

جامعة غرداية
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق



عنوان المذكرة

العقوبات المالية للإدارة العامة

مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر أكاديمي حقوق
تخصص قانون إداري

إشراف الأستاذ: د/ عمر نسيل

إعداد الطالبين: محمد المختار الشرع
عبد القادر تناح

لجنة المناقشة:

الصفة	الجامعة	الرتبة	إسم و لقب الأستاذ
رئيسا	غرداية	أستاذ مساعد (أ)	أ.محمد اولاد سيد عمر
مشرفا و مقررا	غرداية	أستاذ مساعد (أ)	أ. عمر نسيل
مناقشا	غرداية	أستاذ مساعد (أ)	أ.عزوز لغلام

الموسم الجامعي: 1438.1439هـ / 2017.2018م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

قال الله تعالى:

«يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ تَكُونَ
تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ مِّنْكُمْ وَلَا تَقْتُلُوا أَنْفُسَكُمْ إِنَّ اللَّهَ كَانَ بِكُمْ

رَحِيمًا» (29)

سورة النساء

إهداء

أهدي ثمرة جهدي إلى من تتحني هامتي له خجلا أبي العزيز حفظه الله ورعاه

إلى من حملتني وهنا على وهن أُمي الغالية حفظها الله ورعاها

إلى من كانت لي سندا زوجتي الغالية

إلى فلدي كبدي جمانة و إبراهيم الخليل

إلى من أشد بهم أزري إخوتي وأخواتي

إلى زميلي و رفيق دربي في الدراسة محمد المختار الشـرع

إلى كل زملائي بمديرية الشؤون الدينية و الأوقاف لولاية غارداية

المتتملة في مديرتها الحاج محمد الأمير عبدالقادر

إلى كل من أساتذتي في كلية الحقوق و العلوم السياسية

إلى كل موظفي جامعة غارداية

إلى جميع الأصدقاء

أحمد الله عز وجل حمداً كثيراً مباركاً

على توفيقه لإتمام هذا البحث راجياً منه تبارك و تعالى التوفيق و السداد.

عبدالقادر



إهداء

أهدي تحياتي إلى الوالدين الكريمين اللذان لم يبخلا علي بالدعاء ليلا ونهارا

فالله أسأل أن يطيل في عمرهما ويجعلهما يرضيان عني .

و إلى الإخوة الأعزاء الذين كانوا سند لي في هذا المشوار

و إلى أعمامي وأخوالي و كل أولادهم الأحباء إلي

و لا أنسى وقوف الغالية الخطيبة العزيزة التي كانت سندا و مشجعة لي

و أحسن دعم لي على إتمام هذا البحث

و إلى الزميل العزيز عبدالقادر نتاح الذي له دور كبير في إنجاز هذا البحث

و إلى زملائي في العمل و إلى كل موظفي الحماية المدنية لولاية غارداية

و إلى كل من ساهم معي لإنجاز هذا العمل سواء من قريب أو من بعيد

وخاصة أساتذة كلية الحقوق و العلوم السياسية

محمد المختار



شكر وتقدير.

نتقدم بالشكر الجزيل والثناء الخالص والتقدير إلى كل من مد لنا يد المساعدة

وساهم في تذليل ما واجهناه من طيلة أطوار إنجاز هذا العمل ولو بكلمة

طيبة، ونخص بالذكر الأستاذ صعوبات المشرف الدكتور: عمر نسيل

و الأستاذ الدكتور : قدور الشرع والأستاذ الدكتور : يعقوب بن ساحة

الذين لم يبخلوا علينا بتوجيهاتهم ونصائحهم القيمة

اعترافاً وتقديراً لجميل صبرهم و حسن تواضعهم راجيين من المولى عز وجل

أن يزيدهم رفعة وعزة، و إلى كل طاقم و أساتذة كلية الحقوق و العلوم السياسية

بجامعة "غاردايــــة" .

كما لا يفوتنا أن نتقدم إلى الأساتذة أعضاء اللجنة المناقشة بالشكر

على جميل تحملهم متاعب تقييم هذا البحث .

