جامعة المنصورة
إدارة الدراسات العليا
قسم القانون العام

المبادئ التي تحكم العقوبات التأديبية في قوانين المرور في القانونيين الإماراتي والمصري

بحث ضمن مقتضيات نيل درجة الدكتوراه في الحقوق

إعـــــداد الباحث

راشد سعيد راشد سالم المقبالي

إشراف

أ.د./ وليد محمد الشناوي

أستاذ القانون العام

عميد كلية الحقوق– جامعة المنصورة

٢٠٢٣م

مقدمة :

ولقد تطورت فكرة الجزاءات الإدارية اليوم حتى أصبحت طريقًا مألوفًا لتنفيذ القانون، وأصبح ظاهرة فرضتها متطلبات التوازن في الحياة اليومية لأنشطة الإدارة المختلفة بين واجب الإدارة في أداء دورها في تنفيذ القانون، وحق الأفراد في التمتع بما يكفل لهم هذا القانون من حقوق، فالجزاء الإداري لم ينشأ عبثًا بلا هدف، وإنما له معالم تحدده وأهداف تستوجبه، وهي التي تحدد خصائصه، وتمثل ذاتيته، فهو من الناحية الموضوعية يعقد الاختصاص باتخاذه إلى جهة إدارية، ومن الناحية الغائية ذو طبيعة ردعية، ومن جهة نطاق التطبيق فإنه يتصف بالعمومية، فلا يتوقف اتخاذه على وجود رابطة تقوم بين الإدارة والأفراد المخاطبين به[١].

وقد أجاز القضاء الإداري المصري[٢] لهيئات الضبط الإداري سحب الترخيص بتسيير السيارات إذا خالف قائد السيارة قواعد المرور وسلامة الأفراد وتعريض حياتهم للخطر أو ارتكابه فعلاً مخالفًا للآداب العامة في السيارات، وذلك وفقا لما نص عليه قانون المرور رقم ٦٦ لسنة ١٩٧٣، ولائحته التنفيذية رقم ٢٩١ لسنة ١٩٧٤م.

وقد أجازت المادة (٥٨) من قانون المرور الاتحادي المعدل والصادر بالقرار الوزاري رقم (١٧٧) لسنة ٢٠١٧، بتعديل اللائحة التنفيذية للقانون الاتحادي رقم (٢١) لسنة ١٩٩٥م للمحكمة سحب رخصة القيادة وحرمان الشخص من الحصول على أخرى جديدة، إذا ما تأكد لها إدانته بجريمة تتعلق بالمركبة التي يقودها [٣].

---

(١) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، الغرامة، الحل، الوقف، الإزالة، سحب وإلغاء التراخيص، الغلق الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٠، ص ١٤ وما بعدها.

(٢) الدعوى رقم ٦٩٩٤ لسنة ٥٧ ق، بجلسة ١٦-٩-٢٠٠٣؛ والطعن رقم ٥٤ لسنة ٢ ق، مجموعة عمر، ص ٣٦١، بتاريخ ٢٣-١١-١٩٣١؛ الطعن رقم ١٩٨٧ لسنة ٤٨ق، مكتب فني ٣٠، ص ٥٧٨، بتاريخ ١٧,٥,١٩٧٩.

(٣) إذا ثبت للمحكمة إدانة شخص بجريمة تتعلق بقيادة مركبة ميكانيكية جاز لها،

١. أن توقف العمل برخصة القيادة التي يحملها لمدة معينة، وان تحرمه من حق الحصول على رخصة مجددة لمدة أخرى بعد انتهاء أجل الرخصة الموقوف العمل بها.

وفيما يتعلق بقيادة مركبة تحت تأثير الكحول، فقد تناولت المادة(٤٩) من قانون المرور الفقرة (٦) عقوبة تلك القيادة، حيث لا يوجد أدنى تهاون مع من يضبط خلف المقود وهو تحت تأثير الكحول أو المخدرات، حتى لو قام شخص بتناول الكحول قبل يوم وضبط في اليوم التالي مع وجود نسبة ضئيلة من الكحول في دمه، فإن ذلك سيتسبب له بمتاعب جمة، ففي الوقت الذي تقرر فيه المحكمة الغرامة المالية والإجراءات القانونية تجاه مرتكب هذه المخالفة، يجري حجز المركبة لمدة ٦٠ يوماً ومنحه ٢٩ نقطة سوداء مباشرة ليودع بالتالي رخصة قيادته لمدة ٣ أشهر.

ويتضمن هذا البحث طائفة من أهم المبادئ والضوابط الموضوعية الحاكمة للعقوبات والجزاءات بصفة عامة، وبالأخص عند توقيع الجزاءات الإدارية العامة فيلزم توافرها، ويرجع ذلك للطبيعة العقابية لهذه الجزاءات وما يمثله توقيعها من مساس بحقوق وحريات الأفراد، وذلك على أساس أنها جزاءات توقع من قبل الإدارة، ومن أشهر هذه المبادئ مبدأ الشرعية، ومؤدي هذا المبدأ أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص وألا يكون الجزاء محظوراً دستورياً.

وكذلك مبدأ شخصية الجزاء، فلا يجوز أن يوقع الجزاء على شخص لم يرتكب المخالفة، فكل امرئ بما كسب رهين، كما قضت بذلك الشرائع السماوية وفي مقدمتها الشريعة الإسلامية.

ومن الضوابط الموضوعية، وجوب تناسب الجزاء مع المخالفة، فلا يجوز أن يكون الجزاء بسيطاً لمخالفة جسيمة، ولا يجوز أيضاً أن يكون الجزاء جسيماً على فعل يسير.

ثانيا: أسباب اختيار الموضوع:

يكتسب هذا الموضوع أهمية متزايدة، بعد أن أصبح لزاماً على الدولة أن تتدخل في أنشطة ومجالات واسعة ومتعددة، وألا يقتصر نشاطها عن المجالات التي كانت تمارسها من قبل؛ الأمر الذي يتطلب التدخل السريع والإجراءات المرنة، وعدم اتباع الإجراءات الطويلة، خاصة في البلدان النامية التي تكثر فيها تدخلات الإدارة في مختلف مجالات الحياة اليومية.

---

١. أن تقرر حرمانه من حق الحصول على رخصة قيادة لمدة معينة إن كان لا يحمل رخصة بمقتضى هذا القانون.

ويترتب على الأمر بوقف العمل بالرخصة أو الحرمان من حق الحصول عليها، عدم العمل بها أثناء مدة التوقيف وعدم جواز الحصول على رخصة أخرى أثناء مدة توقيف العمل بالرخصة أو الحرمان منها، ويعد مخالفا لأحكام هذا القانون من يتقدم بطلب للحصول على رخصة بالمخالفة لأحكام هذه المادة، وتعتبر باطلة الرخصة التي يتوصل الى الحصول عليها بهذه المخالفة. ومع ذلك يجوز لمن حرم من حق الحصول على رخصة قيادة التقدم الى ذات المحكمة التي أدانته بطلب لإلغاء ذلك الحرمان بعد انقضاء ستة أشهر من تاريخ الإدانة.

ومن هنا برز الدور الردعي للإدارة، الذي أخذ يتنامى، ويدخل في مجالات كانت من قبل محجوزة للقضاء وحده، حيث إنه لم يكن للإدارة دور ردعي إلا في مجالات محددة تتمثل في مجال الوظيفة العامة والعقود الإدارية. إلا أن توسع دور الدولة وتدخلها في مختلف الأنشطة فرض القبول بوظيفتها الردعية، وإقرار سلطتها في فرض الجزاءات في غير مجال العقود والتأديب، حتى أصبحت وظيفتها الردعية تشكل جانباً مهماً من جوانب الأنشطة الإدارية، نظراً لما تتسم به من السهولة واليسر في التطبيق إلى جانب السرعة وتحقيق الفاعلية في ردع مخالفي القوانين واللوائح، مما يعين الدولة على القيام بالأعباء الملقاة على عاتقها.

كما تزداد أهمية موضوع البحث لا سيما بعد أن أصبحت حوادث المرور حقيقة تشهدها الإنسانية في العصر الحديث، وهي ضريبة على التطور الصناعي والتكنولوجي الحاصل، واتساع دائرة استخدام وسائل النقل بشكل أساسي في حياة الأفراد ونشاطهم، الأمر الذي يتعين معه بيان النظام القانوني للجزاءات الإدارية في قوانين المرور على اعتبارها من السلطات الخطيرة الممنوحة لهيئات الضبط الإداري، لتهديدها الحريات الشخصية، وعدم شمولها بالضمانات الإجرائية المقررة لها.

ثالثا: إشكالية البحث:

يثير هذا البحث إشكالية مهمة تتمثل في الخلط التشريعي لمفهوم الجزاءات الإدارية بوجه عام لدى كثير من التشريعات، وما يشتبه به من أنظمة مشابهة، الأمر الذي يتعين معه تحديد المقصود بالجزاءات الإدارية في قوانين المرور مع التفرقة بينها وبين ما يتشابه بها من أنظمة أخرى. كما تتمثل تلك الأهمية أيضا في عدم إقامة التوازن من أجل كفالة صون الحقوق والحريات العامة، وذلك ببيان المدى الذي يجب أن تتحلى وتتمتع به السلطة التنفيذية في التجريم والعقاب من خلال تفويضها من قبل السلطة التشريعية الذي أقره الدستور وحدده لها، وذلك لمنع الخلط الشائع التي تقوم به الإدارات في عدم الدقة والتحري في التفرقة بين المخالفات مناط الجزاءات الإدارية التي يكون للإدارة فيها الحق في توقيع الجزاء المناسب على مخالفة أحكام قوانين المرور.

رابعا: أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى:

١-بيان مبدأ شرعية الجزاء الإداري.

٢-بيان مدى سريان الجزاء الإداري بأثر رجعي.

٣-بيان مبدأ شخصية الجزاء الإداري العام والمخالفات الإدارية العامة.

٤-بيان مبدأ التناسب بين الجزاءات الإدارية العامة والمخالفات الإدارية العامة.

خامسا: منهج البحث:

سيعتمد الباحث في كتابة هذا البحث على المنهج التحليلي المقارن، وذلك بجمع المعلومات المتعلقة بموضوع البحث، مع تحليل النصوص التشريعية المعنية بموضوع البحث، ودراسة ما جرى العمل عليه في الفقه والقضاء الإداريين بهذا الخصوص، مع الإشارة قدر الإمكان إلى ما هو معمول به في التشريعات الأخرى، لا سيما التشريع الفرنسي وذلك بالتركيز على الجزاءات الإدارية في قوانين المرور في القانونيين الإماراتي والمصري.

سادساً: خطة البحث:

وبناء عليه، يمكن تفصيل أحكام هذه الضوابط من خلال التقسيم الآتي:

المبحث الأول: مبدأ شرعية الجزاء الإداري.

المبحث الثاني: مدى سريان الجزاء الإداري بأثر رجعي.

المبحث الثالث: مبدأ شخصية الجزاء الإداري العام والمخالفات الإدارية العامة.

المبحث الرابع: مبدأ التناسب بين الجزاءات الإدارية العامة والمخالفات الإدارية العامة.

المبحث الأول

مبدأ شرعية الجزاء الإداري

تمهيد وتقسيم :

لا يكفي أن يستند الجزاء الإداري إلى نص قانوني للقول بشرعيته، وإنما يجب ألا يكون مخالفاً للدستور، كأن ينطوي مثلاً على جزاء من الجزاءات التي يحظر الدستور اتخاذها بالطريق الإداري، كتلك الجزاءات السالبة للحرية، أو التي تصادر أحد الحقوق، وهذا ما أكده المجلس الدستوري الفرنسي في قراره الصادر في ٢٨ يوليو ١٩٨٩ بشأن دستورية الجزاءات التي منحها القانون إلى لجنة عمليات بورصة الأوراق المالية بقوله أن "مبدأ فصل السلطات لا يمثل عقبة أمام الاعتراف للسلطة الإدارية بسلطة اتخاذ الجزاء، طالما كان الجزاء من الجزاءات غير السالبة للحرية، وبشرط أن تكون ممارسة هذه السلطة مقترنة بعدد من الضمانات التي يقررها القانون بقصد حماية الحقوق والحريات الدستورية" (١).

إن خضوع الجزاءات الإدارية العامة لمبدأ الشرعية ليس بالأمر المستحدث في القانون الإداري، فهو معروف في مجال الجزاءات التأديبية من قبل، مع ملاحظة الاختلاف بين الجزاءات التأديبية والإدارية العامة في التطبيق (٢)، فالجزاء الإداري وطبقاً لمبدأ الشرعية يجب أن يكون

---

1 -Décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989.

٢- فيما يتعلق بالجزاء التأديبي نجد أن المشرع حدد على سبيل الحصر الجزاءات التأديبية دون أن يربط ذلك بمخالفات محددة، وليس للإدارة إلا أن تختار الجزاء المناسب من بين هذه الجزاءات، وإلا كان قرارها غير مشروع، علماً بأن المخالفات التأديبية غير محددة على سبيل الحصر من قبل المشرع و إنما جعل كل خروج على واجبات الوظيفة العامة ومقتضياتها مخالفة تأديبية. يراجع نص المادة ٤٧ من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ لنظام العاملين المدنيين بالدولة.

وفي ذلك قضت المحكمة الدستورية العليا بأنه "لا تفارق الجريمة التأديبية – في جزائها ما ينبغي أن يكون تقدير موضوعياً للجزاء في صور، فيها الجنائية والمدنية، فالقوانين الجنائية وإن كانت قوامها حصر الجرائم من خلال تحديد أركانها، ونوع العقوبة المقرر لكل منها، ومقدارها، إلا أن الجريمة التأديبية لا يتصور ربطها بأفعال محددة بذواتها، ذلك أن مناطها بوجه عام الإخلال بسلوك معين وذنب إداري ينعكس أثرها على كرامة الوظيفة، استقامتها أو يمس اعتبار شاغلها". (المحكمة الدستورية العليا – القضية رقم ٣٣ لسنة ١٦ ق. دستورية، جلسة ١٩٩٤/٢/٣، الجريدة الرسمية العدد ١٧ مكرر بتاريخ ١٩٩٦/٢/١٧).

لكل مخالفة إدارية جزاء إداري، وليس أمام جهة الإدارة إلا توقيع الجزاء الذي نص عليه المشرع، ما لم يكن أعطاها حرية الاختيار بين أكثر من جزاء.

ويفرض تطبيق مبدأ الشرعية في مجال المخالفات والجزاءات الإدارية العامة عدة التزامات، بعضها يقع على عاتق المشرع، والآخر يقع على عاتق جهة الإدارة، ولقد سبق الحديث عن شرعية المخالفة الإدارية في هذه الدراسة، وأتناول هنا مبدأ شرعية الجزاء الإداري من خلال مجموعة من المطالب على ما يلي:

المطلب الأول: دور المشرع في تطبيق مبدأ شرعية الجزاء الإداري.

المطلب الثاني: دور جهة الإدارة في تطبيق مبدأ شرعية الجزاء الإداري.

المطلب الأول

دور المشرع في تطبيق مبدأ شرعية الجزاء الإداري

ينبغي على المشرع تحديد الجزاء بصورة واضحة بعيدة عن أي غموض حتى يمكن للأفراد العلم بمضمون الجزاء الذي سيوقع عليهم إن هم ارتكبوا المخالفة الإدارية، ويتسنى للإدارة تطبيقه تطبيقاً صحيحاً بعيداً عن أي تأويل أو تحريف (٣).

واعتبرت ذلك المحكمة الدستورية العليا من المبادئ المستقرة في قضائها، والتي قضت بأن "القوانين الجزائية التي قد تفرض على الحرية الفردية أخطر من القيود وأبلغها أثرا مقتضى ذلك: وجوب أن يكون النص العقابي على أعلى درجة من اليقين غير مشوب بالغموض أو التميع، فقد أعلى الدستور قدر الحرية فاعتبرها من الحقوق الكامنة في النفس البشرية، والتي لا يمكن فصلها عنها، ومنحها بذلك الرعاية الأوفى والأشمل توكيداً لقيمتها، وبما أن الإخلال فيه بالحق في تنظيمها، وبمراعاة أن القوانين الجزائية قد تفرض على هذه الحرية – بطريق مباشر أو غير مباشر – أخطر القيود وأبلغها أثراً، وينبغي بالتالي وضماناً لتلك الحرية وإرساء لأبعادها التي تمليها طبيعتها، أن تكون درجة اليقين التي تكشف أحكام هذه القوانين عنها – وكقاعدة مبدئية لا تقبل الجدل– في أعلى مستوياتها، وأظهر فيها منها في غيرها، ولازم ذلك ألا يكون النص العقابي مشوباً بالغموض أو متميعاً (٤).

فالرقابة الدستورية لا تمتد إلى صياغة النص القانوني ولا الشكل الذي جاء عليه إلا عند غموض النص غموضاً يكون المخاطب بأحكامه عاجزاً عن التمييز بين المحظور عليه إتيانه أو المسموح له فعله.

يعني مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني يحددها، وذلك بهدف منع تحكم القاضي في تقدير الأفعال المجرمة وجزاءاتها، أما في مجال البحث

٣– د. محمد باهي أبو يونس، أصول القضاء الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية ٢٠١٣، ص٣٥١.

٤– المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ١٥ لسنة ١٢ ق. دستورية" بجلسة ١٩٩٤/١٢/٢، ج ٦ "دستورية" ص١٥٤ – مجموعة المبادي التي قررتها المحكمة العليا والمحكمة الدستورية العليا في أربعين عاماً ١٩٩٤– ٢٠٠٩، ص ٧٢ وما بعدها.

فيمكننا القول إن مبدا الشرعية في المخالفات والجزاءات يتمثل في أنه لا مخالفة ولا جزاء إلا بنص قانوني يقيد الإدارة من المساس بحقوق وحريات الأفراد كون المخالفة الإدارية قوامها مخالفة الأشخاص أو الشركات لواجبات تتعلق بجوانب متصلة بالنظام والصحة والاقتصاد والبيئة. إلخ، وهي مخالفات محددة على سبيل الحصر قوامها خروج الفرد على المجتمع فيما تأمر به أو تنهي عنه القوانين الجزائية أو الإدارية، وهذا بخلاف المخالفات التأديبية، والتي ليست محددة على سبيل الحصر ومن ثم فإنها لا تخضع لقاعدة "لا جريمة بغير نص "، فيجوز لمن يملك سلطة التأديب أن يكيف أي فعل إيجابي أو سلبي مخالفة تأديبية (٥).

ونشأ هذا المبدأ في القرن الثامن عشر، كردة فعل على تحكم القضاء وترجم ذلك من خلال المادة الخامسة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن (٦)،

أنه "لا يحق للقانون أن يمنع إلا الأفعال التي من شأنها إيزاء المجتمع، وعدا ذلك فلا يحق لأحد حظر أي فعل، كما أنه لا يمكن إجبار أي شخص على القيام بما لا يأمر به القانون " ، كما ذكرت المادة الثامنة من ذات الإعلان أنه "لا يتابع أحد ولا يعاقب أحد إلا بمقتضى قانون قائم وصادر قبل ارتكاب الجنحة ومطبق تطبيقًا شرعيًا " (٧)،

وعلى ذات المنهج نص الدستور في دولة الإمارات العربية المتحدة على هذا المبدأ حينما قرر بنص المادة (٢٦) أن "الحرية الشخصية مكفولة لجميع المواطنين، ولا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حجزه إلا وفق أحكام القانون، ولا يعرض أي إنسان للتعذيب أو المعاملة الحاطة بالكرامة"، كما نصت المادة (٢٧) منه أنه "يحدد القانون الجرائم والعقوبات، ولا عقوبة على ما تم من فعل أو ترك قبل صدور القانون الذي ينص عليها ".

وينبغي الإشارة إلى أن تطبيق مبدأ شرعية المخالفات والجزاءات الإدارية العامة يساعد على احترام الإدارة للحقوق والحريات الفردية، وهذا يستدعي أن يكون تفعيله يكون أكثر الحاحاً

---

(٥) جمعة محمد راشد الرميثي، المخالفة التأديبية والسلطة المعنية بتطبيق الجزاء التأديبي، منشورات أكاديمية شرطة دبي، سلسلة الرسائل العلمية لسنة ٢٠١٢، ص ٩٨.

(٦) إعلان حقوق الإنسان والمواطن، هو الإعلان الذي أصدرته الجمعية التأسيسية الوطنية في ٢٦ أغسطس ١٧٨٩.

(٧) د. مراد حسيني، الصلاحيات الزجرية للهيئات الإدارية المستقلة، مرجع سابق، ص ١٧٦.

في نطاق الجزاءات الإدارية العامة، حفاظاً وضماناً لحقوق وحريات الأفراد وعدم إهدار للثقة التي يفترض توافرها لدى الجهات الإدارية.

ولقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا على هذا المبدأ عند بحثها الجزاء التأديبي، حيث قررت أنه "يتعين على جهة الإدارة أن التزم حكم القانون في تصرفاتها، وأن تستند في توقيع الجزاءات التأديبية على مستخدميها إلى نص يسمح لها بتوقيع تلك الجزاءات، ذلك أن التزام الإدارة بحكم القانون وخضوعها له يعنى ضرورة استنادها في كل تصرفاتها وأعمالها إلى أسس من القانون، وأن تتفق معه، فلا يجوز لها أن تأتي عملاً قانونياً أو مادياً بغير سند من القانون وإلا عد ذلك خروجاً على مبدأ الشرعية يعيب القرار بعيب مخالفة القانون " (٨).

وفي مواجهة الأفراد، تقتضي المسئولية، وفقاً لمبدأ المشروعية، أن يصدر قانون مكتوب ومصادق عليه ومنشور يحدد المخالفات والجزاءات، وعلى المشرع أن يحدد المخالفات والجزاءات تحديداً واضحاً، كما يجب على المشرع عدم سن قوانين رجعية، حتى لا يفاجئ بها الأفراد، فضلاً عن وجوب تحديد الإجراءات الواجب اتباعها لنظر المخالفة والتحقيق فيها وتحديد المختص بنظرها (٩).

كما أن نطاق المشروعية في بحثنا يقتصر على القوانين الإدارية العقابية التكميلية وحدها، ولا يشمل ما ورد في صلب قانون العقوبات كون القوانين التكميلية يصدرها المشرع لمواجهة بعض الانحرافات الاقتصادية والاجتماعية، وما يلحق ذلك من متغيرات متعددة تنشأ عن علاقة ما بين الإدارة والأفراد، كقوانين المرور والضريبة والصناعة والتجارة والصحة والبيئة ... الخ (١٠)

---

(٨) الطعن رقم ١٤٠ لسنة ٢٠١٢ إداري، جلسة الأربعاء الموافق ٢٧ من يونيو سنة ٢٠١٢، غير منشور.

