مجلة جامعة تشرين – سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية

اسم المقال: المؤيدات الجزائية في العقود الإدارية
اسم الكاتب: د. محمد العموري، أحمد فجر العيسى
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/5712
تاريخ الاسترداد: 2026/05/15 16:10 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة – Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة جامعة تشرين – سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية – ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

Penal Endorsements In Administrative Contracts

Dr. Mouhamd al ammore [*]
Ahmad fager al issa [**]

(Received 15 / 12 / 2021. Accepted 22 / 2 / 2022)

□ ABSTRACT □

General administrative penalties are among the penalties that have recently emerged to confront some crimes that are not worth facing with criminal penalties due to their low gravity and severity in the eyes of society. Punishment for violating some laws and regulations, which makes it an entity independent of all other forms of penalties.

Key words: Legal basis- concept- penaltises- administrative.

[*]**Assistant Professor, public law Department - Faculty of law, Damascus University –damascus- Syria. email:mouhamd_al_ammore@gmail.com**
[**] **Master Student, public law Department - Faculty of law, Damascus University –damascus- Syria. email:ahmad.fager.alissa@gmail.com**

المؤيدات الجزائية في العقود الإدارية

د. محمد العموري [*]
أحمد فجر العيسى [**]

(تاريخ الإيداع 15 / 12 / 2021. قُبِل للنشر في 22 / 2 / 2022)

□ ملخّص □

تعد الجزاءات الإدارية العامة من العقوبات التي ظهرت حديثاً لمواجهة بعض الجرائم التي لا يستأهل مواجهتها بالجزاءات الجنائية نظراً لقلة خطورتها وجسامتها في نظر المجتمع وإنما يكفي مواجهتها بجزاء إداري عام توقعه الإدارة دون اللجوء إلى القضاء، تتميز الجزاءات الإدارية العامة بذاتيتها الخاصة فهي قرارات إدارية فردية تصدرها الإدارة للعقاب على مخالفة بعض القوانين واللوائح مما يجعل لها كيان مستقل عن كافة صور الجزاءات الأخرى.

الكلمات المفتاحية: الأساس القانوني ، مفهوم، العقوبات ، الادارية.

[*] **أستاذ مساعد – قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة دمشق – دمشق – سورية email:mouhamd_al_ammore@gmail.com**
[**] **طالب ماجستير – قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة دمشق – دمشق– سورية email:ahmad.fager.alissa@gmail.com**

مقدمة

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

وبناءً عليه استقرت معظم التشريعات على منح الإدارة سلطة فرض الجزاءات الإدارية العامة في المنازعات الجزائية والتي أصبحت بعد ذلك من أهم الطرق البديلة لدى المعنيين بقطاعي العدالة والقانون ، فإن الهدف الأساسي من توقيع الجزاءات على المتعاقد لمجازاته، أو تعويض الإدارة عما أصابها من ضرر، إنما هو ضمان سير المرافق العامة بانتظام واطراد. وهو أمر يتجسد في تجنب إعاقة هذا السير المنتظم للمرفق من خلال تصرفات المتعاقد المعيبة، هذه التصرفات التي تتعدد مظاهرها من امتناعها عن تنفيذ العقد، أو تأخره في التنفيذ. أو قيامه به.

وتستمد هذه الجزاءات مبررها من مقتضيات تسيير المرافق العامة إذ أن نظامها في العقود الإدارية لا يستهدف فقط إعادة التوازن بين الالتزامات المتبادلة التي تنشأ بين طرفي العقد ولا يتسم بطابع العقوبات على المتعاقد مع الإدارة وإنما هدفه الأساسي هو الوصول إلى تنفيذ الالتزام المتصل بسير المرفق العام أو استبعاد الاختلال الذي يكون قد لحق به، لما لهذا التنفيذ من تأثير على الصالح العام.

وبناءً على كل ماتقدم فإن الإشكال الذي يؤطر الدراسة يتجسد في محاولة تحديد جدوى وملائمة إناطة الاختصاص القضائي للإدارة في فرض الجزاءات الإدارية العامة وتحديد نطاق ولايتها في المنازعات الجزائية.

إذاً كيف يمكن أن تنتزع دوراً يفترض أن يكون من اختصاص سلطة أخرى أناط بها الدستور وظيفة القضاء؟

وكيف يمكن بعد ذلك أن تكون الإدارة خصماً وحكماً في بعض المنازعات؟

وطبقاً لذلك فأهمية هذه الدراسة تتجلى بكونها من المواضيع الحديثة في مجال القانون الإداري فهو ذات أهمية نظرية وعملية في البلدان النامية التي تكثر فيها تدخلات الإدارة في مختلف مجالات الحياة اليومية وتتمثل أهميته من الناحية القانونية بالنصوص القانونية الكثيرة التي منحت الإدارة سلطة فرض تلك الجزاءات.

وعلى ضوء ماتقدم قسمنا بحثنا هذا إلى مبحثين : تحدثنا في المبحث الأول عن مفهوم الجزاءات الإدارية، وفي المبحث الثاني عن حق الإدارة في فرض الجزاءات.

المبحث الأول

مفهوم الجزاءات الإدارية العامة

أصبح طريقاً مألوفاً لتطبيق القانون منح الإدارة اختصاصاً قضائياً في فرض الجزاءات الإدارية العامة، فهو ظاهرة فرضتها متطلبات التوازن في الحياة اليومية بين واجب الإدارة في تطبيق القانون وحق الأفراد في التمتع بالحقوق التي كفلها القانون لهم.