لا شك أن الإدارة العامة تعتبر أداة تجسيد العقيدة السياسية للسلطة الحاكمة من أجل تحقيق الرضا العام و المصلحة العامة و التي تكون بواسطة قواعد قانونية ملزمة و عامة و مجردة تنظم سلوكيات اجتماعية ، فقد تكون بواسطة تصرفات قانونية في شكل قرارات إدارية أو عقود إدارية يترتب عند مخالفتها جزاءات إدارية رادعة ، و بالأخص تكون هذه الجزاءات مالية ، جزافية أو تأخيرية أو لها علاقة بالمخالفات المرورية أو مخالفات العمران و غيرها من الحالات....

حيث يقتضي مبدأ المشروعية منح الدستور للإدارة العامة صلاحية فرض العقوبات المالية حتى لا يصطدم مع مبدأ الفصل بين السلطات ، بالإضافة إلى منح المخاطب بها حق الدفاع و حق المطالبة بالتعويض في حالة الخطأ ضده.

Abstract:

There is no doubt that public administration is a tool for embodying the political ideology of the ruling authority in order to achieve public satisfaction and public interest, which is by binding, general and abstract legal rules governing social behavior. It may be through legal actions in the form of administrative decisions or administrative contracts. In particular, these sanctions are financial, arbitrary, delaying, or related to traffic violations or construction violations and other cases.

Where the principle of legality requires the granting of the constitution to the public administration the power to impose financial sanctions so as not to clash with the principle of separation of powers, in addition to granting the address to the right of defense and the right to claim compensation in case of error against him.

مقدمة

يعتبر الإنسان إجتماعيا بطبعه فأى تكتل بين أفراد يستوجب عليه تسيير و إدارة تقوم على تنظيمه فيما بينه و بين أفراد المجتمع .أى أن الإدارة موجودة بوجود الإنسان حيث تطورت و أصبحت لها مفاهيم و أشكال .

تعد الإدارة العامة من أهم النشاطات الإنسانية التي تمارس داخل المجتمعات، حيث لها تأثير كبير على نواحي الحياة المختلفة نظرا لارتباطها المباشر بالشؤون الاقتصادية، والقضايا الاجتماعية، والسياسية، فالإدارة هي الجهة المسؤولة التي تعمل على جمع الموارد الاقتصادية وتوظيفها من إشباع حاجة الفرد والجماعات في هذه المجتمعات، حيث تتطور المجتمعات وتتقدم بالاعتماد على الإدارة، ولهذا تعتمد الدول عليها من أجل توفير الرخاء لمواطنيها، وتعتبر الإدارة الناجحة أساس نجاح منظومة المجتمع وتطورها.

وتوسع الدولة في نطاق تدخل أجهزتها الإدارية و هذا في الوضع الجديد ، حيث أصدرت العديد من التشريعات الإقتصادية و الضريبية التي أعطت الإدارة سلطة توقيع عقوبات على بعض المخالفات التي تهدف إلى تحقيق الأمن الإقتصادي للأفراد، وهكذا أخذت ظاهرة توقيع العقوبات تتسع شيئا فشيئا بشكل غير مسبوق و قد تجلى ذلك بوضوح و قد كرسّت الإدارة و أنشأت أجهزة جديدة ،تعمل على إضفاء فرض سيطرتها من أجل السير الحسن لمختلف هذه الأجهزة.

إن التساؤلات حول هذه العقوبات المالية تفرض نفسها على الباحث، مبرزة بذلك أهمية هذا الموضوع الذي أصبح من المفاهيم الأساسية في الإدارة العامة ،و على هذا تم إختيار هذا الموضوع الذي يسمح بالخوض في الحديث عن ظاهرة قانونية و حديثة نسبيا في النظام الجزائري حيث لم تعنى بالقدر الكافي من الدراسات و البحوث في الجزائر حيث كان هذا الظهور نتيجة لضرورة قوانين جديدة و تشكيل هيئات إدارية لم تكن موجودة في السابق.