(٩) د. أمين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري (ظاهرة الحد من العقاب)، مرجع سابق ، ص ١٠٦-١٠٧.

(١٠) د. محمد سعد فودة ، الجزاءات الإدارية العامة في الأنظمة السعودية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية ، جامعة المنوفية ، كلية الحقوق ، مج ٢٢ ، ع ٣٨ ، ٢٠١٣م ، ص ٢٦١، ص ٢٦١.

ولقد أشار المشرع الإماراتي إلى تعريف المخالفة الإدارية العامة في المادة الأولى من قانون المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية (١١)، بأنها "القيام بعمل أو الامتناع عن عمل من شأنه أن يشكل مخالفة للتشريعات الاتحادية المعمول بها في الدولة ".

ويكاد يجمع الفقه (١٢)، على تعريف المخالفة الإدارية العامة بأنها: "فعل أو امتناع آثم معاقب عليه بجزاء إداري نتيجة لمخالفة القانون بمفهومه المادي، والذي يتمثل في أية قاعدة قانونية مكتوبة صادرة من السلطة التشريعية أو التنفيذية".

وعليه يمكننا القول إن جوهر المخالفة الإدارية سلوك أثم يعاقب عليه القانون بجزاء إداري، وكون طبيعة المخالفة تستدعي فرض الجزاء، لذا كان لزاماً إحاطة التجريم بضمانات قانونية، ومن أهمها مبدا شرعية المخالفة (١٣).

ويقصد بالشرعية عموما أن يهتم المشرع بأن يحدد أركان المخالفة تحديداً واضحاً لا لبس فيه ولا غموض و بيان العقوبة المقررة لها، لذا تجد أن مجلس الدولة الفرنسي أكد على مبدأ شرعية المخالفة والجزاء في المجال الإداري، حيث قرر بوضوح أن هذا المبدأ أصبح مفروضاً وواجب التطبيق على كل جزاء له خاصية العقاب على ولو أسند الجزاء لغير السلطة القضائية، وبعبارة أخرى، أصبح للمبدأ قيمة دستورية في المجال الإداري، بشرط مراعاة المرونة التي قررها المجلس مقرراً أن شرط تحديد المخالفة المعاقب عليها يتحقق في المجال الإداري عن طريق الإحالة إلى االلتزامات، والتي بمقتضاها يكون حامل التصريح الإداري خاضعاً للقوانين (١٤).

---

(١١) قانون اتحادي رقم (١٤) لسنة ٢٠١٦ بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية، منشور بالجريدة الرسمية ، دولة الإمارات العربية المتحدة، العدد ستمائة وستة، السنة السادسة والأربعون ٢٩ محرم ١٤١٨هـ الموافق ١٠ أكتوبر ٢٠١٦م.

(١٢) د. ناصر حسين العجمي، الجزاءات الإدارية العامة في القانون الكويتي والمقارن، دار النهضة العربية، طبعة ٢٠١٠، ص ٢٧٤، د. غنام محمد غنام، القانون الإداري الجزائي والصعوبات التي تحول دون تطوره، القسم الأول والثاني، مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، مج ١٨ ، ع ٢ ، ١٩٩٤م ، ص ٢٩٣، ود. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزءات الإدارية، مرجع سابق، ص ٩٣.

(١٣) د. جمعة محمد راشد الرميثي، الرقابة على مشروعية الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني لدولة الإمارات العربية المتحدة، رسالة دكتوراه، أكاديمية شرطة دبي، سنة ٢٠١٩، ص ١١٤ وما بعدها.

(١٤) د. محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائي، (ظاهرة الحد من العقاب)، مرجع سابق، ص ١٤٢.

ورغم أن المشرع الإماراتي تبنى اتجاه الشرعية بشكل واضح، حينما جعل أحد ضوابط فرض الجزاءات الإدارية العامة أن "تتضمن اللوائح الإدارية نصاً بالمخالفات الإدارية والجزاءات الإدارية المترتبة عليها بشكل صريح" (١٥).

إلا أن ذلك لا يعني التقيد بالشرعية بمفهومها في القوانين الجزائية، والتي تنبثق من القانون، أو بناء على القانون، إذ إن الشرعية الإدارية ذات طبيعة خاصة لتجاوز الإطار التقليدي الجزائي، حيث تقوم الشرعية الإدارية من خلال عنصرين هما: شرعية النشوء وشرعية الأثر، فأما العنصر الأول، فيتحقق متى كان منشأ المخالفة مشروعاً من خلال استناده إلى نص أو بناءً عليه، أما العنصر الثاني، فيتحقق بشرعية الأثر وصلاحية المخالفة لإحداث الأثر، وقدرتها على ترتيب النتائج؛ كونها المبرر الوحيد لفرض الجزاء، لذا يستوجب أن تكون المخالفة قائمة بمختلف أركانها (١٦)، وبعبارة أخرى، فإن تطبيق مبدأ الشرعية الإدارية يختلف عنه في الشرعية الجزائية، بحيث يطبق بشيء من المرونة من حيث مدلوله أو من حيث نتائجه.

وفي هذا الصدد، لا يمكن تجاهل توصيات المؤتمرات الدولية التي أكدت على أهمية احترام مبدأ المشروعية ووجوب النص عليها في القوانين الإدارية الجزائية، ففي المؤتمر التحضيري للمؤتمر الدولي الرابع عشر لقانون العقوبات الذي انعقد في استوكهولم، ثم التأكيد على احترام مبدأ المشروعية، بحيث لا يمكن فرض جزاء إلا بناء على قانون يجرم الفعل، بشرط الا يكون بأثر رجعي، كما جاءت نتائج المؤتمر التمهيدي للمؤتمر الدولي الرابع عشر لقانون العقوبات الذي انعقد في ستوكهولم ١٩٨٧، لتؤكد أهمية احترام المبادي الجوهرية للقانون، ووجوب خضوع تحديد المخالفات وجزاءاتها لمبدأ المشروعية (١٧).

وتتكون المخالفة الإدارية من ركنين، مادي ومعنوي: أما المادي فهو كل فعل يشكل مساساً بالمصلحة المحمية المتمثلة في حماية النظام الاجتماعي بالمفهوم العام، كما قد يتخذ الركن المادي طابع السلبية، كالامتناع عن عمل أو الامتناع عن تقديم معلومات كالمخالفات المقررة لدى أسواق

---

(١٥) المادة الرابعة من القانون الاتحادي رقم (١٤) لسنة ٢٠١٦ بشأن المخالفات والجزاءات الإدارية في الحكومة الاتحادية.

(١٦) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية، مرجع سابق، ص ٩٣ وما بعدها.

(١٧) د. أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري (ظاهرة الحد من العقاب)، مرجع سابق ، ص ١١٧.

المال للشركات المدرجة فيه، أما الركن المعنوي فإنه في مجال الإدارة قد يكون نتيجة منطقية للركن المادي، فتتدخل الإدارة بفرض الجزاء، فالركن المادي قد يكون منعدما في المخالفات الإدارية، كما قد يكون متوافراً في حدود معينة في المجال الاقتصادي أو المالي (١٨).

وقد يتكون الركن المعنوي من العمد أو الخطأ، أما العمد فيتوفر باتجاه إرادة المخالف إلى ارتكاب فعل، أو الامتناع عن فعل متى كان هذا الارتكاب أو الامتناع مجرما قانونا، وذلك بقصد إحداث نتيجة مباشرة أو أية نتيجة أخرى مجرمة قانونا يكون المخالف قد توقعها، أما بشأن الخطأ فيتوفر إذا وقعت النتيجة بسبب خطأ الفاعل، سواء أكان هذا الخطأ إهمالاً، أم عدم انتباه، أو عدم احتياط، أم طيشاً أم رعونة، أم عدم مراعاة القوانين أو اللوائح أو الأنظمة أو الأوامر (١٩).

كما يتطلب مبدأ شرعية المخالفة أن يتم تحديد المخالفة بأركانها تحديداً كافياً، يمنع أي غموض أو تجهيل يثير اللبس عند التطبيق، وهذا ما قرره مجلس الدولة الفرنسي بقوله "إن المشرع يجب عليه تحديد الجرائم في عبارات واضحة ودقيقة لأقصى درجة ممكنة، وذلك لمنع كل تحكم واستبداد"، كما يجب أن تكون المخالفة الإدارية واضحة. ودقيقة حتى يسهل على المخاطب بالنص فهمها والالتزام بمقتضاها (٢٠).

الاختصاص الاستثنائي للإدارة بتحديد الجزاء الإداري:

الأصل أن السلطة التشريعية هي صاحبة الولاية بإصدار التشريعات المختلفة، ومع ذلك فقد يسمح الدستور أو القانون بترك سلطة التشريع استثناء السلطة التنفيذية، وهو ما يعرف بالتفويض التشريعي، إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه هل يجوز للسلطة التنفيذية إنشاء أو خلق المخالفة، وليس فقط تحديد العناصر المكونة للمخالفة (٢١).

ويمكننا الرد على هذا التساؤل بأن هناك اعتبارات عملية دعت المشرع للسماح للإدارة مشاركته في تحديد الجزاء نظراً لتوافر الخبرة والعلم والدراية ببعض الأنشطة والمجالات الإدارية

---

(١٨) د. رنا العطور، السلطة العقابية للهيئات الإدارية المستقلة ودورها في اتساع دائرة التجريم، مرجع سابق، ص ٤٣:٤٤.

(١٩) المادة (٣٨) من القانون الاتحادي رقم (٣) لسنة ١٩٨٧م بإصدار قانون العقوبات.

(٢٠) د. ناصر حسين العجمي، الجزاءات الإدارية العامة في القانون الكويتي والمقارن، مرجع سابق، ص ٢٧٧.

(٢١) د. أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري (ظاهرة الحد من العقاب) ، مرجع سابق ، ص ١١٨.

بحكم اتصالها واحتكاكها اليومي بالأفراد، مما شكل لديها الدراية اللازمة، والقدرة على اتخاذ الإجراء أو الجزاء الملائم والرادع للمخالفة، مما دعا بالمشرع إلى تفويض الإدارة في إصدار لوائح وقرارات متصلة بالمخالفة الإدارية العامة، تكون لها قوة القانون على أن ذلك لا يعفي الإدارة من شروط التفويض، والتي يتجلى أهمها بالتقيد بالقدر المحدد في الاستثناء الممنوح للإدارة (٢٢).

ونجد على سبيل المثال أن المشرع في المادة (٢٥) من القانون الاتحادي رقم (٧) لسنة ٢٠١٧ في شأن الإجراءات الضريبية (٢٣)، قد فوض مجلس الوزراء، كما عهد إلى اللائحة التنفيذية بشكل واضح، تحديد الغرامات البعض المخالفات الإدارية، فقد نصت المادة أنه ". ..... ٢- تحدد اللائحة التنفيذية لهذا القانون المعلومات والبيانات التي يجب أن يتضمنها تقييم الغرامات الإدارية. ٣- يصدر مجلس الوزراء قراراً يحدد بموجبه الغرامات الإدارية لكل من المخالفات الواردة في البند (١) من هذه المادة على ألا تقل الغرامة الإدارية عن (٥٠٠) خمسمائة درهم لأية مخالفة، ولا تجاوز (٣) ثلاثة أضعاف مقدار الضريبة التي تم إصدار تقييم الغرامات الإدارية بشأنها ".

كما قرر القانون رقم (١٠) لسنة ٢٠١٨ بشأن إنشاء دائرة الصحة (٢٤)، بإمارة أبو طبي، بنص المادة (١١) على أنه "مع عدم الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها قانون اخر تفرض غرامة إدارية لا تزيد على (١٠،٠٠٠،٠٠٠) عشرة ملايين درهم على كل من يخالف أحكام هذا القانون ولوائحه التنظيمية والتنفيذية والنظم والسياسات والقرارات والتعاميم المنفذة له، وتتولى الدائرة تحصيل الغرامات الإدارية، ويصدر رئيس الدائرة بعد موافقة المجلس التنفيذي جدولاً يحدد المخالفات والغرامات الإدارية المقررة لكل منها، وبما لا يتجاوز الغرامة المنصوص عليها في هذه المادة " كما نصت المادة (١٢) من القانون ذاته، وبعد أن عددت الجزاءات التي يحق للإدارة اتخاذها، أنه "تحدد اللوائح التنظيمية والتنفيذية لهذا القانون إجراءات وضوابط تطبيق الجزاءات الإدارية المشار إليها ".

---

(٢٢) د. محمد سعد فودة ، الجزاءات الإدارية العامة في الأنظمة السعودية، مرجع سابق، ص ٢٥٨.

(٢٣) الجريدة الرسمية، دولة الإمارات العربية المتحدة، العدد ٦١٦ (ملحق)، السنة ٤٧، بتاريخ ١٧ رمضان ١٤٣٨، ١٢ يونيو ٢٠١٧.

(٢٤) الجريدة الرسمية، إمارة أبو ظبي، العدد ٢، السنة ٤٧، بتاريخ ٢٨ فبراير ٢٠١٨.

كما قد يعهد المشرع لأعلى سلطة تنفيذية تعديل المخالفات والجزاءات الإدارية العامة، كضمانة للأفراد من تعسف السلطة، وهو ما قررته المادة (٤) بشأن سلطة تعديل الغرامات الضريبية (٢٥)، إذ نصت على أنه "يختص مجلس الوزراء بإجراء أية تعديلات على الغرامات الإدارية الواردة في هذا القرار، سواء بالإضافة أو الحذف أو التعديل".

مبررات منح الإدارة سلطة تحديد الجزاء:

ساق الفقه (٢٦) العديد من مبررات منح الإدارة سلطة تحديد الجزاء الإداري العام، منطلقاً من اضطلاع الإدارة بمهام جسيمة، وأهمها المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، وكذلك تحقيق النفع العام والخاص للأفراد، لذا وبحكم اتصالها بهذه الموضوعات اتفق غالبية الفقه على ضرورة تمتع الإدارة بهذه المكانة لعدد من الأسباب أهمها :

١- الصعوبات الفنية:

لا شك أن المشرع مهما كانت دقة تنبؤاته وبعد نظره لا يستطيع أن يتنبأ بكل الحقائق الجديدة التي يحملها المستقبل. وكنتيجة لذلك استحالة وضع قواعد عامة مجردة تواجه وتعالج وقائع متجددة وأحداثا متطورة لذلك يقتصر التشريع على وضع القواعد والمبادئ العامة للمخالفة والجزاء الإداري العام، وأن يترك للإدارة سلطة معالجة الحالات الفردية بما يتفق مع مستجدات الأوضاع، مع ضرورة الامتثال للضمانات القانونية ، ودون المساس بحريات وحقوق الأفراد.

٢ – خبرة الإدارة وقدراتها الفنية:

قد تتطلب نشاطات الإدارة المتعددة والمتباينة والمتشعبة أن تتمتع بعديد من الامتيازات حتى تحقق الردع العام والخاص في مجال المخالفات الإدارية العامة، وصولاً لتحقيق المصالح العامة للمجتمع، بحكم اتصالها المباشر وحصولها على المعلومات المتعلقة بنشاطها الإداري، مما يكسبها خبرة أكبر، ومقدرة أوسع، واستجابة أسرع، لمتطلبات حماية النظام العام فتصور المشرع قد يكون نظرياً توقعياً لحالات قد تحدث مستقبلا، أما الإدارة فإن تصورها يكون واقعيا تطبيقيًا لحالات مباشرة اتصلت بعلم الإدارة ذات طبيعة فنية أو مالية أو بيئية، وعليه فإن الإدارة

---

(٢٥) قرار مجلس الوزراء رقم (٤٠) لسنة ٢٠١٧ بشأن الغرامات الإدارية التي تفرض على مخالفة القوانين الضريبية في الدولة.

(٢٦) د.خالد سيد محمد محمود حماد، حدود الرقابة المالية على سلطة الإدارة التقديرية، دار النهضة العربي ، القاهرة ، ٢٠١٢م ، من ١٢٣ وما بعدها.

تكون في عديد من الحالات هي الأجدر في تحديد المخالفة الإدارية العامة بحكم اتصالها بموضوع نشاطها الإداري [٢٧].

وفي حين لا توجد إجراءات موحدة في مجال العقوبات الإدارية، إلا أن هناك عدد من الخطوط العريضة المستمدة إما من مصادر قانونية مكتوبة "مثل النصوص التشريعية والتنظيمية" أو من المبادئ العامة للقانون التي وضعتها القضاء الإداري والدستوري، التي لها طابعها الخاص في مجال العقوبات الإدارية، وتمثل جميع الإجراءات التي يتم من خلالها فرض تلك العقوبات الإدارية.

وتكمن أهمية الضمانات الإجرائية في دورها في التوفيق بين فعالية الإدارة التي تؤدي وظيفتها التنفيذية كما يقتضي القانون، والتأكد من أنها لا تنتهك الحقوق المكفولة دستورياً للأفراد، وبالتالي فإن الإجراء هو سياج يقيد التطرف من سلطة الإدارة في فرض العقوبات الإدارية (٢٨).

ومع ذلك، إذا كان مبدأ الفصل بين التحقيق والمحاكمة أحد المبادئ الأساسية في الإجراءات الجنائية، فإنه يختلف في مجال العقوبات الإدارية، لأنه في كثير من الحالات، يقوم شخص واحد بضبط الجريمة الإدارية والتحقيق فيها، ويثبتها ويقرر العقوبة في آن واحد.

وإذا كان مأمور الضبط القضائي – في المقام الأول – معنياً بالتحقيق في الجرائم الجنائية وضبطه وجمع الاستدلالات عنها، ثم يحيل القضية إلى النيابة العامة للتصرف إما بحفظ الأوراق أو إصدار أمر بألا وجه لإقامة دعوى قضائية. أو بالإحالة إلى المحكمة المختصة، ولكن الأمر يختلف بشأن الجرائم والمخالفات الإدارية، فهي تجتمع – في كثير من الأحيان – في يد أحد أعضاء مجلس الإدارة صلاحيات ضبط الجرائم الإدارية والتحقيق فيها، بل وحتى تحديد العقوبة عليها، وإعلان الجزاء عنها، وتنفيذ في بعض الأحيان (٢٩).

المطلب الثاني

---

(٢٧) د. جمعة محمد راشد الرميثي، الرقابة على مشروعية الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني لدولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص ١٢٠.

(٢٨) د. شريف درويش، الضوابط المهنية والأخلاقية والقانونية للإعلام المعاصر، مجلة جامعة القاهرة، عدد يوليو ٢٠١٤، ص ٢٦.

(٢٩) د. خالد ملا البلوشي، الجزاءات الإدارية في مواجهة مخالفات الإعلام، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الشارقة، ٢٠١٧ – ٢٠١٨، ص ٢١٦.

دور جهة الإدارة في تطبيق مبدأ شرعية الجزاء الإداري

لا يجوز للإدارة توقيع جزاء غير منصوص عليه أو لم يرخص لها المشرع بتوقيعه، وبعبارة أخرى لا جزاء إداري بغير نص، فلا يجوز فرض جزاءات على فعل غير المجرم قانوناً، وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي بأن " الفعل إذا كان غير مجرم قانوناً، فإنه لا يمكن للإدارة معاقبة الشخص على ارتكابه" (٣٠).

وهو ما قضت به محكمة القضاء الإداري، فقد قضت بعدم جواز الإغلاق الإداري؛ لأن المشرع لم يرخص للإدارة اتخاذه بل هو من اختصاص القضاء.

وقد ذكرت في حكمها بأن "ومن حيث إنه يتبين من استقراء أحكام النصوص سالفة الذكر أن القانون لم يرتب جزاء خاصاً لإدارة السوق قبل الحصول على رخصة مقدماً بذلك، ولم يعط للجهة الإدارية حق إغلاق السوق إدارياً إلى أن تستوفى إجراءات الترخيص، بل خضع الأمر في هذه الحالة للنص العام، الوارد بالمادة السابعة من اللائحة، والمادتان المذكورتان توكلان الإغلاق إلى أمر القاضي في جميع الحالات، دون التفرقة بين حالة عدم ترخيص أصلاً، أو غير ذلك من الحالات، وحيث إن المدعين قد أداروا السوق فعلاً في ظل من شبهة قائمة لديهم في حقهم في إدارة السوق، سواء على اشتراكهم في الرخصة الصادرة للخصوم الثلاث ولمورثهم في إدارة السوق، أو على أساس افتراض أن الرخصة قد انتقلت إليهم بمجرد استلامهم للسوق، فما كان يجوز للإدارة وقد رسم لها القانون طريقة إزالة هذه المخالفة أن تتخذ في شأنهم إجراء الإغلاق الإداري وقد أبى عليها المشرع هذا الإجراء" (٣١).

وأكدت على هذا المبدأ المحكمة الإدارية العليا، بأن القانون إذا حدد حالات توقيع جزاء إلغاء التراخيص على سبيل الحصر، فلا يجوز للإدارة أن توقعه في غير هذه الحالات، وقضت بأن: "القانون قد حدد الحالات التي يجب فيها إغلاق الملهى أو ضبطه إذا تعذر إغلاقه، والحالات التي يجوز فيها ذلك، كما حدد حالات إلغاء التراخيص على سبيل الحصر مما مفاده أنه يتعين للإلغاء الترخيص، ضرورة توافر إحدى الحالات المحددة في القانون، وأن تقوم في الأوراق دلائل

1- Conseil d'Etat,18 Mai 2005, No 2586660, Www. Julsoor. p. 807.

٣١- محكمة القضاء الإداري ١ ديسمبر ١٩٥٤، الدعوى رقم ٢٦٩ لسنة ٥ ق.، مجموعة مجلس الدولة الأحكام القضاء الإداري، س ٨، ج ١ ، ص ١٤٥.

على ثبوت قيام هذه الحالة، وعلى ذلك فإنه لا ترخيص ولا تقدير لجهة الإدارة لإلغاء ترخيص هذه المحال في غير الحالات المحددة في القانون" (٣٢).

وينبغي لصحة الجزاء الإداري توافر شرطين هما: ألا يكون الجزاء الإداري سالباً للحرية، ألا ينطوي الجزاء على مصادرة لأحد الحقوق، أتناولهما كما يلى:

١- ألا يكون الجزاء الإداري سالباً للحرية:

نصت المادة الخامسة من إعلان حقوق الإنسان الصادر في فرنسا سنة ١٧٨٩ على "أن القانون ليس له الحق أن يمنع سوى الأعمال الضارة بالمجتمع، وكل ما لم يجرمه القانون لا يمكن منعه، ولا يجبر إنسان على عمل ما لم يأمر به القانون"، كما نصت المادة الثامنة منه على أن "القانون يجب ألا يضع إلا العقوبات التي يبين بوضوح أنها لازمة، ولا يمكن أن يعاقب إنسان إلا طبقاً لقانون قائم صدر قبل الجريمة ويطبق في الحدود الشرعية".

