأ عبثاً بلا هدف وإنما له معالم تحدده وأهداف تستوجهه وهذه معالم وتلك أهداف هي التي تحدد ماهيته.<sup>2</sup>

وتماشياً مع الطابع الردعي للعقوبة الإدارية العامة فإن توقيعها يكون أثراً لإثبات مخالفة تحضرها القوانين واللوائح.

وعلى ضوء ما تقدم تطرقنا من خلال هذا المبحث إلى تعريف بالعقوبة الإدارية (المطلب الأول)، وبعدها قمنا بتبيان التطور التاريخي للعقوبة الإدارية (المطلب الثاني) وأخيراً تمييزها عما يشابهها (المطلب الثالث).

المطلب الأول: تعريف العقوبة الإدارية

إن العقوبات الإدارية العامة أو بمعنى أدق الجزاءات الإدارية أصبحت وسيلة جديدة تساعد الإدارة لضبط الأفراد من أجل تطبيق القواعد القانونية، فالجزاءات الإدارية كأني عقوبة أو جزاء لها طبيعة زجرية بصفة أساسية وهي بهذا المعنى كون موضوعها فرض العقوبة على مخالفة عدم التزام

<sup>1</sup> عبد العزيز خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة (تدرج العقوبة من الغرامة إلى الغلق الإداري)، دار الكتاب الحديث، دون ذكر الطبعة، دون ذكر مكان النشر، 2008، ص11.

<sup>2</sup> رشا محمد جعفر الهاشمي، الرقابة القضائية على سلطة الإدارة في فرض جزاءات على متعاقد معها، (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية (جامعة بغداد)، بيروت، لبنان، طبعة أولى، 2010، ص18-19.

بالقواعد القانونية والتنظيمية وأهم ما يميز العقوبة الإدارية بوصفها جزاء إداري أنها تعتبر من جهة غير قضائية أي إدارية.<sup>1</sup>

ومن أهم التعاريف الفقهية التي تطرقت للجزاءات الإدارية كالتالي:

لقد عرف F.MODERNE العقوبة الإدارية كما يلي:

«la dépenalisation est conçue d'avantage comme une méthodologie de substitution des peins quecome la suppression d'incrinuations ancionnes, la machine pénale engorgée par des délits mineurs est ici relagee par l'appareil administratif jugée plus perfoannt s'est développée ainsi une branche du droit répressif, dénommée par les pénalistes (droit administratif pénal)».<sup>2</sup>

وما يظهر على هذا التعريف أن أستاذ F.MODERNE اعتمد على ظاهرة الحد من العقاب أي إبقاء على تجريم سلوك معين ولكن مع تخفيف العقوبة الخاصة به فيصبح من قبيل الفعل الإنساني الأكثر اعتدالا.

أما الأستاذ أمين مصطفى مُجَّد فعرف العقوبات الإدارية بأنها تلك الجزاءات ذات الخاصية العقابية التي توقعها سلطات الإدارية مستقلة أو غير مستقلة وهي بصدد ممارستها -بشكل عام- لسلطتها العامة تجاه الأفراد، بغض النظر عن هويتهم الوظيفية وذلك كطريق أصلي لردع خرق بعض القوانين واللوائح.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> مُجَّد بن أخضر، مقارنة مفاهيمية لنظرية الجزاءات الإدارية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عشور جلفة، الجزائر، بدون ذكر سنة النشر، ص04.

<sup>2</sup> Modene F, «Repression administrative et protection des libertés devant le juge constitutionnel, les leçons du droit compare», in Melange, chapus R, Droit administratif, Montchrestien, 1992 paris, p 42, voir aussi, Decoco «la dépenalisation du deroit de la concurrence», Rjc, N special, (ou en est la dépenalisation dans la vie des affaire), N 11, Novembre, 2001, p8.

<sup>3</sup> مُجَّد بن أخضر، مرجع سابق، ص05.

ويرى أستاذ عبد العزيز عبد المنعم خليفة بأن العقوبة الإدارية هي قرار إداري فردي وذو طبيعة عقابية جزاء مخالفة التزامات قانونية وتنظيمية أو تعتبر كذلك قرارات إدارية توقعها الإدارة كسلطة عامة بمناسبة مباشرتها لنشاطها في الشكل والإجراءات المقررة قانونا وغايتها ضبط الأنشطة الفردية وهذا بما يحقق المصلحة العامة.

ويعرفها كذلك الأستاذ محمد سعد فودة بأنها تلك العقوبات ذات الخاصية العقابية والتي توقعها سلطة الإدارية عادية أو مستقلة (كهيئات إدارية مستقلة) بواسطة إجراءات إدارية معينة وهي بصددها ممارستها لسلطاتها العامة تجاه الأفراد وهذا بغض النظر عن هويتهم الوظيفية وهذا كله بهدف ردع بعض الأفعال المخالفة للقوانين واللوائح التنظيمية.

ومن خلال ما سبق ذكره يتضح لنا بأن الضبط الإداري هو قرار إداري ذو طابع عقابي ويصدر من جهة غير قضائية ونقصد هنا الإدارة وذلك بهدف الحد من مخالفة القوانين واللوائح التنظيمية.

### المطلب الثاني: تطور العقوبة الإدارية

لقد نشأت العقوبة الإدارية منذ زمن ليس بطويل حيث تضاعفت وتنوعت منذ النصف الثاني من القرن الماضي، وخير دليل على ذلك هو تنظيم نوع جديد من الجزاء يعرف بالجزاء الإداري الذي توقعه السلطة الإدارية إلى جانب الجزاء الجنائي الذي توقعه السلطة القضائية، وهل المعنى الصحيح لهذه الجزاءات جاء في المؤتمر السادس عشر للجمعية الدولية لقانون العقوبات والمنعقدة في فيينا سنة 1989 أي بمعنى أنها تلك التدابير ذات الطابع الجزائي والصادرة عن السلطات الإدارية.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائري (طاهرة الحد من العقاب)، درا النهضة العربية، دون ذكر الطبعة، القاهرة، دون ذكر سنة النشر، ص 49.

ففي الآونة الأخيرة بدأت ظاهرة الردع الإداري تكتسب أبعادا جديدة وترتاد مجالات عملية غير معهودة، فقد كان الفقه قبل الحرب الأخيرة يقصرها بوجه عام على الجزاءات التأديبية والتعاقبية متخذاً من خصوصية الرابطة التي تقوم بين الإدارة وأولئك الخاضعين لها ولم يتقبل الفقه أن تتسع تلك الظاهرة إلى حد اعتراف الإدارة بسلطة توقيع جزاءات أخرى رادعة تشاطر من خلالها القضاء اختصاصه الأصيل بتوقيعها على كل من يخرق نصاً قانونياً أو يخالف قراراً إدارياً، والفقه في عدم تقبله لذلك كان يتذرع بعدد من الحجج كان من أبرزها دعوات بأن في ذلك انتهاكاً لمبدأ الفصل ما بين السلطات.<sup>1</sup>

وهو في ذلك الوقت يجعل من الإدارة خصماً وحكماً فتضيع بتلك الازدواجية الحدود الفاصلة بين التدخل المشروع وغير المباح للإدارة في ممارسة الحقوق الفردية والحريات العامة وهذا الأمر تبناه أصول العدالة وتلفظه أصولها الرامية إلى صون تلك الحقوق والحريات.

ومن هنا نستنتج أن العقوبة الإدارية مرت بعدة مراحل وبناء على هذا يجب علينا دراسة نشأة الجزاءات الإدارية كامتياز تقليدي للإدارة في (الفرع الأول)، ونشأتها في الدولة المتداخلة في (الفرع الثاني)، وأخيراً نشأتها في الدول المنظمة في (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: نشأة العقوبة الإدارية كامتياز تقليدي للإدارة

اشتهر النظام القديم في فرنسا بعدم وجود حدود فاصلة بين السلطات وعلى الأخص بوجود ما يسمى بالإداريين القضاة والذين تمثلوا في الملوك والأمراء والسلطات المحلية والمأمورين الذين منحوا سلطات واسعة اتجاه رعايا المملكة وهذا على سبيل المثال: صح الأمراء في فرنسا، ولأجل إدارة الغايات، معاوون آن واحد سلطة استدعاء الموالي، والتي تسمح لهم على وجه الخصوص بإصدار

<sup>1</sup> مُجّد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، دون ذكر الطبعة، الإسكندرية، 2000، ص 07.

تعليمات استصلاح الأراضي وسلطة العقاب على جرائم الغابات وهي نفس السلطات الممنوحة لمرافق المياه والغابات.<sup>1</sup>

ولم تستطع الثورة الفرنسية التي سعت إلى تحطيم هذا النظام الخاص بغرض السلطات، إلى وضع كفاية لهذا الجزاء الإداري حيث احتفظت السلطات الإدارية ببعض الاختصاصات الجزائية للمديرين في النظام القديم. فلها هكذا سلطة مجازاة عملائها الذين يخالفون النظام، أو هؤلاء الملتزمين معها والذين لا يؤدون التزاماتهم التعاقدية. وقلما اعترض على الجزاء الإداري، الذي يوقع في إطار علاقاته السابقة بين الإدارة، وبين هؤلاء الذين يكونون محلا له. وهو يستجيب حقيقة إلى الضرورة التي يفرضها أي نظام لضمان النظام بداخله. فالسلطة التأديبية، ليست إلا نتيجة منطقية للنتيجة الحتمية للمتعامين مع السلطة الإدارية.

ويطبق الجزاء الإداري أيضا إزاء العديد من الذين ينتقدون بتصاريح لتشغيل المرفق العام، أو يمارسون حرية عامة وخاصة النقابية حيث يجوز سحبها نتيجة تقصير في أداء التزاماتهم. ويوقع هذا الجزاء الإداري في إطار علاقة خاصة مع الإدارة، وعلى نحو يجوز لهم السماح بالقول بأن الإدارة التي سلمت هذه التصاريح. من حقها سحبها أو إبقائها، إذ لم يستخدمها أصحاب الشأن وفقا للشروط الموضوعية لحظة تسليمها.

كما احتفظت الإدارة الضريبية أيضا بسلطات عقابية في حالة مخالفة الممولين في أداء التزاماتهم الضريبية، أيضا بسلطات عقابية في حالة تطبيق الجزاء بمنأى عن أية علاقة سابقة بينها وبين الممولين ويعاقب على التقصير في أداء الالتزامات القانونية العامة إلا أن مجلس الدولة الفرنسي قضى بإرتباط هذا الجزاء بالسلطة الضريبية بوصفه أحد امتيازات السلطة العامة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> محمد سامي الشوا، مرجع سابق، ص 52-53.

<sup>2</sup> محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 9.

ما يلاحظ على هذه المرحلة أنه بالرغم من وجود العديد من الأمثلة عن الجزاءات الإدارية إلا أن الفقه اعتبرها من بين امتيازات السلطة العامة الذي تحول لها هذا التصرف إضافة إلى ما كان يسمح أن تتسع سلطة الإدارة إلى غاية إصدار العقوبات الإدارية كاختصاص أصيل لما في ذلك من إعتداء على اختصاص الهيئة القضائية على إعتبار أنه يشكل انتهاكا لمبدأ الفصل ما بين السلطات.

### ثانيا: العقوبة الإدارية في الدولة المتداخلة:

بعد الحرب العالمية الثانية تزايد تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية فأفضت إلى تغيير مبادئ كانت مستقرة وحلول أخرى محلها استوجبتها الوقائع المستجدة، فقد أيقنت الدول التي أنهكتها الحروب أن غير مجد أن يطول مكوثها عند مرحلة الدولة الحارسة التي لا يتعدى دورها حماية الأمن الداخلي والدفاع عن البلاد والقيام على مرفق العدالة فحسب فهناك حاجات أساسية لازم إشباعها لا تستطيع الممارسات الفردية طول القيام بها إما أنها تحتاج أموال باهظة ليس في مقدورهم وإما لأنها لا تحرر أرباحا تغري أصحاب المال على الدخول فيها فكان لزاما أن تتدخل الدولة بنفسها لإشباعها.<sup>1</sup>

اقتضى هذا الوضع بمختلف أثاره أن توسع الدولة من نطاق تدخل أجهزتها الإدارية فأصدرت العديد من التشريعات الاقتصادية والضريبية التي تعطي الإدارة سلطة توقيع جزاءات على بعض المخالفات التي تهدف إلى تحقيق الأمن الاقتصادي للأفراد كان من أبرزها الغرامة الإدارية، غلق المنشأة، ووقف النشاط وإلغاء التراخيص، ولم يقتصر الأمر عند هذا وإنما صدرت تشريعات المرور التي اعترفت الإدارة في حالة مخالفة أحكامها سلطة اتخاذ طائفة من الجزاءات مثل: سحب ووقف رخص القيادة، حجز المركبة، التصالح باعتباره يعكس صورة الغرامة الإدارية في هذا النطاق.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> عماد صوالحية، مرجع سابق، ص 26.

<sup>2</sup> محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 8-9.



وفي حين شهدت مرحلة إعادة الشرعية الجمهورية في فرنسا تطور الجزاءات الإدارية العامة كتلك المرتبطة بقانون الأسعار الصادر في 30 يونيو 1940 ومما هو جدير بالملاحظة أن العودة إلى الوضع الطبيعي بحد الحرب العالمية الثانية تشجع الدولة تدخل الدولة وهو ما أدى إلى تزايد الجزاءات الإدارية في مواجهة المؤسسات الخاصة التي تنهم بأداء بوظائف السلطة العامة وعلى سبيل المثال قانون 14 أبريل 1952، الذي فرض على وسائل النقل من قبل شروط تنظيم خطوط السكك الحديدية والطرق التزامات إدارية كوضع مركباتهم في المواقف المخصصة وإلا تعرضوا لسحب رخصهم وعمله وقد تضاعفت فروض الجزاء الإداري من خلال نصوص قانون في مجالات متعددة.<sup>1</sup>

فالجزاء الإداري لم يحصل على مكانة في النظام القانوني ولم يتبلور في شكل تدبر حقيقي لكن مع بداية السبعينات وتطور دور الدولة، حيث أصبحت تؤدي دورا تنظيميا أكثر من وقائيا سمحت هذه الفرصة تفتح المناقشة بخصوص الجزاء الإداري أو بشكل دستورية وكانت هذه المناقشة هي الأسباب في إقرار هذا الشكل من أشكال الجزاءات.

### الفرع الثالث: نشأة العقوبة الإدارية في الدولة المنظمة

أنشأت فرنسا في فترة السبعينات ذات شكل جديد وسميت بالسلطات الإدارية المستقلة والتي تشكل وسيلة جديدة لحماية المصلحة العامة ولضمان تنظيم بعض القطاعات المؤثرة في الحياة الاجتماعية كقطاع الإعلام والاتصال و قطاع اقتصاد السوق و قطاع الإدارة اليومية وهي تعد بمثابة مواقع لممارسة الحريات العامة كما تشكل من جهة أخرى قطاعات أكثر تعرضا لضغوطات السلطات لأسباب متعددة بعضها ذات طابع إيديولوجي أو سياسي أو في رفض تدخل الدولة التقليدية "البرلمان والسلطة التنفيذية والسلطات القضائية" عن طريق الاستعانة بسلطات مستحثة والتي يستجيب بتنظيمها الذاتي وعلى نحو أفضل لمقتضيات المهمة التنظيمية التي عهد بها إليها والمتمثلة في

<sup>1</sup> عماد صوالحية، مرجع سابق، ص 27.

تحقيق التوازن بين المصالح المتعارضة وتحدد القواعد التي تنظمها والعمل على ضمان احترامها وكل ذلك من أجل احترام الحريات العامة.

والسمة البارزة لهذه السلطات المستحدثة أنها مجردة من الشخصية المعنوية والتمثيل القانوني وتمتع باستقلال من نوع خاص تماما، وهو عضوي ووظيفي في آن واحد ومن شأنه أن يخلق سلطات موضوعية ومحيدة وعاقلة وهي لا تخضع للسلطة الإدارية ولا للسلطة التنفيذية ومن جهة أخرى لديها العديد من الأدوات مثل "إبداء الرأي، التوصية، الاقتراح، التنظيم" والتي تسمح لها بممارسة تأثير محدد ولكن بوسائل مرنة ما اقتضى الأمر.

وقد أدى تبني الجزائر اقتصاد السوق إلى انسحابها من الميدان الاقتصادي وألزمها تبني الأساليب المعروفة في تلك الأنظمة منها مبدأ الحرية التجارة والصناعة الوضع الذي صاحبه إنشاء السلطات الإدارية المستقلة، تم إنشاء أول هيئة في الجزائر سنة 1990 في مجال الإعلام، حيث كيفها المشروع أنها هيئة إدارية مستقلة، وتلتها إنشاء عدة سلطات أخرى منها من يكفيها صراحة ومنها من يتغاضى عن ذلك. ففي القطاع المالي تم إنشاء مجلس النقد والقرض واللجنة المصرفية بموجب القانون رقم 10/90 المؤرخ في 14-04-1990، المتعلق بالنقد والقرض الملغى بالأمر رقم 1403 المؤرخ في 23-05-1993 المتعلق بالنقد والقرض وتم تأسيس في مجال البورصة لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بموجب المرسوم التشريعي رقم 10/93 المؤرخ في 23-05-1993، المعدل والمتمم، المتعلق ببورصة القيم المنقولة وتهدف الدولة إلى تحقيق الضبط الاقتصادي من خلال إقامة التوازن في السوق والسهر على احترام القواعد المنظمة له من طرف الأعوان الاقتصاديين من خلال هذه السلطات المستحدثة.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> عماد صوالحية، مرجع سابق، ص 27-28.

المطلب الثالث: تمييز العقوبة الإدارية عما يشابهها

من خلال تحديدنا لمفهوم الجزاءات الإدارية نجد أنها تختلف عن بعض الجزاءات الأخرى وإن كانت تتداخل معها في عدة جوانب وهو ما سنحاول توضيحه من خلال هذا المطلب.