ولكن مفهوم الجزاءات الإدارية العامة ظل إلى حد غير قصير غامضاً ومبهماً بالنسبة للفقه والقضاء على حد سواء نظراً لعدم وجود نص تشريعي يحدد ويصنف ويعرف هذا النوع من الجزاءات التي تفرضها الإدارة في تلك المنازعات، فبذل الفقه جهود كبيرة لتوضيح هذا المفهوم من خلال العديد من التعاريف التي وضعها لهذه المسألة وأن كانت متباينة مع بعضها البعض، وسنحاول في هذا المقام تحديد مفهوم الجزاءات الإدارية العامة وذلك من خلال وضع تعريف محدد لها ثم نعرض لبيان خصائصها في المطلب الأول وفي الثاني سنبين أهم ما يميز الجزاءات الإدارية الأخرى عن صور الجزاءات الأخرى.

المطلب الأول

تعريف الجزاءات الإدارية العامة

سنعرض في هذا المطلب أهم الآراء الفقهية التي قيلت في تعريف الجزاءات الإدارية العامة .

التعريف بالجزاءات الإدارية العامة

تعرف الجزاءات الإدارية العامة بأنها " سلطة الإدارة في فرض جزاءات بدلاً من المحكمة الجنائية على غير الخاضعين لها والمتعاملين معها أي على جمهور المواطنين، فيخرج من نطاقها الجزاءات التأديبية التي تفرضها الإدارة على موظفيها والجزاءات التي تفرضها على المتعاقدين معها" [1] فهي جزاءات ذات خصيصة عقابية توقعها سلطات إدارية مستقلة وغير مستقلة وهي بصدد ممارستها لسلطتها العامة اتجاه الأفراد بغض النظر عن هويتهم كطريق أصلي لردع خرق بعض القوانين واللوائح في الشكل والإجراءات المقررة قانوناً غايتها ضبط أداء الأنشطة الفردية بما يحقق المصلحة العامة.

ولكون هذا الجزاء يوقع من قبل سلطة إدارية وليس من القضاء أو المحاكم مما يجعله يتخذ شكل القرار الإداري أحادي الجانب مما ينبغي أن يستوفي القرار مقومات القرارات الإدارية وإلا عد غير مشروع الأمر الذي يجعله عرضة للإلغاء ولم يضع المشرع ولا القضاء اصطلاحاً معيناً لهذا النوع من الجزاءات ولكن الفقهاء وضع له اصطلاحاً خاصاً وأن لم يتفقوا على اصطلاح واحد.

فبعض الكتاب أطلقوا عليها مصطلح العقوبات الإدارية دون تخصيص كما في الجزاءات التأديبية والتعاقدية والتي هي أيضاً جزاءات إدارية ولكنها لها اصطلاحات تميزها عن غيرها من الجزاءات.[2]

والبعض الآخر أطلقوا عليها مصطلح العقوبات الإدارية حيث ذكروا أن مصطلح الجزاءات الإدارية أوسع وأعم، فأنها تشمل بالإضافة إلى العقوبات الإدارية العقوبات التأديبية والتعاقدية وغيرها من التدابير وأطلق البعض على هذا النوع من الجزاءات مصطلح الجزاءات الإدارية الجنائية وهم يعتبرون هذا الفرع من القانون فرع مستقل وهو ثمرة تعاون القانون الإداري والقانون الجنائي.

والبعض الآخر أطلق على هذا النوع من الجزاءات مصطلح الجزاءات الإدارية العامة استناداً إلى أن الإدارة توقع هذا النوع من الجزاءات على أشخاص لا يرتبطون معها بعلاقة ما، حيث يتصف هذا الجزاء من حيث تطبيقه بالعمومية بمعنى أنه لا يقتصر على فئة معينة من المواطنين دون أخرى وإنما تمتد سلطة الإدارة في توقيعه على جميع الذين

---

[1] د. غنام محمد غنام ، القانون الإداري الجنائي والصعوبات التي تحول دون تطوره (القسم الأول والثاني) / مجلة الحقوق ، جامعة الكويت، السنة الثامنة عشر، العدد الأول، مارس 1994، ص 285

[2] د. أمين مصطفى محمد، الحد من العقاب في القانون المصري والمقارن، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق ، جامعة الإسكندرية، 1993، ص 219.

يخالفون النص القانوني أو اللائحة المخاطبين بها أو القرار الإداري المتعلق بهم، ويرى الباحث أن هذا الاصطلاح هو الأكثر مناسباً حيث متسقاً مع ما يطلق على الجزاءات الإدارية التي سبقتها التأديبية والتعاقدية والتي استمدت اصطلاحاً من العلاقة التي تربط بين الإدارة والشخص المعاقب، فإن مصطلح الجزاءات الإدارية العامة يدل على عدم وجود علاقة تربط بين الإدارة والشخص المعاقب وإنما تفرض الإدارة هذه الجزاءات على كل من يخالف القوانين واللوائح المخاطب بها والقرار الإداري المتعلق به.[3]

المبحث الثاني

حق الإدارة في فرض الجزاءات

من الثابت قانوناً وفقهاً وقضاءً أن الإدارة تملك حق فرض الجزاءات الإدارية على المتعاقد معها بإرادتها المنفردة، دون اللجوء إلى القضاء وذلك في حال إخلال المتعاقد، ودون اشتراط حصول الصرر للإدارة. وتعد هذه السلطة من أخطر الامتيازات في مواجهة المتعاقد معها في مجال العقود الإدارية، وغاية هذه السلطة هو ضمان حسن تنفيذ العقد المتعلق بتنظيم وتسيير المرفق العام ضماناً لتحقيق العقد المتعلق بتنظيم وتسيير المرفق العام ضماناً لتحقيق المصلحة العامة. 1