وفي الشأن نفسه جاءت الفقرة الثانية من المادة الحادية عشرة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر من الأمم المتحدة في العاشر من ديسمبر ١٩٦٨ على أنه "لا يدان أي شخص من جراء أداء عمل أو الامتناع عن أداء عمل إلا كان ذلك يعتبر مجرماً وفقا للقانون الوطني أو الدولي وقت الارتكاب، كذلك لا توقع عليه أشد من تلك التي يجوز توقيعها وقت ارتكابه الجريمة".

وبذلك يشكل مبدأ الشرعية الضمانة الأساسية لحقوق الأفراد وحرياتهم، حيث لا يمكن مساءلة الفرد عن فعل لم يجرم بنص القانون، وهذا بطبيعة الحال يجعلهم في مأمن من عسف سلطة الإدارة (٣٣).

واتساقا مع هذه المبادئ المقررة حرص الدستور المصري على استعمال مبدأ الشرعية، فنص في المادة ٧٦ منه على أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص دستوري أو قانونى.

ولقد عدد المشرع الدستوري في الدستور المصري الجديد لعام ٢٠١٤ الصور المختلفة للحقوق والحريات في نحو ٤٤ مادة (المواد من ٣١ إلى ٧٣)، وهي تمثل ثلاث مجموعات في ثلاثة فصول جمعها الباب الثاني من الدستور، وهي: الحقوق الشخصية، الحقوق المدنية والسياسية الحقوق الاجتماعية والاقتصادية، ومؤدى هذا الشرط، عدم جواز أن يكون الجزاء الإداري سالباً لأي من هذه الحقوق والحريات.

لكن يجب ملاحظة أن معنى سلب الحرية يختلف عن المساس بها، فالمحظور هو أن يكون الجزاء سالباً للحرية، وليس ماساً بها، إذ أن كل جزاء لابد وأن يكون ماساً بالحرية وإلا فقد

٣٢- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٥٢٩٩، لسنة ٤٣ ق. عليا، جلسة ١٤ مارس سنة ٢٠٠١، المجموعة س ٤٦، ج ٢، ص ١٠٣.

33 -Mireille Delmas Marty: Modéles et movements de politique criminelle – économica- Paris 1983, p. 63.

معناه والغرض منه، فأي جزاء لابد أن يتمثل أساساً في الإيلام الذي يعاني منه المخالف عند توقيع الجزاء عليه، وهذه من الأمور التي استقر عليها الفقه فيما يتعلق بمضمون الجزاء (٣٤)، ومن أمثلة العقوبات السالبة للحرية عقوبتي الحبس والسجن.

وعلى هذا الأساس قضت المحكمة الدستورية العليا برفض الاعتراف للبوليس بتوقيع عقوبة الوضع تحت المراقبة باعتبارها تدبيراً ينطوي على تقيد للحرية، ولا يمكن أن يعهد به إلا للقضاء وحده، حيث قضت بعدم دستورية المادة الأولى من القانون ٧٤ لسنة ١٩٧٠ في شأن وضع بعض المشتبه فيهم تحت مراقبة الشرطة والتي تنص على أن يوضع تحت مراقبة الشرطة لمدة سنتين كل شخص توافرت فيه حالة من الحالات الاشتباه...، "أنه ولما كانت المادة ٦٦ من دستور ١٩٧١ تنص على أن العقوبة شخصية، ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على قانون ولا توقع إلا بحكم قضائي...، وكان توقيع عقوبة الوضع تحت مراقبة الشرطة لمدة سنتين التي فرضها المشرع عقوبة أصلية طبقاً للمادة المشار إليها يقم بغير حكم قضائي، فإن هذه المادة تكون قد خالفت الدستور ويتعين الحكم بعدم دستوريتها" (٣٥).

وقد يثار التساؤل عن الجهة المنوط بها تحديد ما إذا كان الجزاء الإداري ينطوي على سلب للحرية من عدمه؟ والجواب، أن الرقابة تنعقد بطبيعة الحال للقضاء، لأن المشرع الذي تولى تفصيل تنظيم الحقوق والحريات التي ذكرها المشرع الدستوري، تتوقف سلطته عند إصدار هذه القوانين دون أن يمتد سلطانه إلى الرقابة عليها، فالرقابة موكوله للسلطة القضائية بحسب الأصل. وهنا يثار سؤال أخر، هل يجوز للقاضي الدستوري أن يستبدل تكييفه للجزاء بتكييف المشرع؟ والإجابة، بالتأكيد لا يجوز، لأن تدخل القاضي الدستوري في عمل المشرع محظور لتنافيه مع مبدأ الفصل بين السلطات، ويؤدي تدخله إلى مد رقابته على ملاءمة التشريع، وهذا الافتراض يمكن الرد عليه بأمرين:

الأول، طبيعة دور القاضي الدستوري، فالقاضي الدستوري لا يقوم بذات ما يقوم به القاضي الإداري في رقابته على تكييف الوقائع المبررة لتدخل الإدارة. فالخلاف بينهما يرجع إلى قاعدة الإسناد التي يتخذها كلا منهما أساساً لإجراء التكييف، فالتكييف الذي يجريه القاضي الإداري ينصب على حالة واقعية ونص قانوني، أما القاضي الدستوري فيتعين عليه إدخال فكرة قانونية في إطار دستوري، أي يقابل بين نص دستور وأخر قانوني، ومرجع ذلك إلى أن نصوص الدستور تختلف عن نصوص القانون، فالمشرع الدستوري لا يدرج على رحابها على التفاصيل

٣٤- د. أمين مصطفى محمد، علم الجزاء الجنائي، طبعة دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية ٢٠٠٨، ص ٦٢.

٣٥- المحكمة الدستورية العليا، ١٥ مايو ١٩٨٢، القضية رقم ٣٩ لسنة ٣ ق. دستورية، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء الثاني، ص ٤٥.

التي تيسر إجراء المقارنة، فنجد أنه عندما يوضع الدستور بأي عبارات مجملة وصياغة موجزة، يكون على القاضي مهمة تفسيرها، بمعنى أن القاضي يمنح النص الدستوري – بخبرته بأصوله – معنى أكثر تحديداً، وأوضح ضبطاً على نحو يسهل من الحكم على النص القانوني، من خلال رؤيته واستلهامه للمبادئ الدستورية العامة، فالقاضي الدستوري لا يجري تكييفه ويحله محل تكييف المشرع بناءً على تصور شخصي أو تقدير ذاتي مجرد، وإنما يعتمد على أسس دستورية حاكمة ويقيم حكمه على أساس تفهم لمبادئ الدستور تجلية لإرادته تلك، والتي لابد أن يحلها محل إرادة المشرع العادي، فالقاضي الدستوري عندما يعيد تكييف الجزاء لبيان حقيقته لا يحل تقديره محل تقدير المشرع، وإنما يحله محل تقدير المشرع الدستوري، والذي يعلنه بتفسيره للنص الدستوري.

الثاني، طبيعة تكييف المشرع الدستوري للجزاء، يتدخل القاضي الدستوري في اختصاص المشرع فيما يتعلق بالجزاء الإداري في حين يظهر في حكم الثاني خطأ فادح في أسس تفويض سلطة التشريع لجهة الإدارة فيما يتعلق بالجزاء الإداري، سواء كان ذلك الخطأ من الناحية الموضوعية أو الإجرائية، وذلك عندما يكون من غير الممكن الالتفات أو التغاضي عنه تماماً، والمثال على ذلك تدخل القاضي الإداري في دائرة الاختصاص التقديري للإدارة، حين تتخذ إجراء ظاهر الغلو، متجرداً من كل ضوابط المعقولية ([٣٦]).

وبهذا يكون المشرع قد رسم للإدارة حدود سلطتها في توقيع الجزاءات الإدارية العامة وجعل ذلك مشروطاً بألا تشكل هذه الجزاءات سلبا للحرية كما تقدم بيانه، فإذا حدث ذلك فإنه يعد خطأ فادحاً، ومن ثم لا يمكن إسناد مثل هذه الجزاءات الجنائية للسلطة الإدارية، ولا يمكن أن يعترف لها دستورياً بذلك. وبمعنى آخر تكون مخالفة للدستور.

وهذا ما أكد عليه المجلس الدستوري الفرنسي في شأن الجزاءات الإدارية العامة، حيث إنه لم يعترف بدستورية إسنادها إلى الإدارة إلا بشروط كان من أبرزها ألا يكون الجزاء من الجزاءات السالبة للحرية.

وهذا الشرط كان المبرر الذي اتخذه المجلس الدستوري الفرنسي كأساس لإبطال حجة القائلين بعدم دستورية هذا الإسناد، بزعمهم أن هذه الجزاءات تمثل اعتداءً على مبدأ فصل السلطات، فمن منظوره أن هذا الاعتداء ليس مناطه مجرد الاعتراف للإدارة بسلطة الجزاء أو

٣٦- د، يحيي الجمل، رقابة مجلس الدولة على الغلط البين للإدارة في تكييف الوقائع، مجلة القانون والاقتصاد، العددان الثالث والرابع، السنة الحادية والأربعون ١٩٧١، ص ٤٢٤.

الردع، وإنما الاعتراف لها بجزاء سالب للحرية كالحبس أو السجن، ففي هذه الحالة تكون قد اقتحمت مجالاً حكراً على القضاء وتدخلت في شئونه ([٣٧]).

٢ – ألا ينطوي الجزاء على مصادرة لأحد الحقوق:

مؤدي هذا الشرط أنه لا يجوز للمشرع أن يعهد إلى الإدارة بتوقيع جزاء يكون من شأنه مصادرة لأحد الحقوق الدستورية، وعلى سبيل المثال فإن المصادرة، سواء كانت عامة أو خاصة لا تجوز، لأن هذا الجزاء يتعارض مع الدستور، والتي تحظر في المادة ٣٠ منه المصادرة العامة، ولا تجيز الخاصة إلا بحكم قضائي ([٣٨]).

وهذا ما أرسته المحكمة الدستورية العليا في أحكامها من أن المصادرة العامة للأموال محظورة، ولا تجوز المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي فنهى المشرع مطلقاً عن المصادرة العامة، وحدد الأداة التي تتم بها المصادرة الخاصة... حيث أوجب أن تكون بحكم قضائي وليس بقرار إداري، وذلك حرصاً منه على حقوق الملكية الخاصة من أن تصادر إلا بحكم قضائي حتي تكفل إجراءات التقاضي وضماناته لصاحب الحق، وتأكيداً لمبدأ الفصل بين السلطات.

وانتهى الحكم إلى عدم جواز أن يأمر وزير المالية والاقتصاد أو من ينيبه المصادرة إدارياً لكون ذلك مخالفاً للدستور ([٣٩]).

وبناء على ذلك لا يجوز للمشرع أن يخول الإدارة اتخاذ جزاء المصادرة، كما أنه لا يمكن للإدارة من باب أولى وهي تتعرض لتحديد الجزاء بناءً على اختصاصاتها الدستورية في ذلك، أن تقرر هذا الجزاء، ولذا قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية البند (د) من المادة ١٠ من قرار محافظ السويس رقم ٧٥ لسنة ١٩٨٥ والذي يعد أن النص على مصادرة الأسماك موضوع المخالفة، ووسيلة النقل قضي بأن يصرف من حصيلة بيعها في حدود ٥٠% للقائمين بالضبط. إذا كانت هذه المصادرة قد تعلقت بأفعال جرمها ذلك القرار بالعقوبة التي فرضها على ارتكابها، فان قضاء هذه المحكمة بعدم دستورية المصادرة ، وسائر العقوبات التي تضمنها القرار المشار إليه لمخالفتهما للمادتين هذا القرار للمادتين (٣٦)، (٦٦) من الدستور ([٤٠]).

---

37 -FAVOREU (L) et PHILIPPE (L.), les grandes décisions du conseil constitutionnel. Paris. Sirey, 1991, p. 743

٣٨– يقابلها مادة ٣٩ من دستور ٧١ ونصها، "للملكية العامة حرمة، وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقاً للقانون والملكية الخاصة مصونة ولا يجوز فرض الحراسة عليها إلا في الأحوال المبينة في القانون وبحكم قضائي، ولا تنزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض وفقا للقانون وحق الإرث فيها مكفول".

٣٩– المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ٣٨ لسنة ١ ق. دستورية، جلسة ٣ يناير ١٩٨١، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، ج ١، ص ١٥٦.

٤٠– المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ١٧ لسنة ١١ ق. دستورية، جلسة ٦ أبريل سنة ١٩٩١، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، ج ٤، ص ٢١١.

ولا يلزم أن يكون مصدر المنع من المصادرة حكم قضائي، بل يمكن أن يكون المنع من المصادرة بنص دستوري خاص، كما هو الحال في الدستور المصري الجديد، حيث نصت المادة ٣٠ منه على أن "المصادرة العامة للأموال محظورة. ولا تجوز المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي".

ومن تطبيقات ذلك في مجال الإعلام وحرية الصحافة، بطلان مصادرة أعداد صحيفة معنية، فقد قضت محكمة القضاء الإداري بعدم مشروعية مصادرة الإدارة العدد رقم ١٠٧ من جريدة صوت العرب التي كان يصدرها نادي أصدقاء الإعلام العربي أسبوعياً.

وجاء في حيثيات حكمها "ومن حيث إن المادة ٤٨ من الدستور تنص على أن حرية الصحافة والطباعة والنشر ووسائل الأعلام مكفول ... والرقابة علي الصحف محظورة و إنذارها او وقفها أو إلغاؤها بالطريق الإداري محظور... ومن حيث إن القرار المطعون فيه الذي بموجبة تمت مصادرة العدد رقم ١٠٧ من جريدة صوت العرب وقع مخالفاً للقانون لتعارضه مع الدستور فيما نص عليه من حرية الصحافة وحظر الرقابية على الصحف وحظر وقفها أو إلغائها بالطريق الإداري" (٤١).

غير أن ذلك لا ينسحب على الجزاءات المقيدة لحق مثل سحب التراخيص أو غلق المنشاة أو وقف النشاط لمدة محددة؛ لأن هذه الجزاءات الأخيرة، مثل تلك الغرامة الإدارية لا تتناقض مع الدستور، لأنها لا تعني الحرمان المطلق من ممارسة الحق، ولا تنطوي على معنى المصادرة المالية.

وتجدر الإشارة إلى أن الاتفاق على المصادرة الإدارية بين الإدارة وصاحب الشأن يرفع عنها عيب الخرق الدستوري، وذلك عندما يقبل صاحب الشأن المصادرة مقابل تنازل الإدارة عن اتخاذ الإجراءات القانونية حياله.

وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا حينما قررت بأن مصادرة قيمة خطاب الضمان بمبلغ ألفي جنية المقدم من المستورد لعدم استيراده المواد المناقصة خلال ثلاث شهور والذي نظمها قرار وزير التجارة رقم ١٩٨ لسنة ١٩٧٥ وتعديلاته بشأن الشروط الخاصة باستيراد سيارات النقل المستعملة، بأن تلك المصادرة ليس فيها مخالفة الدستور (٤٢).

٤١- محكمة القضاء الإداري، ١٠ يناير ١٩٨٩، الدعوى رقم ٦٢٥٦ لسنة ٤٢ ق.، حكم غير منشور، مشار إليه د. محمد باهي أبو يونس، أصول القضاء الدستوري، مرجع سابق، ص ٧٢.

٤٢- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٣٣٠٠ لسنة ٢٧ ق. عليا، جلسة ١٨ فبراير سنة ١٩٨٤، الموسوعة الإدارية الحديثة، ج ٢٣، ط ١، ١٩٨٦ – ١٩٨٧، ص ٣٠٠-٣٠١.

المبحث الثاني

مدي سريان الجزاء الإداري العام بأثر رجعي

تمهيد وتقسيم :

يرتبط مبدأ الشرعية بمبدأ هام هو عدم رجعية النصوص الجنائية، ومفاده عدم تطبيق الجزاء إلا على ما اكتمل من الوقائع قبل إعمال النص، ويمثل هذا قيداً على السلطة التشريعية يغل يدها عن تقرير جزاء جديد على واقعة تمت قبل نفاذ النص المقرر له، أن تشدد عقوبة حالية على سلوك اكتمل قبل نفاذها. ومبدأ عدم رجعية القوانين يمثل ضمانة للأفراد من أن تفاجئهم الإدارة بجزاء على فعل كان مباحاً وقت إتيانه.

ويرتبط بهذا المبدأ مبدأ آخر هو تطبيق القانون الأصلح للمتهم، وهو وإن كان يمثل قيداً على مبدأ سريان عدم الرجعية في ظاهره، إلا أنه يعد مكملا للأول، فكما أنه لا يجوز أن يتعرض فرد لعقوبة على فعل كان مباحاً وقت وقوعه، فإنه ومن باب أولى ألا يعاقب على فعل صار مباحًا وقت محاكمته وقبل إدانته.

وفيما يلي تفصيل لمبدأ عدم الرجعية، تأصيلاً، وبيان الاستثناءات الواردة عليه في مجال الجزاء الإداري العام، وسوف ندرس هذه الموضوعات من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: التأصيل القانوني لمبدأ عدم رجعية الجزاء الإداري.

المطلب الثاني: الاستثناء على مبدأ عدم الرجعية.

المطلب الأول

التأصيل القانوني لمبدأ عدم رجعية الجزاء الإداري

يعد مبدأ عدم رجعية القوانين العقابية من المبادئ القانونية التي لا يجوز الخروج عليها، على أساس أنه لا يسري تطبيقه على الأعمال والوقائع القانونية التي تمت قبل التاريخ المحدد البدء سريانها، وإنما ينحصر سريانها على ما يحدث من وقائع وأعمال بعد تاريخ السريان([٤٣]).

وهذا المبدأ ينطبق على كل جزاء ذي طبيعة ردعية وخاصة النصوص الجنائية. ويجد المبدأ أساسه وما يستند إليه في نص المادة ٧٦ من الدستور المصري الجديد الصادر في ٢٠١٤، تنص على أنه: "ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون".

وبالتالي لا يجوز للمشرع ذاته أن يبيح هذا الخروج بالنص على انسحاب أثر الجزاء إلى الماضي، لأن هذا المبدأ ملزماً للمشرع ليس فحسب بالنسبة للجزاءات الجنائية بل لجميع الجزاءات ذات الطبيعة العقابية، ومنها الجزاءات الإدارية العامة.

٤٣- د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٣، ص٥١٦.

ويمثل هذا المبدأ – كما تقدم ضماناً لحقوق وحريات الأفراد، يحول دون مفاجأة الأفراد بجزاءات على أفعال كانت منذ زمن قريب مباحة، ومن جانب أخر يعد تطبيقاً لمبدأ الشرعية فلا يجوز تطبيق النص العقابي بأثر رجعي على اعتبار أنه يستوجب ألا يجازى شخص عن سلوك لم يكن مؤثماً وقت ارتكابه مما يؤدي إلى إهدار مبدأ شرعية الجزاء(٤٤).

(أ) مبدأ عدم رجعية النصوص العقابية:

أكدت المحكمة الدستورية العليا على الارتباط القائم بين مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات من جهة وبين مبدأ عدم رجعية النصوص العقابية من جهة أخرى، فلا جريمة ولا عقوبة بغير نص وأن النصوص التي تحدد الجرائم والعقوبات لا تسري بأثر رجعي وإنما بأثر مباشر وهذا ما قررته بقولها أن: "مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، غدا أصلاً ثابتًا كضمان هذا التحكم فلا يؤثم القاضي أفعالاً ينتقيها، ولا يقرر عقوباتها وفق اختياره، إشباع لنزوة أو تحيد عن الحق والعدل، وصار التأثيم بالتالي – وبعد زوال السلطة المنفردة مس عائد إلى المشرع إذ يقرر للجرائم التي يحدثها، عقوباتها التي تناسبها، فلا يكون سريان النصوص القانونية التي تنظمها رجعيا، بل مباشرا لتحكم الأفعال التي تقع بعد العمل بالقانون التي يجرمها" (٤٥).

ولما كان الجزاء الإداري العام له طبيعة عقابية وجب أن يخضع لذات المبادئ التى تخضع لها سائر الجزاءات الأخرى جنائية كانت أو إدارية، فالجزاء الإداري العام ليس إلا قراراً إدارياً يسري عليه ما يسري على القرارات الإدارية عموماً (٤٦). فمبدأ الرجعية يمتد ليشمله ولا يقتصر تطبيقه على العقوبات الجنائية (٤٧).

(ب) مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية:

٤٤– د. محمد نجيب حسني، الدستور والقانون الجنائي، دار النهضة العربية، ١٩٩٢، ص ٩٩؛ د. محمد باهي أبو يونس، أصول القضاء الدستوري، مرجع سابق، ص ٧٤؛ د. محمد سعد فوده – النظام القانوني للعقوبات الإدارية – دار الفكر العربي ، ٢٠٠٧ ، ص ٢٤٤ وما بعدها.

٤٥– المحكمة الدستورية العليا، القضية رقم ١٧ ق. دستورية، جلسة ١٩٩٧/٢/٢٢، منشور في الجريدة الرسمية، العدد ١٠، بتاريخ ١٩٩٧/٣/٦.

46-JENNEAU (B.), les principes génènaux du droit dans la jurisprudence administrative, Paris, éditions du Recueil Sirey, 1945, p. 98.

47 -Emmanuelle Mignon: L'ampleur, le sens et la portée des guaranties en matiérede Sanction administrative, A.J.D.A., 2001. p. 99.

تتطلب الطبيعة العقابية للجزاءات الإدارية العامة أن يطبق عليها كافة المبادئ التي تطبق على الجزاءات التي لها ذات الطبيعة العقابية، ومنها مبدأ عدم رجعية الجزاء الإداري العام (٤٨)، وفي هذا الشأن أكد المجلس الدستوري الفرنسي أن "مبدأ عدم الرجعية لا يقتصر فحسب على العقوبات التي تطبق عن طريق القضاء الجنائي، وإنما ينسحب تطبيقه لزوماً على كل جزاء ذي طبيعة عقابية حتى ولو أسند المشرع مهمة اتخاذه إلى جهة غير قضائية" (٤٩).

ولم يختلف الأمر في مصر، حيث جاء قضاء المحكمة الإدارية العليا (٥٠) مؤكداً على ذات المعنى بشأن مبدأ عدم رجعية النصوص العقابية وسريانه على صور الجزاءات الإدارية المختلفة ومن بينها الجزاءات الإدارية العامة.

فقد قررت المحكمة بأنه: "من المبادئ السماوية وكذا الدستورية والقانونية أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص. فقد أوضح البارئ سبحانه وتعالى في القرآن الكريم: "وما كنا معذبين حتى نبعث رسولا" وفي أية أخرى قال تعالى: "ولو أنا أهلكناهم بعذاب من قبل لقالوا ربنا لولا أرسلت إلينا رسولاً فنتبع آياتك من قبل أن نذل ونخزي" صدق الله العظيم.