الفرع الأول: تمييز العقوبات الإدارية عن العقوبات التعاقدية

كما هو معلوم فإن في حالة التزام المتعامل المتعاقد بتنفيذ التزاماته التعاقدية مع المصلحة المتعاقدة الإدارة. جاز لهذه الأخيرة أن تتخذ بشأنه مجموعة من الإجراءات أو تصدر في هته مجموعة من الجزاءات تصل إلى حد فسخ العقد أو التنفيذ على حسابه.<sup>1</sup>

وإن أهم ما يميز العقوبة الإدارية العامة عن الجزاء التعاقدية عدم وجود رابطة تربط الإدارة مع الشخص المعاقب بالجزاء التام عكس ما هو عليه الحال في الجزاء التعاقدية الذي توفقه الإدارة على متعاقد معها عند إخلاله بالتزاماته التعاقدية، فوجود العلاقة التعاقدية بين الإدارة والمتعاقد معها عم الذي يبرز سلطتها في توقيع العقوبات التعاقدية والتي يمكن أن تكون منصوص عليها صراحة بالعقد أو يمكن أن تنجم عن تطبيق قواعد عامة متعلقة بالعقوبة الإدارية فهي إذن جزاءات تقوم على خصوصية الرابطة بين الإدارة والمتعاقد معها.<sup>2</sup>

ومن أوجه التمييز أيضا بين العقوبتين الإدارية العامة والتعاقدية الطبيعية الردعية التي تشرك فيها العقوبات الإدارية عموما إلا أن الهدف الأساسي لهذا الأخير يتمثل في ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام من خلال تنفيذ العقود فالعقاب ليس هو الهدف المنشود من توقيع الجزاء التعاقدية بخلاف الجزاء الإداري العام الذي هدفه الردع والعقاب.

<sup>1</sup> نسخة فيصل، النظام القانوني للجزاءات الإدارية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 16، 2009، ص 248.

<sup>2</sup> عقون مهدي، الرقابة القضائية على مشروعية الجزاءات الإدارية العامة، رسالة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2013/2014، ص 15.

أما من حيث المصلحة التي تهدف على العقوبتين لحمايتها، فقد سبق ذكر أن الجزاء الإداري العام يهدف لحماية مصلحة إدارة أو إدارة اجتماعية في حين أن الجزاء التعاقدية يهدف إلى حماية مصلحة اقتصادية أو مالية.

### الفرع الثاني: تمييز العقوبة الإدارية عن العقوبة التأديبية

ما قيل بشأن الجزاءات الإدارية في علاقتها بالجزاءات التعاقدية بصدق أيضا على الجزاءات التأديبية، فالأخيرة كالجزاءات التعاقدية تستلزم رابطة خاصة بين الإدارة ومن يوقع عليه الجزاء وهي رابطة وظيفية بمقتضاها تنشأ للإدارة سلطة شرعية في إنزاله على كل من يخل بواجباته الوظيفية أو بأحد مقتضياتها ولذا فهو يعد جزاءا ردعيا خاصا وتلك الصفة الأخيرة تشركه مع الجزاء الإداري فكل منهما لا يوقع الأعلى أثر اقتراب خطأ معين، ولكن خصوصية الرابطة التي تمثل السند القانوني لتطبيق الإدارة للجزاء التأديبي هي العيار الفصل في التمييز بينهما، فلا تطبق الجزاءات التأديبية إلا داخل مجموعة وبالتالي لا تطبق تلك العقوبات بشكل عام على كافة المواطنين بغض النظر عن هويتهم الوظيفية كما هو الحال بالنسبة للعقوبات التأديبية مقيدة بذات الضمانات القانونية (الموضوعية، الشكلية) كاحترام مبدأ المواجهة وحق الدفاع وحق الطعن وفي إطار التوضيح السابق يمكن أن تشكل العقوبة التأديبية:<sup>1</sup>

- ❖ العقوبات الخاصة بالوظيفة العامة أو الموظفين العموميين.
- ❖ العقوبات المتعلقة بالنقابات المهنية.
- ❖ العقوبات المتعلقة بالمحاسبات والتي تصدر من محكمة التأديب المتعلقة بالميزانية.
- ❖ العقوبات المتعلقة بمنظمات الائتمان مثل اللجنة البنكية.
- ❖ العقوبات المتعلقة بأعضاء الاتحادات الرياضية.

<sup>1</sup> تاسة هاشمي، مرجع سابق، ص 11.

### الفرع الثالث: تميز العقوبة الإدارية عن الجزاء الجنائي

تتميز العقوبة الإدارية عن الجزاء الجنائي من حيث الجهة المختصة بإصدارها:

فالعقوبة الإدارية تختص بتوقيعها السلطة التنفيذية أما الجزاء الجنائي تصدره السلطة القضائية أي لا يجوز أن يعهد به لغير القضاء.<sup>1</sup>

كما تتميز العقوبة الإدارية عن الجزاء الجنائي من حيث نطاق التطبيق حيث تطبيق الأولى ينحصر على المخالفات الإدارية التي تتمثل في انتهاك القوات المنظمة للنشاط الإداري أما الثاني يطبق على الجرائم المنصوص عليها في القوات الجنائية.<sup>2</sup>

إضافة إلى ذلك يوجد معيار آخر للتمييز بينهما وهو معيار المصلحة:

فإذا كانت المصلحة غير جوهرية أو كانت كذلك ولكن العدوان الواقع عليها ليس خطير لزمन المواجهة بالعقوبة الإدارية، أما إذا كانت المصلحة التي يحميها التجريم أساسية فإن العقوبة التي توقع على انتهاكها تكون جنائية.<sup>3</sup>

في حين سعى الجزاء الجنائي إلى مكافحة الإجرام بغض النظر عن الضرر الذي يسببه حتى وإن كان الضرر جسيما، أما إذا كان الضرر غير جسيم يعاقب عليه إداريا.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> أمين مصطفى مُجَّد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري (ظاهرة الحد من العقاب)، الدار الجامعة للنشر، دون ذكر الطبعة، الإسكندرية، 2008، ص 227.

<sup>2</sup> عبد الله بن سليمان، شرح قانون العقوبات الجزائري (القسم العام)، الجزء الثاني (الجزء الجنائي)، الطبعة 1998، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، ص 407.

<sup>3</sup> مُجَّد بامي أبو يون، مرجع سابق، ص 20.

<sup>4</sup> عبد الله بن سليمان، مرجع سابق، ص 410.

ولكن أوجه التعارف بينهما تكمن في صفة العمومية حيث تعد دليل على التقارب القائم بين الجزاء الإداري والجنائي. وهو مفاده أن كليهما يوقع على صاحب الشأن مجرد وقوع المخالفة القانونية في حد ذاتها بغض النظر عن وجود أو عدم وجود رابطة أو علاقة قانونية متميزة.<sup>1</sup>

كما يتماثل الجزاء الإداري مع الجزاء الجنائي في أن كليهما له خاصية الردع يقع عن سلوك أنه سوي أن يتمثل في فعل أو امتناع غاية الأمر أن يمثل خرقا للنص القانوني ومخالفة الأمر الإداري.

فالعلاقة بين الجزاء الإداري والجزاء الجنائي هي علاقة تكامل وتعاون تستوجب وجودهما جنبا إلى جنب على نحو يغني أحدهما عن الآخر.

#### الفرع الرابع: التمييز بين العقوبة الإدارية وتدابير الضبط الإداري

يقصد بالضبط الإداري أو ما يسمى كذلك بالبوليس الإداري هو مجموع التدخلات الإدارية التي تجسد في شكل التنظيمات أي الإجراءات الإدارية التنظيمية.

وتهدف هذه التنظيمات من جهة إلى وضع قيود أو حدود على حرية الأفراد لممارستهم لبعض النشاطات ومن جهة أخرى تهدف هذه التنظيمات إلى حماية النظام العام.<sup>2</sup>

تتميز العقوبة الإدارية عن تدابير الضبط الإداري من عدة أوجه:

- ❖ فمن حيث الأساس فإن العقوبة الإدارية توقع على التقصير في أداء التزام ما.<sup>3</sup>
- ❖ أما الجزاء الضبطي يبني على احتمال وجود تهديد يقع على النظام العام.

<sup>1</sup> محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 29-28-410.

<sup>2</sup> ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، دون ذكر سنة النشر، ص 114-115.

<sup>3</sup> محمد سامي الشوا، مرجع سابق، ص 44-43.

أما من حيث الغاية غاية العقوبة الإدارية هي غاية عقابية تهدف إلى زرع بض الأفعال المخالفة للقوانين واللوائح وهذا ما يطلق عليه الردع الإداري، أما غاية الإجراء الضبطي يستهدف وضع إجراءات وقائية غايتها منع وقوع الإخلال بالنظام العام وتوفي حدوث الجرائم وغيرها من الأفعال التي تهدد الأمن الجماعي، فمثلا عندما تبادر الإدارة على سحب رخصة الصيد أو رخصة القيادة من أخذ الأفراد لأنها قدرت أن هناك خطر يترتب على استمرارية احتفاظ المعفى بهذه الرخصة وحينها تغلق محل أو تعالين بئرا معيناً أو بضاعة معينة فإنها تقصد بعملها الإجرائي هذا وقاية الأفراد من كل خطر قد يدهمهم أيا كان مصدره والسلطة عندها تفرض تراخيص واعتماد لممارسة الأنشطة التجارية (استغلال المناجم والمهاجر) فإن ذلك بغرض حماية الأشخاص من كل خطر قد يلحق بهم.<sup>1</sup>

ولما كان التسبب يعد شرط صحة بالغة للجزاء الإداري العام فإنه ليس كذلك بالنسبة لإجراءات الضبط الإداري الذي يصح أن يصدر غير مسبب حيث يدخل في إطار قرنية الصحة المفترض توافرها في كافة القرارات الإدارية .

كما أن السلطة التقديرية الإدارية تكون منعدمة عند فرضها للعقوبة الإدارية لخضوعها لمبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، بخلاف سلطتها في فرض العقوبة الضبطية يترك لها الشرع قرار من الحرية في ممارسة الإجراءات الضبطية.

فعندما سينتج عنه خطر عليها التدخل قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام ويترتب على هذه التفرقة عدة نتائج أهمها:<sup>2</sup>

يتعين على الإدارة احترام مبدأ المشروعية عن إيقاعها للجزاءات الإدارية العامة على العكس من تدابير الضبط الإداري التي تتخذها الإدارة بناء على نص عام يخول لها هذا الحق دون تحديد ماهية هذه التدابير على وجه الدقة.

<sup>1</sup> عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص482-483.

<sup>2</sup> وسام صبار العاني، الجزاءات الإدارية العامة-دراسة مقارنة-، كلية القانون، جامعة بغداد، دون ذكر السنة، ص126-127.

يتوجب على الإدارة احترام مبدأ المواجهة قبل أن تفرض الجزاء الإداري العام أي ضرورة إخطار صاحب الشأن بالتهمة الموجهة إليه وتمكينه من الدفاع عن نفسه بإعطائه مهلة لتقديم مذكرات الدفاع، بينما لا تلتزم الإدارة بذلك عندما تتخذ التدابير الضبطية إذ لا يقبل من صاحب الشأن أن يعترض على القرار الضبطي بأنه صدر دون علمه ودون تمكينه من الدفاع عن نفسه.

رقابة القضاء الإداري على كل من الجزاء الإداري العام والجزاء الضبطي تكون مختلفة فيعمد القضاء الإداري إلى ممارسة رقابة المطابقة بعدد الجزاء الإداري العام لكون الاختصاص الإدارة في إيقاعه يكون مقيد، أما الضبط الإداري فهو الميدان الحقيقي لرقابة القاضي الإداري على عنصر الملائمة.



## المبحث الثاني: ضمانات مشروعية العقوبة الإدارية

لا توجد إجراءات موحدة في مجال الجزاءات الإدارية العامة لكن عدد من الخطوط والقواعد الرئيسية والتي تستخلص سواء من المصادر القانونية المكتوبة كالنصوص التشريعية واللائحية أو المبادئ العامة للقانون والتي أرساها القضاء الإداري والدستوري.

والإجراءات في مجال الجزاء الإداري لهذا نيتها حيث أن تنفذ الجزاءات الإدارية العامة باعتبارها قرارات إدارية من جانب واحد لها ميزة الأسبقية ولها طابع تنفيذي بمعنى أنها يجب أن تنفذ من قبل المخاطب بها دون أن تكون هناك حاجة للسلطة الإدارية اللجوء إلى القضاء حيث يتعين تنفيذ الجزاء بمجرد النطق به.<sup>1</sup>

لكن توقيع الجزاءات الإدارية العامة يتطلب بعض الضمانات الإجرائية والشكلية وكذلك يتطلب بعض الضمانات الموضوعية حتى تصيح تلك الجزاءات مشروعة فسنتناول في المطلب الأول (الضمانات الإجرائية) والمطلب الثاني (الضمانات الشكلية)، وفي المطلب الثالث (الضمانات الموضوعية لمشروعية العقوبة الإدارية).

## المطلب الأول: الضمانات الإجرائية لتوقيع العقوبة الإدارية

إذ لم يكن هناك إجراءات موحدة في مجال العقوبات الإدارية، إلا أن هناك عددا من الخطوط الرئيسية، والتي تستخلص سواء من مصادر قانونية مكتوبة "كالنصوص التشريعية أو اللائحية" أو من المبادئ العامة للقانون والتي أرساها القضاء الإداري والدستوري، والتي لها ذاتيتها في مجال الجزاء الإداري وتمثل كافة الإجراءات التي يتوصل بها لفرض تلك العقوبات وفقا لقواعد قانون العقوبات الإداري، أو بمعنى آخر، الإجراءات اللازمة لتحقيق الردع الإداري.

ومما تجدر الإشارة إذ أن الإجراء يعد محاولة للتوفيق بين أمرين:

<sup>1</sup> محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص 168-169.

الفاعلية والضمان: فاعلية قيام الإدارة بوظيفتها التنفيذية على النحو المقتضى قانونا، وضمان أن لا تبقى حال تأديته على حقوق الأفراد المكفولة دستوريا، وبالتالي فالإجراء يمثل سياجا يحد من تطرق سلطة الإدارة في اتخاذ الجزاء.

ويعتبر الطابع الإجرائي لتوقيع العقوبات الإدارية في حد ذاته ضمانا أعيد بالنسبة للمواطنين به، حيث تتمثل تلك الضمانات فيما يتطلبه توقيع بعض العقوبات الإدارية من إحضار صاحب الشأن وأخذ رأي لجة فنية أو جهة معينة وضرورة موافقة جهة أو لجنة معينة، وستناول ذلك على التفصيل التالي.

### الفرع الأول: إخطار صاحب الشأن

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

وتبطل العقوبات الإدارية العامة إذا وقعت دون إخطار مرتكبها أو تم إخطاره على محل إقامة قديم رغم أنه سبق وأبلغ الإدارة بتغييره إلى محل إقامة جديد حيث يقوم ذلك مقام عدم الإخطار مما يؤدي إلى بطلان قرار الجزاء لافتقاده الإجراء الجوهرى.<sup>1</sup>

وقد يكفي المشرع بإلزام الإدارة بإخطار الجهة المنسوبة إليها مخالفات قبل توقيع الجزاءات الإدارية العامة، تاركا لجهة الإدارة سلطة تقدير مهلة للمخالف لإزالة أسباب المخالفة وقد يحدد المشروع مهلة الإنذار بإزالة أسباب المخالفة وهنا يتعين على جهة الإدارة الالتزام بتضمين إخطارها لتلك المدة وإلا كان الإخطار باطلا، مما سيتبع بطلان قرار العقوبة المستند إليه، وبالتالي فإن اتخاذ قرار العقوبة دون مراعاة الإخطار أو مهلة إزالة أسباب المخالفة يؤدي إلى بطلان هذا القرار.

<sup>1</sup> عماد صوالحية، مرجع سابق، ص 107.

## الفرع الثاني: أخذ رأي لجنة فنية أو جهة معينة

المستقر عليه فقها أو قضاء أنه إذا اشترط القانون أخذ رأي لجنة فنية معينة قبل إصدار قرار معين فإن هذا الإجراء يعتبر جوهريا، حتى ولو كان رأي هذه اللجنة استشاريا وغير ملزم لمن سيتند له الاختصاص بإصداره.

وقد يتساءل البعض لما يعد أخذ رأي لجنة إجراء جوهريا رغم أنه غير ملزم لمصدر القرار الذي يكون له أن يتخذ قرار لرأيها في وأن كان قد انعقد عليه إجماعها. الحق أن المسألة هنا لا يتعلق بمدى لزوم رأي اللجنة بقدر ما ترتبط في عقيدة القضاء بضمانه حرص المشروع على النص عليها لصاحب الشأن، فالإلزام قضائيا لا ينصب على رأي اللجنة من حيث الأخذ به، وإنما في ضرورة معرفة هذا الرأي لكي يكون مصدر القرار على بصير هبه حتى إذا أعرض عنه فإنه لا محالة لا بد أن يتأثر به، بمعنى أن يجعله يصب عينيه حين يتخذ قراره فيسعى في خطأ قد ينزلق إليه، ويقيه الزلل حال التقرير.<sup>1</sup>

ولعل هذا ما قصدته محكمة القضاء الإداري بقولها وهي تعلق اعتبار هذا الإجراء جوهريا رغم أن ما تنتمي عليه غير ملزم...أنع وإن كان رأي لجنة...استشاريا يملك الوزير الأخذ به أو طرحه جانبا، غير أنه يلزم لصحة القرار الذي يتخذه الوزير الرجوع إليها..فذلك أمر لازم يترتب على إغفاله إهدار الضمانات إلى كفها القانون من إيجاد اللجنة المذكورة بجانب الوزير ليستعين برأيها ومشورتها...وتزيد ذات المحكمة الأمر إيضاحا في حكم آخر بقولها...مادام القانون قد نص على وجوب أخذ رأي مجلس...ولو أنه رأي استشاري، فأن أخذ رأيه ضمانا...وقد يكون لرأيه الاستشاري شأن في قرار الجبهة الإدارية...ومن المتفق عليه قانونا أن القرارات الإدارية لا تصلح إلا إذا استوفت الأوضاع والإجراءات التي نص عليها القانون خصوصا إذا كان المقصود منها توفير ضمانات للموظف.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 146-147.

<sup>2</sup> عماد صوالحية، مرجع سابق، ص 109.

لذلك يشترط لصحة توقيع العقوبات الإدارية العامة، أخذ رأي جهة أو لجنة فنية يحددها القانون ضمانا بالصواب الجزاءات الصادرة لما تتمتع به تلك اللجنة من مقومات فنية لا تمتلكها الإدارة.

ومن أهم الأمثلة على ذلك ما نصت عليه المادة 60 في فقرتها الأولى من القانون رقم 90-26 المتعلق بالتهيئة والتعمير على أنه "يخضع كل هدم كلي أو جزئي للبناء لرخصة الهدم في المناطق المشار إليها في المادة 46 أعلا 8، أو كلما اقتضب ذلك الشروط التقنية والأمنية".

فص هذه المادة يوضح أن هناك أمور تقنية تستدعي أخذ لجنة فنية مختصة وعادة تتكون هذه اللجان من مهندس معماري ومهندس مدني وخبراء في مجال التعمير مثل المرقمي العقاري.<sup>1</sup>

وتنص المادة 73: (معدلة بالمادة 06 من القانون 04-05) يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا الأعوان المؤهلين قانونا، زيارة كل البنايات في طور الانجاز والقيام بالمعاينات التي يرونها ضرورية، وطلب الوثائق التقنية الخاصة بالبناء والإطلاع عليها، في أي وقت.