أولاً: أهمية الموضوع

و للأهمية البالغة لهذا الموضوع باعتباره آلية هامة في فرض سلطة الإدارة من أجل تحقيق السير الحسن للإدارة تماشياً مع متطلبات الأفراد.

ثانياً: أسباب إختيار الموضوع

1-أسباب ذاتية :

حاولنا أن نساهم من خلال بحثنا هذا الإلمام بموضوع آليات الضبط الخاصة بالإدارة العامة وتوضيح معنى العقوبات المالية .

2-أسباب موضوعية :

تعتبر الإدارة من أهمها النشاطات الأساسية بالنسبة للإفراد المنتمين إليها خاصة وأفراد المجتمع عامة .

وكذلك الجدل الكبير حول مفهوم الإدارة العامة وهيمنتها على إختصاص السلطة القضائية في تسليط العقوبات المالية .

ثالثاً: أهداف الدراسة

أما بالنسبة للهدف المرجو من هذه الدراسة هو إبراز ماهية العقوبات المالية أي رفع الغموض و التساؤلات الواردة و فك جل ما هو لبس في الموضوع وفضولنا بشكل أساسي يكمن في معرفة هذه الآلية .

رابعاً: الدراسات السابقة

➤ ابتسام قرفي ، النظام القانوني للعقوبة الإدارية في الجزائر ، مذكرة ماستر ، كلية

الحقوق ، جامعة ورقلة ،سنة 2013

➤ عبد الغفار مصطفى عمران ، الغرامة التهديدية في المادة الإدارية ، مذكرة ماستر ،

كلية الحقوق ، جامعة زيان عاشور الجلفة ، سنة 2016/2015



➤ بوبكر رحمانى ، القاضي الإدارى و دوره فى حماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة العامة ، كلية الحقوق ، مذكرة ماستر ، جامعة زيان عاشور ، سنة 2016/2017
➤ الدين بن غولة ، الجزاءات الإدارية العامة ، مذكرة ماستر ، كلية الحقوق ، جامعة غرداية ، سنة 2014/2015

خامسا: الصعوبات

ولقد واجهنا من خلال دراستنا لهذا البحث عدة صعوبات أهمها نقص المادة العلمية علاوة على غرار الظروف الإجتماعية و المهنية التي كانت حاجزا و عائقا أمامنا إذ كانت بمثابة سد فى هذا البحث، وعليه ومما تتقدم تم طرح الإشكالية التالية:

سادسا: الإشكالية

فيم تتمثل العقوبات المالية للإدارة العامة؟

التساؤلات الفرعية:

➤ مامدى شرعية العقوبات المالية للإدارة العامة؟

➤ ماهي الضمانات القانونية لممارسة العقوبات المالية ؟

سابعا: المنهج المتبع

ومن اجل الإجابة على هذا الإشكال المطروح من خلال دراستنا لهذا البحث إعتدنا على منهجين أساسين ؛ المنهج التحليلي و المنهج الوصفي الذين فرضا نفسيهما فى هذا البحث إذ سيتم الإعتماد على التحليل لكل من الإجتهدات القضائية و الأراء الفقهية، أما المنهج الوصفي سيبرز من خلاله إعطاء بعض التعريفات للمفاهيم المرتبطة بالموضوع .
و من هنا ومن أجل الإجابة على الإشكالية التي يثيرها الموضوع ، فإنه سيتم تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين إثنين .

يتعلق الفصل الأول بالإطار المفاهيمي للإدارة العامة و العقوبات الإدارية العامة ، أما الفصل الثاني فسيتم التطرق إلى مشروعية العقوبات المالية العامة للإدارة العامة و مجالات تطبيقها .

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للإدارة العامة و العقوبات التي تفرضها

قبل التطرق لماهية العقوبات المالية استوجب معرفة الجهة المصدرة لها على أنها صاحبة إختصاص علما أن السلطة القضائية هي صاحبة الإختصاص الأصيل إلا أن المشرع الجزائري أضفى لها هذا الدور كمبدأ للمشروعية حتى لا يتنافى مع مبدأ الفصل بين السلطات و عليه وجب معرفة الإدارة كجهة مصدرة لهذه العقوبات، ومن هنا سوف نحاول في هذا الفصل التعرف على مفهوم الإدارة العامة كمبحث أول وفي المبحث الثاني نتطرق إلى العقوبات الإدارية العامة التي تفرضها.