المطلب الأول : تطور هذه السلطة:

خضعت الجزاءات الإدارية لتطور هام في قضاء مجلس الدولة الفرنسي فقد كانت الإدارة في حال إخلال المتعاقد في التزاماته العقدية تطبق العقوبات المنصوص عليها في العقد، فكانت تستمد سلطتها في فرض الجزاءات من نصوص العقد أو القوانين واللوائح، ومن ثم إذا لم يتم النص على مثل هذه العقوبات في العقد أو القوانين فلم يكن من حق الإدارة فرضها، حيث كان مجلس الدولة الفرنسي ثابت القضاء على وجوب احترام النصوص العقدية، أما في حال سكوت العقد فقد كان القاضي الفرنسي يطبق عقوبة الفسخ. إلا أن مجلس الدولة الفرنسي عدل عن هذا الاتجاه منذ عام 1907 في قؤاؤه في قضية (دبلانيك) حيث قرر حق الإدارة في فرض الجزاءات العقدية وإن لم ينص عليها في العقد مكرساً في ذلك مبدأ حق الإدارة في توقيع الجزاءات بنفسها حتى في حالة سكوت العقد، وكذلك فقد أقر هذا المبدأ في قضية شركة ملاحة بجنوب الأطلنطي 1929م.

المطلب الثاني : السمات العامة للجزاءات الإدارية:

حيث تنفرد هذه العقوبات التي توقعها الإدارة في مجال عقودها الإدارية بخصائص تميزها عن تلك التي تقع في إطار العقود المدنية، وهذه الخصائص هي:

1-حق الإدارة في توقيع الجزاء بنفسها: حيث لتلك الإدارة حق توقيع الجزاءات بنفسها ودون الحاجة إلى الالتجاء إلى القضاء لطلب ذلك، ويكون ذلك تحت رقابة القضاء في كل حال.

2-حق فرض الجزاء دون نص خاص في العقد: ومع ذلك غالباً ما تضمن العقد نصوص على مختلف الجزاءات التي يحق للإدارة فرضها بحق المتعاقد المحل بالتزاماته.

3-إنذار المتعاقد وهذا يعني أنه قبل فرض أي عقوبة من قبل الإدارة بحق المتعاقد فإنه يتوجب على الإدارة إنذار المتعاقد، على أن يتضمن الإنذار تنبيهه إلى الأخطاء المرتكبة والأسباب التي تتمسك بها الإدارة لفرض مثل هذه العقوبة.

[3] **د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية / 2008، ص219.**

وفي فرنسا يذهب مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر 1928/3/9 إلى أن الإنذار قبل فرض جزاء غرامة التأخير لا قيمة له كون المتعاقد ملزم بدفع غرامة التأخير المنصوص عليها بالعقد إن حصل ضرر للإدارة أمر لا، بينما يذهب المجلس في حكم آخر له صادر 1957 إلى ضرورة الإنذار قبل فرض العقوبات الضاغطة المؤقتة أو عقوبات إنهاء العقد لأن الهدف من هذه العقوبات ليس الحصول على مقابل مالي بل لإجبار المتعاقد على الوفاء بالتزاماته وهي استمرارية المرفق العام .

إلا أنه يستفاد من بعض أحكام المجلس تعميم هذا الالتزام وجعله قاعدة عامة يجب التزام الإدارة بها وكن مجلس الدولة يضع استثناءات على هذه القاعدة العامة وهي:

أ- تعفى الإدارة من الإعذار في حال اتفاق الطرفين صراحة على ذلك في العقد أو ورود نص على ذلك في دفاتر الشروط أو القوانين.

ب- كذلك أعفى المجلس الإدارة من شرط الإعذار في حالة الضرورة الملحة.

أما في مصر : يوجد حكم قديم لمحكمة القضاء الإداري المصري صادر في 21 حزيران 1953 يجعل من شروط الإنذار قاعدة عامة، بينما يؤكد الدكتور أحمد عثمان عياد أن القضاء في مصر لا يشترط الإنذار إلا في حال وجود نص على ذلك.

وفي سورية: فالمستقر أن الإنذار لا يعتبر شرطاً أساسياً ضمن العقود الإدارية إلا إذا نص العقد على ذلك أو إذا نص عليه في القانون بالنسبة لجزاء معين.

4- خضوع الإدارة في فرض الجزاءات لرقابة القضاء:

تشمل رقابة القضاء المشروعية والملائمة معاً. وتوازن هذه الرقابة سلطات الإدارة الواسعة في هذا المجال وتشكل ضمانة فعالة للمتعاقد من تعسف الإدارة أو مخالفتها للقانون.

حيث يتأكد القاضي من مشروعية قرارات الإدارة من حيث أنها صادرة عن جهة مختصة وهدفها المصلحة العامة، وأنها استوفت الشروط القانونية، والإجراءات والأشكال. وتمتد رقابة القاضي إلى البواعث والأسباب التي دفعت الإدارة لتوقيع الجزاء.

أما رقابة الملاءمة فتكون بتأكد القاضي من أن الجزاء المفروض من قبل ال'دارة يتناسب مع الخطأ المرتكب من قبل المتعاقد.