وتنص المادة 72 مكرر 5 من نفس القانون: (مدرجة بالمادة 13 من قانون 04-05) على: "في حالة التأكد من عدم مطابقة البناء لرخصة البناء المسلمة، يجدد العون المخول قانونا محضر معاينة المخالفة ويرسله إلى الجهة القضائية المختصة، كما ترسل أيضا نسخة منه إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي والوالي المختصين في أجل لا يتعدى اثنتين وسبعين (72) ساعة.

وفقا للنصوص القانونية السابقة فإن قانون التهيئة والتعمير يستوجب أخذ رأي لجنة فنية تقنية في المخالفات المتعلقة بالبناء والتعمير، وذلك لأن لهذه الأخيرة دراية علمية وتقنية متخصصة والتي على أساسها يتم توقيع الجزاءات الإدارية العامة على المخالف.

<sup>1</sup> المرجع نفسه.

فالعقوبات الإدارية العامة لا يتم توقيعها إلا بعد أخذ رأي اللجنة الفنية المتخصصة، بل وفي بعض الأحيان تكون هذه العقوبات مقرنة بضرورة 8 موافقة تلك اللجنة.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: الضمانات الشكلية للعقوبة الإدارية

لما كانت الجزاءات الإدارية تعتذر في صورة قرار إداري كان لزاما على جهة الإدارة احترام الإجراءات الشكلية في إصدارها وتوقيعها للجزاء الإداري ولعل أهمها هو تسبيب القرار الإداري.

إلا أن الإشكال المطروح هو أن القاعدة العامة في القرارات الإدارية أن الإدارة ليست ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا ألزمها القانون بذلك صراحة ولما كان الجزاء الإداري في الأصل هو قرار إداري فهل الإدارة غير ملزمة بتسبيه؟

نقول أن الإدارة في مجال الجزاءات الإدارية خرجت عن القاعدة العامة إذ أن القانون لما منح الإدارة سلطة توقيع الجزاء بالمقابل ألزمها تسبيب هذه القرارات ضمانا لمشروعيتها.<sup>2</sup>

### الفرع الأول: مفهوم التسبيب

يقصد بالتسبيب قيام السلطة الإدارية بتوضيح وتبرير سبب إصدارها لقرار العقوبة الإدارية ليحاط المخاطبين به بالدوافع التي لأجلها تمت معاقبتهم كما يعرفه البعض الآخر بأنه قيام الإدارة ببيان أو بذكر السبب الذي بنيت عليه قرارها واستندت إليه في إصداره وتوقيعه.<sup>3</sup>

وما تجعل الإشارة إليه أنه على الرغم الإتحاد في الاشتقاق اللغوي بين سبب القرار الإداري وتسبيب إلا أن هناك فرق بينهما فالسبب يدخل ضمن الأركان الموضوعية، بحيث لا يجوز صدور

<sup>1</sup> عماد صوالحية، مرجع سابق، ص 109.

<sup>2</sup> تاسة هاشمي، مرجع سابق، ص 55.

<sup>3</sup> سعدوني فاطمة، رقابة قضائية على مشروعية عقوبات إدارية العامة، مذكرة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أعلي محمد أولحاج بويرة، الجزائر، 2014/2015، ص 16.

القرار الإداري دون سبب يبرره أما التسبب فهو التعبير الشكلي من أسباب القرار ومن ثم فإنه ينتمي للمشروعية الخارجية للقرار وهذا ما قنعت به المحكمة الإدارية العليا بمصر حيث أنه يجب التفرقة بين وجود نسب القرار الإداري كإجراء شكلي يتطلبه القانون وبين وجوب قيامه على سبب يبرره صدقا وحقا كركن من أركان انعقاده والقاعدة العامة في التسبب تعني بأن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها الإدارية إلا إذا تدخل المشرع وألزمها على ذلك إلا أنها تخرج عن القاعدة في مجال العقوبات الإدارية لما لها من مساس بحقوق وحرريات الأفراد .

لذلك فقد انتهت المحكمة الإدارية العليا إلى إلغاء قرار محافظ بور سعيد بسحب وإلغاء تراخيص بيع الخمور استنادا إلى حماية الأمن العام والآداب العامة حيث ذهبت إلى أنه...ولقد كان من المتعين على جهة الإدارة إذا ما أرادت إصدار قرار مسبب بإيقاف إدارة هذه المجالات كليا أو جزئيا أو إلغاء رخص هذه المجال أن تقوم ببحث كل حالة على حدة لمعرفة ما إذا كان في الإدارة كل محل فيها خطر داهم على صحة أو إحلال خطير بالأمن العام يتعذر تداركه من عدمه فلا يجوز لها إصدار قرار سحب كافة التراخيص دون بحث منها لكل حالة على هذه لأن من جعل على ترخيص وفقا لأحكام القانون يكون في مركز قانوني دائم لا يجوز المساس به على أي وجه من الوجوه سحبا أو إلغاء إلا طبقا للقانون إذا قامت به حالة من الحالات التي أورد.<sup>1</sup>

ومخالفة الضوابط السابقة في تسبب القرارات الإدارية الصادرة بعقوبات إدارية يؤدي لإبطالها حال الطعن عليها بإلغاء ذلك لأن ذكر مبررات تلك القرارات شكل واجب الاحترام باعتباره ضمانة جوهرية لمن صدر بشأنه قرار العقوبة ويأخذ حكم انعدام التسبب في بطلان القرار الإداري قصور هذا التسبب حيث يحول دون تحقيق الغاية منه.

<sup>1</sup> عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 49-50.

الفرع الثاني: أهمية التسبب

يكتسي إجراء التسبب أهمية بالغة في مجال التأديب بالنظر إلى النتائج التي تترتب عنه سواء بالنسبة للإدارة أو الموظف أو القضاء مما جعل أهميته ذات أوجه متعددة كما يلي:

أولاً: أهمية التسبب بالنسبة للإدارة<sup>1</sup>

تتجلى هذه الأهمية في:

إن التسبب وخاصة الإجباري منه يؤدي إلى تهذيب أخلاق الإدارة حيث يوجب على مصدر القرار بحث الأسباب القانونية والواقعية بحثاً دقيقاً وموضوعياً قبل إصدار العقوبة مما يؤدي إلى تعديل سلوك الإدارة وتقودها على احترام مبدأ المشروعية.

يساعد التسبب في إبراز وكشف نية الإدارة في ما إذا كانت متفقة مع حالة واقعية والقانونية التي استمدت منها أسباب قراراتها أم لا وبالتالي التوصل إلى معرفة ما إذا كان غياب هذا الإجراء يقصد من الإدارة ما يشكل حرج للإدارة من جانب موظف المعطى كما أن التسبب يشكل مرجعاً إدارياً للموظفين الباحثين العاملين بالإدارة.

ثانياً: أهمية التسبب بالنسبة للموظف

تتمثل أهمية التسبب بالنسبة للموظف في:

تسهيل مهمة الموظف المخطئ في الدفاع عن حقوقه وذلك من خلال معرفته للوقائع والأسباب التي سوف ينازع فيها.

تمكين الموظف المخالف من مطابقة الأخطاء التي تمت مواجهته بها أو أن عقابه تم على أساس مخالفات ليس له علم بها، يؤدي التسبب أيضاً إلى خلق نوع من الرقابة على تصرفات الإدارة

<sup>1</sup> سعدوني فاطمة، مرجع سابق، ص 17.

وذلك من خلال مقارنة قرار عقوبة موظف مذنب المسبب بدأت أسباب بقرار عقوبة زميل لهذا يؤدي إلى خلق نوع من مساواة في توقيع العقوبات التأديبية.

**ثالثا: أهمية التسبب بالنسبة بالنسبة للقضاء**

تتجلى أهمية التسبب بالنسبة للقضاء فيما يلي:

أن التسبب يشكل دعامة أساسية في دعوى الإلغاء حيث يسهل عمل القاضي الإداري بسط رقابة على أسباب القرار التأديبي ذلك أن القرار غير المسبب يسهل على القاضي مراقبة مشروعية الأسباب القانونية والواقعية التي قام عليها.<sup>1</sup>

يساهم التسبب في رقابة القضاء لتكليف الأخطاء المنسوبة للموظف المخطئ خاصة وأن الجريمة التأديبية لا تخضع لمبدأ لا جريمة إلا بنص كما يساعد أيضا على رقابة مدى تناسب الجزاء الإداري مع الذنب المقترف أي معرفة إذا كان مدا كملاتمة أو غلو في توقيع الجزاء.

يؤدي التسبب إلى تقليل دعاوي تجاوز السلطة أمام القضاء وذلك لالتزام إدارة التأتي في فحص الجرح القانونية والواقعية وبالتالي إصدار قراراتها على شكل سليم يقنع الموظف في ذلك عن عدم تقديم الطعن أمام القضاء.

كما أن التسبب يسهل مهمة القضاء الإداري من حيث تمكينه من مراقبة مشروعية الأسباب الواقعية والقانونية التي يقوم عليها القرار الإداري وبالتالي متى استطعنا مراقبة مشروعية القرار فإنه سيكون بإمكان السيطرة على صحته لهذا يتعين أن يكون بمقدور القضاء إلزام بإفصاح عن أسباب قراراتها ويفرض القضاء الإداري عقوبة تتمثل في إلغاء في حالة مخالفة.

<sup>1</sup> لويد محمد أمين، نظام العقوبة التأديبية في قانون الوظيفة العمومية الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون وظيفة عامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولاي الطاهر سعيدة، الجزائر، 2017/2018، ص46.



## الفرع الثالث: ضوابط التسبب

التسبب ليس شكلا قصد لذاته، وإنما هو وسيلة لبلوغ غاية حسن تطبيق العقوبة الإدارية تمكينا لها من أن تصل إلى تحقيق غايتها المرجوة لذلك فلا بد من احترام مجموعة ضوابط استقر عليها القضاء الإداري تؤدي في مجملتها إلى تحقيق الهدف الذي لأجله تقرر.

ومن ثم فلا يكفي لصحة القرار الإداري وجود التسبب الذي إستلزمه المشرع من الناحية المادية في صلب القرار بل يجب أن يكون هذا التسبب يكفي مبررا لحمل القرار. بمعنى أن يكون منتجا لأثره في النتيجة التي انتهى إليها القرار كما يجب أن يكون تسبب القرار الإداري محاصرا لصدوره ومفصلا بالدرجة التي تتفق مع صفة هذا القرار ومعلنا لصاحب الشأن.

هذا بالإضافة إلى ضرورة وضوح التسبب وتحديد وبعده عن الاسترسال والعمومية حتى تتجلى منه المبررات التي لأجلها أقدمت الإدارة على إصدار القرار في عبارات بالغة الدقة و الوضوح.

واستلزم القضاء لصحة تسبب القضاء الإداري وروده محددًا بواقعة بذاتها أو بشخص بعينه أو بمجموعة من الأشخاص يستركز في تماثل الوقائع المنسوبة إليهم تماثلا نوعيا و ظرفيا فلا يجوز أن يكون عاما يتعلق بطائفة من الأشخاص أو المواقف المتباينة حتى ولو كانت تجمعهم رابطة الحدث طالما تعاونت ظروفهم وتباينت مراكزه فلا يجوز إذن أن يرد تسبب القرار الإداري شاملا لعدد من الأشخاص من مختلف المراكز القانونية.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 48-49.

المطلب الثالث: الضمانات الموضوعية لمشروعية العقوبة الإدارية

هناك مجموعة من القواعد الموضوعية التي تحكم قانون العقوبات الإداري، وتلك القواعد تجمع بين خصائص هذا القانون وخصائص القانون الجنائي التقليدي، ومن تلك القواعد مبدأ الشرعية ومبدأ الشخصية ومبدأ تناسب العقوبة، الذي سنفصله فيما يلي:<sup>1</sup>

الفرع الأول: شرعية العقوبة الإدارية

إن مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات مبدأ عالمي تقره الدساتير المقارنة.

فالأصل في مبدأ الشرعية أنه "لا جريمة ولا عقوبة أو تدابير أمن بغير قانون"<sup>2</sup>، أي حصر التجريم والعقاب في نصوص القانون.

ووفقا لهذا المبدأ لا يملك القاضي ان يعاقب على فعل لم يجرمه المشرع، ولا ينطق بعقوبة غير منصوص عليها في القانون، وأن تختلف في نوعها أو مقدارها عن تلك المنصوص عليها قانونا.

فلا تملك السلطة التجريم والعقاب إلا في الحدود القانونية المرخص له بها. وهو الأمر الذي ينطبق على السلطات الإدارية التي تملك صلاحية توقيع الجزاءات الإدارية.<sup>3</sup>

فمبدأ شرعية العقوبة في المجال الإداري، يستهدف إحاطة الشخص مقدما بالالتزامات التي يترتب على مخالفتها إنزال العقاب به، وأن يحاط أيضا بما يمكن أن يكون عليه هذا العقاب ليتبين للشخص مركزه ووضعه، وليكون على بيئة من أمره، وهذا يستلزم عدة ضوابط شرعية منها، أن يكون منصوص عليها في التشريع وأن تكون صادرة عن سلطة مختصة وأن يكون بعد اتباع الإجراءات وطبقا

<sup>1</sup> محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص 199.

<sup>2</sup> راجع المادة 01 من قانون العقوبات الجزائري.

<sup>3</sup> سماعين لعابدي، الجزاءات الإدارية المترتبة عن المخالفات الإدارية وضوابط تطبيقها في التشريع الإماراتي، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 01، 2020، ص 251.

للضمانات المقررة قانوناً، وهذا له ما يبرره باعتبار الجزاء يرتبط بالمصالح العليا للمجتمع والقيود التي ترد عليه ما هي في الحقيقة إلا الحدود الطبيعية لمبدأ المشروعية.<sup>1</sup>

كما يجب أن تكون العقوبة مناسبة للجريمة الصادرة في شأنها، فإذا لم تحترم هذه الضوابط وقعت العقوبة باطلة. فانطلاقاً من المبدأ العام لقانون لا عقوبة ولا جريمة إلا بنص، والذي ينصرف على العقوبة بصفة عامة سواء كانت جنائية أو تأديبية أو إدارية، ومن ثمة فلا يجوز توقيع عقوبة لم ينص عليها المشرع بنص صريح.<sup>2</sup>

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

ونفرق بين نوعين من شرعية الجزاءات الإدارية العامة، وهي:

### أولا الشرعية الشكلية:

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

<sup>1</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، دار الكتب القانونية، الطبعة الأولى، دون ذكر مكان النشر، 2002، ص 20.

<sup>2</sup> عماد صوالحية، مرجع سابق، ص 115-116.

## ثانياً الشرعية الموضوعية:

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

## الفرع الثاني: شرعية العقوبة الإدارية

يعتبر مبدأ شخصية العقوبة أو جزاء بصفة عامة من المبادئ الإسلامية التي نادى بها دساتير الدول والشرائع مهاوية، وهو من المبادئ المقررة في جميع المجالات العقابية (جنائية، تأديبية، إدارية) ولو لم يرد بعض عليها، فهو ينتج من ضمير العدالة.<sup>1</sup>

فإذا كان من سمات العقوبة الجنائية أنها شخصية أي أنها توقع على شخص مرتكب الجريمة دون سواء إذ ألا يحكم بها الأعلى من أن يكون مسؤولاً جنائياً عنها، ولا يحكم بها على من يكون غير مسؤول جنائياً عنها ولو كان مسؤولاً مدنياً عن ضررها.<sup>2</sup>

فإن ذات الصفة تنبسط أيضاً على الجزاء الإداري، فيعد الجزاء الإداري شخصياً فلا يرفع الأعلى شخصاً من اقترف المخالفة الإدارية أو ساهم فيها. ذلك لأن الجزاء الإداري من حيث الأثر الذي يحدده سواء في مال المخالف أو نشاطه يخضع لذات الأصل المقرر بالنسبة للعقوبة الجنائية.

<sup>1</sup> عمار شرعان، الجزاءات الإدارية العامة و ضمانات مشروعيتها، (الجزر الإداري)، مجلة القانون الدستوري والعلوم القانونية، المجلد الرابع، العدد الثالث عشر، ألمانيا، برلين، 2021، ص 177.

<sup>2</sup> محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص 239-240.

ويلزم لتناول هذا المبدأ أن تفرض لمضمونه وتحديد بطاقة وفي مواجهة من يتخذ وهو ما يتطلب بحث تطبيق الجزاء الإداري على الأشخاص المعنوية وذلك من خلال تناولنا لاستنادات هذا المبدأ.

#### أولاً: مضمون شخصية الجزاء الإداري

يتصل مبدأ شخصية الجزاء بتحديد من يوقع عليه هذا الجزاء حيث أنه وفقاً لهذا المبدأ ينص الجزاء، على مقترف الذنب الإداري سواء قام بارتكابه بشكل مباشر أو غير مباشر كأن يكون قد قام بفعل إيجابي أو سلبي محدد بعد مساهمة منه في وقوع المخالفة.<sup>1</sup>

وقد ذهب المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن إلى أن الجزاء الموقع على من لم يثبت مساهمة في وقوع مخالفة إيجاباً أو سلباً هو جزاء غير مشروع لفقدانه ركن السبب حيث أن مسؤولية التأديب شأنها شأن مسؤولية جنائية لا تكون إلا شخصية.<sup>2</sup>

وقد ذهب بعض الفقه إلى أن مبدأ شخصية العقوبة غير متحقق بصورة كاملة في قوائم العقوبات المقررة على الموظف العام، حيث أن جميع هذه القوائم تأخذ بمبدأ الخصم من مرتب الموظف بنسب متفاوتة، والمعروف أن المرتب قد أصبح المورد الأساسي لأسرة الموظف، لا سيما في الدول النامية التي تتضاد فيها الدخول خارج نطاق العمل، الأمر الذي يؤدي إلى امتداد أثر العقوبة على أسرة الموظف وأولاده، فهم الذين يحملون العبء الحقيقي لهذا العقاب، مما يجرد العقوبة من طابعها الشخصي.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام (الجزء الثالث)، ضمانات تأديب الموظف العام، منشأة المعارف، الاسكندرية، دون ذكر سنة الطبع، ص30.

<sup>2</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع نفسه، ص31.

<sup>3</sup> محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص242.