كما أورد الدستور في المادة (٥٦) النص على أن العقوبة شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على قانون، والتزاماً من المشرع العادي بذلك، فقد أورد في قانون العقوبات المادة (١) "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، وفي ضوء تلك المبادئ التي تعتبر من أساسيات القانون الإنساني، فإنه لا يجوز أن يعاقب شخص على فعل لم يكن مجرماً وقت ارتكابه، كما لا يجوز أن يعاقب بعقوبة غير واردة في القانون.

كما جاء في قضاء المحكمة الدستورية العليا: "وباعتباره معياراً للشرعية الدستورية للنصوص العقابية مرده كذلك فيما بين الأمم المتحضرة، ومن بينها فرنسا التي أقر مجلسها الدستوري مبدأين في هذا الشأن:

أولهما: أنه كلما نص القانون الجديد على عقوبة أقل قسوة من تلك التي قررها القديم، تعين أن تعامل النصوص القانونية التي تتغيا الحد من أثار تطبيق القانون الجديد في شأن الجرائم

٤٨- د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، مرجع سابق، ص ٧٣.

49 -Desion No. 82-155 DC du 303 December 1982..موقع المجلس الدستوري الفرنسي

٥٠- المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٤٣٦٠ لسنة ٥٣ ق . عليا، جلسة ١٣,٦,٢٠٠٩ – دائرة توحيد المبادئ- مجموعة المبادئ القانونية للمحكمة الادارية العليا (٢٠٠٧ – ٢٠٠٩)- الجزء الأول – ص ٤٠٢.

التي تم ارتكابها قبل نفاده، والتي لم يصدر فيها بعد حكم حائز لقوة الأمر المقضي، باعتبارها متضمنة إخلالاً بالقاعدة التي صاغتها المادة ٨ من إعلان ١٧٨٩ في شان حقوق الإنسان والمواطن، والتي لا يجوز للمشرع على صونها أن يقرر للأفعال التي يؤثمها، غير عقوباتها التي تضبطها الضرورة بوضوح فلا تجاوز متطلباتها.

ذلك أن عدم تطبيق القانون الجديد على الجرائم التي ارتكبها جناتها في ظل القانون القديم، مؤداه أن ينطق القاضي بالعقوبات التي قررها هذا القانون، والتي لم يجعلها في تقدير السلطة التشريعية التي أنشأتها من ضرورة.

ثانيهما: أن تأثيم المشرع لأفعال بذواتها، لا ينفصل عن عقوباتها التي يجب أن يكون فرضها مرتبطا بمشروعيتها، وبضرورتها وبامتناع رجعية النصوص العقابية التي قررتها كلما كان مضمونها أكثر قسوة، ودون ما إخلال بحقوق الدفاع التي تقارنها، ولا تتعلق هذه الضوابط جميعها بالعقوبات التي توقعها السلطة القضائية فقط، ولكنها تمتد لكل جزاء يتمخض عقابا، ولو كان المشرع قد عهد النطق به إلى جهة غير قضائية" (٥١).

ويتضح من هذا الحكم أن المحكمة الدستورية العليا أكدت على ما جاء في حكم المجلس الدستوري الفرنسي مؤكدة وبشكل قاطع على أن مبدأ عدم رجعية النصوص العقابية لا يقتصر تطبيقه على الجزاءات الصادرة عن أحكام قضائية، وإنما يمتد ليشمل كافة صور الجزاءات حتى لو لم تكن موقعه من جهة غير قضائية، ويعني بذلك حتى لو كانت موقعة من سلطة الإدارة مما ينطبق ذلك على الجزاءات الإدارية العامة.

ولم يقف مجلس الدولة عند حد التحقق من ورود الجزاء في نص يقرره وذلك في شأن رقابته على رجعية القرارات الجزائية، وإنما استلزم لشرعيته أن يكون هذا النص نافذ وقت وقوع المخالفة (٥٢).

وعلى خلاف ذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أن... "القرار المطعون فيه القاضي بإلغاء ترخيص المطحن قد صدر في سنة ١٩٥٧ أي أثناء سريان أحكام القانون الجديد – أي القانون رقم ٤٥٣ لسنة ١٩٥٤ بشأن المحال الصناعية التجارية الصادر في ٢٦ أغسطس ١٩٥٤

٥١– المحكمة الدستورية العليا – القضية رقم ٤٨ لسنة ٧١ ق. دستورية – جلسة ١٩٩٧/٣/١٥ – ج ٨– الجريدة الرسمية – يناير سنة ٢٠٠٠ – ص ٤٦١.

52 -C.E., 9 December 1977. De Grailly. Rec. p. 93.

والمعدل بالقانون رقم ٤٥٦ لسنة ١٩٥٦ الصادر في ١٨ أكتوبر ١٩٥٦ – ذلك أن الواقعة التي تحقق بتمامها شرط إعمال حكم الفقرة الثانية من المادة الخامسة من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٣ لسنة ١٩٠٤ قد توافرت جميع أركانها وهي الفعل السلبي الذي هو عدم تشغيل المطحن والفاصل الزمني الذي هو انقضاء مدة معينة على عدم التشغيل هذا، في ظل أحكام القانون المذكور ولائحته التنفيذية فلزم أن تترتب عليها الآثار القانونية التي تقررها هذه اللائحة، أما صدور القرار الإداري الكاشف لهذه الواقعة والمقرر لأثارها باعتبار الترخيص ملغياً في تاريخ لاحق وإن تراخي حتى أدركه القانون الجديد فلا ينقل الواقعة المذكورة من الماضي ليخضعها لسلطان هذا القانون ولا ينسحب حكمه بأثر رجعي لكون القرار في هذه الحالة لا يستحدث مركزاً قانونياً جديداً، ولا ينشئ وضعاً لم يكن قائمة من قبل . ومن ثم فلا يمكن أن يكون هناك محل لإعمال القانون الجديد بأثر أساس: باشر لتعلق الأمر بواقعة لم تجد من تاريخ نفاده بل سابقة عليه وخاضعة لحكم القانون القديم وحده الذي يبقى بعد إلغائه ساريا في شأن الآثار التي ترتبت عليها بالفعل إبان تنفيذه" (٥٣).

ولقد وجه بعض الفقهاء سهام النقد وبحق لهذا الحكم، وذلك على أساس :

١– أنه يخالف الأصول التي يخضع لها السريان الزماني للقرار الإداري والتي تقضي بعدم سريان القرار على الماضي إلا بنص قانوني يقرره، وطالما لا يوجد هنا هذا النص، فإنه لا يمكن أن ينسحب أثره على الوقائع التي تمت قبل صدوره.

٢– أن يكون القرار قد تراخي صدوره حتى أدركه القانون الجديد مسألة تؤاخذ عليها الإدارة التي قد قصرت في إصداره في وقت لاحق بكثير لتمام المخالفة، وهي إذاً لا تعذر فى تراخيها، فإن الطاعن ينبغي لا يحرم من ميزة إجرائية بسبب تقصيرها.

٣– إن القاعدة الإجرائية في السريان الزماني للقوانين تقضي بأن القانون الجديد يسري بأثر فوري على الوقائع التي لم ينحسم أمرها بحكم أو قرار سابق على صدوره، فإذا كان الحال كذلك فكيف يقبل عدم سريان القانون الجديد على وقائع لم يصدر بشأنها قرار حتى نفاده (٥٤).

٥٣– المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ١٩٩٥ لسنة ٦ ق. – جلسة ٣٤ نوفمبر ١٩٦٢– الموسوعة الإدارية الحديثة – الجزء العاشر – الطبعة الأولى ١٩٨٦ – ١٩٨٧ – ص٨٥١.

٥٤- د. محمد باهي أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، مرجع سابق ، ص ٧٦ وما بعدها.

علاوة على ذلك فالقانون الجديد لا يمكن أن ينسحب على وقائع تمت قبل صدوره، فإنه يمكن الرد على ذلك بأن القوانين الجزائية أي التي تنطوي على عقوبات أو جزاءات على خرقها ينسحب على الوقائع التي تكامل وجودها قبل نفاذه بشرط أن تكون أصلح للمخالف. فكما يسرى مبدأ عدم رجعية القوانين على العقوبات الجنائية فإنه يسري أيضاً على الجزاءات الإدارية العامة باعتباره أصلاً لا يقتصر على النصوص الجنائية، وإنما ينصرف إلى كل جزاء ردعي حتى ولو ورد في إطار غير جنائي (٥٥)، علاوة على ذلك فإن هذا المبدأ يمثل حماية للحريات والحقوق الفردية من كل نص يمكن أن ينال منها.

فالجزاء الإداري إن لم يكن يسلب الحرية فعلى الأقل يكون له أثر بالغ في تقييدها أو الحرمان ولو لحين من ممارسة نشاط ما أو مهنة بذاتها، ومع ذلك نجده في أحياناً أخرى أشد قسوة من الجزاء الجنائي مما يعني أنه يمتد سريانه إلى الجزاءات الإدارية العامة.

ويسري مبدأ عدم رجعية الجزاءات الإدارية العامة في تطبيقه على الأعمال والوقائع القانونية التي صدرت قبل التاريخ المحدد لبدء سريانها، وأن هذا المبدأ ينطبق على كل جزاء ذو طبيعة ردعية وخاصة النصوص الجنائية، كما أن هذا المبدأ يعد حماية للحقوق وصوناً للحريات الفردية، وذلك كما أكدت عليه المحكمة الدستورية العليا ومجلس الدولة الفرنسي وما ورد على هذا المبدأ من استثناءات يمثل أصلاً واجب الإعمال في العقوبات الجنائية سواء ضعف عقاباً مقرراً، أو ألغي فعلاً كان سلفاً مجرماً، ولا تنحصر عنه الحماية الدستورية حتى ولو لم ينص عليه في الدستور، وذلك على أساس أنه لو لم يكن دستوريا لذاته، فهو دستوري لغيره – وذلك بعد حماية لحقوق الأفراد بحيث لا يقتصر على العقوبات الجنائية بل يمتد تطبيقه إلى الجزاءات الإدارية العامة كأحد ضمانات المكفولة للحرية (٥٦).

المطلب الثاني

الاستثناء على مبدأ عدم الرجعية

2- C.E., Mars 1983, Rec., p. 544.

(٥٦) د. أمين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري (ظاهرة الحد من العقاب)، مرجع سابق، ص ١٠٧.

يرد على مبدأ عدم الرجعية استثناءات تجعل الرجعية مباحة، حيث تتحول الرجعية من نطاق التحريم إلى دائرة الإباحة، وذلك في حالتين: **أولهما**، أن تكون المخالفة قد امتدت بآثارها حتى نفاذ القانون الجديد فيسرى عليها القانون الجديد ولو كان أسوأ للمخالف. **والأخرى**، أن يكون القانون الجديد أصلح للمخالف (١).

وعلى ذلك اعتبرت المحكمة الدستورية العليا أن مبدأ عدم الرجعية والذي يهدف لحماية الحرية الشخصية لا يعمل منفرداً، وإنما تكمله قاعدة رجعية القانون الأصلح للمتهم، فقضت بأن: "مبدأ عدم رجعية القوانين العقابية يقيد السلطة التشريعية إعمالاً لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، وصوناً للحرية الشخصية بما يرد كل عدوان عليها، إلا أن هذا المبدأ لا يعمل منفرداً، بل تكملة وتقوم إلى جانبه قاعدة أخرى هي رجعية القانون الأصلح للمتهم، وهي قاعدة مؤداها إفادته من النصوص التي تمحو عن الفعل صفته الإجرامية أو تنزل بالعقوبة المفروضة جزاء على ارتكابه إلى ما دونها – وهو ما قررته المادة ٥ من قانون العقوبات التي تقضي بأن: " يعاقب على الجرائم بمقتضى القوانين المعمول بها وقت ارتكابها، ومع ذلك إذا صدر بعد وقوع الفعل وقبل الحكم فيه نهائيا قانون أصلح للمتهم فهو الذي يتبع دون غيره، وإذا صدر قانون بعد حكم نهائي يجعل الفعل الذي حكم على المجرم من أجله غير معاقب عليه يوقف تنفيذ الحكم وتنتهي أثاره الجنائية، غير أنه في حالة قيام إجراءات الدعوي أو صدور حكم بالإدانة فيها، وكان ذلك عن فعل وقع مخالفاً لقانون ينهي عن ارتكابه في فترة محددة فإن انتهاء هذه الفترة لا يحول دون السير في الدعوى أو تنفيذ العقوبة المحكوم بها" (٢).

ولقد أكدت المحكمة الدستورية العليا على أن "مبدأ رجعية القانون الأصلح للمتهم ضرورة حتمية يقتضيها صون الحرية الفردية مؤداه: انتقال القانون الجديد بالفعل من منطقة التجريم إلى منطقة الإباحة وهي الأصل لتغيير فلسفة المجتمع وانتفاء الضرورة الاجتماعية التي اقتضت التجريم، ولئن كان الدستور لا يتضمن بين أحكامه مبدأ رجعية القوانين الأصلح للمتهم إلا أن القاعدة التي يرتكز عليها هذا المبدأ تفرضها المادة ٨ من الدستور من الإعلان الدستوري لسنة

١– د. محمد باهي أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، مرجع سابق ، ص٧٧. ص٧٧.

٢– المحكمة الدستورية العليا – القضية رقم ١٢ لسنه ١٣ ق. دستورية – جلسة ١٩٩٢/١١/٧ – ج ٥ – المجلد المجلد الثاني – ص ٩٨.

٢٠١١، المستبدلة بالمادة ٤١ من دستور ١٩٧١، والتي تقرر أن الحرية الشخصية حق طبيعي، وأنها مصونة لا تمس، ذلك أن مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، وما اتصل به من عدم جواز تقرير رجعية النصوص العقابية، غايته حماية الحرية الفردية وصونها من العدوان عليها في إطار من الموازنة بين موجباتها من ناحية، وما يعتبر لازما لحماية مصلحة الجماعة والتحوط لنظامها العام من ناحية أخرى، وفي إطار هذه الموازنة وعلى ضوئها، تكون رجعية القوانين الأصلح للمتهم ضرورة حتمية يقتضيها صون الحرية الفردية بما يرد عنها كل قيد غدا تقريره مفتقراً إلى أية مصلحة اجتماعية.

ويتحقق ذلك بوجه خاص حين ينتقل القانون الجديد بالفعل عليه من منطقة التجريم إلى دائرة الإباحة – وهي الأصل – مقررا أن ما كان مؤثماً لم يعد كذلك، وأن الفلسفة التي كان القانون القديم ينطلق منها معاقباً على كل فعل يناقضها، قد استقطعتها فلسفة جديدة اعتنقتها الجماعة في واحد من أطوار تقدمها، بما مؤداه: انتفاء الضرورة الاجتماعية الكافة وراء إنفاذ أحكامه، ويتعين بالتالي – وكلما صدر قانون جديد يعيد الأوضاع إلى حالها قبل التجريم – أن ترد إلى أصحابها الحرية التي كان القانون القديم ينال منها، وأن يرتد هذا القانون بالتالي على عقبيه إعلاء لقيم القانون الجديد".

وأكملت المحكمة بقولها أنه "متى كان ذلك، وكان مؤدى رجعية النصوص العقابية الأصلح للمتهم هو سريانها بأثر رجعي ومنذ صدورها – على الجريمة التي ارتكبها من قبل، وذلك لانتفاء الفائدة الاجتماعية التي كان يرجى بلوغها من وراء تقرير العقوبة وتوقيعها عليه، ولئن كان الدستور لا يتضمن بين أحكامه مبدأ رجعية القوانين الأصلح للمتهم، إلا أن القاعدة التي يرتكز عليها هذا المبدأ تفرضها المادة ٤١ من الدستور التي تقرر أن الحرية الشخصية حق طبيعي وأنها مصونة لا تمس، ذلك أن مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات وما اتصل به من عدم جواز تقرير رجعية النصوص العقابية، غايته حماية الحرية الفردية وصونها من العدوان عليها في إطار من الموازنة بين موجباتها من ناحية، وما يعتبر لازماً لحماية مصلحة الجماعة والتحوط لنظامها العام من ناحية أخرى، وفي إطار هذه الموازنة وعلى ضوئها، تكون رجعية القوانين

الأصلح للمتهم ضرورة حتمية يقتضيها صون الحرية الفردية بما يرد عنها كل قيد غدا تقريره مفتقراً إلى أية مصلحة اجتماعية" (١)

وفي حكم أخر للمحكمة الدستورية العليا وتطبيقاً لقاعدة عدم رجعية النصوص العقابية وقاعدة رجعية النصوص الأصلح للمتهم، اعتبرت أن لهما قيمة دستورية وتمثلان امتداداً لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، فقررت أن: "إنكار الأثر الرجعي للقوانين الجزائية يفترض أن يكون تطبيقها في شأن المتهم مسيئاً إليه، فإن كانت أكثر فائدة لمركزه القانوني في مواجهة سلطة الاتهام، فإن رجعيتها تكون أمراً محتوماً، ومن ثم تكون عند قاعدتين تجريان معا وتتكاملان: أولهما: أن مجال سريان القانون الجنائي ينحصر أصلاً في الأفعال اللاحقة لنفاذه، فلا يكون رجعياً كلما كان أشد وقعا على المتهم، وثانيهما : سريان القانون اللاحق على وقائع كان يؤثمها قانون سابق، كلما كان القانون الجديد أكثر يسرا، وتكامل هاتين القاعدتين مؤداه، أن ثانيتهما لا تعتبر استثناء من أولاهما، ولا هي قيد عليها، بل فرع منها ونتيجة حتمية لها، وكلتاهما معا تعتبران امتداداً لازماً لقاعدة شرعية الجرائم والعقوبات ولهما معاً القيمة الدستورية ذاتها" (٢).

وهو ما أكدته في حكم أخر بقولها: "إن مبدأ القانون الأصلح للمتهم لا يكون إلا بصدد النصوص الجنائية الموضوعية التي تتصل بالتجريم والعقاب... فالقانون الأصلح هو الذي يلغي جريمة قائمة أو يخفف عقابها أو يقرر وجهًا للإعفاء من المسئولية الجنائية أو من العقاب .... وليس من هذا القبيل النص اللائحي المقرر لإجراء إداري يتحدد به مركز قانونى بدون حكم قضائي ولا ينطوي على جزاء جنائي...." (٣).

المبحث الثالث

مبدأ شخصية الجزاء الإداري العام والمخالفات الإدارية العامة

١- المحكمة الدستورية العليا – القضية رقم ١٢ لسنة ١٣ ق. دستورية – بجلسة ١٩٩٢/١١/٧ – المجموعة ٥ – ج ٢ دستورية – مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الدستورية – ٢٠٠٩ – ص ٦٨.

٢- المحكمة الدستورية العليا – القضية رقم ٨٤ لسنة١٧ ق. دستورية – جلسة ١٩٩٧/٣/١٥.

٣- المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ١١٣٧ لسنة ٢٩ ق. عليا – ٢٦ مارس ١٩٨٨ – مجموعة السنة الرابعة والثلاثين – الجزء الأول – ص ٥٧٢.

تمهيد وتقسيم :

يقتضي مبدأ شخصية الجزاءات الإدارية العامة إنزال العقوبة على شخص مرتكب المخالفة ولا تتعداه إلى غيره، بحيث يتعين إنزال العقوبة على من ثبت إدانته، وتحمله وزر خطئه دون غيره من الأشخاص، على اعتبار أن شخصية الجزاء في الوجه المقابل لشخصية المسئولية (١).

ويجد هذا المبدأ أصله في قوله تعالى: "قل أغير الله أبغي رباً وهو رب كل شيء ولا تكسب كل نفس إلا عليها ولا تزر وازرة وزر أخرى ثم إلى ربكم مرجعكم فينبئكم بما كنتم فيه يختلفون" (٢)، وقوله تعالي: "كل امرئ بما كسب رهين" (٣).

كما أنه يعني من وجه آخر أنه لا يمكن معاقبة الشخص إلا على الأفعال التي ارتكبها وبالتالي لا يعاقب عن فعل لم يرتكبه، وهذا المبدأ الدستوري يسري على الجزاءات الإدارية العامة، ومن ثم على كافة صور الجزاءات الردعية.

وعلى ذلك، سوف ينقسم هذا المبحث على النحو التالي:

المطلب الأول: مضمون شخصية الجزاء الإداري العام.

المطلب الثاني: الجزاء الإداري عن فعل الغير.

المطلب الثالث: مدى تطبيق الجزاءات الإدارية العامة على الشخص المعنوي.

المطلب الأول

مضمون شخصية الجزاء الإداري العام

من أهم مقتضيات مبدأ شخصية الجزاء الإداري ضرورة أن يحدد النص المؤثم لسلوك الشخص الذي يوقع عليه الجزاء، فلا يكفي أن يحدد النص الفعل المخالف أو الامتناع المجرم وما يقابله من جزاء، وإنما لابد أن يحدد الشخص تحديداً نافياً للجهالة ليكون محلاً للجزاء.

وهذا ما ذهب إليه المجلس الدستوري الفرنسي في نطاق تحديد شخصية الجزاء فيما أصدره المشرع من قانون ٢٣ أكتوبر ١٩٨٤ بشأن تنظيم ملكية الصحف في فرنسا ومنع

١- د. مصطفى عفيفي ، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان ، بدون ناشر أو سنة النشر.

٢- الآية ١٦ من سورة الأنعام.

٣- الآية ٢١ من سورة الطور.

الاحتكار وما يفضي إليه من تأثير سلبي على حرية إبداء الآراء بواسطتها، ونص في مادته السادسة على ضرورة الإعلان في الصحيفة أو الصحف التي تصدرها المؤسسة الصحفية خلال شهر عن كل تنازل أو وعد بالتنازل عن أسهم أو حصص فيه لأحد الأشخاص طبيعياً كان أم معنوياً إذا كان يترتب على ذلك أن يكون للمتنازل إليه ٢٠% من رأس مالها أو حقوق التصويت فيها.

ورتب المشرع في المادة ٢٨ من القانون على الاخلال بهذا الالتزام عقوبة الغرامة التي تتراوح ما بين ٦٠٠٠ إلى ٤٠٠٠٠ فرنك. ولكن طعن بعدم دستورية هذا النص، لأنه لم يحدد على من توقع الغرامة هل على المتنازل أم المتنازل إليه أم هما معا. وهذا وضع يصعب معه الوصول إلى المسئول الحقيقي الذي ينزل به العقاب (١) ولما عرض الأمر على المجلس الدستوري قرر عدم دستورية هذا النص على سند من القول بأن النص وقد خلا من تحديد الشخص الذي تطبق عليه هذه العقوبة قد يكون انتهك مبدأ شخصية الجزاء وخرق مبدأ شخصية الجرائم والعقاب (٢).