5- أن يكون المتعاقد قد ارتكب خطأ جسيماً في تنفيذ التزاماته:

حيث ليس كل خطأ يرتكبه المتعاقد يبرر فرض الجزءات العقدية ، وإنما يجب أن يكون خطأ المتعاقد على درجة من الجسامة بحيث يكون ماساً بالمرفق العام ويسبب ضرراً بالمصلحة العامة ما يبرر تدخل الإدارة وفرضها للجزاءات وذلك بغية ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

وهنا لا يشترط حصول ضرر للإدارة من جراء خطأ المتعاقد لكي يتم فرض الجزاء عليه حيث أن مجرد إخلال المتعاقد بالتزاماته التعاقدية يبيح للإدارة معاقبته حتى دون حصول ضرر. [4]

[4] **أ.د. محمد الحسين، د. مهند نوح، العقود الإدارية ، منشورات جامعة دمشق 2005. ص 225 ... ص 324..**

ج- أنواع الجزاءات الإدارية:

تنقسم الجزاءات العقدية إلى أربعة أنواع هي: الجزاءات المالية والجزاءات الضاغطة ، والجزاءات المنهية للعقود ، والعقوبات الجزائية وسنتناول شرحها كما يلي:

1- الجزاءات المالية:

وهي عبارة عن المبالغ المالية التي يحق للإدارة استيفائها من المتعاقد في حال إخلاله بالتزاماته العقدية، وهي نوعان: منها ما يقصد به تغطية الضرر الذي لحق بالإدارة (التعويض)، ومنها ما يقصد به عقاب المتعاقد على تأخره في التنفيذ بغض النظر عن أي ضرر يلحق بالإدارة (غرامات التأخير)

- **التعويضات:**

وهذا هو الجزاء الأصيل للإخلال بالالتزامات العقدية، وذلك إذا لم ينص العقد على جزاءات مالية أخرى.

والنظام القانوني لهذه العقوبات قريب من النظام المدني فيما يتعلق بكيفية تقدير التعويض، وفي اشتراط ركن الضرر، ولكن يختلف النظامين فيما يتعلق بكيفية التحصيل.

فالتعويض على عكس الغرامات لا يحكم بها القاضي إلا إذا أثبتت الإدارة حصول الضرر، كما يقدر التعويض وفقاً لجسامة الضرر مع مراعاة خطأ كل من الطرفين وذلك كله وفقاً للقواعد المدنية.

وقد أباح مجلس الدولة الفرنسي للإدارة أن تحدد مقدار التعويض مسبقاً، على أن يكون للمتعاقد أن ينازع في هذا التقدير أمام القضاء، وتستطيع الإدارة أن تحصل التعويضات بإرادتها المنفردة، ولها أن تعدل عن استعمال حقها ، وتترك تقدير التعويضات للقضاء.

ولا توجد في مصر أو كذلك في سورية أية نصوص تشريعية تجيز للإدارة استعمال هذا الأسلوب بالتقدير الانفرادي لمبلغ التعويض وتحصيله بأسلوب التنفيذ الجبري، ولكن على الإدارة إذا ما تضررت من تصرفات المتعاقد أن تطالب بالتعويض أمام القاضي الإداري.

- **مصادرة التأمينات:** وهي استيلاء الإدارة على مبلغ التأمين الذي يودعه المتعاقد مع الإدارة ليضمن لها ملاءته لمواجهة مسؤوليته في حال إخلاله بشروط العقد.

والتأمينات التي يقدمها المتعاقد نوعان، التأمينات المؤقتة : وهي تضمن جدية العرض، والتأمينات النهائية: وتدفع في سبيل ضمان جدية التنفيذ . ويحق للإدارة مصادرة التأمينات المؤقتة إذا لم يوقع المتعهد المرشح العقد خلال المدة المحددة وهي ثلاثون يوماً كحد أقصى من تاريخ تبليغه خطياً الإحالة عليه(وذلك وفق المادة 31 من القانون 51 لعام 2004) مع الاحتفاظ للإدارة بحقها بالتعويض عن العطل والضرر عند الاقتضاء وتصادر التأمينات النهائية في حال إخلال المتعاقد بالالتزامات العقدية، ولا سيما إذا تبلغ أمر المباشرة ولم يقم بالبدء بالتنفيذ.

وقد قرر القضاء الإداري السوري أن مصادرة التأمين عملية منفصلة عن المطالبة بالتعويض عن الأضرار، إذ لكل منهما سببه، وبالتالي يجوز الجمع بين مصادرة التأمينات النهائية والتعويض الذي يحكم به القاضي.

- **غرامات التأخير** : هي مبالغ مالية منصوص عليها في العقد بنسبة مئوية عن كل يوم تأخير، وللإدارة أن تحصلها من المتعاقد في حالة إخلاله بالتزاماته، دون حاجة لحكم قضائي، وتهدف هذه الغرامة لضمان تنفيذ العقد الإداري في الموعد المتفق عليه حرصاً على حسن سير المرفق العام موضوع العقد بانتظام واضطراد.