إلا أن بعض الفقه قد ذهب بحق في هذا الشأن إلى أن امتداد الآثار ضارة للعقوبة إلى غير الشخص الجاني أمر لا يقلل من عمومية مبدأ الشخصية العقوبة وشمولة، ذلك أن هذا الامتداد لا يمثل أي استناد حقيقي وارد على هذا المبدأ ولأنه من الطبيعي أن يكون لكل عقوبة آثارها المباشرة التي بالحياة، وآثارها غير المباشرة التي تصيب ذويهم، وواجب المشرع يتبلور هنا في الحد أو عدم توسيع نطاق ذلك الآثار غير المباشرة.

**ثانياً: الخروج على مبدأ شخصية الجزاء الإداري استناداً على المبدأ**

فإذا كان الأصل سواء في المجال الجنائي أو الإداري أو التأديبي هو شخصية العقوبة إلا أن هذا الأصل ترد عليه بعض الاستنادات والتي تبدو بصورة واسعة في مجال قانون العقوبات الإداري بمقتضاها يتحصل شخص آخر لم يرتكب الفعل تبعة المسؤولة عنه في شكل جزاء كما في حالة الغرامة إدارية وهذه المسؤولة عن فعل الغير توافر في عدة حالات.

### 1-المسؤولية عن فعل الغير:

فإذا كانت المسؤولية عن فعل الغير تثير بعض المشكلات في المجال الجنائي خاصة مع غموض أساس تلك المسؤولية فيما يعرف بالخطأ المفترض، إلا أن الوضع مختلف في مجال الجزاء الإداري نظراً لاتسام الوقعات الإدارية، بالبساطة وهذه المسؤولية تظهر في مجال الإداري في فكرة مسؤولية المتبوع عن أفعال شائعة والتي تتطلب وجود عمل يمارسه التابع لحساب المشرع مع خضوعه في أداء هذا العمل لرقابة وإشراك المتبوع.<sup>1</sup>

### 2-عدم معرفة الفاعل:

وفي إطار ذات المبدأ السابق المتضمن مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعة فإنه إذا وقعت جريمة إدارية في محيط شركة أو مشروع اقتصادي أو تجاري ولم تتمكن الإدارة من معرفة شخصية الفاعل،

<sup>1</sup> محمد سعد فودة، مرجع نفسه، ص 243-254.

فإن بعض القوانين تسمح بتوقيع الغرامة الإدارية على مشروع ومن تلك مشروعات التشريع السويسري.

### ثالثا: تطبيق الجزاءات الإدارية على الأشخاص المعنوية

لا يوجد تعارض في فرض الجزاءات الإدارية الجنائية مع طبيعة الشخص المعنوي بمعنى أن يتعين السليم بمبدأ مسؤولية الشخص المعنوي بمعنى أنه يتعيب السليم بمبدأ مسؤولية الشخص المعنوي خاصة أن الجزاءات الإدارية تقتصر أحيانا على مقابل الصلح في الجرائم التي يجوز الصلح فيها أو حرمان من بعض مزايا أو حقوق وهي لا تتعارض في فرضها على الشخص المعنوي مع بدأ شخصية العقوبة ولقد أخذ المشرع المصري بمبدأ مسؤولية الخيانية للشخص المعنوي في بعض الجرائم (أبرزها ما نص عليه في قانون قمع الغش والتدليس).

### الفرع الثالث: وحدة العقوبة الإدارية

المقصود بوحدة الجزاء الإداري عدم جواز توقيع عقوبتين إداريتين أصليين على مخالفة واحدة وعدم احترام الإدارة لهذا المبدأ يشكل اعتداء على العرض من العقوبة الموقعة من السلطة المختصة على اعتبار أن فرض عقوبتين عن مخالفة واحدة بعد انحراف صارح عن مبدأ المشروعية.

ونظرا لخطورة عدم احترام وحدة الجزاء الإداري فقد ذهب بعض من الفقه إلى اعتبار ذلك أشد خطرا من الانحراف في استعمال السلطة حيث أن ثنائية الجزاء تفرض ازدواجها في الخطأ، أما إذا كانت هذه الثنائية تحدث اتجاه خطأ واحد فإن ذلك يميل وصول سلطة الردع إلى أوج طابعها التسلطي.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> نسيغة فيصل، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراة في الحقوق، فرع القانون العام، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2011/2010، ص148.

وتجدر الإشارة إلى أن ضمانات وجود العقوبة تجدد أساسها القانوني في احترام حجية الأمر المقضي فيه فإذا العقوبة الأولى موقعة بقرار إداري فإن العقوبة الثانية تمثل أساسها بتلك الحجية ويجدر الإشارة إلى أن هناك بعض الاستثناءات التي ترد على هذا المبدأ وتتمثل أساسا في:

### أولا عدم تعارض العقوبة التبعية مع مبدأ وحدة العقوبة:

المقصود بالعقوبة المحظورة تكرارها عن فعل واحد هي العقوبة الأصلية التي قررها المشرع لمواجهة المخالفة بصفة أساسية، وعليه يجوز اقتتان الجزاء الإداري الأصلي بآخر تبعية أو تكميلي عن نفس المخالفة كأن تقتزن عقوبة هدم بناء لانعدام رخصة البناء بعقوبة إدارية كالهدم على نفقة المخالف.<sup>1</sup>

### ثانيا استمرار المخالفة:

إذ لم يرتدع المخالف عن الاستمرار في تصرفه غير المشروع بالرغم من الجزاء الموقع عليه جاز للإدارة توقيع عقوبة أشد، باعتبار أن العقوبة الأولى لم تحقق أهدافها في دفعة عن العدول عن الاستمرار في المخالفة، ولا يعد ذلك تعددا عقابيا حيث يعد الاستمرار في عمل الغير مشروع عود من المخالف يرتب جزاء جديدا أكثر شدة.

ويخضع تقدير الإدارة في استمرار المخالفة والجزاء الجديد لرقابة القضاء فإذا ثبت لديه انعدامه كان الجزاء الموقع بدعوى استمرار السلوك المخالف ناقضا لسنده وبالتالي يكون باطلا لانعدام السبب.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 714.

<sup>2</sup> نسيعة فيصل، مرجع نفسه، ص 149.



الفرع الرابع: تناسب العقوبة الإدارية مع مخالفات وعدم رجوعها

يعتبر مبدأ التناسب ومبدأ رجعية العقوبة الإدارية من المبادئ المكرسة دستوريا لضمان مشروعيتها وهذا سنحاول شرحه من خلال مدنين فرعين:<sup>1</sup>

أولاً: تناسب العقوبة الإدارية مع المخالفة

يقتضي هذا المبدأ ضرورة مراعاة التناسب ما بين الخطورة السلوك غير مشروع والجزاء الذي يقره قبل هذا السلوك.

والتناسب يعني أن تتلاءم العقوبات الإدارية مع المخالفات دون أن يكون هناك غلو أو تجاوزا من ناحية أو شاملا وتفريطا من ناحية أخرى.

والتناسب يعني ذلك أنه لا إفراط ولا تفريط في توقيع الجزاء الإداري لأنه يعتبر كلاهما ضد المصلحة العامة ولا يحقق الغاية من العقاب أي أنه لا يجوز فرض عقوبة أو جزاء أكثر من اللازم على الشخص المرتكب للمخالفة وعكس ذلك في إسراف والشفقة والتساهل غير المبرر للمخالفة.

والجدير بالذكر أن مبدأ التناسب *le principe de proportionnalité* يستند إلى ثلاث أسس أو محاور أولها القيم أو المصالح الاجتماعية ثانيها جسامة العدوان، ثالثها الخطأ.

وبالعودة غلى المشرع الجزائري تجده قد أحاط حقوق وحرريات الأفراد بهدف ضمانة الأساسية التي تتضمن تعسف الإدارة في مواجهتهم في مجال الجزاءات الإدارية بحيث تجده يحدد لكل مخالفة

<sup>1</sup> عيسى دبار، نظام قانون الجزاءات الإدارية، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماجستير، قسم علوم قانونية وإدارية، كلية الحقوق، كلية العلوم والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2014/2013، ص50.

جزاء معين تلتزم به الإدارة وفي بعض الأحيان يترك المشرع للإدارة حرية الاختيار من أكثر جزاء واحد في مواجهة المخالفات.<sup>1</sup>

ثانيا: عدم رجعية العقوبة الإدارية

تقضي الطبيعة الردعية للعقوبة الإدارية خضوعها لذات الأصول الحاكمة في النظام الجنائي، وإبرازها عدم رجعية الذي يقصد به عدم جواز تطبيق الآثار القانونية المترتبة على الجزاء الإداري إلا اعتبارا من تاريخ نفاذه وفق إجراءات محددة قانونا أي بعبارة مبسطة عدم جواز معاقبة شخص عن فعل لم يكن معاقب عليه وفق اقترافه إياه، وكذلك عدم جواز معاقبة بعقوبة أشد من العقوبة التي كانت مقررة للفعل الذي اقترفه وقت وقوعه.

وهذه ضمانات نجدها مزدوجة طبيعة فهي من حيث الشكل قرارات إدارية ومن ثمة فهي تخضع لقاعدة عدم رجعية قرارات إدارية كما أنها من حيث أثارها ومضمونها عقوبة فلا بد أن تخضعه الشرعية، إلا أن هذه القاعدة ليست بقاعدة المطلقة بل تره عليها مجموعة من استنادات التي تتيح رجعية القانون وامتداده إلى ماضي ليحكم مخالفات وقعت في ظل القانون القديم وهذه استنادات يمكن حصرها في:

### 1\_ رجعية القانون الجديد استنادا لطبيعة المخالفة:

هناك من المخالفات الإدارية ما تعتمد فيها مراحل سلوك المخالف وتسمى بالجرائم متعاقبة، فهي تشكل في مجموعها جريمة واحدة وإن كانت تتم على مراحل متتابعة كل منها يشكل في ذاته أي أنه إذا ارتكب مخالفة في ظل القانون القديم وامتدت مراحلها إلى قانون جديد فيسري عليها قانون الإحكام الجديد، فمثلا شخص قام ببناء منزل بدون رخصة في القانون القديم وأعاد القيام بالفعل في

<sup>1</sup> زين ميلوى، إشكالية الإقرار بوجود قانون العقوبات الإداري، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، مجلد 02، العدد 05، الأغواط، الجزائر، 2017، ص 436.

ظل القانون الجديد هنا يطبق عليها القانون الجديد حتى ولو كان في العقاب أكثر من القديم والدليل على ذلك بقاء عقار المخالف قائماً.<sup>1</sup>

## 2\_ رجعية العقوبة الإدارية الأصلح للمتهم (مخالف):

إن هذا استناداً يعتبر بمثابة ضمانة إضافية للشخص مرتكب المخالفة الإدارية، بدليل أن علة عدم الرجعية تنتهي في هذه الدالة ما دام أن القانون الجديد أخف وطأة من القانون القديم الذي ارتكب في ظل نفاذ المخالفة الإدارية، وفي الحقيقة أن هذه الضمانة مقررة بموجب القوانين الجزائية لكن يتسحب أثارها على عقوبات إدارية باعتبار كلاهما يشترك في الطابع الردعي.

<sup>1</sup> سعدوني فاطمة، مرجع سابق

## خلاصة الفصل:

نستخلص من هذا الفصل العقوبة الإدارية كأى عقوبة أو جزاء لها طبيعة زجرية بصفة أساسية وهي بهذا المعنى يكون موضوعها فرض عقوبة على مخالفة التزام ما.

وقد مرت بمراحل تطور ففي البداية كان اللجوء إليها في أصنف الحدود واقتصر على العقوبات المالية وظلت محل فضول قانوني حتى بداية الأربعينات في القرن العشرين، ولكن ما لبث أن عادت الجزاءات الإدارية على الظهور عقب انتهاء الحرب العالمية الثانية وأخذت التشريعات لتوسع في إقرارها.

وقد تطلب ذلك إخضاعها للضمانات القانونية سواء الإجرائية أو الشكلية أو الموضوعية التي تضمنت مشروعية العقوبة الإدارية ومن أجل حماية حقوق وحرية الأفراد من أي تعسف يصدر عن الإدارة.

الفصل الثاني: تطبيقات العقوبة

الإدارية في التشريع الجزائري

الجزاءات الإدارية العامة هي تلك العقوبات التي تفرضها الإدارة بوصفها سلطة عامة في مواجهة الأفراد الذين لا تربطهم بها علاقة خاصة، أي تستبعد من مجال هذه الجزاءات صورتين هما: الجزاءات التأديبية التي تفرضها الإدارة على الموظفين بسبب علاقة التبعية والثانية هي الجزاءات التي تملك الإدارة سلطة توقيعها على المتعاقدين معها.<sup>1</sup>

وبما أن المشرع الجزائري مثله مثل المشرع الفرنسي لم يتبنى الجزاءات الإدارية كنظام قانون مستقل بداية كما هو الحال في بعض الأنظمة القانونية.

فأثير نقاش في مضمون المادة (146) من القانون الجزائري، حول مدى دستورية الجزاءات الإدارية وحسب نص المادة التي تقضي بأن إصدار الأحكام والجزاءات من اختصاص القضاء وحده بالرغم من هذا فإن مجلس الدولة الجزائري لم يعترف صراحة باستقلالية الجزاءات الإدارية إلا أنه لم ينكر سلطتها في فرض جزاءات إدارية على كل من يخالف القانون.<sup>2</sup>

بذاته هته الوضعية حتمت علينا أن نبحت في مختلف النصوص القانونية بغية استخلاص صورة هذه العقوبات الإدارية.

وباستقراء النصوص القانونية توصلنا إلى أن العقوبات الإدارية شأنها شأن باقي العقوبات تصنف إلى عدة أنواع بالنظر للأساس الذي يبنى عليه التقسيم، والتصنيف السائد للعقوبات الإدارية يركز على مضمونها وهو ما يؤدي إلى التمييز بين العقوبات المالية والعقوبات غير المالية.

وهذا ما سنحاول البحث عنه بالتفصيل حيث قسمنا هذا الفصل على مبحثين المبحث الأول تطرقنا فيه إلى العقوبات الإدارية المالية والفصل الثاني العقوبات الإدارية غير المالية.

<sup>1</sup> صوالية عماد، الجزاءات الإدارية العامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص قانون إدارة عامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، الجزائر، 2013/2012، ص 45.

<sup>2</sup> راجع المادة (146) من الدستور الجزائري الصادر في 28 نوفمبر 1996 ج ر/رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996 المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ج ر/رقم 63 المؤرخة في 16 نوفمبر 2008 ينص على "يختص القضاة بإصدار الأحكام يمكن أن يعينهم في ذلك مساعدون شعبيون حسب الشروط التي يحددها القانون".

المبحث الأول: العقوبات الإدارية المالية

تعد الجزاءات الإدارية المالية أهم الجزاءات الإدارية التي تستعين بها الإدارة لمواجهة خرق بعض القوانين واللوائح.<sup>1</sup>

ولا يهمننا في هذا المجال إلا الجزاءات المالية العقابية، أي تلك الجزاءات المالية التي تهدف - كالجزاءات الجنائية- إلى تحقيق الردع العام والخاص وكذا تستبعد من هذا المجال كل الجزاءات المالية التي تفرض بهدف إصلاح الضرر أو إعادة الوضع على ما كان عليه قبل وقوع الجريمة إذ لا تهدف تلك الجزاءات -إلا بطريق غير مباشر- لمنع الأفعال غير المشروعة.

ومع ذلك، فينطوي الجزاء المالي بصفة عامة -وأية كانت الجهة التي تصدره، وأيا كان الشكل الذي يتخذه- على معنى العقوبة والردع، إذ يفرض -كقاعدة عامة- على كل شخص يصدر منه خطأ ما، يتمثل غالبا في إهماله مراعاة بعض القوانين واللوائح، فقد يهمل الشخص في تقديم مستندات معينة في الأوقات المحددة، أو يغفل إعلان بيانات معينة يتطلب القانون، فهنا يكون للإدارة أن تقرّر لمثل تلك الانتهاكات جزاءات مالية.

فالعقوبات المالية هي عقوبات ذات طابع نقدي، وذات قيمة مرتفعة غالبا لذا نجدها غالبا في مواد الضرائب والمرور.<sup>2</sup>

وتعد الغرامة الإدارية والمصادرة م أهم العقوبات الإدارية المالية وفي ذات الوقت من أهم مظاهر الردع الإداري.

لذا قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين، (المطلب الأول) تناولنا فيه الغرامة الإدارية و(المطلب الثاني) المصادرة الإدارية.

<sup>1</sup> أمين مصطفى مُجّد، مرجع سابق، ص230.

<sup>2</sup> محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص116.

### المطلب الأول: الغرامة الإدارية

تعد الغرامة الإدارية من أهم صور الجزاءات الإدارية المالية وأوسعها تطبيقاً في المخالفات ذات الطابع المالي والاقتصادي كالمخالفات المتعلقة بالجمارك والتموين والتسعير إضافة على تطبيقها في مجالات أخرى كالمنافسة والبيئة والمرور.<sup>1</sup>

سنتناول فيما يلي تعريف الغرامة الإدارية (الفرع الأول)، وشكل الغرامة الإدارية (الفرع الثاني)، ومعايير تقدير تلك الغرامة (الفرع الثالث)، والفرقة بين الغرامة الإدارية والغرامة الجنائية (الفرع الرابع).

### الفرع الأول: تعريف الغرامة الإدارية

تعرف الغرامة بكونها إلزام المحكوم عليه بأن يدفع إلى خزينة الحكومة مبلغاً مقدراً في الحكم وهي واجب على من تثبت إدانته بدفع مبلغ مالي بعنوان العقوبة الجزائية.

ومناطق الغرامة الإدارية مبلغ من النقود يصدر بتحديد قرار من السلطة المختصة يلزم المخالف بإدائه توفياً للملاحظة الجنائية كما هو الشأن بالنسبة للجرائم الجمركية والفيريبية والمرورية.<sup>2</sup>

والأصل في مقدار الغرامة أن يكون ثابتاً لكل مخالفة ترتكب كما في مخالفات المرور وإن كان يتم زيادة قيمتها بتكرار إثبات المخالفة إلا أنه استثناء مع ذلك فإن الغرامة قد تكون ذات طبيعة نسبية بالنظر لقيمة المخالفة كما هو الشأن بالنسبة للجرائم الجمركية.

ولتحقيق غاية الغرامة الإدارية الردعية فإنه يتعين ألا تقل قيمتها عن الفائدة المتحصلة عن الجريمة، أو إلا كان تحقيقها مرجو من مخالف إذا وقفت الجريمة عند الشروع في ارتكابها.

<sup>1</sup> وسام صبار العاني، مرجع سابق، ص 120.

<sup>2</sup> عباد قادة، دور القضاء الجزائري الجزائري في حماية البيئة، الجزء الثاني، (الجانب الإجرائي)، دون ذكر الطبعة، دار المهومة، الجزائر، 2018، ص 110.