ويثور التساؤل عن مدى إمكانية تطبيق مبدأ شخصية العقوبة على الجزاءات الإدارية العامة ؟، والجواب، بطبيعة الحال أن المبدأ يشمل كافة الجزاءات في جميع المجالات العقابية جنائية كانت أم تأديبية، ولو لم يوجد نص يقرره، باعتباره من مبادئ القانون العام وقواعد العدالة، ولذلك حرص الكثير من الدساتير على النص على مبدأ شخصية العقوبة، حيث نصت عليه المادة ٩٥ من الدستور المصري الجديد الصادر في عام ٢٠١٤, والتي نصت على أن "العقوبة شخصية، ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون، ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون".

وهو ما أكدته المحكمة الدستورية العليا بقولها: "إن الأصل في الجريمة أن عقوبتها لا يتحمل بها إلا من قارنها، بما مؤداه أن الشخص لا يزر غير سوء عمله، وأن جريرة الجريمة لا يؤخذ بها إلا جنائياً" (٣).

---

1 -DEBB ASCH (CH.) et autre، Loi du 23 Octobre 1984 et la liberté de presse. AL, 1985. No.4, p. 53.

2- Decision No. 84-181 DC du. 11 ctobre, 1984.

٣- مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا الصادرة ابتداء من عام ٢٠٠٣ – ج ١ – الهيئة العامة للمطابع الأميرية – القاهرة – ٢٠٠٣ – ص١٢.

فلا يقتصر مبدأ شخصية العقوبة على الجزاءات الجنائية بل يطبق على الجزاءات الإدارية العامة كما يطبق على الجزاءات الجنائية والتأديبية، وذلك وفقاً لما قرره مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري، فقد أكدت المحكمة الإدارية العليا على أن مبدأ شخصية العقوبة لا يقتصر علي المجال الجنائي فقط وإنما يمثل أحد المبادئ العامة للنظام العقابي أياً كان مجاله فقضت بأنه:

"ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة مستقر على أن الدعوى التأديبية تقضي إذا توفي الموظف أثناء الطعن في الحكم التأديبي أمام المحكمة الإدارية العليا استناداً إلى الأصل الوارد في المادة ١٤ من قانون الإجراءات الجنائية التي تنص على أن تنقضي الدعوى الجنائية بوفاة المتهم، وهذا الأصل هو الواجب الإتباع عند وفاة المتهم أثناء المحكمة التأديبية سواء كان ذلك أمام المحكمة التأديبية أو المحكمة الإدارية العليا، وأساس ذلك أن حكم المادة ١٤ من قانون الإجراءات الجنائية المشار إليها إنما يمثل أحد المبادئ العامة للنظام العقابي سواء في المجال التأديبي أو الجنائي، أي أن هذا النص هو في ذاته تطبيق لقاعدة عامة مقتضاها أن العقوبة شخصية ومن ثم لا تجوز المساءلة في المجال العقابي إلا في مواجهة شخص المتهم" (١).

ليس ذلك فحسب، بل إن تطبيق مبدأ شخصية الجزاء يقودنا إلى ما هو أعمق من ذلك، بوجوب صرفه إلى عين محل المخالفة دون ما سواها، وهذا ما قررته المحكمة الإدارية العليا، حيث قضت بأن: "قانون التعليم الخاص رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٨ ولائحته التنفيذية أجاز لمدير التربية والتعليم المختص في حالة ثبوت مخالفة المدرسة الخاصة المجانية المعانة أو مخالفة صاحبها لأي حكم من أحكام القانون أن يتخذ إجراء من الإجراءات الآتية:

١- وقف صرف الإعانة.

٢- الوفاء باللتزامات المالية التي أخل بها صاحب المدرسة وذلك خصماً من الإعانة.

٣- الاستيلاء على المدرسة مؤقتاً حتى نهاية العام. والعقوبات سالفة البيان شخصية لصيقة بالمدرسة، فلا يجوز توقيع أي جزاء من هذه الجزاءات على مدرسة خاصة مجانية معانة إذا

١- المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٢٣٥٩ لسنة ٢٠ ق. عليا – جلسة ١٩٨٩/٤/١٥- المجموعة س ٣٤ – ج٢ – ص ٨٦٤، والطعن رقم ٣٢٩ لسنة ٣٥ ق. – جلسة ١٩٩٧/٧/٥ – المجموعة ٤٢ – ج٢ – ص ١٢٧٥.

كانت مدرسة أخرى قد خالفت أحكام القانون ولائحته التنفيذية ولو كانت المدرستان مملوكتين لشخص واحد" (١).

فالمحكمة الإدارية العليا تؤكد على أنه لا يجوز معاقبة مدرسة نتيجة لارتكاب مخالفة من قبل مدرسة أخرى على الرغم من أن المالك واحد، وبهذا تكون المحكمة قد بينت أحد أهم مقتضيات مبدأ شخصية الجزاء الإداري، وهو عينية الجزاء الإداري.

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة القضاء الإداري بعدم مشروعية قرار حل (٢) مجلس إحدى الجمعيات بسبب مخالفات ارتكبها المجلس السابق فقررت أن: "القرار المطعون فيه قد صدر استثناء إلى ما تضمنته مذكرة نتيجة التحقيق في قضية النيابة الإدارية لشركات رقم ١١٦٤ السيئة ١٩٩٠ من توصية للإدارة التعاون الانتاجي سجل مجلس إدارة الجمعية الحالي لما نسب إلى مجلس الإدارة السابق في الفترة من ١٩٩٠/٢/١ حتى ١٩٩٠/٧/٢٨ من مخالفات بدعوى أن أغلبية أعضاء المجلس الحالي الذي بدأت مدته من ١٩٩٠/٧/٢٩ كانوا ضمن المجلس السابق الذي وقعت خلال ولايته المخالفات المشار إليها بتلك المذكرة، ودون أن ينسب لمجلس الادارة الحالي أية مخالفات، وهو ما يخالف ما استقر عليه من تمتع مجلس الإدارة بكيان مستقل عن أعضائه فلا يجوز أخذه بمخالفات بعض أعضائه خلال مجلس إدارة سابق أو لاحق خاصة اتخاذ قرار سجله لهذا السبب باعتبار أن قرار الحل هو إجراء خطير يصدر ضد مجلس الإدارة، وليس ضد أعضائه أو بعضهم، فمن ثم لا يجوز اتخاذ هذا الإجراء قبل مجلس الإدارة إلا لأسباب تتعلق به، وفي فترة توليه المسئولية، وإذا صدر القرار المطعون فيه سجل مجلس إدارة الجمعية السالف ذكرها لما نسب إلى مجلس إدارتها السابق من مخالفات... فإنه يكون قد خالف أحكام القانون" (٣).

المطلب الثاني

١- المحكمة الادارية العليا – الطعن رقم ٦٨١ لسنة ٢٣ ق. عليا- جلسة ١٩٨٣/٢/٥ – المجموعة – س ٣٠ – ص ٥٨٤.

٢- من الجدير بالذكر أن الحل كجزاء إداري أصبح محظور دستورياً وفق الدستور المصري الحالي، ولا يجوز ذلك إلا بحكم قضائي.

٣- محكمة القضاء الإداري – القضية رقم ١٧١ لسنة ٤٦ ق. – جلسة ١٩٩٣/٧/١ – حكم غير منشور – مشار إليه د. محمد باهي أبو يونس،الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ،مرجع سابق ، ص ٨٦.

الجزاء الإداري عن فعل الغير

القاعدة أنه لا يجوز توقيع العقوبة أو الجزاء عن فعل الغير، فالقاعدة أن العقوبة شخصية، ويترتب على ذلك أثر هام يتمثل في عدم جواز العقاب عن فعل الغير، وهذا يسرى بالطبع على الجزاء الإداري العام أو أي جزاء ذو طبيعة ردعية (١).

وتطبيقاً لذلك قرر مجلس الدولة الفرنسي إلغاء القرار الصادر بتحمل الورثة الجزاء المالي الموقع علي المتوفي تطبيقاً لمبدأ شخصية العقوبة (٢).

وعلى ذلك فالجزاء الجنائي يطبق باتفاق عن فعل الغير، بمعنى أنه يوقع على شخص لمخالفة ارتكابها غيره، حيث تثير المسئولية عن فعل الغير بعض المشكلات في المجال الجنائي خاصة مع ما يشوبها من غموض، وذلك فيما يعرف بالخطأ المفترض، وعلى العكس من ذلك نجد أن القانون المدني عرف فكرة المسئولية عن عمل الغير والأشياء (٣).

والسؤال الذي يثور الآن: هل يعرف مجال المخالفات والجزاءات الإدارية العامة المسئولية عن خطأ الغير؟ وبعبارة أخرى، هل هناك مجال لفكرة المسئولية عن مخالفات الغير؟

الوضع في نطاق الجزاءات الإدارية العامة يختلف عن نظيره الجنائي ويشبه المجال المدني، نظراً لأن الواقعات الإدارية التي تقوم الإدارة بمواجهتها بالجزاء تتسم بالبساطة، وهذه المسئولية تظهر في النطاق الإداري في فكرة مسئولية المتبوع عن أعمال تابعه (٤).

فمن المعلوم أن الجزاء الإداري يوقع على شخص المخالف نتيجة لمخالفة ارتكبها، ولكن أيضاً يمكن أن يوقع عن فعل الغير، وذلك استثناء من مبدأ شخصية الجزاء. ويتأسس ذلك على فكرة مسئولية المتبوع عن أعمال تابعه. وهي علاقة تستوجب توافر أمرين:

الأول: عمل يمارسه التابع المخطئ لحساب المتبوع.

1- Jean-Marc Duval, Les clubs de football sanctionnés pour les fautes de leurs supporters, Actualité juridique. Edition droit administratif, Nº 17, 2008, p. 99.

2 -C.E., 6 October 2001..موقع مجلس الدولة الفرنسي

٣- د. رمضان أبو السعود ، مصادر االلتزام – طبعة دار الجامعة الجديدة ، ٢٠١١ ، ص ٤٢٣ وما بعدها.

٤- د. غنام محمد غنام – القانون الإداري الجزائي ، مرجع سابق ، ص ٧٥ وما بعدها، د. محمد باهى ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، مرجع سابق ، ص ٨٨، د. محمود أحمد طه ، مبدأ شخصية العقوبات ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس، ١٩٩٠، ص١١٨.

الثاني: خضوع التابع لرقابة وإشراف المتبوع في أداء العمل، وهو ما عبر عنه بعض الفقهاء بقوله: "وهذا يعني ضرورة أن يمارس المتبوع سلطة فعالية في الرقابة والتوجيه بمقتضاها يصدر أوامره ونواهيه إلى التابع، ثم يراقبه في تنفيذ هذه الأوامر ويحاسبه إذا أخطأ في تنفيذ أوامره" (١).

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا: "ويكفي أن يثبت أن الفعل الضار وقع من التابع حال تأدية وظيفته أو بسببها ولو لم يكن المتبوع حراً في اختيار تابعه متى كانت له عليه سلطة فعلية في رقابته وتوجيهه, حيث إن مسئولية المتبوع عن فعل تابعه مسئولية مفترضة نزولاً على مقتضى حكم المادة (١٧٤) من القانون المدني" (٢).

كما أكدت في حكم آخر أنه "تقوم المسئولية التقصيرية على أركان ثلاثة, الخطأ والضرر وعلاقة السببية ما بين الخطأ والضرر, كما أن مسئولية المتبوع عن الضرر الذي يحدثه تابعه بعمله غير المشروع – متى كان واقعاً منه حال تأدية وظيفته أو بسببها سيتحقق إذا كان للمتبوع على التابع سلطة فعلية في توجيهه ورقابته في عمل معين يقوم به التابع لحساب المتبوع، والمقصود بالخطأ – كركن في المسئولية – الإخلال بالتزام قانوني أما الضرر الذي يصيب المضرور فقد يكون ضرراً مادياً يصيب المضرور في جسمه أو في ماله, وقد يكون أدبياً يصيب المضرور في شعوره أو عاطفته أو كرامته أو شرفه أو أي معنى آخر من المعاني التي يحرص الناس عليها" (٣).

١– د. محمد باهي أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ،مرجع سابق ، ص ٨٨.

٢– المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ٧٠١٩ لسنة ٤٥ قضائية عليا – جلسة ٢٠٠٦/١/٢٨ – الدائرة الأولي عليا – مجموعة المبادئ القانونية للمحكمة الإدارية العليا (٢٠٠٧ – ٢٠٠٩) – الجزء الأول – ص ٦٥٩.

٣– المحكمة الإدارية العليا – الطعن رقم ١٠٧٣٢ لسنة ٤٨ قضائية عليا – جلسة ٢٠٠٧/١/٢٧ – الدائرة الأولي عليا – مجموعة المبادئ القانونية للمحكمة الإدارية العليا (٢٠٠٧ – ٢٠٠٩) – الجزء الأول – ص ٦٦٠.

وفي حكم آخر لمحكمة النقض قضت بأن: "علاقة التبعية شرط قيامها أن تكون للمتبوع سلطة فعلية في إصدار الأوامر علي التابع في طريقة عمله، وفي الرقابة علية في تنفيذ هذه الأوامر، ومحاسبته على الخروج عليها" (١).

وفي ذلك أيضا قرر المجلس الدستوري بأنه: "لا يتعارض مع مبدأ شخصية العقوبة النص الذي يلقي على عاتق رب العمل االلتزام بدفع الغرامات التي يحكم بها على أحد عماله اعتباراً بأن ذلك لا يكون تلقائياً، وإنما العلاقة التبعية من ناحية، ومن ناحية أخرى لأن هذا الجزاء يتقرر عن مخالفة وقعت بسبب عمل العامل لحساب ربة العمل، فضلاً عن أن النص يقرر على عاتق رب العمل غرامة لا إدانة" (٢).

وما السبيل إذا ما فوض الرئيس أو صاحب العمل سلطاته إلى الغير هل هذا يعد سبباً لإعفائه من المسئولية ؟ بالطبع لا يجوز؛ لأن مبدأ التفويض في القانون الإداري لا يجيز التفويض ويتأسس مبدأ التفويض على أنه لا تفويض في المسئولية. بالإضافة إلى أن جواز ذلك يعد سبيلاً للتحايل يدرأ من يرغب في الفرار من تحمل أوزار المسئولية عن نفسه العقاب، بالرغم أنه فوض غيره في سلطاته.

وفي ذلك الشأن قضى مجلس الدولة الفرنسي بمشروعية الجزاء الذي وقع على مدير شركة بسبب مخالفة ارتكبها أحد موظفيه (٣).

كما قضى كذلك بمشروعية ما اتخذته الإدارة مواجهة رب العمل بسبب مخالفة ارتكبها أحد عماله رغم ثبوت أنه كان وقت ارتكابها يحل محله في الإدارة (٤).

المطلب الثالث

مدى تطبيق الجزاءات الإدارية العامة على الشخص المعنوي

١- محكمة النقض – الطعن رقم ١٠٨٤ لسنة ٥١ ق. – ١٧ مارس ١٩٨٢ – مجلة المحاماة يناير – فبراير – ١٩٨٤ – ص ١٢٤؛ محكمة النقض – الطعن رقم ٨٠٥٧ لسنة ٨٤ قضائية– جلسة ٢٠١٨/١١/١٥ – الدوائر المدنية.

2- Decision No. 76 - 70 Dc du 2 December 1967. موقع مجلس الدولة الفرنسي.

3 -C.E., 19Jun 1964. Monneret. Rec. P. 1036.

4 -C.E., 12 Decembre 1952. Rethore. Rec; P. 878, C.E., 12 October 1960- Quenin. A.J. 1961. p. 220.

يقصد بالأشخاص المعنوية مجموعة الأشخاص أو الأموال التي تتمتع بالشخصية القانونية أي أنها تصبح ذات قدرة على اكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات، ففكرة الشخصية المعنوية كانت ضرورة قانونية لمواجهة الكيانات الاقتصادية والاجتماعية التي ظهرت سواء في أشكال تابعة للدولة وأجهزتها، وهو ما عرف بعد ذلك بالأشخاص المعنوية العامة، أو في شكل شركات وكيانات خاصة، وهو ما يعرف بالأشخاص المعنوية الخاصة (١).

ولقد أثار موضوع مسئولية الأشخاص المعنوية في نطاق القانون الجنائي مشاكل عديدة، واختلفت الآراء الفقهية والقضائية، إذ انقسمت الآراء بشأنها بين مؤيد لتقدير المسئولية الجنائية للشخص المعنوي وبين رافضه لها، وإن كان الاتجاه الغالب هو رفض هذه المسئولية (٢)،

١- راجع بشأن الشخصية القانونية المعنوية، ومبررات ظهورها، وأنواع الأشخاص المعنوية كلا من، د. جلال على العدوى، د. رمضان أبو السعود ، المدخل لدراسة القانون ، نظرية الحق ، منشأة المعارف بالإسكندرية – ١٩٩٧ – ص ١١٥ وما بعدها، د. محمد إبراهيم دسوقي ، النظرية العامة للقانون والحق ١٩٩١، بدون ناشر ، القاهرة ، ص ٣٥٩.

٢- د. إبراهيم على صالح ، المسئولية الجنائية للأشخاص المعنوية ، دار المعارف ١٩٨٠ ، ص ١٠، د. جميل عبد الباقي الصغير – قانون العقوبات – القسم العام – المساهمة الجنائية وموانع المسئولية – دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨ ، ص ٤٦، د. يحيى أحمد ، الشخص المعنوي ومسئوليته قانوناً ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ١٩٧٧.

وتتمثل مبررات المعارضين لمسئولية الشخص المعنوي جنائياً في عدة حجج كالآتي:

الحجة الأولى، أن الشخص المعنوي ليس له وجود حقيقي وإنما هو مجرد فرض قانوني لا تتوافر فيه الإرادة التي تمثل عنصراً في الجريمة, أما أنصار المسئولية الجنائية للشخص المعنوي فيرو بأن الشخص المعنوي يتمتع بوجود حقيقي وأن لديه إرادة مستقلة عن إرادة ممثلة، فقد اعترف المشرع بأهمية الشخص المعنوي القانونية، حيث يمكنه إبرام التعاقدات وتحمل المسئولية التقصيرية والتعاقدية، فكيف يتم الاعتراف بالمسئولية المدنية للشخص المعنوي وينكر مسئوليته الجنائية ؟!.

أما الحجة الثانية، فيري المعارضون أنها تتمثل في عدم صلاحية بعض العقوبات الجنائية للتطبيق على الشخص المعنوي خاصة العقوبات السالبة للحرية، فأنصار المسئولية يردون على هذه الحجة بأنه إذا كان لا يمكن توقيع بعض صور العقوبات على الشخص المعنوي فإن هنالك صورة أخرى تتناسب معه، مثل الغرامة والمصادرة بل إن حل الشخص المعنوي يكون إعداماً.

أما الحجة الثالثة لمعارضي المسئولية الجنائية للشخص المعنوي أن هذه المسئولية تتعارض مع مبدأ التخصيص، فعندما سمع المشرع بوجود شخص معنوي ويعترف له بالشخصية القانونية يحدد له أهداف مشروعة يجب أن يلتزم بها فإذا أنحرف عنها وارتكب عملاً غير مشروع اقتضي وجوده القانوني، وبالتالي فإن مساءلته جنائياً عن الجرائم يعتبر اعترافا له في غير المجال المصرح له مما يهدر مبدأ التخصيص.

والرأي المستقر عليه في الفقه هو ضرورة المسئولية الجنائية الشخص المعنوي في بعض الجرائم ذات الطبيعة الخاصة كالجرائم الاقتصادية (١).

ولقد أكد المشرع الجنائي في العديد من الأنظمة القانونية ذلك بنصه على المسئولية الجنائية للشخص المعنوي في جرائم تلوث البيئة والجرائم الاقتصادية (٢).

وإذا كانت فكرة المسئولية الجنائية للأشخاص المعنوية قد أثارت الكثير من المشكلات حتى أن غالبية الفقه والقضاء تتردد في قبولها كأصل عام في المجال الجنائي، فإننا نجد أن ذات الفكرة أكثر قابلية ويسر في نطاق الجزاءات الإدارية.

فأنصار المسئولية الجنائية يردون على ذلك بأن الشخص المعنوي إذا تجاوز ما حدد له من تخصيص فإن ذلك لا ينهي وجوده، و إنما يظل موجود و أن ما ارتكبه يعد عملاً غير مشروع ويجب مساءلته عنه، لكن عكس ذلك القول سيؤدي إلى عدم مساءلته عن الأضرار التي تنتج عن إبرام عقود خاسرة استثناءً المبدأ التخصيص الذي يقضي بأن يدخل في مشروعات رابحة، وأخير يرى المعارضين أن الأخذ بفكرة المسئولية الجنائية للشخص المعنوي يتعارض مع مبدأ شخصية العقوبة، فتوقيع أي عقوبة في حق الشخص المعنوي سيطال كل الأشخاص الطبيعيين الذين يضمهم، حتى من لم يشارك في ارتكاب الجريمة والرد على هذه الحجة أساسه أن امتداد أثر العقوبة إلى الغير يتوافر أيضاً عند توقيع العقوبات على الأشخاص الطبيعيين، فعندما توقع عقوبة على شخص ما فإن أسرته تتأثر بها وكذلك دائنيه، فهذه الآثار لا تتولد عن العقوبة نفسها وإنما عن العلاقة القائمة بين الشخص المعاقب وباقي الأشخاص.

١- المشرع الجنائي في مصر وإن كان لا يأخذ - كقاعدة عامة - في القانون الجنائي بفكرة المسئولية الجنائية للأشخاص المعنوية - إلا أنه يأخذ بها استثناء في بعض التشريعات المتعلقة بالنواحي البيئية والاقتصادية ومثال ذلك المادة ٤٦ من القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٩٢ الخاص بإنشاء الاتحاد المصري لمقاولي التشييد والبناء، التي تعاقب بالغرامة التي لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على عشرة ألاف جنيه كل من ارتكب إحدى المخالفات الواردة في هذا القانون، قبل التعاقد على عمل من أعمال المقاولات دون أن يكتسب الأهلية بالقيد في الاتحاد وقت التعاقد، أو يكون قد رفع أسمه أو استبعد، حيث يتحمل الشخص الاعتباري العضو في الاتحاد المسئولية الجنائية وذلك دون الإخلال بأية عقوبة أشد ينص عليها في قانون العقوبات أو أي قانون أخر. راجع في ذلك د. محمد حسن الكندري ، المسئولية الجنائية عن التلوث البيئي، دار النهضة العربية ، القاهرة ٢٠٠٦ ، ص ١٦٩ وما بعدها .