وتعد غرامات التأخير في العقود الإدارية ذات طبيعة جزائية . وهي تختلف في طبيعتها عن الشرط الجزائي في العقود المدنية حيث أن الشرط الجزائي يعتبر بمثابة تعويض متفق عليه مقدماً يستحق إذا ما أخل أحد المتعاقدين بالتزاماته،

إذا ما أصاب المتعاقد الآخر ضرر من جراء ذلك، ويشترط لاستحقاقه إعذار الطرف الآخر وهو خاضع لتقدير القاضي الذي لهخ حق تخفيضه، أما غرامة التأخير فهي تستحق بمجرد التأخير وحتى لو لم ينجم عنه ضرر ولا تخضع لتقدير القاضي، فاقتضاؤها منوط بتقدير الإدارة . ومن المستقر عليه في قضاء مجلس الدولة الفرنسي أن الإدارة تملك توقيع الغرامة بقرار منها ودون حاجة لإثبات الضرر، بمجرد تحقق المخالفة التي فرضت الغرامة لمواجهتها، ويجب إعذار المتعاقد قبل توقيع الغرامة إلا إذا نص العقد على خلاف ذلك.[5]

ويرتب القضاء الإداري في فرنسا أحكام الغرامة كما يلي:

أ- تفض الغرامة بشكل تلقائي في حال تأخر المتعاقد عن التنفيذ.

ب- إن النص عليها بنسبة محددة بالعقد تفرض على الإدارة الالتزام بمقدارها فلا تستطيع أن تطالب بأكثر منها، إلا أنه يجوز الجمع بينها وبين التعويض.

ت- لا يجوز للمتعاقد الاحتجاج بعدم إلحاق الضرر بالإدارة من جراء التأخير، وبالتالي عدم أحقية الإدارة باستحقاقها بأن الضرر قد وقع بمجرد التأخير عن التنفيذ.

ث- تستطيع الإدارة أن تجمع بين الغرامة التأخيرية والعقوبات الضاغطة أو الفاسخة.

وأخيراً يمكن للإدارة فرض غرامة التاخير أو الإعفاء منها جزئياً أو كلياً فذلك عائد لسلطتها التقديرية.

وقد قنن المشرع السوري أحكام غرامات التأخير في نظام العقود الموحد، حيث أعطى الإدارة حق فرض غرامة تأخير بشرط ألا تقل الغرامة اليومية عن 0،001 واحد بالألف من القيمة الإجمالية، وألا يزيد مجموع الغرامات على 20% من القيمة الإجمالية للتعهد، مع إعطاء الإدارة جواز تجزئة غرامات التأخير، بحيث يتم حسابها على أساس قيمة الجزء المتأخر في تسليمه، وذلك إذا نص دفتر الشروط الخاصة أو الإعلان على ذلك، **وبشريطة توافر الشرطين المتلازميين:**

1- أن يكون الجزء المسلم قد سلم خلال مدة التسليم.

2- أن يكون الجزء المسلم قابل للاستعمال العادي بمعزل عن الجزء غير المسلم، أي المتأخر في تسليمه.

وهناك أسباب حددها القانون على سبيل الحصر توجب على الإدارة إعفاء المتعاقد من غرامات التأخير في حال تحققها، وهي:

أ- إذا تم التأخير بسبب من الإدارة المتعاقدة (الفقرة أ. ق 53 من القانون 51).

ب- إذا تم التأخير بسبب من الإدارات العامة الأخرى غير الإدارة المتعاقدة. (ف أ/ و 53).

2- الجزاءات الضاغطة:

تفرض هذه العقوبات على المتعاقد الناكل التزاماته في الحالات التي لا يحتمل التأخير في التنفيذ أو إعادة التعاقد أو فسخ العقد .. 15.. وتهدف إلى إرغام وإكراه المتعاقد على تنفيذ التزاماته العقدية.

وتتسم هذه العقوبات بصفتين أساسيتين هما الصفة المؤقتة فهي لا تضع نهاية للرابطة العقدية، بل تسمح للإدارة أن تحل بنفسها أو تضع غيرها محل المتعاقد للاستمرار بتنفيذ العقد على مسؤولية ونفقة المتعاقد الأصلي، ومن جهة أخرى فهي لا تفرض إلا في حال ارتكاب خطأ جسيم من قبل المتعاقد، مع ضرورة إعذاره من قبل الإدارة قبل توقيع الجزاء.

[5] **د. سليمان الطماوي، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الفكر العربي، 1975، ص500 ومابعدها.**

وتتخذ وسائل الضغط صوراً ثلاث بالنسبة للعقود الإدارية الرئيسية الثلاثة وهي:

1- وضع المشرع تحت الحراسة في عقود التزام المرافق العامة: حيث تضع الإدارة المرفق المدار بطريق الالتزام تحت الحراسة في حالة إذا ما قصر الملتزم في تسيير المرفق تقصيراً جسماً، وكذلك تضعه تحت الحراسة إذا كان ثمة ما يهدده بالتوقف ولو بدون خطأ من الملتزم. وعندما تضع الإدارة المرفق تحت الحراسة فأما أن تباشر إدارته بنفسها، أو أن تعهد بالإدارة لمتعاقد آخر تختاره.

ويقتضي هذا الجزاء رفع يد الملتزم المقصر عن إدارة المرفق مؤقتاً، وبالتالي يجيب التفريق بين أسباب اتخاذ هذا الجزاء لتحديد نتائجه فيما يتعلق بالناحية المالية، فإذا قررت الإدارة الحراسة كجزاء لتقصير الملتزم، فإن مخاطر الإدارة تكون على عاتقه ، فيدار المرفق على نفقته ومسؤوليته، أما إذا قررت الحراسة بغير خطأ الملتزم، فإن الملتزم لا يتحمل مخاطر الإدارة المالية.

ووضع المرفق تحت الحراسة لا يؤدي إلى إسقاط حقوق الملتزم الأصلي ولا إلى فسخ العقد، وطالما أنه إجراء مؤقت فهو إما أن ينتهي باستعادة الملتزم لإدارة المرفق، أو بإسقاط الالتزام، أو بانتهاء المدة المحددة في دفاتر الشروط، أو بصدور حكم قضائي بعدم مشروعية قرار الحراسة.