فالغرامة المالية تعتبر الطريق البديل لبعض العقوبات الجزائية وفي بعض المجالات البسيطة. كما أنها الجزاء الوحيد للفعل مع الاحتفاظ بحق المتهم في الطعن أمام القضاء على القرار الصادر بفرض الغرامة.

### الفرع الثاني: شكل الغرامة الإدارية

المشروع الجزائري نجده يتماشى مع موقف المشرع الفرنسي، وبالرغم من عدم تبني كل منهما لنظام قانون العقوبات الإداري، إلا أن المشروع الجزائري يستعين بالغرامة الإدارية في مواضع مختلفة نذكر على سبيل المثال ما جاء به القانون رقم 08/04 المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية حيث نصت المادة 32 من القانون رقم 08/04 على: "يعاقب التجار الذين يمارسون أنشطة تجارية غير قارة دون التسجيل في السجل التجاري بغرامة من 50000 دج إلى 50000 دج".<sup>1</sup>

إضافة على المادة 37 التي نصت على "يعاقب على عدم تعديل بيانات مستخرج السجل التجاري في أجل ثلاثة (3) أشهر تبعا للتغيرات الطارئة على الوضع أو الحالة القانونية للتاجر، بغرامة من 10000 دج إلى 100000 دج والسحب المؤقت للسجل التجاري من قبل القاضي، إلى أن يسوي التاجر وضعيته".<sup>2</sup>

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

الأمر رقم 03/09 المتعلق بتنظيم حركة المرور وسلامتها، تضمن العديد من المخالفات والعقوبات المتمثلة في الغرامات الإدارية المالية أهمها:

<sup>1</sup> راجع المادة 32 من القانون رقم 04-08 المؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1425 الموافق لـ 14 غشت سنة 2004، يتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، (الجريدة الرسمية/العدد 52 الصادرة في 2004).

<sup>2</sup> راجع المادة 37 من القانون 08/04 المتعلق بشروط ممارسة الأنشطة التجارية، السالف الذكر، ص 08.

حيث نصت المادة 66 من الأمر 03/09 على "تصنف المخالفات للقواعد الخاصة بحركة المرور حسب خطورتها إلى أربع درجات:<sup>1</sup>

أ-المخالفات م الدرجة الأولى ويعاقب عليها بغرامة جزافية من 2000 دج إلى 2500 دج.

ب-المخالفات من الرجة الثانية ويعاقب عليها بغرامة جزافية من 2000 دج إلى 3000 دج.

ج-المخالفات من الدرجة الثالثة ويعاقب عليها بغرامة جزافية من 2000 دج إلى 4000 دج.

د-المخالفات من الدرجة الرابعة ويعاقب عليها بغرامة جزافية من 4000 دج إلى 6000 دج.

أما القانون رقم 05-17 الذي يعدل ويتمتع القانون رقم 01-14 والمتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، قد نصت المادة 06 من القانون رقم 05-17 المعدلة للمادتين 64 و 66 من قانون رقم 01/14على المخالفات للقواعد الخاصة بحركة المرور<sup>2</sup>

أ-المخالفات من الرجة الأولى، يعاقب عليها بغرامة جزافية تحدد ب2000 دج.

ب-المخالفات من الدرجة الثانية، يعاقب عليها بغرامة جزافية تحدد ب2500 دج.

ج-المخالفات ن الدرجة الثالثة، يعاقب عليها بغرامة جزافية تحدد ب3000 دج.

د-المخالفات من الدرجة الرابعة، يعاقب عليها بغرامة جزافية تحدد ب5000 دج.

<sup>1</sup> راجع المادة 66 من الأمر 03-09 المؤرخ في 29 رجب عام 1430 الموافق ل22 يوليو سنة 2009 يعدل ويتمم القانون رقم 01-14 المؤرخ في 29 جمادى الأولى عام 1422 الموافق ل19 غشت سنة 2001، المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، (الجريدة الرسمية العدد 45، الصادرة سنة 2009).

<sup>2</sup> راجع المادة 6 من القانون رقم 05-17 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1438 الموافق ل16 فبراير سنة 2007، يعدل ويتمم القانون رقم 01-14 المؤرخ في 29 جمادى الأولى عام 1422 الموافق ل19 غشت سنة 2001 والمتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها (الجريدة الرسمية/العدد 12، الصادرة سنة 2017).

وفي نطاق سلطات الضبط الاقتصادي حدد الأمر 03-03 المتعلق بالمناسبة الغرامات المالية المسلطة على العون الاقتصادي بمناسبة الممارسات المقيدة للمنافسة وفقا لنص المادة 14 بغرامة لا تفوق 12% من مبلغ رقم الأعمال من غير الرسوم المحققة للجزائر خلال السنة المالية وذلك وفق التعديل الصادر بالقانون 1208 الذي رفع النسبة التي كانت محددة بـ 07%<sup>1</sup>.

كما خول نفس القانون لمجلس المنافسة إقرار غرامات مالية لا تتجاوز مبلغ 500.000 دج بناء على تقرير مقرر من مؤسسات التي يتعهد بتقديم معلومات خاطئة أو غير كاملة بالنسبة للمعلومات المطلوبة أو يتهاون في تقديمها.

رفع المشرع الحد الأقصى للغرامة إلى 800.000 دج عند تعديل هذه المادة بموجب القانون رقم 08-12.

أما المصالحة فهي صورة من صور الغرامة المالية وتعتبر إيماء لإدارة طرف على آخر وهو ما يمثل نوعا من عقود الإذعان ومع أن الأمر بتعلق باتفاق إلا أنه يصدر به قرار إداري منفرد ويقتصر مجال المصالحة على الجرائم الجمركية أو الضريبية، وبالإضافة إلى صور الغرامة الإدارية التي تحددها الإدارة بإرادتها المنفردة وتلك التي تأخذ شكل المصالحة بينها وبين المخالف قد تتخذ الغرامة الإدارية أحيانا مضمون الغرامة دون إسمها ما في حال فرض زيادة في الرسوم والضرائب.<sup>2</sup>

وقد تصدى المجلس الدستوري الفرنسي لتكييف قرار الإدارة زيادة الرسوم أو الضرائب أو فرض فوائد تأخيرية على شخص معين ولم يعتبر ذلك من قبل الجزاء واعتبره ذات طابع تعريفي، كما تصدى لذات الموضوع معتما التفرقة بين الزيادة التي تعد عقوبة والزيادة التي تعد جزاء فإذا كانت هذه الزيادة تفرض بطريقة وتستند إلى معيار شخصي يتعلق بالسلوك الخاضع للقرار إياه، فإن ذلك الأمر يتعلق بجزاء إداري.

<sup>1</sup> زين ملوى، مرجع سابق، ص 433.

<sup>2</sup> صوالحية عماد، مرجع سابق، ص 48.

الفرع الثالث: معايير تقدير الغرامة الإدارية

تحدد تلك المعايير في درجة خطورة المخالفة ومدى ما بذله المخالف لتفادي أو لتقليل نتائج المخالفة بالإضافة إلى شخصية المخالف وظروفه المالية.

على أن يراعى أن تتجاوز الغرامة الفائدة المالية التي يحصل عليها المخالف من مخالفة.<sup>1</sup>

فهناك حد أدنى وحد أقصى للغرامة الإجبارية، قد تكون الغرامة في شكل ثابت كتعريفية محددة على سلوك كما في جرائم المرور، وقد يترك للإدارة سلطة تقديرية في تحديد مقدارها. وقد يحدد المشرع مقدار الغرامة كما في حالة الغرامة النسبية التي تعادل مثلين أو ثلاثة أمثال ضريبة المتهرب منها كما في جرائم التهريب الجمركي.

وكذلك في تقدير صاحب الشأن في رفض الغرامة الإدارية، اختلفت التشريعات المقارنة فانقسمت إلى طائفتين:<sup>2</sup>

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

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

الفرع الرابع: التفرقة بين الغرامة الإدارية والغرامة الجنائية

<sup>1</sup> محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص 121.

<sup>2</sup> عماد صوالحية، مرجع سابق، ص 49.

رغم أن الغرامة الإدارية تعد كالغرامة الجنائية جزءا ماليا يمثل في دفع مبلغ من النقود لصالح الخزانة العامة، إلا أن بينهما قمة فروقا يتمثل أهماه فيما يلي:<sup>1</sup>

فالغرامة الإدارية تحدد الإدارة مقدارها على أنه في حالة الطعن على القرار الصادر بها أمام القضاء فالمحكمة مختصة أن تعدل في مقدارها أما الغرامة الجنائية فلا تقرر إلا بواسطة القضاء.

الغرامة الجنائية يتحدد مقدارها بواسطة تعاون بين قيمتين أحدهما تمثل القيمة الأقصى والثاني الحد الأدنى بينما الغرامة الإدارية يتحدد مقدارها على نحو مختلف ومتنوع في آن واحد.

لا تأخذ الغرامة الإدارية في الاعتبار ظروف المتهم أو سوابقه وهي في ذلك تختلف عن الغرامة الجنائية، فالغرامة الإدارية تهتم بعنصر الردشسع أكثر من اهتمامها بتحقيق تفريد المعاملة العقابية، ومع ذلك فإنه يلزم توافر عنصر التناسب بين الغرامة وبين الخطأ الذي ينسب إلى التهم.

إذا كان يجوز وفق الغرامة الجنائية، فإن وقف التنفيذ لا يرد على الغرامة الإدارية ومع ذلك تسمح القواعد العامة بطلب وقف تنفيذ القرار الإداري بصفة مستعجلة من قاضي الموضوع لحين الفصل في الطعن على القرار الإداري الصادر بالغرامة الإدارية، حتى توافر في الطلب ركني الجديدة والاستعجال.

### المطلب الثاني: المصادرة الإدارية

ينبغي الإشارة إلى أن المصادرة الإدارية لا توجد إلا في الدول التي تأخذ بنظام العقوبات الإدارية كقانون مستقل له كيانه القائم بذاته، ولما كانت جزءا من الجزاءات المالية الإدارية إرتاب تقديمها كما هو الحال في الدول التي تأخذ بها.

<sup>1</sup> محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص 122.

وإذا كان الأصل أنه لا يقضي بالمصادرة كعقوبة جنائية إلا بواسطة المحاكم الجنائية إلا أنه طبقا لقانون العقوبات الإداري يكون للإدارة أن تقرر مصادرة كجزء إداري تحصيلي أو تتبعي أو أصلي لمواجهة بعض الجرائم الإدارية.<sup>1</sup>

تتمثل هذه العقوبة في وضع يد الدولة على أشياء مادية معينة كانت موضوعا للجريمة أو انتجب عنها أو استعملت أو يمكن استعمالها في ارتكابها، كما يمكن أن يكون محل مصادرة مبلغا ماليا مساويا لقيمة الشيء المادي الذي استحال وضع يد الدولة عليه.<sup>2</sup>

### الفرع الأول: تعريف المصادرة الإدارية

تعرف المصادرة على أنها نقل ملكية مال أو أكثر إلى الدولة فهي عقوبة نافذة للملكية جوهرها حلول الدولة محل محكوم عليه أو غيره في ملكية المال إذ أنها تعني نزع ملكية مال من صاحبه جبرا عنه وإضافته إلى ملك الدولة دون مقابل أو هي استحواذ الدولة على أموال مملوكة للغير قهرا وبلا مقابل إذا كانت أموال خاصة بجريمة اقترفت أو أنها من أشاد محرمة قانونا.

وقد عرفها المشرع الجزائري بعض المادة 15 من قانون العقوبات الجزائري بأنها الأيلولة النهائية إلى الدول المآل أو مجموعة أموال معينة أو ما يعادل قيمتها عند الاقتضاء.

وبناء على ما تقدم يمكن أن نميز بين المصادرة الجنائية وهي التي لا توقع إلا من سلطة قضائية بواسطة حكم جنائي وبناء على دعوى وإجراءات جنائية أما المصادرة القضائية فتقرر بواسطة سلطة إدارية وبناء على إجراءات إدارية وهي نادرة التطبيق.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> نسيغة فيصل، مرجع سابق، ص151.

<sup>2</sup> عباد قادة، مرجع سابق، ص114.

<sup>3</sup> سيغة فيصل، مرجع سابق، ص151.

بالنسبة للدول التي لم تأخذ بنظام عام للعقوبات الإدارية كما هو الحال عليه في الجزائر فالمصادرة فيها لا تكون فيها إلا بناء على حكم قضائي.

### الفرع الثاني: أنواع المصادرة الإدارية

المصادرة نوعان: مصادرة عامة ومصادرة خاصة

**أولا المصادرة العامة:** وهي نزع أموال المحكوم عليه جملة، وهي نادرة في التشريعات، وقد حرمت أغلبية الدساتير هذا النوع من المصادرة، لأن أثرها لا يقتصر على المحكوم عليه وحده، بل يتعدى إلى غيره من أفراد أسرته ومرتبطين معه بالعلاقات المالية.<sup>1</sup>

**ثانيا المصادرة الخاصة:** تأخذ بهذه المصادرة معظم التشريعات لعقوبة إضافية أو كتدبير احترازي، فالمصادرة عندما تصب على شيء يجوز التعامل فيه تعتبر عقوبة إضافية، بينما تكون تدابير إذا تعلقت بشيء لا يجوز التعامل فيه أو كان صيغة أو اقتناؤه أو بيعه أو استعماله غير مشروع وإذا لم يكن ملكا للمتهم أو لم تقض الملاحقة إلى الحكم.

ويعيب المصادرة أنها غير شخصية، لأن أثرها يتعدى الشخص المحكوم عليه، ويمتد إلى أسرته ومن يعولهم أو الذين يرتبطون بالمحكوم عليه بروابط مالية وتجارية.

### الفرع الثالث: صور المصادرة الإدارية

المصادرة وجوبية هي التي تقع على أشياء التي تعد صنعها أو اعتبارها أو بيعها أو استعمالها غير مشروع كمواد المخدرة والنقود المزيفة والموازين المغشوشة والأسلحة التي يتطلب القانون الترخيص

<sup>1</sup> محمد علي سالم عياد الحلبي، شرح قانون العقوبات، (القسم العام)، الطبعة الثالثة، دار الثقافة، عمان، 2011، ص510-

بها عند عدم وجود رخصة. بها وهذه مصادرات تعتبر أجزاء مفروضا للنظام العام ويجب الحكم بها ولو لم تكن أشياء ملكا للمتهم أو لم تقض الملاحقة بها إلى الحكم.<sup>1</sup>

أقر القانون الإيطالي 971/679 الصادرة كتدبير إداري كما أجاز القانون الألماني الصادر في 2 يناير سنة 1985 أن يتخذ قرار إداري بالمصادرة في الحالات التي يجبر فيها القانون ذلك (م 22) ومصادرة في القانون الإيطالي توقع عن عدم دفع الغرامة المالية.

فنصت المادة 25 من القانون الإيطالي على أن مصادرة الوجونية تتم في أحوال التي تشمل فيها صناعة الشيء أو استعماله أو حمله أو حيازته أو التصرف فيه مخالفة إدارية وذلك حتى ولو لم تعتبر الإدارة أمرا آخر بدفع غرامة مالية.

أما المصادرة الجوازية وهي التي تقع على أشياء أخرى المحتصاد عن الجريمة أو علاقتها بها وهي تعتبر عقوبات التعبيرية التي تسقط بسقوط الدعوى العامة أو العقوبة العامة، مع وجوب مراعاة حقوق الغير ذي النية الحسنة.

#### الفرع الرابع: الطبيعة القانونية للمصادرة الإدارية

ثار خلاف حول الطبيعة القانونية للمصادرة الإدارية هل تعود عقوبة جنائية كالمصادرة التي تقضي بها المحكمة الجنائية أم مجرد جزاء إداري، البعض يرى أن التميز بينهما لا يرجع إلى السلطة التي تصدر كلا منهما وإنما إلى طبيعة الجزاء الذاتية فالمصادرة الإدارية تعد عقوبة جنائية وإن صدرت من جهة إدارية لأنها تنطوي على معنى الردع والعقاب، أما الجزاء الإداري فهو إجراءات تتخذها الإدارة لتوقي وقوع الجرائم حفاظا على النظام العام.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> محمد علي السالم عباد الحلي، مرجع سابق، ص 512.

<sup>2</sup> وسام صبار العاني، مرجع سابق، ص 127.



فهنا نؤيد الرأي القائل أن المصادرة الإدارية هي جزء إداري له خاصية عقابية ولا يمكن أن يعد عقوبة جنائية لكون العقوبة الجنائية لا تقضي تبعا إلى السلطة القضائية فالمصادرة قد تكون عقوبة أو تدبير أو تعويضا ومع ذلك فلا يتغير مفهومها وعليه فالعقوبة الجنائية يصدر بها حكم قضائية بناء على دعوى وإجراءات قضائية، أما المصادرة الإدارية التي تفرضها الإدارة فلا تعد إلا جزء إداري عام له خاصية عقابية.

ويشترط المشروعية المصادرة الإدارية أن ينتمي الشيء محل المصادرة وقت صدور قرار المصادرة إلى المخالف وأن يشكل الشيء محل المصادرة خطرا على المجتمع أو يوجد احتمال استعماله في ارتكاب جريمة إدارية أو جنائية إضافة إلى توافر شروط التناسب بين المصادرة وخطورة الفعل ودرجة الخطأ المنسوب إلى الفاعل.

المبحث الثاني: العقوبات الإدارية غير المالية

تعد أغلب الجزاءات المقيدة أو المانعة للحقوق أفشى في وقعها من الجزاءات المالية بصفة عامة ولهذا فإن تبرير سلطة الإدارة في توقيع جزاءات إدارية ذات طبيعة مقيدة أو مانعة للحقوق بدور شاق بالمقارنة تبرير سلطتها بفرض جزاءات إدارية مالية خاصة وأن هذه الجزاءات تمس بشخص المخالف أكثر من مساسها بخدمته المالية الأمر الذي دفع بالتشريعات المقارنة والتشريع الجزائري إلى تقييد سلطة الإدارة بفرض تلك الجزاءات بضمانات قانونية متعددة لضمان مشروعيتها.<sup>1</sup>

وعليه كيف نظم المشرع الجزائري للجزاءات الإدارية المانعة والمقيدة للحقوق في منظومته القانونية وما هي هذه الإجراءات؟

باستقراء النصوص القانونية في التشريع الجزائري نجده ينص على مجموعة من الجزاءات الإدارية وستركز من خلال دراستها على أهمها والتي تتمثل أساسا في سحب التراخيص والغلق الإداري وقرارات الهدم في مجال العمران وهو ما سنتناوله من خلال هذا المطلب.