المبحث الأول : مفهوم الإدارة العامة :

إن أصول الإدارة العامة بمفهومها الحديث قد نشأت لأول مرة في مجال إدارة الأعمال في المشروعات الخاصة، وارتبطت باسم كل من فردريك تايلور الأمريكي وهنري فابول الفرنسي، وبدأت بأفكار هذين العالمين حركة الإدارة العامة، التي تهدف إلى الترشيد الإداري، وتعتنق المنهج العالمي الذي يتمثل في ثلاث خطوات هي :

الحصول على الحقائق ووضع الفروض العلمية واختبارها، وتحديد النتائج وتعديلها وفق نتائج الإختبارات¹.

المطلب الأول : تعريف الإدارة العامة.

تعرف الإدارة العامة اليوم بدورها في تنفيذ سياسات الحكومة ، حيث لها دور مسئول في تحديد هذه السياسات والبرامج الحكومية ، خاصة في عمليات التخطيط ، والتنظيم ، والتوجيه ، والتنسيق ، وقيادة هذه البرامج ، فهي سمة من سمات كل الدول مهما اختلفت أنظمتها الحكومية في مجالات تعاملها على كل المستويات المركزي والوسط وكذلك المحلي ، وفي الحقيقة فإن العلاقات بين مختلف المستويات الحكومية داخل دولة واحدة تمثل مشكلة متزايدة للقيادة العامة وترعى هذه القيادة دراسة وتنفيذ النظم الأكاديمية للسياسات الحكومية بإعداد كوادر وظيفية لهذا

¹.صبري جلبي أحمد عبد العال، مبادئ علم الإدارة العامة، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية مصر، ط1، 2011، ص 15.

العمل ، مثل عملية الاستقصاء الميداني حول مجالات مختلفة ، هدفها الجوهرى الرقى بهذه القيادة و التي تحقق نشاط في السياسة الحكومية .

وهناك بعض التعريفات المختلفة و التي يمكن إطلاقها للتعبير عن هذه الظاهرة مثل : إدارة البرامج الشعبية ، تفسير حسين نداتي، مرجع سابق السياسات إلى واقع يعيشه المواطنين يومياً ، أو دراسة صناعة القرار الحكومي ، ولتحليل السياسة لنفسها فنجدها في المداخلات المختلفة والبدائل الضرورية لصياغة هذه السياسات العامة.

الفرع الأول : تعريف الإدارة العامة من حيث الأشخاص الخاضعين لها.

هي مجموعة من الأموال ترصد لتحقيق غاية أو غرض معين أو مجموعة من الأشخاص تستهدف غاية موحدة يعترف لها القانون بالشخصية القانونية بالقدر اللازم لتحقيق تلك الغاية . و لقد ثار خلاف فقهي واسع حول طبيعة هذه الأشخاص المعنوية هل هي حقيقية أم مجرد افتراض . فقد ذهب رأي إلى القول بأن الشخصية المعنوية هي مجرد افتراض قانوني مخالف للحقيقة بالمقابل ذهب فريق آخر من الفقه إلى القول بأن الشخصية المعنوية حقيقة موجودة قانونا و فعلا و ليست افتراض.

إن الصياغة النهائية لنص المادة: 800 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الجديد ، ليست نفس الصياغة الواردة في مشروع القانون المقترح من طرف الحكومة. فقد أدخلت عليها لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات بعض التعديل وأضاف حكما جديدا يمنح الجهات القضائية الإدارية ، الولاية العامة في الفصل في المنازعات الإدارية. كما حذفت العبارة التي تشير إلى أن الاستئناف يتم أمام مجلس الدولة حتى لا يكون استئناف الأحكام الصادرة في أول درجة والتي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها، مرتبطا بمجلس الدولة، إنما يبقى الحكم عاما ومجردا يكمن تطبيقه فيما لو أنشئت جهات قضائية جديدة تختص بالاستئناف دون الحاجة إلى اللجوء لتعديل النص الجديد¹ .