2- سحب الأعمال في عقود الأشغال: وهو جزاء تحل الإدارة بمقتضاه بنفسها، أو عن طريق شخص آخر تتعاقد معه محل المقاول الأصلي الناكل عن تنفيذ التزاماته، وذلك حرصاً على إتمام إنجاز الأعمال بالشكل والسرعة المطلوبة.

ويطلق على هذا الجزاء أيضاً مصطلح (وضع الأشغال تحت الإدارة مباشرة).

ويهدف هذا الإجراء إلى إرغام المتعاقد على تنفيذ العقد، فليس من شأنه 'نهاء العقد، فلا يوقع هذا الجزاء إلا مع قيام الرابطة العقدية، ولا يتم اللجوء إلى هذا الجزاء إلا في أحوال المخالفات الجسيمة.

وقد حدد القانون 2004 حالات سحب الأعمال على سبيل الحصر في المادة 54 منه ولذلك فإن سلطة الإدارة تعيده من حيث أسباب اتخاذ قرار السحب، ولكن في حال تحقق أحد هذه الأسباب فإن سلطة الإدارة تقديرية في تقرير السحب أو عدمه.

3-الشراء على حساب المورد في عقود التوريد : حيث تقوم الإدارة بشراء المنقولات المتفق على توريدها على حساب ومسؤولية المتعاقد المقصر عن التوريد.

وإن الشراء على حساب المورد المقصر يخضع لذات النظام القانوني، الذي يخضع له إجراء سحب الأعمال، والذي قننته المادة 54 من القانون 51، وتقوم الإدارة بالتوريد على حساب المورد على مسؤوليته وتحميله فروق الأسعار والنفقات الإضافية أي عطل أو ضرر يلحق بالإدارة. وكذلك فإن هذا الإجراء لا ينهي الرابطة العقدية بل هو وسيلة ضغط وإكراه المتعاقد وإجباره على الوفاء بالتزاماته. [6]

3- الجزاءات الفاسخة:

وتعد هذه الجزاءات من أخطر العقوبات لكونه تنهي الرابطة التعاقدية فلا تستخدمه الإدارة إلا في حال إخلال المتعاقد إخلالاً جسيماً بالتزاماته. ويميز مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد بين الفسخ في العقود الإدارية وبين الفسخ في حالة عقد الالتزام حيث يطلق عليه تسمية إسقاط الالتزام.

[6] **د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الأسس العامة للعقود الإدارية، دار الكتب القانونية، المجلة الكبرى، 2005 ص 261 ومابعدها.**

1- الفسخ: وهو كما ذكرنا من أخطر وأقسى الجزاءات التي يمكن أن تفرضها الإدارة على المتعاقد المخل بالتزاماته لأنه يؤدي إلى إنهاء الرابطة العقدية. ويفترض هذا الجزاء ارتكاب خطأ جسيم من قبل المتعاقد وتقوم الإدارة بالفسخ بقرار إداري يصدر عن السلطة المختصة.

ويتطلب مجلس الدولة الفرنسي للإيقاع الفسخ عدة شروط هي:

أ- الخطأ الجسيم وقد اعتبر المجلس إهمال المتعاقد للأعمال أو وقف التوريد أو الغش خطأ جسيماً يبرر الفسخ.

ب- الأعذار قبل توقيع جزاء الفسخ إلا إذا نص العقد على خلاف ذلك.

ت- إيقاع الفسخ بقرار من الإدارة دون حاجة للالتجاء للقضاء.

ث- رقابة القضاء الواسعة التي تشمل نواحي المشروعية والملائمة للعقوبة المتخذة.

ونشير إلى أن القانون السوري لم يأخذ بالفسخ كجزاء عقدي تملكه الإدارة، مع أن القضاء الإداري السوري قد أخذ به وسلم بحق الإدارة في فرضه عن طريق قرار إداري دون الحاجة للجوء للقضاء مع اشتراط وقوع المتعاقد بخطأ جسيم، مع حق المتعاقد بالتعويض إذا وقع الفسخ بشكل تعسفي، ورقابة القاضي هنا تشمل نواحي المشروعية والملائمة معاً على قرار الفسخ الذي تتخذه الإدارة فيستطيع القاضي إلغاء قرار الإدارة غير السليم بالفسخ والتعويض على المتعاقد. بينما يكتفي القاضي الإداري في فرنسا بالحكم بالتعويض دون إلغاء قرار الإدارة إذا لم يكن سليماً.

2- إسقاط الالتزام: يستعمل مجلس الدولة الفرنسي هذا الاصطلاح ويخص به عقود التزام المرافق العامة دون غيرها من العقود الإدارية الأخرى التي يستعمل فيها – كما مر معنا- اصكطلاح الفسخ. وقد جرت العادة أن يتضمن عقود الالتزام شروطاً تعين الحالات التي يكون فيها من حق الإدارة فسخ عقد الالتزام كعقوبة. ولكن من المسلم به أن حق الإدارة بالفسخ معترف به ولو لم ينص عليه بالعقد حيث أن هذا الحق من النظام العام وفسخ عقد الالتزام يفترض وقوع أخطاء جسيمة من جانب الملتزم حيث لا تنفع معه جزاءات الضغط والإكراه ويكون من غير المجدي إكمال العقد معه.