المطلب الأول: سحب التراخيص

يعد سحب التراخيص جزاء أيا كانت طبيعة توقعه السلطة القضائية أو الإدارة على كل من يمارس الحق الذي خوله له هذا الترخيص على نحو مخالف للقوات واللوائح، وقد يتمثل الترخيص في إلغاء ممارسة الحق بصفة نهائية أو وقف ممارسته لمدة مؤقتة.

وقبل الخوض في سحب الترخيص كعقوبة إدارية إرتأينا أنه من المفيد أولا التمييز بين انتهاء الترخيص وسحبه كعقوبة إدارية.

<sup>1</sup> أمين مصطفى مُجَّد، مرجع سابق، ص 244.

### الفرع الأول: انتهاء الترخيص

القاعدة العامة ينتهي مفعول الترخيص الإداري باعتباره عملا قانونيا نهاية طبيعية باستنفاد الفرص من إصداره ومنحه أي بانتهاء موضوعه وانقضاءه المدة المقررة لصلاحيته الترخيص أو لأسباب واقعية أو قانونية ترجع لإدارة المرخص له نفسه كالإهمال أو الترك أو التخلي عن الترخيص أو حالة ارتباط الترخيص بشرط فاسخ وهذا ما يؤدي إلى سقوطه قانونيا وهو ما سنوضحه.<sup>1</sup>

### أولا نهاية الترخيص نتيجة الإهمال والتماطل:

الأصل أن امتناع الأفراد عن تنفيذ القرارات الإدارية لا يؤدي إلى انتهاء مفعولها ولكن بالنسبة للقرارات التي تكون في مصلحة الشخص الذي صدرت في حقه ومنها قرار الترخيص الذي هو ممكنة للمرخص له بفعل شيء أكثر من أن يرتب في ذمته التزاما قانونيا فإنه يجب التمييز بين حالتين:<sup>2</sup>

**الحالة الأولى:** فمن بين أسباب انقضاء الترخيص الإداري وانتهاء أثره القانوني إهمال المرخص له استعمال الترخيص والزهد فيه بعدم مباشرة الأعمال المرخص بها خلال مدة ومنية معينة، والتخلي عنها بعد الشروع في ممارستها فعلا وهي في الغالب نهاية قانونية، حيث ينص القانون في بعض الحالات على اعتبار عدم ممارسة النشاط المرخص له لمدة معينة بمثابة لسقوط مفعول قرار الترخيص وانتهاء أثره القانوني.

فقد ينتهي الترخيص الإداري كما ينتهي أي قرار إداري فردي آخر تلقائيا إذا اقترن قرار الصادر به بأجل محدد لتفادي فإذا لم ينفذ قرار الترخيص أي إذا لم يشرع المرخص له في ممارسة

<sup>1</sup> دليلة يونس، بسحب أو إلغاء التراخيص الإدارية في التشريع، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص القانون الإداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الغري تبلي تبسة، الجزائر، 2022/2021، ص21.

<sup>2</sup> حيدور جلول، الرخصة الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع قانون الإدارة العامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي إلياس سيدي بلعباس، الجزائر، 2017/2016، ص71.

النشاط المرخص له خلال تلك المدة المحددة في متن القرار الصادر به الرخصة فإن هذا الأخير يقتضي بقوة القانون بفوات المدة دون تنفذه بعدما حل أجل نفاذه مثال ذلك.<sup>1</sup>

ما قضت به المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 416/41 لسنة 1916 المحدد لشروط إحداث المنشآت الرياضية واستغلالها من أنه يلعب على افتتاح المنشأة الرياضية أي تشعلها والشروع في استغلالها عمليا بقرار من الوالي بعد مراقبة ميدانية تجريبها المصالح المختصة على المستوى المحلي المؤهلة لذلك والمحددة في المادة 3 من ذات المرسوم، والالتزام بنفس الشروط الواردة في دفتر الشروط وترسل لهذا الغرض للمؤسس مذكرة مسببة في ظرف أقصاه ثمانية (08) أيام يتعين على صاحب المنشأة المرخص له الامتثال لها في مدة لا تتجاوز ستة (06) أشهر وإسقاط حقه في الاستغلال الفعلي للمنشأة الرياضية المذكورة.

ومن هذا القبيل نصت عليه المادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 2000-46 المؤرخ في أول مارس سنة 2000 الذي يعرف المؤسسات الفندقية ويحدد تنظيمها وسيرها وكيفيات استغلالها من أنه: "يجب على صاحب رخصة استغل المؤسسة الفندقية الشروع في النشاط في أجل أقصاه ستة (06) أشهر ابتداء من تاريخ استلامه إياها" لتصنيف المادة 27 بعدها أنه: "إذ لم يشرع صاحب النشاط في الأجل المحدد أعلاه يتعين على السلطة المانحة إعداره للشروع في استغلال المؤسسة الفندقية في أجل ستة (06) أشهر.

وإذا اقتضى هذا الأجل ولم يمثل للأوامر المنصوص عليها في أحكام الفقرة المذكورة أعلاه تعلن السلطة سحب الرخصة بنفس الأشكال التي منحت بها.

**الحالة الثانية:** ومن صاحب أو منظور آخر، وحتى مع القول أن قرار الترخيص برغم كونه يمنح مكانة للمرخص له بفعل شيء أكثر من أن يرتب في ذمته التزاما قانونيا وأنه يمكنه التخلي في آخر لحظة عن

<sup>1</sup> عزاوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2004/2005، ص 314-315.

ممارسة النشاط المرخص به، عكس القاعدة بالنسبة للقرار الإداري الأمر، فنقول: رغم ذلك فإن التخلي عن الترخيص لا تمر دائما من الناحية القانونية البحتة دون تبعات وآثار قانونية سلبية، أهمها كما في قضية الحال انتهاء مفعول الترخيص بالترك والإهمال، بحيث لا يصلح التمسك به لاحقا المسند من قبل المستفيد، لا في مواجهة الغير ولا الإدارة المانحة أو الإدارات الأخرى.

بل أكثر من ذلك يلزم المشرع المرخص له في بعض الحالات بتبليغ الجهة المانحة قبل التخلي عن الترخيص لسبب بسيط وهو اتصال الترخيص بالدور الرقابي والتنظيمي الذي تقوم به السلطة الإدارية في مجال ممارسة الأفراد لبعض أنشطتهم وأعمالهم وحررياتهم ذات البعد والتأثير الاجتماعي، ولعلاقتها هي الأخرى بالنظام العام في أحد مظاهره، أولا اتصال النشاط المرخص به باستعمال المال العام فحمايته وصيانته هو والنظام العام احد أهم أهداف الضبط الإداري.

### ثانيا نهاية الترخيص نتيجة تحقق الشرط الفاسخ:

من الشروط الفاسخة أن تمنح الإدارة ترخيصا وتعلق استمرار نفاذه على بقاء حالة واقعية أو قانونية معينة، فإذا زالت تلك الحالة أنقضى أثر القرار.

كشرك التزام المرخص له بالشروع في نفذ محل قرار الترخيص والاستمرار فيه، فإذا ل يشرع في نفذه في الآجال المقدمة له عدتار حاله فيسقط قرار الترخيص بذلك لتحقق واقعة عدم الشروع في التنفيذ ومثال ذلك، رخصة التجزئة تعتبر ملغاة تلقائيا إذا لم يتم الشروع في أشغال التهيئة في أجل مدته ثلاث سنوات من تاريخ تبليغها إلى المرخص له ومن ذلك أيضا اعتبار رخصة حمل أو اقتناء أو حيازة السلاح باطلة عندما يفقد أصحابها الشروط اللازمة لتحقيقها.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> حيدور جلول، مرجع سابق، ص72.

الفرع الثاني: سحب التراخيص من طرف السلطات الإدارية المستقلة

خول المشرع الجزائري بموجب النصوص القانونية المنظمة لهذه السلطات من أجل ضبط النشاط الذي تشرف عليه سلطة توقيع العقوبات على المتعامل الاقتصادي الذي يثبت قيامه بمخالفة الأنظمة والقوانين المنظمة للنشاط وقد تصنف هذه العقوبات إلى عقوبات مالية وعقوبات سالبة للحقوق تطبق على الأشخاص الطبيعيين أو على المتعاملين بصفتهم أشخاص اعتبارية وتتجلى هذه العقوبات غالباً في: سحب الترخيص في عدة مجالات أهمها: البريد والمواصلات، مجال النقد والقرض، مجال حماية المستهلك، المناجم.<sup>1</sup>

وفي هذا الخصوص تخصص سلطة ضبط البريد والمواصلات السلوكية واللاسلكية التي تم إنشائها بموجب القانون رقم 03-2000، الملغى بموجب القانون رقم 18-04، المحدد للقواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية، بسحب الرخصة حيث نصت المادة 127 من القانون رقم 18-04 على:<sup>2</sup> "عندما لا يحترم المتعامل المستفيد من رخصة إنشاء واستغلال شبكات الاتصالات الإلكترونية المفتوحة للجمهور الشروط المفروضة عليه بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية أو القرارات التي تتخذها سلطة الضبط، تعذر هذه الأخيرة بالامتثال لهذه الشروط في أجل ثلاثين (30) يوماً.

كما نصت المادة 127/القانون 5 على: "إذا تبادى المتعامل في عدم الامتثال لشروط الإعذار رغم تطبيق العقوبات المالية يتخذ الوزير المكلف بالاتصالات الإلكترونية ضده وعلى نفقته بموجب قرار مسبب وبناء على اقتراح من سلطة الضبط، إحدى العقوبتين الآتيتين:<sup>3</sup>

<sup>1</sup> عبد الله حنفي، السلطات الإدارية المستقلة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، دون ذكر الطبعة، القاهرة، 2000، ص 72.

<sup>2</sup> راجع م 127 من قانون رقم 18-04 المؤرخ في 24 شعبان عام 1439 الموافق ل 10 مايو سنة 2018، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية (الجريدة الرسمية/العدد 27 الصادرة سنة 2018).

1- <sup>3</sup> راجع المادة 127/ف من القانون 18-04 الذي يحدد القواعد المتعلقة بالبنك والاتصالات الإلكترونية، السابق

الذكر، ص 24.

التعليق الكلي أو الجزئي لهذه الرخصة لمدة أقصاها ثلاثون (30) يوما.

التعليق المؤقت لهذه الرخصة لمدة تتراوح ما بين شهر (1) إلى ثلاثة (3) أشهر أو تخفيض مدتها في حدود سنة.

إذ لم يمثل المتعامل عند انقضاء هذه الآجال، يمكن أن تتخذ ضده قرار سحب كفائي للرخصة في نفس الأشكال المتبعة في منحها.

في حين نصت المادة 128 من نفس القانون على: "لا تطبق العقوبات المنصوص عليها في المادة 127 أعلاه على المعني غلا بعد إبلاغه بالمأخذ الموجهة إليه وإطلاعه على الملف وتقديم مبرراته كتابة خلال أجل لا يتعدى (30) يوما، ابتداء من تاريخ تبليغ المأخذ.<sup>1</sup>

لا يمكن سحب الرخصة إلا في الحالات الآتية:

- ❖ عدم الاحترام المستمر والمؤكد لصاحبها للالتزامات الأساسية المنصوص عليها في هذا القانون.
- ❖ عدم دفع الحقوق أو الرسوم أو الضرائب المترتبة عليها.
- ❖ إثبات عدم كفاءة صاحبها لاستغلال الرخصة بطريقة فعالة خصوصا في حالة الحل المسبق أو التصفية القضائية أو إفلاس صاحبها.

وفي حالة انتهاك المقتضيات التي يتطلبها الدفاع الوطني والأمن العمومي، تكون سلطة الضبط مؤهلة للتعلق الفوري للرخصة، بعد إعلام الوزير المكلف بالاتصالات الإلكترونية.

<sup>1</sup> راجع المادة 128 من ق 18-04 الذي يحدد الحقوق المتعلقة بالترك والاتصالات الإلكترونية سالف الذكر، ص25.

وتكون التجهيزات موضوع الرخصة، محل تدابير تحفظ يطبقها التشريع المعمول به، في انتظار البث في قرار التعليق.<sup>1</sup>

وكذلك ما نصت عليه المادة 114 من الأمر 03-11 الذي يتعلق بالنقد والقرض إذا أخل بنك او مؤسسة مالية بأحد الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بنشاطه أو لم يأخذ في الحسبان التحذير، يمكن اللجنة أن تقضي بإحدى العقوبات الآتية:<sup>2</sup>

1- الإنذار.

2- التوبيخ.

3- المنع من ممارسة بعض العمليات وغيرها من أنواع الحد من ممارسة النشاط.

4- التوقيف المؤقت لمسير أو أكثر من تعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو عدم تعيينه.

5- إعفاء مهام شخص أو أكثر من هؤلاء الأشخاص أنفسهم مع تعيين قائم بالإدارة مؤقتا أو عدم تعيينه.

6- سحب الاعتماد.

ما يفهم من هذه المادة دور السلطات الإدارية المستقلة في مجال النقد والقرض يتمثل في سحب الاعتماد الذي يعتبر عقوبة من عقوبات سحب الترخيص.

تتعدد الهيئات الإدارية المستقلة في مجال الإعلام وعلى وجه الخصوص في نطاق السمعي البصري، ونذكر على سبيل المثال الوضع في فرنسا والجزائر كالاتي:

<sup>1</sup> راجع مادة 129 من ق 18-04 الذي يحدد القواعد المتعلقة بالبنك والاتصالات الإلكترونية سالف الذكر، ص25.

<sup>2</sup> راجع المادة 114 من الأمر 03-11 المؤرخ في 24 جمادى الثانية عام 1424 الموافق ل26 غشت سنة 2003، يتعلق بالنقد والقرض (الجريدة الرسمية/العدد52 الصادرة سنة 2003).



المجلس الأعلى للسمعي البصري بفرنسا: تم إحداث المجلس الأعلى السمعي البصري لتولي سلطة الضبط وفقا للصلاحيات المخولة التي يمكن تلخيصها في جزاءات إدارية في حالة مخالفة التشريع وهي تشمل طبقا للقانون المؤرخ في 17 جانفي 1989 أساسا:<sup>1</sup>

- ❖ إصدار إنذارات.
- ❖ فرض غرامات.
- ❖ سحب التراخيص.
- ❖ توجه تنبيهات.
- ❖ توقيع جزء من البرنامج.
- ❖ توقيع عقوبة مالية تقدر ب3% من رقم الأعمال 5% في حالة العود.
- ❖ إلغاء التراخيص.

أما في التشريع الجزائري تضمنت لأحكام القانون المتعلق بالنشاط السمعي البصري بدوره جزاءات إدارية تتحدد في:

الإعذار في حالة احترام المستغل لخدمة الاتصال السمعي البصري للشروط الواردة في النصوص التشريعية التنظيمية (المادة 988 من قانون 14-04).

إصدار بموجب قرار عقوبة مالية يحدد مبلغها بين إثنين (2) وخمسة (5) ملايين بالمائة من رقم الأعمال المحقق خلال آخر نشاط مغلق محسوب على فترة اثنتي عشر (12)، وفي حالة عدم وجود نشاط سابق يسمح على أساسه بتحديد مبلغ العقوبة المالية، يحدد هذا المبلغ بحيث لا يتجاوز مليوني دينار (2.000.000 دج) المادة 100 من القانون 14-04.

التعليق الجزئي أو الكلي للبرنامج لمدة لا تتجاوز الشهر.

<sup>1</sup> زين ميلوى، مرجع سابق، ص 433-434-435.

تعليق الرخصة عن كل إخلال غير مرتبط بمحتوى البرنامج لمدة لا تتجاوز الشهر (المادة 101 من القانون 04-14).

والجدير بالذكر أن المشرع خول لسلطة ضبط السمععي البصري، بعد إشعار السلطة المانحة للرخصة، للقيام بالتعليق الفوري للرخصة دون إعدار مسبق وقبل قرار سحبها، في الحالتين الآتيتين:

1- عند الإخلال بمقتضيات الدفاع والأمن الوطنيين.

عند الإخلال بالنظام العام والآداب العام.

ويعتبر سحب التراخيص من أخطر الجزاءات الإدارية في مجال حماية البيئة ذلك أنق يقضي إلى حظر النشاط كفاثيا وتجريد المستعمل من رخصة مزاولة على اعتبار أن الحق في التنمية والتطور والازدهار يتوقف على مدى احترام حقوق الأفراد الآخرين وفي الأجيال القادمة في العيش في بيئة سليمة.<sup>1</sup>

وتطبيقات هذا النظام في التشريع الجزائري كثيرة نذكر منها:

ما نصت عليه المادة 87 من قانون 05-12، المتعلق بالمياه، المعدل والمتمم بقولها: "تلغى الرخصة أو امتياز الموارد المائية بدون تعويض بعد إعدار يوجه لصاحب الرخصة أو الامتياز في حالة عدم مراعاة الشروط والالتزامات المترتبة على أحكام هذا القانون والنصوص التنظيمية المتخذة لتطبيقه وكذا الرخصة أو دفتر الشروط".

كما نص عليه المنظم في مجال مراقبة المنشآت المصنفة وذلك بعد إعدار المنشأة وإعطائها مهلة زمنية كافية لتصحيح الاختلالات التي ظهرت على نشاطها، وبعد ستة (06) أشهر من انقضاء

<sup>1</sup> العربي مداح، الجزاءات الإدارية والمالية لحماية البيئة في التشريع الجزائري، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مجلد 11، العدد 01، جامعة تيارت، الجزائر، 2021، ص183.

هذا الأجل وإذا لم يتم المستغل بالتزاماته تقوم الجهة الإدارية المختصة حسب الحالة بسحب رخصة الاستغلال، وهو ما تلمسه نص المادة 23 ق 2 من المرسوم التنفيذي رقم 198/06.