٢- تراجع في ذلك د. عبد الرؤوف مهدي ، المسئولية الجنائية عن الجرائم الاقتصادية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ١٩٧٩ ، ص ٤٣١ وما بعدها، د. نور الدين هنداوي - الحماية الجنائية للبيئة - دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٨٥ ، ص٤١٤، د. محمد مؤنس محب الدين - البيئة في القانون الجنائي ، مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة ١٩٩٠ ، ص ٢٧٤ .

فقد اضطرت بعض التشريعات تحت ضغط الضرورات العملية إلى إقرار مسئولية الأشخاص المعنوية في نطاق الجزاءات الإدارية، ويبعث ذلك كما ذكر بعض الفقهاء هو قلة الصعوبات القانونية التي تواجه إقرار مسئولية الأشخاص المعنوية في نطاق الجزاءات الإدارية عن مسئوليتها في النطاق الجنائي (١).

فتقليص دور الركن المعنوي في الجزاءات الإدارية بصفة عامة، والهدف من العقاب عليها أدى إلى التقليل من صعوبة عدم إسناد خطأ شخص للكيان المعنوي، كما أنه لا يمكن الاعتراض على نوعية الجزاءات التي توقع على الشخص المعنوي في حالة مسئوليته في نطاق الجزاءات الإدارية؛ لأنها ستكون إما جزاءات إدارية ذات طبيعة مالية كالغرامة الإدارية أو إجراءات خاصة كسحب أو وقف الترخيص أو الغلق أو الحل وكلها جزاءات تصلح للتطبيق على الأشخاص المعنوية، إضافة إلى ذلك ستكون في تلك الحالة بصدد مسئولية ذات طبيعة إدارية لا تثير نفس الصعوبات التي تثيرها المسئولية الجنائية (٢).

وقد أكد المجلس الدستوري الفرنسي على أنه، لا يوجد مبدأ دستوري يحول دون أن يتخذ في مواجهة الشخص المعنوي جزاء الغرامة (٣)، كما قرر أن الطبيعة القانونية للشخص المخالف لا يمكن أن تمثل عقبة أمام خضوعه للردع الإداري (٤).

ونجد أن توقيع الجزاءات الإدارية العامة على الأشخاص المعنوية كان مقبولاً من قبل ولم يثر أي اعتراضات عليها، ولم تكن هذه الجزاءات وليدة الصدفة وتظهر في الجزاءات التعاقدية والتي توقعها سلطة الإدارة على المتعاقد معها وهذا ما يميز العقود الإدارية عن غيرها.

ومن الأمثلة على توقيع الجزاءات الإدارية العامة في التشريع المصري ما جاء بالمادة ٢٣ من قانون تنظيم الشركات السياحية رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٧، التي تنص في البند (١) منها على أنه "لوزير السياحة أن يصدر قراراً بوقف نشاط الشركة إذا ثبت مخالفتها لأحكام الفقرة الأولى من المادة الثالثة من هذا القانون".

١- د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، مرجع سابق ، ص ٩٠ وما بعدها، د. محمد سعد فوده ، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري ، مرجع سابق ، ص ٢٤٥.

٢- د. أمين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري ، مرجع سابق ، ص١٩٨.

3- C. C., 30 Juillet 1982. Rec. p. 215, Gay. Pal. 1982. 2. p. 475.

4- Mireille Delmas - Marty et Catherine Teiltge N. -Colly. op. cit., p. 73.

وجاءت المادة ٤٦ من قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ الملغي والتي أعطت وزير الشئون الاجتماعية سلطة حل الجمعيات المخالفة، وعلى ذلك فالجزاءات الإدارية العامة يرجع أساس تحديد مسئولية الشخص المعنوي إلى فكرة الخطأ المفترض حيث تقع الجريمة الإدارية من مستخدمه أو ممثلة الذي يتعامل باسم ولحساب هذا الشخص المعنوي، حيث يفترض خطأ هذا الشخص المعنوي وتقوم مسئوليته الإدارية بمجرد أن تقع المخالفة الإدارية من أحد ممثليه أو مستخدميه بمناسبة قيامه بعمل باسم هذا الشخص المعنوي ولحسابه، ويترتب عليها خرق للالتزامات المكلف بها الشخص المعنوي أو أثر لذمته المالية. (١).

فتقع المخالفة الإدارية على أساس افتراض الخطأ من جانب الشخص المعنوي سواء أمر مستخدمه أو ممثلة بالفعل غير المشروع، أو علم به ورضي عنه، أو حتي أهمل في بذل العناية الكافية لرقابة أعمال مستخدميه وممثليه بالقدر الذي يجنبهم ارتكاب الأفعال غير القانونية (٢).

ولقد أصبح للحل كجزاء إداري أثراً تاريخياً، بعد أن غل الدستور المصري الجديد الصادر في عام ٢٠١٤ يد جهة الإدارة عن تقييد الحريات باستعمالها لهذا الجزاء، وأصبح حل المؤسسات والهيئات وما شابهها مرده إلى القضاء، فقد نص الدستور على أن "للمواطنين حق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أساس ديمقراطي، وتكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار. وتمارس نشاطها بحرية، ولا يجوز للجهات الإدارية التدخل في شئونها، أو حلها أو حل مجالس إداراتها أو مجالس أمنائها إلا بحكم قضائي. ويحظر إنشاء أو استمرار جمعيات أو مؤسسات أهلية يكون نظامها أو نشاطها سرياً أو ذا طابع عسكري أو شبه عسكري، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون" (٣).

المبحث الرابع

مبدأ التناسب بين الجزاءات الإدارية العامة

والمخالفات الإدارية العامة

١- د. محمد حسن الكندري، المسئولية الجنائية عن التلوث البيئي، مرجع سابق، ص ١٧٢.

٢- د. أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، مرجع سابق، ص ٢٠٢ وما بعدها.

٣- المادة ٧٥ من الدستور لمصري الصادر عام ٢٠١٤ والمطبق حالياً.

تمهيد وتقسيم :

يعد مبدأ التناسب بين الجزاء والفعل الآثم من أهم المبادئ التي تحكم النظم العقابية، ويشكل ضمانة أساسية لحماية حقوق وحريات الأفراد، وبما أن الجزاء الإداري العام يخضع لنفس المبادئ فهل ينطبق عليه أيضاً؟ وهذا ما سنتعرف عليه من خلال بيان مدى خضوع الجزاء الإداري العام لمبدأ التناسب، ومقتضى ذلك، وهل يوجد التزامات لإعماله في نطاق الجزاءات الإدارية العامة؟، وهو ما أتناوله فيما يلي من خلال المطالب التالية:

المطلب الأول: مدى خضوع الجزاء الإداري لمبدأ التناسب.

المطلب الثاني: مقتضيات خضوع الجزاء الإداري لمبدأ التناسب.

المطلب الأول

مدى خضوع الجزاء الإداري لمبدأ التناسب

التناسب في الاصطلاح القانوني هو الصلة التوافقية بين حالة معينة وأخرى مناظرة لها، نتيجتها الوصول إلى توازن مقبول بينهما (١).

أما في مجال الجزاءات الإدارية العامة، يمكن القول بأنه تقدير الجزاء ومقداره، بما يتوافق مع جسامة وخطورة المخالفة المقترفة، الأمر الذي يؤدي بالنتيجة إلى تحقيق ملاءمة مقبولة أو ظاهرة بينهما (٢).

كما يقال أنه تحقيق التوافق بين سبب الجزاء ومحله، أو هو اشتراط علاقة تطابق بين الوقائع الثابتة والإجراء المتخذ بشأنها، ويمكن أن ينشأ التناسب من علاقة تطابق بين وسيلة وهدف، في نص معين، والتناسب بهذا المعنى يمكن أن يتغير تبعاً للحالة المتوقعة والمضار المتحصلة، كما يمكن أن ينشأ بعمل حساب ختامي للمزايا المتوقعة وللمضار ودرجة الحالة وأهمية الهدف الواجب الوصول إليه والضيق الذي تسببه للأفراد (٣).

وتجدر الإشارة إلى الفارق بين مصطلحي التناسب والملاءمة (٤)، فالملائمة في نطاق الجزاءات الإدارية العامة تعني: توافق القرار مع الظروف الخاصة التي دعت إلى إصداره

١- لفظ التناسب مشتق من أصل كلمة (نسب) والنسب يعني القرابة، وانتسب واستنسب، أي ذكر نسبه، وناسبه شاركه في نسبه، وناسب مناسبة، ماثلة وشاكلة ولائمة، وتناسب، أي تماثلا وتشاكلا، واستنسب الشيء، وجده مناسبا ملائما، والنسبة، القرابة وإيقاع التعلق والارتباط بين شيئين والتماثل بين علاقة الأشياء والكميات، والنسبة تعني الصلة، وفي علم الرياضيات تعنى نتيجة مقارنة إحدى كميتين من نوع واحد بالأخرى، وتناسب الشيئين أي تشاكلا، و التناسب التشابه، "قاموس لسان العرب لابن منظور – دار المعارف – ص٤٤٠٥، قاموس المنجد في اللغة والإعلام – دار المشرق – بيروت ط ٢٥,١٩٨١ – ص ٨٠٣، قاموس المعجم الوجيز – مجمع اللغة العربية – طبعة وزارة التربية والتعليم ١٩٩٩ – ص٦١٢" أما بالنسبة للغة الفرنسية نجد أن كلمة التناسب (la proportionFiatite) تعنى في فحواها، العلاقة أو الصلة بين الشيء وأخر، أو بين أجزاء بعضها البعض، أو بينها وبين الكل، كما تعني أيضاً في أحد استخداماتها اللغوية، جعله متناسبا أو متكافئاً ويتبين من ذلك في تعبير التناسب في اللغة، يمكن استخدامه للدلالة على أكثر من معنى، وإن كان يجمع بينها، إنما تعبر جميعاً عن علاقة ما ورابطة معينة بين شقين أو أمرين، تتصف بالمماثلة والتكافؤ أو الملاءمة, (قاموس المنهل (فرنسى.عربى) للد. بن سهيل إدريس وجبور عبد النور ، دار العلم للملايين ، بيروت ، الطبعة ١٠- ١٩٨٩ ، ص ٨٣٥.
Dictionnaire litter, Monte Carlo, 1968, t, 3, ,

٢- د. سامي جمال الدين ، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٢ – ص ٦٢٩ وما بعدها.

2- Guibal (Michel), De la proportionnalité, A.J.D.A., 1978, p. 477.

٤- د. محمد فريد الزهيري ، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، رسالة دكتوراه ، حقوق المنصورة ١٩٨٩، ص ٨.

والأوضاع السائدة وقت اتخاذه والملابسات المصاحبة لذلك، حتى يخرج القرار ملائماً لظروف الزمان والمكان والاعتبارات الأخرى المختلفة كإصداره في الوقت المناسب، وأن يكون ملائماً لمواجهة الحالة التي تتخذ من أجلها، وغير ذلك من الأمور(٥)، والملاءمة بهذه المشابه صفة للقرار الإداري، يكتسبها نتيجة اتخاذه بطريقة يراعى فيها جوانب إصداره المختلفة، وعدد من الأمور تتعلق غالباً بعناصر ثلاثة هي: تقدير وجوبة التدخل أو الامتناع، واختيار وقتها للتدخل، وأخيراً تقدير الإجراء الذي يتناسب مع خطورة وأهمية السبب(٦).

ومن ذلك يتبين أن التناسب واحد من أمور عديدة إذا ما روعي وصف القرار بأنه ملاءم فالتناسب، يشير إلى الصلة الداخلية بين بعض مكونات القرار الإداري أو أركانه وعناصره، وبالتحديد بين نسيبه ومحله (٧).

فإذا كان اصطلاح الملاءمة يعني توافق القرار الإداري مع جميع العوامل والظروف المحيطة بإصداره من كافة جوانبه، فإن اصطلاح التناسب لا يعني سوى توافق الإجراء المتخذ – أي محل القرار – مع السبب المصاحب له، وبالتالي فهو ينصب على أحد جوانب الملاءمة في القرار، وليس على جميع جوانبها، فالتناسب بهذه المثابة أحد ملائمات القرار الإداري في مجال السلطة التقديرية للإدارة (٨).

٥– أصل السلامة في اللغة العربية من لائم، وملاءمة الشيء بمعنى أصلحه وجسده، ولائم الشيء، أي وافقه، ولائم بين الخصوم أصلح بينهم، ويقال لائم بين الشيئين، أي جمع بينهما ووفق، ولائمه الأمر، ولائم فلانا بمعني وافقه، والتأم الشيء، أي انضم والتصق، وتلاءم الشيئان، أي اجتمعا واتصلا، وتلاءم الكلام أي اتسق وانتظم ولاءم بين القوم ملاءمة، أي أصلح وجمع. وإذا اتفق الشيئان فقد إلتأما، ومنه قولهم هذا طعام لا يلائمن، وفي الحديث، "ليتزوج الرجل لمته" أي مثله وشكله "قاموس المعجم الوجيز – مرجع سابق – ص ٥٤٨، قاموس مختار الصحاح – مؤسسة الرسالة للطبع و النشر – ص ٥٨٨"، وفي اللغة الفرنسية، فإن لفظ الملاءمة وهو L'opporturinite من الأصل اللاتيني (Opportunites) وتعني صفة ما هو مناسب أو ملاءم ونقيضها (Inopportunite) وتعني غير ملاءم أو في غير محله "قاموس المنهل – مرجع سابق – ص ٥٥٦– ٧١٨، .Petit Robert., Paris, 1978

٦– د. محمد حسنين عبد العال ، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧١ ، ص ٧٢.

٧– د. جورجي شفيق ساري، رقابة التناسب في نطاق القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ ، ص٢٣.

٨– د. محمد فريد الزهيري ، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري ، مرجع سابق ،ص ٣٢ وما بعدها.

وبذلك يتبين لنا أن مفهوم الملاءمة أوسع من مفهوم التناسب، بل إن الأول يستغرق الثاني ويستوعبه، باعتباره بند درج في أحد أجزائه أو مكوناته، ومن ثم فإنهما لا يتطابقا معاً، ولا يعد أحدهما مرادفاً للآخر، غير أن ذلك لا يعني انعدام أي تأثير متبادل بينهما، فقد يكون القرار الإداري ملاءم وغير ملاءم في آن واحد، وإن كان يوصف بالنتيجة في مجموعة بعدم الملاءمة. ولعل هذا ما عبر عنه بعض الفقه بقوله : "عن تناسب الجزاء مع المخالفة الإدارية يوجب تفادي عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره بما مؤداه أن انتفاء التناسب يجعل القرار غير ملاءم (٩).

ويعد مبدأ التناسب من أهم ضوابط الجزاء الإداري العام شأنه في ذلك شأن القانون الجنائي، حيث يتعين على الجهة الإدارية عند وضعها للجزاء الإداري وتوقيعه، ضرورة مراعاة مبدأ تناسب الجزاء مع الفعل المخالف، وذلك بوصف الجزاء رد فعل قانوني لما وقع من أفعال غير مشروعة مكونة بالفعل لجرائم إدارية عامة (١٠).

ويقتضى مبدأ التناسب ألا تغلو السلطة المعنية بتحديد الجزاء في اختياره، ولا تركب متن الشطط في تقديره، وإنما عليها أن تتخير ما يكون على وجه اللزوم ضرورياً لمواجهة الخرق القانوني أو المخالفة الإدارية، وما يترتب على اقترافها من أثار، وما فيه القدر المتيقن من معقولية لردع المخالف، وزجر غيره عن أن يرتكب ذات فعله، ومن هنا يجب أن تكون ضوابط الجزاء أو العقاب موضوعية ويعتبر بالتالي كل تجاوز لهذه الضوابط تزيدا واستبداداً ينبغي رفضه (١١).

ويعد التناسب بين الجزاء والفعل الآثم من أهم المبادئ التي تحكم النظم العقابية، ويشكل ضمانة أساسية لحماية حقوق وحريات الأفراد كافة، وهذا ما قضى به المجلس الدستوري الفرنسي (١٢) حين قضي بأنه "لا يقتصر تطبيق مبدأ التناسب على الجزاءات الجنائية، وإنما يمتد على كل جزاء يتسم بصفة الردع، حتى لو عهد بسلطة توقيعه إلى جهة غير قضائية".

٩- د. عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ،دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٦٤ – ص٢٧٨,

١٠- د. محمد سامى الشوا ،القانون الإداري الجزائي ، مرجع سابق ، ص ١٨٨ وما بعدها.

١١- د. محمد باهي أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، مرجع سابق ، ص ١١٣ .

3- Decison No. 81 - 260, D., 28 Juillet, 1989.موقع مجلس الدولة الفرنسي-

كما قرر مجلس الدولة الفرنسي أن مبدأ التناسب يعتبر شرطاً جوهرياً لصحة الجزاء الإداري فلابد للإدارة أن تقدر الجزاء، لاسيما فيما يتعلق بالغرامة بشكل يتناسب مع قدر الضرر المترتب على المخالفة الإدارية (١٣).

ولقد نص المشرع الفرنسي في مواضع كثيرة على ضرورة تطبيق مبدأ التناسب (١٤) في مجال الجزاءات الإدارية العامة التي تقررها السلطة الإدارية، ومن ذلك ما يلي:

١- قضت المادتان الثامنة والتاسعة من القانون رقم ٨٨ – ٧٠ الصادر فى ٢٢ يناير ١٩٨٨ بشأن معاملات البورصة اللجنة معاملات البورصة بأن تفرض جزاءات إدارية تتمثل في المنع المؤقت أو النهائي من مزاولة النشاط، أو فرض جزاء مالى بحد أقصى أو ضعف قيمة الأرباح، إذ يجب على تلك اللجنة عند تقديرها للجزاء المالي أن تراعي ما نتج عن مخالفة القانون من فوائد وخطورة ما وقع من اعتداء (١٥).

٢ – تسمح المادة ٤٣ – ١ من القانون رقم ٨٦-١٠٦٧ الصادر في ٣٠ سبتمبر ١٩٨٦ بشأن حرية الاتصال بمنح المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات سلطة فرض عدة جزاءات تتمثل في: وقف الإذن باستغلال خدمة الاتصالات الصوتية أو المرئية لمدة لا تزيد عن شهر أو إلغائه نهائيا أو فرض غرامات مالية، بشرط أن يأخذ المجلس في اعتباره عند النطق بتلك الجزاءات خطورة ما وقع بالمخالفة لأحكام القانون، هذا فضلاً عن مراعاة المجلس عند تقدير الجزاءات المالية خطورة الفعل غير المشروع، وما تحقق من مزايا المخالفة القانون، ودون أن يتعدى مقدار الجزاء المالي بصفة عامة ٣% من قيمة الأعمال المستحقة في أخر ممارسة تحسب، لمدة ١٢ شهر، وتزداد نسبة الجزاء المالي إلى ٥% في حالة خرق نفس االلتزام مرة أخرى، وعلى ذلك فالمجلس الدستوري الفرنسي في اعترافه بدستورية مبدأ التناسب يشير إلى أن هذا المبدأ يعد نتيجة منطقية للمبدأ المنصوص عليه في المادة ٨ من إعلان حقوق الإنسان والموطن، وهو مبدأ وجوب أن تكون العقوبة المختارة ضرورية بشكل قاطع وصريح (١٦).

---

13 -C.E., 14 hum, 2002, A.J.D.A., 2015, p. 802.

١٤- د. أمين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، مرجع سابق ، ص ٢٧٠ وما بعدها.

15 -Jean-Claude Bonichot، Les sanctions administratives en droit français et la convention des droits des l'homme. A.J.D.A. 2001, p. 73.

16 -Philipp, (XA), le contrôle de proportionnalité dons les juispidence, constitutionelle et administrative, Thèse dactylo Aix-en Province, 1989. p. 139. et s.

ولا يقتصر الالتزام التشريعي بمبدأ التناسب على العقوبات الجنائية فقط، بل يمتد أيضاً إلى الجزاءات الإدارية العامة. وهذا ما أكدت عليه المادة ٨ من إعلان حقوق الإنسان والمواطن من أن القانون يقرر من العقوبات إلا ما كان ضرورياً بشكل قاطع وصريح، فإن هذا المبدأ لا يتعلق بالعقوبات الجنائية فحسب، وإنما يندرج تحته كل جزاء له طبيعة ردعية حتى لو عهد المشرع بسلطة توقيعه إلى جهة غير قضائية..." ([١٧]).

وهو ما قررته المحكمة الدستورية العليا حين قضت بأن "شرعية الجزاء جنائياً كان أو تأديبياً أو مدنياً لا يمكن ضمانها إلا إذا كان متناسب، مع الأفعال التي أثمها المشرع أو منعها في غلو أو إفراط" ([١٨]). فالجزاء الإداري العام يجب أن يكون متناسباً مع خطورة الذنب المرتكب؛ لأنه إن لم يكن كذلك كان غير مشروع.

وإذا كان مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات مطبقاً في مختلف صور الجزاءات إلا أنه يختلف من حيث مداه، فالمشرع في تحديد العقوبات الجنائية قد قام بتحديد العقوبات بما يتناسب مع كل جريمة جنائية بحيث تكون سلطة القضاء في تحديد العقوبات الجنائية مقيدة بما قرره المشرع، حتى في الحالات التي يسمح للقضاء باختيار العقوبة فإن سلطة القضاء مقيدة بممارسة المشرع من حدود لتشديد أو تخفيف العقوبة في إطار تشريعي ([١٩]).

فالمشرع قد حدد لكل مخالفة إدارية جزاء محدداً يتناسب معها، تلتزم الجهة الإدارية المختصة به في حالة تطبيقه، وبذلك يتماثل الجزاء الإداري مع العقوبات الجنائية.

وفي بعض الأحيان يترك المشرع للإدارة حرية اختيار الجزاء بين أكثر من جزاء في مواجهة المخالفات الإدارية العامة، وعلى ذلك يقع على عاتق الإدارة اختيار الجزاء بما يتناسب مع ما ارتكب من مخالفات، فيجب عليها إقامة وتحقيق التوازن بين درجة المخالفة ودرجة الجزاء.

وتتعدد صور الجزاءات الإدارية التي تمنح لجهة الإدارة سلطة تقديرية لترى ما هو أنسب لما ارتكب من مخالفات إدارية عامة، ومن أمثلة ذلك، ما جاء في المادة ١٨ من قرار رئيس

---

17 -C.C., 28 Juillet 1989, Rec. p. 365.

١٨- المحكمة الدستورية العليا – القضية رقم ٢١ لسنة ٣٠ ق. دستورية – جلسة ٢٠٠٠/٦/٣ – ج ١ – ص ٦٧.

١٩- د. عزيزة الشريف ، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٨ ، ص ٢٤٩.