ولما كان فسخ الالتزام يتضمن خطورة بالغة بالنسبة للملتزم الذي يتكلف مبالغ طائلة من أجل إعداد المرفق، فإن مجلس الدولة الفرنسي يحيط هذا الفسخ بقيود شديدة هي:

أ- وقوع خطأ بالغ الجسامة من قبل الملتزم (كوقف استغلال المرفق أو التنازل عن العقد دون موافقة الإدارة ..)

ب- إعذار المتعاقد قبل إيقاع جزاء الفسخ، وغالباً ماتنص عقود الالتزام على هذا الشرط، لكن مجلس الدولة الفرنسي يجعل منه شرطاً أساسياً للقضاء بالفسخ حتى ولو خلا العقد من النص عليه، فلا تتحرر منه الإدارة إلا بناءً على شرط صريح بالعقد، أو إذا ثبت أن الإعذار لا فائدة منه كما لو أعلن الملتزم نفسه عدم قدرته على إدارة المرفق.[7]

4- العقوبات الجزائية:

يحكم هذا الموضوع القاعدة الدستورية العامة والتي تقضي بأنه (لا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على نص).

وبالتالي لا يمكن فرض مثل هذه العقوبات الجزائية بحق المتعاقد إلا بوجود نص قانوني صريح يبيح ذلك للإدارة. فلا تستطيع الإدارة- وإن كان من حقها تضمين عقودها الإدارية شروطاً استثنائية غير مألوفة- أن تضمن عقودها الإدارية مثل هذه العقوبات الجزائية حتى ولو قبلها المتعاقد فهي تقع باطلة لمخالفتها للنظام العام، كما لا يمكن للإدارة أن تنشأ هذه العقوبات بشكل انفرادي.

ولكن توجد حالات استثنائية تسمح بتطبيق مثل هذه العقوبات هي:

[7] **أ.د. محمد الحسين، د. مهند نوح، العقود الإدارية ، المرجع السابق، ص324.**

1- الإجراءات المتخذة من قبل الإدارة استناداً لسلطتها (الضابطة الإدارية أو السلطة العامة) حيث يمكن أن تفرض الإدارة عقاباً جزائياً على المتعاقد بصفتها إدارة متعاقدة بل كونها سلطة عامة وتمس هذه العقوبات الجزائية المتعاقد كونه فرداً مثله بقية الأفراد في المجتمع.

قد يقوم المشرع بتحويل الإدارة بنص صريح، حق تنظيم موفق يدار عن طريق الالتزام، مه حق وضع عقوبات معينة لمجابهة حالات الإخلال بالقواعد المقررة بمقتضى التنظيم الذي تقرره الإدارة.

وأخيراً فإن العقاب الجزائي مستقل عن سلطة الإدارة المستمدة من العقد. [8]

الخاتمة:

أن منح الإدارة سلطة فرض الجزاءات الإدارية العامة يعد إحدى العلامات البارزة في مجال تطور السياسة الجنائية الحديثة التي نشأ في ظلها قانون العقوبات الإداري أو القانون الإداري الجنائي والذي تبنى نظام خاص للجزاءات الإدارية العامة.

ولقد تطرقنا في دراسة هذه الجزاءات إلى تحديد مفهومها من خلال تعريفها وبيان خصائصها وتميزها عما يخالطها من جزاءات أخرى (تأديبية ، تعاقدية ، جنائية، مدنية، تدابير ضبط إداري) كل ذلك من أجل أن تحدد ذاتية تلك الجزاءات. ثم حددنا الجزاءات الإدارية العامة.

ومن خلال هذه الدراسة توصلنا إلى جملة من النتائج والتوصيات لعلها تسهم في خدمة المجتمع والقانون على حد سواء والتي تتمثل بالآتي:

أولاً: النتائج:

1- ظهرت سلطة الإدارة في فرض الجزاءات الإدارية العامة واتسع نطاقها في أعقاب الحرب العالمية الثانية لمواجهة أنماط من السلوك تحتاج إلى السرعة في مكافحتها نظراً لتعلقها بحياة الأفراد اليومية وضآلة قيمتها في نظر المجتمع فلا يستحق معها اللجوء إلى القضاء للعقاب عليها وإن منح الإدارة هذا الاختصاص من شأنه التغلب على مشكلة التضخم في التشريع الجنائي الذي يلجأ إليه المشرع لمواجهة تلك الجرائم البسيطة والمتكررة.

2- الجزاءات الإدارية العامة تتميز بذاتيتها الخاصة فهي من حيث الشكل قرارات إدارية ومن حيث الموضوع عقاب ردعي يوقع على كل من خالف القوانين واللوائح هذا ما جعل لها كيان مستقل عن صور الجزاءات الأخرى وأهم ما يترتب على هذا الاستقلال هو إمكانية فرضها إلى جانب صور الجزاءات الأخرى.

3- هناك دول تبنت نظاماً موحداً لفرض الجزاءات الإدارية العامة ووضعت تشريعاً خاصاً بها يسمى قانون العقوبات الإدارية أو القانون الإداري الجزائي كألمانيا وإيطاليا أما البعض الآخر لم تأخذ بذلك التشريع وإنما نصت على ذلك الاختصاص في تشريعات متفرقة كفرنسا ومصر والعراق.

4- إن الاختصاص القضائي الجزائي للإدارة يجسد فكرة الحد من العقاب والتي تعني التحول تماماً عن القانون الجنائي لصالح نظام قانوني آخر إذ يتم رفع الصفة التجريمية عن سلوك ما غير مشروع طبقاً لقانون آخر ويقرر له جزاءات قانونية أخرى غير الجزاءات الجنائية والتي تتمثل بالجزاءات الإدارية المالية وغير المالية.