¹ -انظر المادة 800 من قانون 09/08 المؤرخ في 15/02/2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، ج.ر العدد 21 الصادرة في 23/08/2008.

حسب المادة 49 من قانون المدني الجزائري، نجد أن المشرع الجزائري حدد الأشخاص الاعتبارية و هي الدولة، و البلدية، و الولاية، و المؤسسات، و الدواوين العامة، ضمن الشروط التي يقرها القانون في المؤسسات الاشتراكية و التعاونيات و الجمعيات¹.

تنص المادة: 50 من قانون المدني الجزائري >> يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان وذلك في الحدود التي يقرها القانون...<< لقد أصبح من المسلمات في نظر القانون العام الحديث أن يعترف بالشخصية القانونية لكل إنسان، فكل شخص أصبح في نظر القانون شخصا بكل ما يترتب على ذلك من آثار . و لكن اعتبارات عديدة دعت إلى الاعتراف بالشخصية القانونية لغير الأشخاص الطبيعيين ، إما لمجموعة من الأفراد وإما لمجموعة من المصالح، ومن هنا جاءت فكرة الشخصية الاعتبارية أو المعنوية و بالتالي فالشخص المعنوي هو مجموعة أشخاص او مجموعة أموال تتكاتف و تتعاون او ترصد لتحقيق غرض و هدف مشروع بموجب اكتساب الشخصية القانونية² .

الفرع الثاني: تعريف الإدارة العامة من حيث النشاط.

الإدارة العامة تعني تقديم الخدمات للآخرين في معناها اللغوي، أما المعنى الاصطلاحي فيقصد به توجيه الجهود البشرية في منظمة عامة وبشكل خاص في تحقيق هدف معين، أو بمعنى تنفيذ الأعمال عن طريق الآخرين من أجل تحقيق هدف معين.

الإدارة العامة تعني تنظيم وتنسيق وتوجيه ورقابة جمع بشري في منظمة معينة لتحقيق أهداف محددة، ونحب أن نشير هنا إلى أن هذه الإدارة إذا كانت تهتم بمصالح أشخاص القانون

¹ -أنظر المادة 49 من قانون رقم 58/75 المؤرخ في 1975/09/26، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، ج.ر.

العدد78، الصادرة في 1975/09/30 .

3-أنظر المادة 50 من نفس القانون.

الخاص كفرد أو شركة كنا بصدد إدارة خاصة¹، أما إذا كانت هذه الإدارة تستهدف تنفيذ أو شركة كنا بصدد إدارة عامة، أما إذا كانت هذه الإدارة تستهدف تنفيذ السياسة العامة عن طريق هيئات عامة، كنا بصدد إدارة عامة، فالإدارة العامة تستهدف تحقيق المصلحة العامة².

أولاً : تصدر قرارات

الإدارة العامة من ضمن إجراءاتها قد تصدر قرارات بحيث يحتوي مضمونها على عقوبات.

1- تعريف القرارات الإدارية

إن من القوانين المعقدة والمشكلة للمنظومة التشريعية في الجزائر نلاحظ أنها لم تتطرق إلى أي تعريف يخص القرار الإداري رغم وجود عدة نصوص قانونية في قوانين مختلفة أشارت إليه منها:

- المادة 143 من دستور 1996 تنص: " ينظر القاضي في الطعن في قرارات السلطات الإدارية ".

- المادة 801 من القانون رقم 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية التي تنص: " تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية ودعاوى فحص المشروعية ".

- المادة 80 من القانون رقم 21/01 المؤرخ في 2001/12/22 المتضمن قانون

الإجراءات الجبائية تنص: " يمكن حسب الحالة للمكاف بالضريبة... اللجوء إلى لجنة الطعن المختصة المنصوص عليها في المواد أدناه في أجل أربعة أشهر ابتداء من تاريخ استلام قرار الإدارة ".