وعموما فإن سحب الرخصة يتم طبقا لقاعدة توازي الأشكال بموجب قرار إداري قابل للطعن أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة، ويكون إما بقرار وزاري من الوزير المكلف بالبيئة/أو قرار مشترك بين الوزير المكلف بالبيئة والوزير المعني بالنسبة للمؤسسات المصنفة من الفئة الأولى، أو بموجب قرار من الوالي المختص إقليميا بالنسبة للمؤسسات المصنفة من الفئة الثانية، أو بموجب قرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليميا بالنسبة للمؤسسات المصنفة من الفئة الثالثة. كما يمكن للسلطة الإدارية المختصة أن يغلق الترخيص المنجمي أو تسحبه من صاحبه في الحالات الآتية:<sup>1</sup>

- ❖ عدم تقديم طلب تجديد الترخيص المنجمي كما هو منصوص عليه في المادة 82 أعل 8.
- ❖ مخالفة أحكام هذا القانون ونصوصه التطبيقية في إطار ممارسة نشاطه المنجمي.
- ❖ عدم احترام قواعد الفن المنجمي وشروط الأمن وحماية البيئة.
- ❖ التنازل أو التحويل جزئيا أو كليا للحقوق المنجمية خرقا لأحكام هذا القانون.
- ❖ نقص ملحوظ في عملية الاستغلال يناقض إمكانيات المكنم المنجمي.
- ❖ غياب النشاط المتواصل للاستغلال الذي يناقض إمكانيات المكنم المنجمي.
- ❖ استغلال المكنم المنجمي بطريقة تعدد حفظه.
- ❖ تنفيذ غير كاف للالتزامات التي تعهد بها تلك المحددة في الترخيص المنجمي ودفتر الأعباء.
- ❖ فقدان القرارات التقنية أو المالية التي كانت أثناء منح الترخيص المنجمي تضمن التنفيذ الجيد للعمليات من طرف صاحب الترخيص.

<sup>1</sup> راجع المادة 83 من قانون رقم 14-05 المؤرخ في 24 ربيع الثاني عام 1435 الموافق لـ 24 فبراير سنة 2014، يتضمن قانون المناجم(الجريدة الرسمية/العدد 18 الصادرة سنة 2014).

- ❖ عدم دفع الرسوم والأتاوي وكذا عند الاقتضاء التصحيحات التي تم القيام بها.
- ❖ ممارسة نشاط الاستغلال خارج حدود المحيط المنجمي الممنوح أو استخراج مواد معينة أو متحجرة غير مذكورة في الترخيص المنجمي.
- ❖ عدم الشروع في الأشغال ستة (6) أشهر بعد منح ترخيص البحث المنجمي وإثني عشر (12) شهر بعد منح ترخيص الاستغلال المنجمي.

### الفرع الثالث: سحب الترخيص من طرف السلطات الإدارية التقليدية

تختص السلطات الإدارية التقليدية بسحب الرخصة التي منحتها للمرخص له من أجل ممارسة النشاط المكلف للمراقبة في حالة مخالفة الالتزامات المفروضة عليه ويكون في عدة مجالات: مجال الضرائب، حماية المستهلك، قانون المرور).

بحيث يختص وزير الصحة مثل، سحب الترخيص باستعمال المخدرات والمؤثرات العقلية لأغراض طبية و عملية في حالة عدم احترام النصوص التشريعية والتنظيمية، وهو ما قضت به المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 07-228 الذي يحدد كفاءات منح الترخيص باستعمال المخدرات والمؤثرات العقلية لأغراض طبية أو علمية والتي جاء فيها ما يلي: " يتم سحب الترخيص من قبل الوزير المكلف بالصحة ف حالة عدم احترام أحكام هذا المرسوم أو بسبب الحكم على المعني بسبب جريمة من الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم 04-18...." كما يختص الوزير المكلف بالثقافة بالسحب النهائي لرخصة ممارسة النشاط المتعلق بالاستغلال السينمائي، في حالة عرض فيلم دون الحصول على التأشيرة.<sup>1</sup>

إضافة إلى قانون المرور الذي يعتبر من أكثر القوانين التي تتيح للإدارة استعمال سلطتها في مواجهة الأفراد الذين لا يحترمون قواعد المرور والتي تحافظ على سلامة وأمن مستعملي الطرقات.

<sup>1</sup> حيدر جلول، رجع سابق، ص 81.

حيث خول المشرع الجزائري للإدارة اللجوء إلى سحب رخصة السياقة في حالات محددة وهذا ما جاءت به المادة 93 في فقرتها الخامسة من الأمر رقم 03-09 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها التي تنص على "ومع انقضاء هذا الأجل، وفي حالة دفع الغرامة الجزافية بمجدها الأدنى، يرفع مبلغ الغرامة الجزافية<sup>1</sup> بمجدها الأقصى وتقوم لجنة التعليق المختصة بتعليق رخصة السياقة لمدة شهرين (2).

أو يكون التعليق من ثلاثة (3) أشهر حسب الحالات وهذا ما نصت عليه المادة 96 من الأمر 03-09" تحدد مدة التعليق رخصة السياقة بثلاثة (3) أشهر في الحالات المنصوص عليها في الحالات 1 إلى 10 من النقطة ج وبسته (6) أشهر في الحالات المنصوص عليها في الحالات 1 إلى 17 من النقطة د من المادة 66 أعلا<sup>2</sup>.

أما القانون رقم 05-17 المعدل والمتمم للقانون رقم 01-14 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها يعتمد على نظام الرخصة بالنقاط حيث تنص المادة 62 مكرر على عندما يرتكب السائق إحدى المخالفات لحركة المرور المذكورة في الفصل السادس من هذا القانون، يتم سحب النقاط حسب الجدول أدناه:<sup>3</sup>

با لنسبة للمخالفات من الدرجة الأولى: نقطة واحدة، باستثناء المخالفات المذكورة في المعطيات (1 و 5 و 7).

بالنسبة للمخالفات من الدرجة الثانية: نقطتان (2).

بالنسبة للمخالفات من الدرجة الثالثة: 4 نقاط.

بالنسبة للمخالفات من الدرجة الرابعة: 6 نقاط.

<sup>1</sup> راجع المادة 93 من الأمر رقم 03-09 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق و سلامتها، المرجع السابق.

<sup>2</sup> راجع المادة 96 من الأمر رقم 03-09، المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق و سلامتها، المرجع السابق.

<sup>3</sup> راجع المادة 62 مكرر رقم 05-17، المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق و سلامتها، مرجع سابق.

بالنسبة للجنح: 10 نقاط، باستثناء الجرح المذكورة في المواد 78 و80 و81 و82 و87 (الفقرة الأولى) و88 و90.

أما في فقرتها الثانية نصت على "في حالة عدم دفع الغرامة الجزافية المتعلقة بالمخالفات، يتم سحب نقطتين تلقائيا بعد أجل خمسة واربعين (45) يوما، ابتداء من تاريخ معاينة المخالفة.

ونصت المادة 62 مكرر 5 من القانون 05-17 في فقرتها الأولى على "بعد نفاذ كل النقاط، تصبح رخصة السياقة غير صالحة تلقائيا. ويتعين على المعني إعادة رخصة سياقته على المصالح المؤهلة التابعة للوزارة المكلفة بالداخلية.<sup>1</sup>

أما في فقرتها الثانية نصت على "وبعد انتهاء أجل (6) أشهر، ابتداء من تاريخ إعادة الرخصة على المصالح المؤهلة، يمكن المهني طلب الحصول على رخصة سياقة جديدة تخضع للفترة الاختيارية. ويرفع هذا الأجل إلى سنة في حالة ما إذا كانت رخصة محل عدم الصلاحية مرت خلال فترة (5) سنوات.

أما في مجال حماية المستهلك يتم اتخاذ تدابير تحفظية وردعية، ففي حالة عدم مطابقة المنتج للمواصفات القانونية، يقوم الأعوان بإجراءات السحب المؤقت أو النهائي.<sup>2</sup>

السحب المؤقت يكون في حالة المنتج أو مقدم الخدمة من التصرف في المنتج أو أداء الخدمة طيلة الفترة التي تستغرقها عملية إجراء الفحوصات والتحليل.

وقد ربط المشرع إجراء السحب المؤقت في حالة ما أثارت المنتجات فعل شكوكا لدى أعوان الرقابة بعدم مطابقتها، سواء قبل فحصها أو بعد اقتطاع العينات.

<sup>1</sup> راجع المادة 62 مكرر 5 من القانون رقم 05-17 المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق و سلامتها، مرجع سابق.  
<sup>2</sup> سورية ديش، الجزاءات في قانون العقوبات الإداري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص التجريم في الصفقات العمومية، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي لياس سيدي بلعباس، الجزائر، 2019/2018، ص242-243-244.

حيث عرفت المادة 1/24 من المرسوم 90-39 المتعلق بمراقبة الجودة وقمع الغش .

السحب المؤقت أنه، منع حائز المنتج أو مقدم خدمة معينة من التصرف في ذلك المنتج الذي أشار شكوكا لدى أعوان الرقابة بعد فحصه أو بعد اقتطاع العينات كونها غير مطابقة.

وتجدر الإشارة أن السحب المؤقت يمكن تطبيقه على مجموعة من المنتجات، كالمنتجات المشتبهة بالتقليد، ويجب في كل الأحوال أن تجري عليها فحوص تكميلية من شأنها أن تثبت توفرها على المواصفات التي يجب أن تتوفر فيها قانونا.

ويتم السحب بموجب محضر، مع تشميع المنتجات المشتبه فيها وتوضع تحت حراسة المتدخل المعني.

وينتهي السحب إذا تبين أن المنتج مطابق، وكذلك إذا لم يتم القيام بالفحوصات في ظرف 07 أيام، خلافا للفقرة الرابعة من المادة 24 من المرسوم التنفيذي 90-39 التي حددت الأجل ب15 يوما.

أما السحب النهائي يكون في حالة سحب ثبوت خطورة منتج معين معروض للاستهلاك ويجوي على خطر، يهدد صحة وأمن المستهلك، وعندما يتعذر مطابقته، فأن السلطة الإدارية تأمر بسحب المنتج نهائيا.

ولا يمكن اتخاذ السحب النهائي للمنتج إلا بناء على ترخيص من القاضي الجزائري كأصل عام، ولكن الإدارة يمكنها أن تأمر على نفقة ومسئولية المنتج الحالي، إعادة توجيهه إلى هيئة عمومية ذات منفعة عامة إذا كان قابل للاستهلاك، أما إذا تبين أن المنتج مقلد أو غير صالح للاستهلاك فيتم إتلافه.

### المطلب الثاني: الغلق الإداري

يعد الغلق الإداري من الجزاءات الإدارية القاسية كونه يعطي للإدارة الحق في منح المنشأة المخالفة من مزاوله نشاطها طيلة مدة الغلق، مما يجعلها تعاني من خسائر مالية كبيرة، تردعها عن تكرار هذه المخالفات، ويتم الغلق بقرار إداري تصدره الجهة الإدارية المختصة، استنادا لنص القانون دون حاجة لانتظار دعم قضائي بذلك.<sup>1</sup>

فمن خلال هذا المطلب سنتطرق على تعريف الغلق الإداري (الفرع الأول) وصور الغلق (الفرع الثاني) ونتائج الغلق (الفرع الثالث).

#### الفرع الأول: تعريف الغلق الإداري

يقصد بالغلق الإداري ذلك الإجراء الذي تتخذه السلطة الإدارية المختصة في إطار صلاحيتها القانونية والذي بموجبه تعمد إلى غلق المحل ذي الاستعمال المهني أو التجاري أو وقف تسييره بصفة مؤقتة أو نهائية ابتغاء عقاب صاحبه أو حملة للامتثال لأحكام القانون أو حماية النظام العام.<sup>2</sup>

أو هو عبارة عن جزاء إداري يصدر من جهة إدارية مختصة وينطوي على غلق المنشأة عندما تخالف القانون دون انتظار المحاكمة الجنائية ويصدر بذلك قرار إداري بالغلق، ورغم أن غلق المنشأة يصيب المخالف في ذمته المالية إذ نتقطع إرادته إلا أن قرار غلق المنشأة ينصب في جانبه الأكبر على تقييد أو منع حق الفرد في استغلال المنشأة التي يملكها أو يستأجرها لتحقيق الأهداف التي يسعى إليها.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> وسام صبار العاني، مرجع سابق، ص 139.

<sup>2</sup> لحسين بن شيخ آت ملويا، تطبيقات المنازعات الإدارية، الجزء الثاني، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، دون ذكر الطبعة، الجزائر، 2018، ص 33.

<sup>3</sup> وسام صبار العاني، مرجع سابق، ص 140.



ويختلف غلق المنشأة عن سحب الترخيص، إذ يعد هذا الأخير أوسع مجالا من غلق المنشأة لأنه يتمتع عن المحكوم عليه بمزاولة عمله ليس فقط بالنسبة للمنشأة التي تقرر إغلاقها بل وفي أية منشأة أخرى من طبيعتها.<sup>1</sup>

وتجدر الإشارة إلى أن الإدارة لا تلجأ إلى جزاء غلق المنشأة إلا إذا لم يجد الإنذار أو التنبيه مجال للتطبيق والاستجابة في الأحوال التي نص عليها القانون.

واختلف الفقهاء في تحديد الطبيعة القانونية للغلق الإداري فيها إذا كان يعد عقوبة خالصة أم تدبير احترازي، وهنا يمكننا تأييد الرأي القائل بأن الغلق الإداري جزاء له طبيعة خاصة تجمع بين خصائص كل من العقوبة والتدبير الاحترازي فإنه وإن كانت تغلب عليه طبيعة التدبير الاحترازي إلا أنه يفرض في حالات عديدة يحمل في طياته معنى العقاب وخاصة في الحالات التي يقرر فيها كجزاء وحيد.

### الفرع الثاني: صور الغلق

إن قرار الغلق الإداري هو إجراء يتدرج بين صفة الجزاء الإداري وبين تدابير الضبط الإدارية وفقا لما يقتضيه الواقع داخل المجتمع.

ونجد أن الأمر رقم 41/75 المؤرخ في 17 يونيو 1975 المتعلق باستغلال محلات بيع المشروبات، ينص على أنه غلق تلك المحلات من اختصاص كل من الوالي، وزير الداخلية، وكذا بحكم من الجهات القضائية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> فاضل إلهام، العقوبات الإدارية لمواجهة خطر المنشآت المصنفة البيئية في التشريع الجزائري، مجلة السياسة والقانون، جامعة 8 ماي 1945 قالمة، الجزائر، العدد 09، جوان 2013، ص 318-319.

<sup>2</sup> صوالحية عماد، مرجع سابق، ص 65.

أولا الغلق بقرار من الوالي:

يمكن للوالي الأمر بإغلاق محلات بيع المشروبات والمطاعم طبقا للمادة 10 من الأمر 41/75 لمدة لا تتجاوز ستة (06) أشهر وهذا لواحد من السببين أدناه:

إما من جراء مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بهذه المحلات مثل: استخدام صاحب العمل للقصر في محله أو النساء باستثناء زوجته....إلخ.

وإما يقصد المحافظة على النظام العام والصحة والآداب والعامّة وتحويل ذلك المحل إلى محل للدعارة أو مكان لاجتماع المجرمين أو بيع المخدرات فيه، فهنا باستطاعة الوالي وبناء على تقرير مصالح الأمن المختصة المعانين لتلك المخالفات، أن يأمر بغلق المحل لمدة لا تزيد عن ستة (06) أشهر.

يمكن للوالي المختص إقليميا بناء على اقتراح من المدير الولائي المكلف بالتجارة أن يتخذ بموجبي قرار إجراءات غلق إدارية للمحلات التجارية لمدة أقصاها (60) يوما.<sup>1</sup>

ثانيا الغلق بقرار من وزير الداخلية:

أجازت المادة 11 من الأمر 41/75 لوزير الداخلية الأمر بغلق محلات بيه المشروبات والمطاعم لمدة تتراوح ما بين ستة (6) أشهر وسنة واحدة لنفس الأسباب المذكورة أعلاه بخصوص الأمر الصادر من الوالي بالغلق، وعلى ذلك فالوالي له صلاحية الغلق لمدة تتراوح بين ستة أشهر وسنة، أي لا تتجاوز مدة السنة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> راجع المادة 10 من القانون 10-06 المؤرخ في 5 رمضان عام 1431 الموافق ل15 غشت سنة 2010، يعدل ويتمم القانون رقم 04-02 المؤرخ في 5 جمادى الأولى عام 1425 الموافق ل23 يونيو سنة 2004 الذي يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية، (الجريدة الرسمية/العدد 46 الصادرة سنة 2010).

<sup>2</sup> صوالحية عماد، مرجع سابق، ص67.

وعلى ذلك فإذا غلق الوالي محلات من تلك المذكورة لمدة ستة (6) أشهر وإن انتهت تلك المدة وأراد تمجدها لمدة ستة أشهر أخرى فعليه اللجوء إلى وزير الداخلية الذي له صلاحية تمديد تلم المدة على أن لا تتجاوز مدة الغلق سنة واحدة.

### ثالثا الغلق بحكم صادر من الجهات القضائية

أجازت المادة 12 من الأمر رقم 41/75 المؤرخ في 17 جوان 1975 المتعلق باستغلال محلات بيع المشروبات وتمثل في مدة تتجاوز السنة الواحدة فلا وزير الداخلية ولا الوالي باستطاعته الأمر بغلق تلك المحلات لمدة تتجاوز السنة، بل القضاء وحده له تلك الصلاحية.

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

وباستطاعة المحكمة أيضا أن تأمر بالغلق النهائي للمحلات وكذا بحرمان البائع من ممارسة معنية بصفة نهائية وهذه الإجراءات تعد حقيقة عقوبات تكميلية للعقوبة الأصلية المتمثلة في الحبس والغرامة.<sup>1</sup>

### الفرع الثالث: نتائج الغلق

ينتج عن الغلق منع المخالف من مزاوله نفس المهنة أو النشاط بذلك المحل، كما يسري المنع في حق الشخص المعنوي أو الهيئة التي كان ينتمي إليها المخالف أو كان يعمل لحسابها وقت ارتكاب الجريمة فالحكم بإغلاق المحل ينتج عنه:

منع المخالف من مزاوله نفس المهنة أو النشاط بذلك المحل، ومؤدي هذا أنه يجوز له أن يزاول نفس المهنة في مكان آخر، أو يزاول مهنة أخرى في نفس المكان وهي نتيجة في الواقع غير

<sup>1</sup> لحسين بن شيخ آت ملويا، مرجع سابق، ص 35.

منطقية إذ يؤدي إلى أن يكون الإغلاق عقوبة للمحل لا لمرتكب الجريمة ولكن يمكن تفادي هذا بمنع الجاني من مزاولة المهنة أو النشاط كتدبير وقائي.

أن المنع يشمل إلى جانب الجاني أفراد أسرته والغير الذي تلقوا منه المحل بعقود حقيقية أو صورية تفاديا للخسارة التي تلحقه باستمرار المحل مغلقا.