5- إن منح المشرع الإدارة سلطة فرض عقوبات دون منحها سلطة قاضي تحقيق أو جنح فإن تلك العقوبات تصدر بقرارات إدارية أما إذا منحها تلك السلطة فإن تلك العقوبات تصدر بقرارات قضائية.

[8] **د. د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 563.**

ثانياً: التوصيات:

لما كانت مهمة الإدارة في فرض الجزاءات الإدارية العامة لنظر المنازعات الجزائية أمر يفرضه الواقع وتسوغه سرعة الفصل في هذه المنازعات وتخفيف العبء عن القضاء، عدا عن الخبرة والدراية التي اكتسبتها الإدارة في نطاق الضبط وحفظ النظام العام وتحقيق الأهداف الاقتصادية للدولة، فقد أصبح من الضروري وضع الضوابط التي تكفل حسن عمل الإدارة في هذا النطاق وتوفير الضمانات القانونية والمادية التي تحول دون تعسف الإدارة واستبدالها ذلك أن الاختصاص القضائي الذي يمنحه المشرع الدستوري للإدارة في نظر المنازعات الجزائية المتعلقة بأنشطتها المختلفة إنما هو اختصاص استثنائي ينبغي أن يمارس في أضيق نطاق احتراماً للسلطة القضائية صاحبة الاختصاص الأصيل في هذا المجال.

وتأكيداً لهذه الحقيقة ، فإن الباحث يوصي بالآتي:

1- قصر سلطة الادارة في توقيع الجزاء في المنازعات الجزائية على الجزاءات الادارية العامة دون الجزائية- كسحب الرخصة أو تجديدها، اقفال المحال، منع مزاولة مهنة ونحو ذلك احتراماً للسلطة القضائية باعتبارها المختصة اصلاً بتوقيع الجزاءات الجنائية وتوفير ضمانات أعلى للأفراد تجاه العقوبة واجراءات توقيعها.

2- واذا كان لابد لاعتبارات عملية وواقعية من السماح للإدارة بتوقيع الجزاءات الجنائية فينبغي أن تقتصر على العقوبات المالية حصراً دون العقوبات البدنية أو السالبة للحرية نظراً لخطورة هذه العقوبات وكون القضاء يمثل مؤئل ومرجع توقيعها بكل ما يتمتع به من حيادية ونزاهة ودراية وما يوفره من الضمانات للأفراد بشأنها.

3- لزوم ان يتولى المشرع مهمة إصدار تشريع خاص وموحد لأحكام الاجراءات الإدارية في نظر- المنازعات الجزائية وكل ما يتصل بها بدلاً من تركها متفرقة ومتناثرة بين تشريعات متعددة ومتباينة مما يصعب على الادارة وأطراف المنازعة الادارية الجزائية معرفتها والإلمام بها.

4- أن يتوفر في السلطة الادارية المنوط بها توقيع الجزاءات الادارية العامة طابع الحيدة والاستقلال- لضمان عدالة غير مشوبة بشبهة التحيز إضافة الى احترامها كافة ضمانات توقيع العقوبات وأن يكون هذا الاحترام نابع من الادارة ذاتها دون أن تنتظر أن يردها القضاء الى جادة الصواب وهذا يفرضه مبدأ التعامل مع الافراد بحسن نية مما يؤدي ذلك إلى بناء جسور الثقة بين الافراد والادارة الامر الذي يحملهم على مؤازرتها في ممارسة نشاطها وهذا الامر لا يتحقق إذا كانت الادارة تتعسف بحقوق وحريات الافراد من خلال ايقاعها جزاءات تفتقد لمشروعية إيقاعها أو عدم مراعاتها للضمانات الموضوعية والاجرائية عند ايقاعها للجزاءات الادارية العامة.

5- ان منح الادارة سلطة فرض الجزاءات الادارية العامة أمر لابد منه لمسايرة السياسة الجنائية الحديثة- التي تهدف الى الحد من العقاب الجنائي في المخالفات والجنح البسيطة وتجعل من الجزاء الاداري العام وسيلة تربوية أكثر من كونها وسيلة ردعية، على أن لا تتعدى سلطة الادارة في تلك المنازعات إلى حق القبض والتوقيف عليه.

6- أن يكون المخول الإداري في فرض تلك الجزاءات صاحب مؤهل قانوني وعلى دراية ومعرفة بالأمور الفنية والمهنية للنشاط الإداري وعليه يجب فتح دورات مستمرة في المعهد القضائي لتدريب الإداريين المخولين سلطات قضائية.

Reference

1- Ghannam Mohammed Ghannam, Criminal Administrative Law and the Difficulties Preventing Its Development (Section 1 and 2) / Law Journal, Kuwait University, Year 18, Issue 1, March.
2- Amin Mustafa Mohammed, Reduction of Punishment in Egyptian and Comparative Law, Doctoral Thesis, Faculty of Law, Alexandria University.
3- Abdul Aziz Abdel Moneim Khalifa, Guarantees of The Legality of General Sanctions, Knowledge Facility, Alexandria / 2008.
4- Mohammed Al Hussein, Muhannad Noah, Administrative Contracts, Damascus University Publications 2005.
5- Suleiman Al-Tamawi, General Foundations of Administrative Contracts, Arab Thought House, 1975.
6- Abdul Aziz Abdul Moneim Khalifa, General Foundations of Administrative Contracts, Legal Book House, Grand Magazine, 2005