مجلس الوزراء رقم ٣٣٨ لسنة ١٩٩٥، الخاص بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون البيئة رقم ٤ لسنة ١٩٩٤، والتي تنص على أن "يختص جهاز شئون البيئة بمتابعة بيانات السجل للتأكد من مطابقتها للواقع، وأخذ العينات اللازمة وإجراء الاختبارات المناسبة لبيان تأثير نشاط المنشاة على البيئة وتحديد مدى التزامها بالمعايير الموضوعية لحماية البيئة، وتتم تلك المتابعة دورياً كل سنه، ويرفع عن كل منها تقرير يودع بالقطاع المختص بالجهاز موقعاً عليه من المسئول عن المعاينة والاختيار، فإذا ما تبين وجود أية مخالفة يقوم الجهاز بإخطار الجهة الإدارية المختصة، لتكليف صاحب المنشأة بخطاب مسجل بعلم الوصول بتصحيح تلك المخالفات علي وجه السرعة بحسب ما تقتضيه أصول الصناعة، فإذا لم يقم بذلك خلال ستين يوماً يكون للرئيس التنفيذي بالتنسيق مع الجهة الإدارية المختصة اتخاذ الإجراءات التالية:

١) غلق المنشأة.

٢) وقف النشاط المخالف.

٣) المطالبة القضائية بالتعويضات المناسبة لمعالجة الأضرار الناشئة عن المخالفة.

وتلتزم تلك المنشأة بالاحتفاظ بالسجلات مستوفاة وفق النموذج المنصوص عليه في المادة ١٧ من هذه اللائحة بصفة دائمة، وعندما تجدي بياناته تلتزم المنشأة بالاحتفاظ به لمدة عشر سنوات تحسب من تاريخ توقيع مندوب جهاز شئون البيئة على السجل بالمعاينة".

المطلب الثاني

مقتضيات خضوع الجزاء الإداري لمبدأ التناسب

تتقيد الإدارة عند توقيعها للجزاءات الإدارية العامة بمبدأ التناسب بين الجزاء الإداري العام والمخالفة الإدارية العامة، وتخضع في ذلك لرقابة القضاء الذي يقوم بفحص ملاءمة القرارات

الإدارية حيث يبسط رقابته على مدى تناسب الجزاء والمخالفة المرتكبة حتى لا يحدث غلوا في تطبيق الجزاء الإداري العام(١).

أما في نطاق الجزاءات التأديبية فنجد أن المشرع لم يحدد جزاء لكل مخالفة، وإنما حدد الجزاءات التأديبية على سبيل الحصر دون أن يربط أي جزاء بمخالفة محددة، وإنما ترك ذلك التقدير للسلطة التأديبية التي تختار الجزاء المناسب للمخالفة التأديبية وفقاً لتقديرها.

فهذا الجزاء يخضع لرقابة القضاء الإداري الذي يبحث في مدى ملاءمة الجزاء مع المخالفة، فإذا ثبت وجود غلو أو عدم ملاءمة ظاهرة بينهما، كان عليه أن يقضي بعدم مشروعية ذلك الجزاء سواء صدر بقرار إداري أو بحكم تأديبي (٢).

ويلاحظ أن المحكمة الإدارية العليا قد استخدمت اصطلاحاً مختلفاً في مجال رقابة المحكمة الإدارية العليا لسلطات التأديب وهو اصطلاح الغلو في التقدير، وعدم الملاءمة الظاهرة بين الخطأ والعقوبة واعتبرت ذلك عيباً يستوجب، قبول الطعن في القرار أو الحكم التأديبي. فاختصاص المحكمة الإدارية العليا قاصر كما نصت المادة ٢٣ من قانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على النظر في عدة أمور هي:

١- إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله.

٢- إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم.

٣- إذا صدر الحكم على خلاف حكم سابق جاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا أو لم يدفع.

فبهذا تكون المحكمة الإدارية العليا قد بسطت لرقابتها على جانب إساءة استعمال السلطة، يستند إلى تكييف هذا العيب بعدم المشروعية ومن ثم مخالفة القانون في معناه الواسع، وهو أمر طبيعي من المحكمة الإدارية العليا إذ يخضع سلطة توقيع العقاب لرقابة القضاء وهو أمر جائز لتحقيق العدالة (٣).

1- RAUSSEAU (D.), Le contrôle de l'opportunité de l'action adminstrative par le juge administrative, Thèse (dactylo), Paris, 1979, p. 43.

٢- د. عزيزة الشريف ، النظام التأديبي المرجع السابق ، ص ٢٥٠.

٣- لما كان القانون مجموعة قوالب جامدة، على القاضي أن يلجا حتما إلى واحد منها عند البت فيما يعرض أمامه من الحالات الفردية، ولكن القانون وسيله نحو غاية هي تحقيق العدالة بمفهومها الشامل، فلا حرج علي القاضي إذا هو حور في هذه الوسيلة أو طورها إذا رأى ذلك أدعى إلى الوصول إلى الهدف المنشود، وقد قدر للمحكمة الإدارية العليا هذا الاتجاه مقررا (ص٣٣٠) أن ذلك المبدأ الذي أعلنته المحكمة الإدارية العليا في مصر لا يقل في قيمته

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأنه "ولئن كانت السلطات التأديبية سلطة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك، مناط مشروعية هذه السلطة شأنها كشأن أي سلطة تقديرية أخرى ألا يشوبه استعمالها غلو، من صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الإثم الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره، نفس هذه الصورة تعارض نتائج عدم الملائمة الظاهرة مع الهدف الذي ابتغاه القانون من التأديب وهو بصفة عامة تأمين انتظام المرافق العامة، ولا يتأتى هذا التأمين إذا انطوى الجزاء على مفارقة صارخة فالشطط في القوة يؤدي إلى إحجام عمال المرافق العامة عن حمل المسئولية خشية التعرض لهذه القسوة، والإفراط المسرف في الشفقة يؤدي إلى استهانتهم بأداء واجباتهم طمعاً في هذه الشفقة المفرطة من اللين، فكل من طرفي النقيض لا يؤمن انتظام سير المرافق العامة، وبالتالي يتعارض مع الهدف الذي رمى إليه القانون من التأديب، وعلى هذا الأساس يعد استعمال سلطة تقدير الجزاء في هذه الصورة مشوبة بالغلو فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية ومن ثم يخضع لرقابة هذه المحكمة ومعيار عدم المشروعية هو معيار موضوعي قوامه أن درجة خطورة الذنب الإداري لا تتناسب مع نوع الجزاء ومقداره" (١).

أما في الجزاءات التعاقدية فيكون للإدارة سلطات أوسع في اختيار الجزاء، حيث تملك الإدارة توقيع جزاء غير منصوص عليه في العقد الإداري لا يوقفها في ذلك إلا وجوب التزامها باختيار الجزاء الذي يتناسب مع ما ارتكب من مخالفة وتكون خاضعة في ذلك لرقابة القضاء الإداري (٢).

عن مبدأ دستورية القوانين الذي قررته محكمة القضاء الإداري لأول مرة في تاريخها إن لم يفقه نظرا لأن رقابة ملاءمة الجزاءات التأديبية هي رقابة يومية يجريها القضاء الإداري عند المواجهة بين سلطته في الرقابة وسلطة الجهات التأديبية الأدنى منه، ويتم بمقتضاها إلغاء الجزاء الموقع بسبب الغلو استنادا إلى أن قرار الجزاء الذي وقعته السلطة التأديبية مخالف لروح القانون ومضمونه إذا أن هذه السلطة عندما قامت بتوقيع الجزاء لم تنتق الجزاء الأكثر مناسبة وملاءمة للجريمة المرتكبة - د. عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ، مرجع سابق ، ص ٢٨٢.

١- المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ٣٦١٩ لسنة ٤٠ ق. – جلسة ١٩٩٨/٣/٢٦- المجموعة س ٤٣ - ص ١٠٥٧.

٢- د. ناصر حسين محسن ، الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الإداري في غير مجال العقود والتأديب، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٠، ص٢٨٥.

مما سبق يتبين لنا أن إعمال مبدأ التناسب في نطاق الجزاءات الإدارية العامة يفرض على السلطة المشرعة للجزاء والمطبقة له التزامين أساسيين: الأول، الالتزام بمعقولية اختيار الجزاء. والثاني، الالتزام بعدم جواز العقاب على الفعل مرتين في مخالفة واحدة.

١- الالتزام بالمعقولية:

يرجع أصل هذا الالتزام إلى أن المشرع يجب عليه مراعاة عدة معايير حين يقوم باختيار الجزاء أن يقيم الموازين القسط بين أمور عدة منها:

أ- قدر خطورة المخالفة على المصالح الفردية أو الإدارية.

ب- مدى ما حققه المخالف من منفعة أو مزايا نتيجة اقترافه للمخالفة.

ج- مقدار ما يناله الجزاء في حدود ذلك من حق أو حرية أساسية وصولاً إلي المعقولية.

د- تناسب الجزاء بما لا يمثل معه عدواناً بغير مقتضى على الحريات أو الحقوق الأساسية مما يساعد على إهدار مصالح أساسية جديرة بالرعاية والحماية.

وهذا ما قصدته المحكمة الدستورية العليا بقولها: "... خضوع الدولة للقانون... مؤداه ألا تخل تشريعاتها بالحقوق التي يعتبر التسليم بها في الدولة الديمقراطية مفترضاً أولياً لقيام الدولة القانونية وضمانة أساسية لصون حقوق الإنسان وحرياته وكرامته وشخصيته المتكاملة يندرج تحتها طائفة من الحقوق تعتبر وثيقة الصلة بالحرية الشخصية التي كفلها الدستور في المادة ٤١ منه واعتبرها من الحقوق الطبيعية التي لا تمس من بينها ألا تكون العقوبة التي توقعها الدولة بتشريعاتها مهينة في ذاتها، ممكنة في قسوتها..." (١).

ولقد أشار المجلس الدستوري الفرنسي في تطبيقاته إلى ظاهرة الغلو في الجزاء الإداري أو الخروج على المعقولية وذلك في مجالات عديدة ومتنوعة منها:

(أ) ما جاء بشأن جزاء وقف البرنامج الذي يقرره المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات على المؤسسات الإعلامية والمحطات التلفزيونية والإذاعية الخاصة، إذا ما خالفت أحد الالتزامات المنصوص عليها في قانون الاتصالات، حيث قرر المجلس "أن التناسب بين جزاء الوقف والمخالفة المرتكبة يستوجب أن يكون الوقف لمدة محددة، ولما كانت هذه المدة شهراً على نحو

١- المحكمة الدستورية العليا جلسة ١٩٩٢/١/٤- الطعن رقم ٢٢ لسنة ٨ ق. دستورية - مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا - الجزء الخامس - المجلد الأول - ص ٨٩.

ما قرره المشرع، فإن هذا لا يخل باعتبارات التناسب شريطة أن تكون ثمة رابطة بين البرنامج الموقوف مؤقتاً وبين المخالفة المستوجبة اتخاذها" (١).

(ب) كذلك ما قرره المجلس الدستوري الفرنسي بشأن عدم دستورية الغرامة الإدارية التي قررها المشرع على كل موظف بمصلحة الضرائب يكشف عن سرية دخل أحد الممولين والتي كانت تتمثل في دفع مبلغ مالي يساوي قيمة الدخل الذي كشف عنه، نظراً لعدم التناسب الظاهر بينها وبين المخالفة المقترفة (٢).

ويتبين من ذلك أن مقتضيات التناسب تنحصر في أمرين:

الأول: ألا يكون الوقف مطلقاً وإلا عد هذا سلباً لحرية أساسية، وهذا مما لا يدخل في اختصاص الجهات الإدارية، وإنما هو مكفولاً دستورياً للقضاء.

الثاني: إن الوقف يرد على البرنامج أو البرامج التي تتمثل محلاً للمخالفة فقط، فلا يتطرق إلى جميع برامج المحطات الإذاعية أو التلفزيونية وإلا عد هذا وقفاً كاملاً لنشاطها بغير سند معقول.

٢- الالتزام بعدم التعددية الجزائية:

يرجع أصل هذا الالتزام القانوني إلى مبدأ عام وهو امتناع عقاب المتهم عن فعل أكثر من مرة، حيث يتطلب مبدأ التناسب بين الجزاء الإداري العام والمخالفة الإدارية العامة بل وكافة صور الجزاءات العقابية، وعدم جواز العقاب على ذات الفعل مرتين.

ويعني ذلك أن الجزاء يكون غير مشروع في حالة ما إذا تعددت الجزاءات الإدارية العامة، فلا يجوز أن توقع السلطة الإدارية جزاء على شخص نتيجة ارتكابه مخالفة إدارية وتعود وتقرر توقيع عليه جزاء أخر على ذات الفعل، ذلك أن الجزاء تتحقق غايته بمجرد إنزاله على المخالف، فيكون بذلك قد نال جزاء وفاقا، ومن ثم فإن معاقبة المخالف على ذات مرة أخرى يعد إفراطاً في الجزاء ويتسم بالقوة غير المبررة وانحرافاً عن متطلبات مبدأ التناسب (٣).

وهو ما أكدته المحكمة الدستورية العليا حين قضت بأن "مبدأ عدم جواز معاقبة الشخص مرتين عن فعل واحد، من المبادئ التي رددتها النظم القانونية على اختلافها، ويعتبر جزءا من

---

1 -C.C.,17 Janvier 1984. R.F.D., Ad. 1989, p. 215.

2- C.C., 30 Decembre 1987. Rec, p. 63. J. O. 31 Décembre 1987, p. 1576.

٣- د. محمد باهي أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ، مرجع سابق ، ص١٢١.

الحقوق الأساسية التي تضمنتها الاتفاقيات الدولية لكل إنسان، ويخل إهداره بالحرية الشخصية التي يعتبر صونها من العدوان ضمانة جوهرية لآدمية الفرد ولحقه في الحياة، وقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن خضوع الدولة للقانون محدد على ضوء مفهوم ديمقراطي مؤداه ألا تخل تشريعاتها بالحقوق التي يعتبر التسليم بها في الدول الديمقراطية مفترضاً أولياً لقيام الدولة القانونية وضمانة أساسية لصون حقوق الإنسان وكرامته وشخصيته المتكاملة، ويندرج تحتها طائفة من الحقوق تعتبر وثيقة الصلة بالحرية الشخصية التي كفلها الدستور، واعتبرها من الحقوق الطبيعية التي لا تمس، ومن بينها ألا تكون العقوبة الجنائية التي توقعها الدولة بتشريعاتها مهينة في ذاتها أو ممعنة في قسوتها، أو منطوية على تقييد الحرية الشخصية بغير انتهاك الوسائل القانونية السليمة، أو متضمنة معاقبة الشخص في فعل واحد أكثر من مرة" (١).

فالمحكمة الدستورية العليا تؤكد أن عدم جواز العقاب على ذات الفعل مرتين من المبادئ الثابتة في كافة النظم القانونية، وبذلك ينطبق هذا المبدأ على الجزاءات الإدارية العامة باعتبارها من الجزاءات الردعية التي ينبغي أن تخضع لهذا المبدأ.

ولقد بينت ذات المحكمة في شأن إمكانية عقاب الشخص عن فعل سبق وأن عوقب من أجله يجعل هذا الشخص قلقاً ومضطرباً ويتعرض للمعاناة بسبب ذلك فذكرت أن: "مرد هذه القاعدة الأخيرة التي كفلتها النظم القانونية جميعها، وصاغتها المواثيق الدولية باعتبارها مبدأ مستقرا بين الدول أن الجريمة الواحدة لا تزر وزرتين، وأنه وإن كان الأصل أن يفرد المشرع لكل جريمة العقوبة التي تناسبها، إلا أن توقيعها على مرتكبها، و استيفاءها، يعني أن القصاص قد اكتمل باقتضائها، وليس لأحد بعدئذ على فاعلها من س بيل، ولا يجوز من ثم، أن يتعرض الشخص لخطر ملاحقته باتهام جنائي أكثر من مرة عن الجريمة عينها ولا أن تعيد الدولة بكل سلطانها ومواردها، محاولتها إدانته عن جريمة تدعي ارتكابه لها، لأنها إ تفعل، فإنما تبقية قلقا مضطربا، مهددا بنزواتها، تمد إليه باسها حين تريد، ليغدو محاطا بألوان من المعاناة لا قبل له بها، مبددا لموارده المالية في غير مقتضى، متعثر الخطي، بل إدانته – ولو كان بريئا – تظل احتمالا، كلما كان التهام الجنائي متتابعا عن الجريمة ذاتها" (٢).

١- المحكمة الدستورية العليا - القضية رقم ٥٥ لسنة ٢٧ ق. دستورية- جلسة ٢٠٠٦/١٢/١٠ - الجريدة الرسمية- س ٤٩ – ع ٥١ مكرر (أ) – بتاريخ ٢٠٠٦/١٢/٢٤.

٢- المحكمة الدستورية العليا - القضية رقم ٨ لسنة ١٦ ق. دستورية – جلسة ١٩٩٥/٨/٥- ص ١٣٩.

ولقد أشار المجلس الدستوري الفرنسي إلى التعدد المحظور حيث اعتبره هو ذلك التعدد الذي يخضع لنظام قانونى واحد حيث إنه ذكر في حكمه أن: "مبدأ لا يعاقب على ذات الفعل مرتين ليست له إلا قيمة تشريعية ولا يطبق إلا داخل النظام القانوني الواحد"، وأشار المجلس في ذات القرار بأنه يتطلب عند توقيع جزاء إداري عام إلى جانب جزاء جنائي ألا تزيد الجزاءات عند التماثل عن الحد الأقصى المقرر لأحدهما فقرر بأنه: "إذا كان من المحتمل أن ازدواجية الإجراءات تقتضي تعدد الجزاءات، فإن مبدأ التناسب يقتضى فى جميع الحالات ألا يتجاوز المبلغ الإجمالي للجزاءات المقررة الحد الأقصى المقرر لأحدهما، وعلى السلطات الإدارية والقضائية المختصة اتخاذ ما يلزم نحو تنفيذ ذلك" (١).

فهذا المبدأ يعد أحد المبادئ العامة للقانون والمستقر عليه في قضاء مجلس الدولة الفرنسي حيث يوجب التزام الإدارة به حتى لو لم يوجد نص صريح يقرره (٢). ونجد أن مجلس الدولة الفرنسي قد سار على نهج المجلس الدستوري الفرنسي في جواز الجمع بين الجزاء الإداري العام والعقوبات الجنائية التي تندرج تحت نظام قانونى واحد (٣).

وعلى ذلك الأساس فإن هذا المبدأ يمكن أن ينظر إليه على أنه قيمة دستورية أو تشريعية، حيث إنه لا يجوز الجمع بين أكثر من جزاء على ذات الواقعة، وهذا يعد من المبادئ العامة للقانون.

والسؤال الذي يطرح نفسه هل يجوز توقيع الجزاء الإداري العام بجانب العقوبات الجنائية ؟ والجواب: نعم، حيث يرد على هذا المبدأ عدة استثناءات، فلا يعد جمعًا للحالات الآتية:

١) إذا كان الجمع بين أكثر من جزاء على ذات الواقعة ينتمي كل منها إلى نظام قانونى مغاير، وبمعنى آخر أن يكون أحدهما جنائيًا والآخر إدارياً (٤).

٢) أن يقترف الجزاء الإداري الأصلي بأخر تكميلي أو تبعي عن ذات الواقعة، طالما أن الجهة الإدارية حال اتخاذهما لم تكن قد استنفدت ولايتها الجزائية، وما دام المشرع هو الذي رخص لها بذلك على نحو ما يقرره بشأن العقوبات التأديبية، وكان يقترن جزاء الإنسان المخالف

1- موقع مجلس الدولة الفرنسي Decision No. 84 - 260 De. Du 28 Juillet 1984.

2-C.E., 23 Avril 1958. Sieur Jacquot, Rec. p. 225. A.J. 1958, p. 383

3- C.E., 5 Juillet 1968, le Rolle. Rec. p. 420.

٤- د. محمد باهي أبو يونس ، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة ،مرجع سابق ، ص ١٢٤.

بجزاء مالي آخر، كأن تتم الإزالة على نفقة المخالف وكذلك كسحب رخصة القيادة مع حجز المركبة في مخالفة مرورية (١).

٣) أن تتخذ الإدارة ذات الجزاء أو جزء آخر في مواجهة نفس المخالف إذا استمر على وضعه غير المشروع، ولم يردعه الجزء الذي اتخذ في مواجهته عن العدول في موقفه، وذلك كغلق الجهة الإدارية المختصة لأحد المحال إذا ترتب على إدارته خطر داهم على الصحة، فإذا استمر المخالف في إدارته رغم الغلق يحق لها أن تطبق في مواجهته جزاءً آخر، وهذا الاستمرار على ذات الفعل ما يبرر للإدارة بضرورة عقابه عن ذات الفعل مرة أخرى (٢).

وأن تجازي الإدارة ذات المخالف عن نفس الواقعة مرة أخرى إذا طعن بعدم مشروعية الجزاء الأول الذي اتخذته في مواجهته، وقضت المحكمة المختصة بإلغائه لعيب شكلي كعدم اختصاص مصدره مثلاً، ففي هذه الحالة يكون لها رغم الحكم تصحيح الإجراءات وإصدار قرار جزائي أخر في مواجهته، والإدارة في هذه الحالة قد خالفت علم العقاب عن فعل مرتين ومبررها في ذلك إن الحكم لم يتعرض من قريب أو بعيد لمضمون الجزاء ولم يبحث في مدى مشروعيته (٣).

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن: "مناط توقيع العقوبات الجنائية والإدارية هو تجريف الأرض الزراعية أو نقل الأثرية في أي صورة من الصور و أيا كانت مساحة الأرض التي تم تجريفها أو كمية الأتربة التي تم نقلها منها، علة ذلك: تحقيق الغاية المستهدفة من القانون وهي حماية الرقعة الزراعية من أي عبث مهما كان حجمه أو مساحته، إذا ثبت للسلطة المختصة وجود أي نسبة من الأتربة الزراعية في المادة التي تستعمل فى إنتاج الطوب

١- أجازت المادة ٨٠,٩ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة أن توقع على الموظف المخالف عن ذات الواقعة عقوبتان هما، الخفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة، وخفض الأجر إلى القدر الذي كان قبل الترقية،
ومن ناحية أخرى نصت المادة ١١٠ من قانون تنظيم الجامعات، رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ فيما يتعلق بالعقوبات التأديبية التي توقع على أعضاء هيئة التدريس على عقوبة اللوم مع تأخير العلاوة المستحقة لفترة واحدة أو تأخير التعيين في الوظيفة الأعلى أو ما في حكمها لمدة سنتين على الأكثر وهذه العقوبات الأخيرة لا تعدو أن تكون عقوبات تكميلية لا يخل اتخاذها بقاعدة عدم العقاب عن ذات الفعل مرتين.