أما الغير الذي لم يتلقى المحل من الجاني كالمالك الذي جر المحل للجاني فارتكب فيه الجريمة التي أدت إلى الإغلاق فإنه لا يمنع من استغلال محله ما دامت نيته حسنة ولم يكن له دور في الجريمة التي ارتكبها المكثري.<sup>1</sup>

كما أن غلق محل الشخص المعنوي كجمعية أو شركة يمنع على نفس الجمعية أو الشركة استغلاله في نفس المهنة، ولو لم يكن المحل مستعمل من طرف الجمعية أو الشركة مباشرة، قبل ارتكاب الجريمة ما دام الجاني حد أعضاء الشخص المعنوي أو يعمل لحسابه.<sup>2</sup>

وعند قيام العون الاقتصادي بمخالفة أخرى لها علاقة بنشاطه خلال السنتين (2) التي تلي انقضاء العقوبة السابقة المتعلقة بنفس النشاط فيعتبر في حالة عود، فتضاعف العقوبة ويمكن القاضي أن يمنع العون الاقتصادي المحكوم عليه من ممارسة أي نشاط مذكور في المادة أعلاه، وبصفة مؤقتة ولمدة لا تزيد عن 10 سنوات، وتضاف لهذه العقوبات، زيادة على ذلك عقوبة الحبس من ثلاثة (3) أشهر إلى خمس (5) سنوات.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> سعداوي محمد، العقوبة وبدائلها في السياسة الجنائية المعاصرة، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، طبعة 2012، الجزائر ص106.

<sup>2</sup> صوالحية عماد، مرجع سابق، ص67.

<sup>3</sup> راجع المادة 11 من قانون 10-06 الذي يحدد القواعد المطبقة على الممارسات التجارية، مرجع سابق.

## خلاصة الفصل:

استخلصنا من هذا الفصل أن للجزاء الإداري العام صور متنوعة ومتعددة ويمكن ردها إلى نوعين رئيسيين هما الجزاءات الإدارية المالية، والجزاءات الإدارية غير المالية.

وتعتبر الجزاءات الإدارية المالية من أهم صور الجزاءات الإدارية العامة التي تستعين بها الإدارة لمواجهة خرق القوانين واللوائح تحقيقاً للردع العام والخاص ولا تقلل الجزاءات الإدارية غير المالية أهمية عن الجزاءات الإدارية المالية فغلق المنشأة أو وقف نشاطها له أثر كبير على المخالف إذا كانت مصدر رزقه ومصدر رزق العاملين فيها.

خاتمة

وترتيباً على ما سبق بينا كيف أقر المشرع الجزائري صراحة سلطة الإدارة مهما كان نوعها سلطة الردع الإداري، ونص على ذلك في مجموعة متنوعة من النصوص القانونية التي تبين لنا كيف اعتمد المشرع تقسيم معين لها سواء كانت جزاءات مالية أو جزاءات غير مالية كلها من أجل تمكين الإدارة من القيام بنشاطاتها وإلزام الأفراد من أجل احترام القانون، سواء كان هذا الجزاء صادر عن السلطة مستقلة أو تقليدية.

ومن هنا نستخلص أن سلطة الإدارة في فرض العقوبات الإدارية هي من أخطر السلطات التي يتمتع بها الإدارة في مواجهة الأفراد بقرار تصدره بمفردها دون اللجوء إلى القضاء، وانطلاقاً من هذه الفكرة استخلصنا مجموعة من النتائج المتمثلة فيما يلي:

العقاب الإداري أكثر نجاعة من العقاب الجنائي لأن العقوبات الإدارية هي الأنسب لردع المخالفين للقوانين.

تخضع العقوبات الإدارية العامة لكافة الضوابط والمبادئ التي تخضع لها العقوبات الجزائية وبالتالي فهي لا تقل حرصاً عن هذه الأخيرة على احترام الحقوق والحريات.

هناك تراجع حقيقي لبعض المبادئ التقليدية التي كانت تحكم مسيرة القضاء الإداري مما استدعى الأمر إلى توفير مجموعة من الضمانات.

المشرع الجزائري اعترف بسلطة الردع الإداري من خلال إقراره لجملة من النصوص القانونية.

العقوبات الإدارية هي مبدئياً أنسب لردع المخالفات من العقوبات الجزائية التي تتمثل أساساً في المساس بحرية الأفراد، حيث تتمثل العقوبات الإدارية أولاً في توقيع عقوبات مالية لغرامة وعقوبات غير مالية كسحب الرخص والغلق.

من خلال ما سبق يمكن الوصول إلى مجموعة من التوصيات منها:

لتحقيق العقوبات الإدارية العامة هدفها لا بد أن تكون فاعلية، لأن من غير هذه الفاعلية سوف تنتقل من تضخم تشريعي جنائي إلى تضخم تشريعي إداري، وهذه الفاعلية تأتي من خلال سرعة توقيع الجزاء الإداري العام والمرونة في تطبيقه.

تقييد السلطة التقديرية للإدارة، فلا يعقل أن تكون الإدارة حكما وخصما في نفس الوقت.

على المشرع تحديد الأعضاء والأشخاص المؤهلين قانونا بتوقيع العقوبات الإدارية وضمان حياتهم حتى لا يتحجج الأفراد على إساءة استعمال السلطة من أجل تحقيق التوازن من أجل الهدف المقصود من التحقيق.

إعذار الأفراد بمنحهم مهلة كافية لتنفيذ ما عليهم من واجبات قبل توزيع العقوبات.



# قائمة المراجع

قائمة المؤلفات باللغة العربية:

أولاً: المؤلفات العامة:

- 1- سعداوي مُجَّد، العقوبة وبدائلها في السياسة الجنائية المعاصرة، دار خلدونية للنشر والتوزيع، طبعة 2012، الجزائر.
- 2- عبد الله بن سليمان، شرح قانون العقوبات الجزائري (القسم العام)، الجزء الثاني (الجزء الجنائي)، طبعة 1998، ديوان مطبوعات جامعية، بن عكنون، الجزائر.
- 3- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 4- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الثاني (النشاط الإداري)، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 5- غنام مُجَّد غنام، القانون الإداري الجنائي، دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة، دون سنة طبعة.
- 6- حسين بن شيخ آت ملريا، تطبيقات المنازعات الإدارية، الجزء الثاني، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، دون ذكر الطبعة، الجزائر، 2018.
- 7- مُجَّد علي سالم عباد الجلي، شرح قانون العقوبات (القسم العام)، طبعة الثالثة، دار الثقافة، عمان، 2011.
- 8- ناصر لباد، أساسي في القانون الإداري، طبعة الأولى، دار مجد للنشر والتوزيع، الجزائر، دون ذكر سنة النشر.

ثانياً: المؤلفات المتخصصة:

- 1- أمين مصطفى مُجَّد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري (ظاهرة الحد من العقاب)، دار الجامعة للنشر، دون ذكر الطبعة، الإسكندرية، 2008.

- 2- عبد العزيز خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة (تدرج العقوبة من الغرامة إلى الغلق الإداري)، دار الكتاب الحديث، دون ذكر الطبعة، دون مكان النشر، 2008.
- 3- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، دار الكتب القانونية، الطبعة الأولى، دون مكان نشر، 2002.
- 4- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام الجزء الثالث، (ضمانات تأديب الموظف العام)، دار منشأة للمعارف، الإسكندرية، دون ذكر سنة الطبع.
- 5- عبد الله الحنفي، السلطات الإدارية المستقلة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، دون ذكر الطبعة، القاهرة، 2000.
- 6- عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية في غير مجالي العقود والتأديب الوظيفي في القانون الجزائري، مكينة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2016.
- 7- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار الهومة، دوم ذكر الطبعة، الجزائر، 2009.
- 8- محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، دون ذكر الطبعة، الإسكندرية، 2000.
- 10- محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائري (ظاهرة الحد من العقاب)، دار النهضة العربية، دون ذكر الطبعة، القاهرة، دون ذكر سنة النشر.
- 11- محمد سعد فودة، النظام القانوني للعقوبات الإدارية، دون ذكر الطبعة، دون ذكر مكان النشر، 2007/2006.

ثالثا: الرسائل والمذكرات العلمية

أ- رسائل الدكتوراه:

- 1- صورية ديس، الجزاءات في قانون العقوبات الإداري، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، تخصص التجريم في الصفقات العمومية، فرع القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي اليابس، سيدي بلعباس، الجزائر، 2019/2018.
- 2- عزاوي عبد الرحمان، الرخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2006/2005.
- 3- نسيعة فيصل، الرقابة على الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني الجزائري، رسالة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه في الحقوق، فرع القانون العام، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، الجزائر، 2011/2010.

#### رسائل الماجستير:

- 1- حيدور جلول، الرخصة الإدارية في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام في إطار مدرسة الدكتوراه، فرع قانون الإدارة العامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيلالي اليابس سيدي بلعباس، الجزائر، 2017/2016.
- 2- عقون مهدي، الرقابة القضائية على مشروعية الجزاءات الإدارية العامة، رسالة ماجستير، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة حاج لخضر باتنة الجزائر، 2014/2013.

#### مذكرات الماستر:

- 1- تاسة هاشمي، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية في الجزائر، مذكرة ماستر، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2014/2013.
- 2- دليلة يونس، سحب وإلغاء التراخيص الإدارية في التشريع، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون الإداري، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي تبسي تبسة، الجزائر، 2022/2021.

- 3- سعدوني فاطمة، الرقابة القضائية على مشروعية العقوبات الإدارية العامة، مذكرة ماستر، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة آكلي مُجّد أولحاج البويرة، الجزائر، 2015/2014.
- 4- صوالحية عماد، الجزاءات الإدارية العامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، تخصص قانون إدارة عامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، الجزائر، 2013/2012.
- 5- عيسى دبار، النظام القانوني للجزاءات الإدارية، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر، قسم العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، 2014/2013.
- 6- لوبيد مُجّد أمين، نظام العقوبة التأديبية في قانون الوظيفة العمومية الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الوظيفة العامة، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولاي طاهر سعيدة، الجزائر، 2018/2017.

#### رابعاً: المقالات والمجلات

- 1- وسام صبار العاني، الجزاءات الإدارية العامة "دراسة مقارنة"، كلية القانون، جامعة بغداد، دون ذكر سنة النشر.
- 2- مُجّد بن أخضر مقارنة مفاهيمية لنظرية الجزاءات الإدارية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عشور الجلفة، الجزائر، دون ذكر سنة النشر.
- 3- العربي مداح، "الجزاءات الإدارية والمالية لحماية البيئة في التشريع الجزائري"، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مجلد 11، العدد 01، جامعة تيارت، الجزائر، 2011.

- 4- زين ميلوى، "إشكالية الإقرار بوجود قانون العقوبات الإداري"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، مجلد 02، العدد 05، الأغواط، الجزائر، 2017.
- 5- سماعين العبادي، "الجزاء الإدارية المترتبة عن المخالفات الإدارية وضوابط تطبيقها في التشريع الإماراتي"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 11، العدد 01، 2020.
- 6- شمس الدين البشير الشريف، "العقوبات الإدارية بين مرتكزات الشرعية ومقتضيات حماية حقوق وحرريات الأفراد"، مجلة الحقوق والحريات، المجلد 09، العدد 20، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف، الجزائر، 2021.
- 7- عمار شرعان، "الجزاء الإدارية العامة وضمائنها مشروعيتها"، الجزء الإداري مجلة القانون الدستوري والعلوم القانونية، المجلد 04 ن العدد 13، ألمانيا برلين، 2021.
- 8- فاضل إلهام، "العقوبات الإدارية لمواجهة خطر المنشآت المصنعة على البيئة في التشريع الجزائري"، مجلة السياسة والقانون، العدد 09 ن جامعة 8 ماي 1945 قلمة، الجزائر، جوان 2013.
- 9- نسيعة فيصل، "النظام القانوني للجزاءات الإدارية في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، العدد 16، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2009.

خامسا: الدساتير:

- 1- الدستور الجزائري سنة 1996، الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بالقانون 19/08 المؤرخ في 15 ديسمبر 2008، الجريدة الرسمية رقم 63 المؤرخة في 16 ديسمبر 2008.

سادسا: القوانين:

- 2- القانون رقم 08/04 المؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1425 الموافق لـ 14 غشت سنة 2004، يتعلق بشروط الأنشطة التجارية، الجريدة الرسمية/ العدد 52 الصادر سنة 2004.

3- القانون رقم 05-17 المؤرخ في 19 جمادى الأولى عام 1438 الموافق ل16 فبراير سنة 2007، المعدل والمتمم للقانون رقم 01-14 المؤرخ في 29 جمادى الأولى عام 1422 الموافق ل19 غشت سنة 2001 والمتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، الجريدة الرسمية/ العدد 12، الصادرة سنة 2017.

4- القانون رقم 04-18 المؤرخ في 24 شعبان عام 1439 الموافق ل10 مايو سنة 2018، يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والاتصالات الإلكترونية (الجريدة الرسمية العدد 27 الصادرة سنة 2018).

5- القانون رقم 05-14 المؤرخ في 24 ربيع الثاني 1435 الموافق ل24 فبراير سنة 2014، يتضمن قانون المناجم.

6- القانون رقم 06-10 المؤرخ في 5 رمضان عام 1431 الموافق ل15 غشت سنة 2010، يعدل ويتمم القانون رقم 04-02 المؤرخ في 5 جمادى الأولى عام 1425 الموافق ل23 يونيو سنة 2004، الذي يحدد القواعد على الممارسات التجارية، الجريدة الرسمية العدد 46 الصادرة سنة 2010.

#### سابعاً: الأوامر:

1- الأمر رقم 03/09 المؤرخ في 29 رجب عام 1430 الموافق ل22 يوليو سنة 2009، يعدل ويتمم القانون رقم 01-14 المؤرخ في 29 جمادى الأولى عام 1422 الموافق ل19 غشت سنة 2001، المتعلق بتنظيم حركة المرور عبر الطرق وسلامتها وأمنها، الجريدة الرسمية العدد 45 الصادرة سنة 2009.

2- الأمر رقم 11/03 المؤرخ في 27 جمادى الثانية عام 1424 الموافق ل26 غشت سنة 2003، يتعلق بالنقد والقرض، الجريدة الرسمية/العدد 52 الصادرة سنة 2003.

3- الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 18 صفر عام 1386 الموافق لـ 8 يونيو سنة 1996، المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم.

المؤلفات باللغة الأجنبية:

- 1- MODERNEF: répression administrative et protection des libertes devant le juge constitutionnel : les leçons du droit compare In Mélange, chapus R, droit administratif, Montchrestien, 1992, paris.



# فهرس المحتويات

التشكرات

الإهداء

ملخص

قائمة المختصرات

مقدمة

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للعقوبة الإدارية وضمانات مشروعيتها.

المبحث الأول: مفهوم العقوبة الإدارية.

المطلب الأول: تعريف العقوبة الإدارية.

المطلب الثاني: تطور العقوبة الإدارية.

الفرع الأول: نشأة العقوبة الإدارية كامتياز تقليدي للإدارة.

الفرع الثاني: نشأة العقوبة الإدارية في الدولة المتداخلة.

الفرع الثالث: نشأة العقوبة الإدارية في الدولة المنظمة.

المطلب الثالث: تمييز العقوبة الإدارية عما يشابهها.

الفرع الأول: تمييز العقوبة الإدارية عن العقوبة التعاقدية.

الفرع الثاني: تمييز العقوبة الإدارية عن العقوبة الجنائية.

الفرع الثالث: تمييز العقوبة الإدارية عن الجزاء الجنائي.

الفرع الرابع: تمييز العقوبة الإدارية عن تدابير الضبط الإداري.

## فهرس المحتويات

---

المبحث الثاني: ضمانات مشروعية العقوبة الإدارية.

المطلب الأول: الضمانات الإجرائية لتوقيع العقوبة الإدارية.

الفرع الأول: إخطار صاحب الشأن.

الفرع الثاني: أخذ رأي لجنة فنية أو جهة معينة.

المطلب الثاني: الضمانات الشكلية للعقوبة الإدارية.

الفرع الأول: تعريف التسبيب.

الفرع الثاني: أهمية التسبيب.

الفرع الثالث: ضوابط التسبيب.

المطلب الثالث: الضمانات الموضوعية لمشروعية العقوبة الإدارية.

الفرع الأول: شرعية العقوبة الإدارية.

الفرع الثاني: شخصية العقوبة الإدارية.

الفرع الثالث: وحدة العقوبة الإدارية.

الفرع الرابع: تناسب العقوبة الإدارية مع مخالفات وعدم رجوعها

الفصل الثاني: تطبيقات العقوبة الإدارية في التشريع الجزائري.

المبحث الأول: العقوبات الإدارية المالية.

المطلب الأول: الغرامة الإدارية.

الفرع الأول: تعريف الغرامة الإدارية.

الفرع الثاني: شكل الغرامة الإدارية.

الفرع الثالث: معايير تقدير الغرامة الإدارية.

الفرع الرابع: التفرقة بين الغرامة الإدارية والغرامة الجنائية.

المطلب الثاني: المصادرة الإدارية.

الفرع الأول: تعريف المصادرة الإدارية.

الفرع الثاني: أنواع المصادرة الإدارية.

الفرع الثالث: صور المصادرة الإدارية.

الفرع الرابع: الطبيعة القانونية للمصادرة الإدارية.

المبحث الثاني: العقوبات الإدارية غير المالية.

المطلب الأول: سحب التراخيص.

الفرع الأول: انتهاء التراخيص.

الفرع الثاني: سحب التراخيص من طرف السلطات الإدارية المستقلة.

الفرع الثالث: سحب التراخيص من طرف السلطات الإدارية التقليدية.

المطلب الثاني: الغلق الإداري.

الفرع الأول: تعريف الغلق الإداري.

الفرع الثاني: صور الغلق الإداري.

الفرع الثالث: نتائج الغلق الإداري.

الخاتمة

قائمة المصادر والمراجع

فهرس المحتويات

## ملخص:

تعد العقوبات الإدارية العامة من العقوبات التي ظهرت حديثا لمواجهة بعض الجرائم التي سيتأهل مواجهتها بالجزاء الجنائية نظرا لقلّة خطورتها وجسامتها في نظر المجتمع وإنما يكفي مواجهتها بجزاء إداري عام توقعه الإدارة دون اللجوء إلى القضاء، تتميز الجزاءات الإدارية بذاتيتها الخاصة فهي قرارات إدارية فردية تصدرها الإدارة للعقاب على مخالفة بعض القوانين مما يجعل لها كيان مستقل عن كافة صور الجزاءات الأخرى، وتتمثل العقوبات الإدارية العامة في العقوبات المالية والعقوبات غير المالية أو مقيدة للنشاط.

## Abstract

The general administrative sanctions from the sanctions, which recently emerged to confront some of the crimes that don't deserve to face criminal sanctions due to the lack of seriousness and gravity in the eyes of society, but enough to face sanction administrative general expectation administration without resorting to the the judiciary, characterized by administrative decision issued by the administrative punishment for violation of certain laws and regulations, which mases it a separate entity from all other forms of sanctions, the general administrative sanction of other and sanctions financials .