2 -ODENT (R.), Contentieux administratifs. Paris. les cours de droit. 1961-1962, p. 1538.

3 -C.E., 4 Jun 1974 Dame Beysson, Rec. p. 8.

فإن هناك قرينة لا تقبل إثبات العكس على تجريف الأرض تستوجب توقيع العقوبات الجنائية والإدارية المقررة ومن بينها وقف الأعمال المخالفة وإزالة أسبابها بالطريق الإداري" (١).

كما قضت المحكمة أنه من الممكن أن يخضع الشخص الأكثر من مسئولية في آن واحد حيث قضت بأن: "الجمعيات التعاونية الاستهلاكية ومنها الجمعيات التشويه هي منظمات من وحدات القانون الخاص يخضع أعضاء مجلس إدارتها لأنواع أربعة من المسئولية هي:

١- المسئولية المدنية: تستمد من المادة ٥٣ من قانون التعاون الاستهلاكي، وهي مسئولية تضامنية عن أية التزامات أو تعويضات أو خسائر تقع على الجمعية نتيجة إدارتها على نحو يخالف القانون.

٢- المسئولية الجنائية: في حدود اعتبار أموال الجمعية أموالاً عامة في تطبيق قانون العقوبات وإسباغ الرسمية على أوراقها ودفاترها ومستنداتها وأختامها.

٣- المسئولية الإدارية: وتستمد من نصوص مواد الباب الثامن من قانون التعاون الاستهلاكي والتي تعطي الجهة الإدارية المختصة سلطة وإسقاط العقوبة في الحالات المنصوص عليها.

٤- المسئولية التأديبية: إذا كان عضو مجلس الإدارة من العاملين بالدولة وليس كل خطأ في إطار العضوية يرتب هذه المسئولية، فلا يسأل الموظف إلا إذا وصل الخطأ إلى الحد الذي يمس كرامة الوظيفة والاحترام الواجب لها، وذلك بأن يكون الخطأ متعلقاً بالشرف أو الذمة والأمانة أو السمعة وحسن السلوك – لا تضامن بين الأعضاء في هذا النوع من المسئولية" (٢).

كما قضت المحكمة بأن "القانون رقم ٨٤ لسنة ١٩٩٨ بشأن الطرق العامة لا يجيز بغير موافقة الجهة المشرفة على الطريق الهيئة العامة للطرق والكباري أن تقام أية منشآت على الأرض الواقعة على جانبي الطرق العامة بالمخالفة للمسافات التي حددها القانون بالنسبة للطرق السريعة والرئيسية والإقليمية إلا بعد موافقة الهيئة العامة للطرق والكباري، وفي حالة المخالفة يكون للجهة المشرفة على الطريق إزالة المخالفة إدارياً على نفقة المخالف فضلاً عن العقوبة الجنائية" (٣).

١- المحكمة الإدارية العليا - الطعن ٧٠٨ لسنة ٣٥ ق. – جلسة ١٩٩٥/٥/٢- المجموعة س ٤- ج ١ - ص ١١١٧.
٢- المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم ١٣٤٢ لسنة ٣١ ق. – جلسة ١٩٩٠/٦/٩ - المجموعة - سنة ٣٥- ع ٢ - ص ١٨٧٥.
٣- المحكمة الإدارية العليا - الطعن ٢٥٦٧ لسنة ٣٢ ق. – جلسة ١٩٩٠/٤/٢١ - المجموعة س ٣٥- ع ٢ - ص ١٥٩٦.

ويتضح مما سبق أن الإدارة عند تطبيق الجزاء الإداري العام تكون ملزمة بتطبيق مبدأ التناسب بين الجزاء الإداري العام والمخالفة الإدارية والعامة، فإذا كان مبدأ التناسب يسري على كافة صور الجزاءات العقابية الأخرى فإنه بالأحرى أن يسري على الجزاءات الإدارية العامة.

والتساؤل الذي يطرح نفسه هل توجد رقابة دستورية عند مخالفة تطبيق هذا المبدأ؟

تتعلق الرقابة الدستورية بحسب الأصيل بالقوانين التي تتضمن قواعد عامة ومجردة، فعندما يحدد المشرع العقوبات يكون ملتزماً بتطبيق هذا المبدأ وله في ذلك سلطة تقديرية واسعة، ولكن رقابة القضاء الدستوري ليست بمنأى عن هذه السلطة حيث تبسط رقابتها عليها ويحكم بعدم دستورية النص الذي يتضمن جزاء غير متناسب مع الفعل المجرم.

وهو ما قررته المحكمة الدستورية العليا بأن الجزاء لا يكون مبرراً إلا إذا كان متناسباً مع الفعل المجرم فقضت بأن: "الرقابة القضائية التي تباشرها المحكمة الدستورية العليا في شأن دستورية النصوص العقابية، تضبطها مقاىيس صارمة ومعايير جادة تلتئم وطبيعة هذه النصوص في اتصالها المباشر بالحرية الشخصية التي أعلى الدستور قدرها، بما يفرض على المشرع الجنائي أن ينتهج الوسائل القانونية سواء في جوانبها الموضوعية أو الإجرامية لضمان ألا تكون العقوبة أداة عاصفة بالحرية وأن تكون العقوبة التي يفرضها في شأن الجريمة تبلور مفهومها للعدالة يتحدد على ضوء الأغراض الاجتماعية التي تستهدفها، فلا يندرج تحتها مجرد رغبة الجماعة في إرواء عطشها للثأر والانتقام، أو سعيها للبطش بالتهم كما لا يسوغ للمشرع أن يجعل من نصوصه العقابية شباكاً أو شراكا يلقيها ليتصدى باتساعها أو بخفائها من يقعون تحتها أو يخطئون مواقعها، وكان الجزاء الجنائي لا يعد مبررا إلا إذا كان واجباً لمواجهة ضرورة اجتماعية لها وزنها، ومتناسباً مع الفعل المؤثم فإن جاوز ذلك كان مفرطة في القسوة مجافياً للعدالة، ومنفصلاً عن أهدافه المشروعة" (١).

وقد قررت المحكمة الدستورية العليا عدم دستورية المادة الخامسة مكرراً (٢) من القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٨ في شأن إنشاء نقابات واتحاد نقابات المهن التمثيلية والموسيقية لنصها

١- المحكمة الدستورية العليا - القضية رقم ١٤٤ لسنة ٢٦ ق. دستورية – جلسة ٢٠٠٠/٦/٢ – ج ٩ - ص ٩٨٦.

٢- تنص المادة (٥) مكررا على أنه "يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من زوال عملاً من الأعمال المهنية المنصوص عليها في المادة (٢) من هذا القانون ولم يكن من المقيدين بجداول النقابة أو كان ممنوعاً من مزاولة المهنة ما لم يكن حاصلا على تصريح مؤقت للعمل طبقا للمادة (٥٩ من هذا القانون).

على جزاء جنائي غير متناسب مع الأفعال المؤثمة، مؤكدة على أن الأصل في العقوبة هو معقوليتها بعيدة عن الإيلام والقسوة ([1]).

هذا فيما يتعلق بالرقابة على التشريعات، لكن الوضع يختلف بالنسبة للقرارات الإدارية ومن بينها بطبيعة الحال المخالفات الإدارية العامة والجزاءات عليها، حيث لا تمتد الرقابة الدستورية إليها، وذلك لأن جوهر الرقابة الدستورية يتعارض مع طبيعة القرارات الإدارية.

فالقرار الإداري يتعلق بحالة وحيدة يستنفد بعد تطبيقه عليها، ويتصل بشخص محدد لا يتجاوزه، بينما الرقابة الدستورية تتعلق بكل ما هو عام ومجرد من القواعد، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، فإن إمكانات المحكمة الدستورية بمختلف أشكالها المادية والبشرية تقصر عن ملاحقة القرارات الإدارية بأعدادها وأنواعها التي تكاد تكون غير متناهية ([2]).

الخاتمة :

١- لعب القضاء دوراً مهماً في إرساء أسس شرعية الجزاءات الإدارية، وهو أبرز ما يميزه، ذلك التوازن الذي أقامه بين حق المخالف فى التطبيق العادل لتلك الجزاءات، بالإضافة إلى حق الإدارة في ضمان السير المنتظم للمرافق العامة. كما أن القاضي لم يغب عنه حال تحضيره للحكم آراء الفقهاء، فهي في جميع الأحوال المورد الخصيب الذى يرده لأحكام ما أشكل عليه أو تفسير ما غمض من نصوص القانون أو إيجاد الحل المناسب لما لم يقرر له المشرع في القانون حكماً معيناً.

١- المحكمة الدستورية العليا - القضية رقم ٢ لسنة ١٥ ق. دستورية – جلسة ١٩٩٧/١/٤- ج ٨ – ص ٢٤١.

٢- د. محمد باهي أبو يونس ، أصول القضاء الدستوري ، مرجع سابق ، ص ٣٦٥ وما بعدها.

٢- تعني الشرعية الموضوعية للجزاءات الإدارية التزامها بطائفة من القواعد والمبادئ يعد من أبرزها مبدأ شرعية الجزاء بما يعنيه من ضرورة ألا يتقرر الجزاء إلا بناءً على نص قانوني من المشرع، وإما تفويضاً بإيكال أمره إلى السلطة الإدارية مفوضاً إياها في أمر تحديد هذا الجزاء، بشرط التزمها بحدود ونطاق هذا التفويض طبقًا للنص المفوض. كما يخضع الجزاء الإداري لمبدأ عدم الرجعية؛ فلا يسرى النص الجزائي بأثر رجعي إلا إذا كان أصلح للمخالف.

٣- نظراً لتشابه الجزاء الجنائي مع الجزاء الإداري في الطبيعة والهدف، فإنه أدى بالقضاء إلى اشتراط خضوعه لمبدأ التناسب، بحيث يكون متناسباً في نوعه ومقداره ومتساوياً مع قدر ما تمثله المخالفة الإدارية من عدوان وانتهاك لمصلحة اجتماعية أو إدارية جديرة بالحماية.

٤- تعد الجزاءات الإدارية العامة مجموعة من القيود التي تفرضها الإدارة على الأشخاص بهدف تنظيم أنشطتهم وتصرفاتهم وتقييد جزء من حرياتهم في الحدود التي يسمح بها القانون للحفاظ على النظام العام في المجتمع.

٥- تحقق الجزاءات الإدارية العامة أثر رادع على المستوى العام والخاص، كما أنها تتميز ببعض الخصائص؛ حيث إنها أداة تجعل من الممكن مكافحة المخالفات الإدارية العامة التي تتطلب تدخلاً سريعًا، فضلاً عن أنها تساهم في تخفيف العبء عن المحاكم. وتتسم بالبساطة والسرعة في الإجراءات، بما يضمن عنصر الاستقرار للأوضاع القضائية وتسويتها، كما أنها تفيد المتهم من خلال عدم تسجيل الجزاءات الإدارية في السجل الجنائي، وكذلك يتجنب المتهم النفقات المالية التي سيضطر إلى الإنفاق إذا تمت محاكمته في المحكمة، إلى جانب حقيقة أن عودة هذه العقوبات من المرجح أن تكون مهمة للخزينة العامة من خلال الغرامات المفروضة.

٦- حظيت فكرة تقييد تدخل القانون الجزائي بشعبية كبيرة في معظم التشريعات المقارنة؛ نظراً لمزاياها وخصائصها الفريدة المتوافقة مع فكرة اللجوء إلى أساليب عقابية خارج نطاق القانون الجنائي، فقد تبنت العديد من الدول فكرة الردع الإداري، والتي تبناها البعض كنظام قانوني مستقل، بينما العديد من التشريعات اعتمدته دون أن يكون نظاماً قانونياً مستقلاً، بما في ذلك التشريعات في دولة الإمارات العربية المتحدة.

٧- تبنى المشرع في دولة الإمارات النظام العام للجزاءات الإدارية في كثير من تشريعاته منذ إنشاء الاتحاد. ففي الواقع، سن المشرع الفيدرالي قانونًا منفصلاً، أطلق عليه الجزاءات الإدارية داخل الحكومة الاتحادية. كما أقر المجلس التشريعي الإماراتي أيضاً بعض التشريعات التي تمنح الإدارة سلطة الردع، وذلك بفرض هذا النوع من الجزاءات الإدارية بكافة أشكالها مثل الغرامات وسحب التراخيص.

التوصيات

١- نحث المشرع الإماراتي على استخدام المصطلحات الصحيحة المتناسبة مع هذه الأنواع من الجزاءات الإدارية، وهي الجزاءات الإدارية العامة؛ لأن مصطلح الجزاءات الإدارية العامة عام ويلزم وضع تعريف دقيق لمفهوم هذا النوع من الجزاءات الإدارية.

٢- ضرورة التوسع في تطبيق الجزاءات الإدارية العامة لأهميتها الحيوية وضرورتها؛ لأنها تستند إلى حماية أهم قضايا المجتمع وتهدف إلى حماية النظام العام بكافة عناصره المتمثلة في الأمن العام والصحة العامة والطمأنينة والسكينة العامة.

٣- ينبغي على القضاء في دولة الإمارات العربية المتحدة تطبيق النظريات الحديثة في ضبط حدود السلطة التقديرية للإدارة في فرض الجزاءات الإدارية الحديثة، من خلال الإشراف على مبدأ التناسب والملاءمة والمبالغة والتوازن والأخطاء الواضحة؛ لأنه يضمن حقوق وحريات الأفراد.

٤- نناشد بضرورة تعزيز الرقابة على عمل الإدارة فيما يتعلق بفرض جزاءات إدارية عامة من خلال تشكيل لجان مستقلة لها الحق في الإشراف على عمل الإدارة والتعامل مع الشكاوى الإدارية، بهدف تحقيق قدر معقول من التوازن بين جهة الإدارة والأفراد.

٥- ينبغي منح الإدارة الحق في قبول التظلمات بشكل كبير من الأفراد بشأن الجزاءات الإدارية العامة، ويهدف ذلك إلى تخفيف العبء عن القضاء وإعطاء الإدارة الوقت الكافي لمراجعة قراراتها، مع منح الأفراد الحق في استئناف الجزاء أمام المحكمة.

٦- يلزم وضع لوائح نموذجية على وجه السرعة لإرشاد السلطات الفيدرالية والمحلية بخصوص المخالفات الإدارية العامة والعقوبات المرتبطة بها، من أجل توحيد أكبر عدد ممكن من المخالفات والجزاءات المرتبطة بها. فقد أصبح تسجيل المخالفات الإدارية العامة وربطها بالجزاءات الإدارية العامة الملائمة لها ضرورة مهمة تفرضها الممارسة العملية.

٧- ضرورة االلتزام بالضمانات الإجرائية والشكلية والموضوعية، الإدارية والقضائية على حد سواء، من خلال تأهيل مسئولي الضبط القضائي وإعلامهم بهذه الضمانات والضوابط، وينبغي على المشرع الإماراتي العمل على سن قانون يخص الجزاءات والمخالفات الإدارية العامة بشكل خاص.

أولًا: المراجع العربية:

١) الكتب:

١. جمعة محمد راشد الرميثي، المخالفة التأديبية والسلطة المعنية بتطبيق الجزاء التأديبي، منشورات أكاديمية شرطة دبي، سلسلة الرسائل العلمية لسنة ٢٠١٢.

٢. د ناصر حسين العجمي، الجزاءات الإدارية العامة في القانون الكويتي والمقارن، دار النهضة العربية، طبعة ٢٠١٠.

٣. د. إبراهيم على صالح ، المسئولية الجنائية للأشخاص المعنوية ، دار المعارف ١٩٨٠.

٤. د. أمين مصطفى محمد ، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري (ظاهرة الحد من العقاب)، الإسكندرية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، ١٩٩٦م .

٥. د. أمين مصطفى محمد، علم الجزاء الجنائي، طبعة دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية ٢٠٠٨.

٦. د. جلال على العدوى، د. رمضان أبو السعود ، المدخل لدراسة القانون ، نظرية الحق ، منشأة المعارف بالإسكندرية – ١٩٩٧ .

٧. د. جميل عبد الباقي الصغير – قانون العقوبات – القسم العام – المساهمة الجنائية وموانع المسئولية – دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٨ .

٨. د. جورجي شفيق ساري، رقابة التناسب في نطاق القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٠ .

٩. د. خالد سيد محمد محمود حماد، حدود الرقابة المالية على سلطة الإدارة التقديرية، دار النهضة العربي ، القاهرة ، ٢٠١٢م .

١٠. د. رمضان أبو السعود ، مصادر االلتزام – طبعة دار الجامعة الجديدة ، ٢٠١١ .

١١. د. سامي جمال الدين ، قضاء الملاءمة والسلطة التقديرية للإدارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٢ .

١٢. د. عبد الرؤوف مهدي ، المسئولية الجنائية عن الجرائم الاقتصادية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ١٩٧٩ .

١٣. د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٣.

١٤. د. عبد الفتاح حسن ، التأديب في الوظيفة العامة ،دار النهضة العربية ، القاهرة، ١٩٦٤ .

١٥. د. عزيزة الشريف ، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٨ .

١٦. د. محمد إبراهيم دسوقي ، النظرية العامة للقانون والحق ١٩٩١، بدون ناشر ، القاهرة.

١٧. د. محمد باهي أبو يونس، أصول القضاء الدستوري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية ٢٠١٣

١٨. د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، الغرامة، الحل، الوقف، الإزالة، سحب وإلغاء التراخيص، الغلق الإداري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٠.

١٩. د. محمد حسن الكندري ، المسئولية الجنائية عن التلوث البيئي، دار النهضة العربية ، القاهرة ٢٠٠٦ .

٢٠. د. محمد حسنين عبد العال ، فكرة السبب في القرار الإداري ودعوى الإلغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٧١ .

٢١. د. محمد سامي الشوا، القانون الإداري الجزائي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦

٢٢. د. محمد سعد فوده – النظام القانوني للعقوبات الإدارية – دار الفكر العربي ، ٢٠٠٧.

٢٣. د. محمد مؤنس محب الدين – البيئة في القانون الجنائي ، مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة ١٩٩٠ .

٢٤. د. محمد نجيب حسني، الدستور والقانون الجنائي، دار النهضة العربية .

٢٥. د. مصطفى عفيفي ، السلطة التأديبية بين الفاعلية والضمان ، بدون ناشر أو سنة النشر.

٢٦. د. نور الدين هنداوي – الحماية الجنائية للبيئة – دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٨٥ .

٢٧. قاموس المعجم الوجيز – مجمع اللغة العربية – طبعة وزارة التربية والتعليم ١٩٩٩.

٢٨. قاموس المنجد في اللغة والإعلام – دار المشرق – بيروت ط ١٩٨١م .

٢٩. قاموس المنهل (فرنسى.عربى) للـــــــــــــــ. بن سهيل إدريس وجبور عبد النور ، دار العلم للملايين ، بيروت ، الطبعة ١٠– ١٩٨٩ .

٣٠. قاموس لسان العرب لابن منظور – دار المعارف .

٢) الرسائل العلمية:

١. د. جمعة محمد راشد الرميثي، الرقابة على مشروعية الجزاءات الإدارية العامة في النظام القانوني لدولة الإمارات العربية المتحدة، رسالة دكتوراه، أكاديمية شرطة دبي، ٢٠١٩.
٢. د. خالد ملا البلوشي، الجزاءات الإدارية في مواجهة مخالفات الإعلام، رسالة دكتوراه، كلية القانون، جامعة الشارقة، ٢٠١٧ – ٢٠١٨.
٣. د. محمد فريد الزهيري ، الرقابة القضائية على التناسب في القرار الإداري، رسالة دكتوراه ، حقوق المنصورة ١٩٨٩.
٤. د. محمود أحمد طه ، مبدأ شخصية العقوبات ، رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس، ١٩٩٠.
٥. د. ناصر حسين محسن ، الجزاءات التي توقعها الإدارة بمناسبة النشاط الإداري في غير مجال العقود والتأديب، رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، ٢٠١٠.
٦. د. يحيى أحمد ، الشخص المعنوي ومسئوليته قانوناً ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية ١٩٧٧.

٣) الدوريات :

١) د. رنا العطور، السلطة العقابية للهيئات الإدارية المستقلة ودورها في اتساع دائرة التجريم، مجلة المنارة للبحوث والدراسات ، جامعة آل البيت ، مج ١٦ ، ع ٢، ص ٤٤-٤٣.
٢) د. شريف درويش، الضوابط المهنية والأخلاقية والقانونية للإعلام المعاصر، مجلة جامعة القاهرة، عدد يوليو ٢٠١٤.
٣) د. غنام محمد غنام، القانون الإداري الجزائي والصعوبات التي تحول دون تطوره، القسم الأول والثاني، مجلة الحقوق ، جامعة الكويت ، مج ١٨ ، ع ٢ ، ١٩٩٤م.
٤) د. محمد سعد فودة ، الجزاءات الإدارية العامة في الأنظمة السعودية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية ، جامعة المنوفية ، كلية الحقوق ، مج ٢٢ ، ع ٣٨ ، ٢٠١٣م .
٥) د. يحيي الجمل، رقابة مجلس الدولة على الغلط البين للإدارة في تكييف الوقائع، مجلة القانون والاقتصاد، العددان الثالث والرابع، السنة الحادية والأربعون ١٩٧١.

ثانيا : المراجع الفرنسية :

1. DEBB ASCH (CH.) et autre‹ Loi du 23 Octobre 1984 et la liberté de presse. AL, 1985. No.4.
2. Emmanuelle Mignon: L'ampleur, le sens et la portée des guaranties en matiérede Sanction administrative, A.J.D.A., 2001
3. FAVOREU (L) et PHILIPPE (L.), les grandes décisions du conseil constitutionnel. Paris. Sirey, 1991.
4. Guibal (Michel), De la proportionnalité, A.J.D.A., 1978.
5. Jean-Claude Bonichot‹ Les sanctions administratives en droit français et la convention des droits des l'homme. A.J.D.A. 2001.
6. Jean-Marc Duval, Les clubs de football sanctionnés pour les fautes de leurs supporters, Actualité juridique. Edition droit administratif, Nº 17, 2008, p. 99.
7. JENNEAU (B.), les principes génènaux du droit dans la jurisprudence administrative, Paris, éditions du Recueil Sirey, 1945.
8. Mireille Delmas Marty: Modéles et movements de politique criminelle – économica- Paris 1983.
9. ODENT (R.), Contentieux administratifs. Paris. les cours de droit. 1961-1962.
10. Philipp, (XA), le contrôle de proportionnalité dons les juispidence, constitutionelle et administrative, Thèse dactylo Aix-en Province, 1989. p. 139. et s.
11. RAUSSEAU (D.), Le contrôle de l'opportunité de l'action adminstrative par le juge administrative, Thèse (dactylo), Paris, 1979.