من خلال قراءة هذه المواد يتبين لنا أنها حددت اختصاص القضاء الإداري في النظر في دعاوى الإلغاء، وأجال الطعن، وحتى العقوبة الجنائية التي تسلط على مخالفيها دون أن تحدد

¹ - صبري جليبي أحمد عبد العال، مرجع سابق، ص ص 36-37 .

² - المرجع نفسه، ص 37 .

لنا ما يقصد بالقرار الإداري، فالأمر طبيعي أن يعترف المشرع عن التطرق لتعريفات تتعلق بمصطلحات قانونية، عادة ما يثور حولها الجدل ويكثر بشأنها الاختلاف تاركا ذلك للفقهاء والقضاء¹.

ثانيا : العقود الإدارية

إن بعض الفقهاء قد قالوا بأنه لا فرق بين العقد الإداري والعقد المدني أو التجاري ومن بينهم الفقيه "دوجي DUGUIT" حيث قال أنه لا يوجد فرق أساسي بين العقد المدني و العقد الإداري لأنهما متفقان في عناصرهما الجوهرية فالعقد الإداري :

يتمتع دائما بالخصائص نفسها والآثار عينها، ولكن الاختلاف يكمن في الاختصاص القضائي.

أما الأستاذ "دولوبادير de laubader" "اختلف فيما جاء به دوجي إذ قال أن النظام القضائي في القانون الإداري نظام مستقل بذاته عن نظام القانون الخاص، لاختلاف منابعهما ومصادرها القانونية الأساسية، كما أن العقود الإدارية تختلف أيضا عن العقود المدنية من حيث نظام منازعاتها والقواعد الأساسية التي تختلف بصورة عامة عن قواعد القانون المدني وتتاقضها أحيانا، وهذه الخصوصية تملئها متطلبات المصلحة العامة التي تهدف العقود الإدارية إلى تحقيقها، وعليه فإنه وفي الوقت الذي تكون فيه المصالح متكافئة والمتعاقدان متساويان في عقود القانون الخاص نجد أن المصلحة العامة في ظل عقود القانون العام تتميز بأولوية إذ تقدم المصلحة العامة للإدارة على المصلحة الخاصة للأفراد.

يمكن تعريف العقد الإداري بأنه ذلك العقد الذي يبرمه شخص معنوي عام بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه، وتظهر فيه نية الإدارة في الأخذ بأحكام القانون العام.

¹-كوسة فضيل، القرار الإداري في ضوء قضاء مجلس الدولة، دار هومه للطباعة والتوزيع والنشر، الجزائر، 2013، ص

كما عرفه الدكتور "طه إبراهيم الفياض" بأنه عمل قانوني صادر عن توافق إرادتين حريتين تتجهان إلى إحداث أثر قانوني على المعقود عليه في مواجهة طرفيه، فهو عقد كسائر العقود من حيث انعقاده ونفاذه وقوته الملزمة في مواجهة طرفيه.

إلا أن أحد طرفي العقد وهو الإدارة يمتاز على الطرف الآخر امتيازاً لا نظير له فيما يبرم بين الأشخاص العاديين بينهم من عقود واتفاقات، فتستطيع أن تعدل في بعض شروط تنفيذه وتستطيع أن تراقب تنفيذ العقد وتوجيه المتعاقد، كما أنها تستطيع إنهاء العقد من جانبها أو تقوم بتنفيذه على حساب المتعاقد، كل ذلك بحكم كونها ذات سلطة عامة، تضطلع بتنظيم المرافق العامة وتسييرها من أجل المصلحة العامة أو المنفعة العامة¹.

المطلب الثاني: تنظيم الإدارة العامة.

يقوم التنظيم الإداري في الجزائر على إدارة مركزية وإدارة لامركزية سنتعرف عليها من خلال مايلي :

الفرع الأول : المركزية الإدارية.

يقصد بالمركزية الإدارية حصر الوظيفة الإدارية في يد واحدة و هي الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم الوزراء، دون مشاركة من هيئات أخرى، فهي بالتالي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة.

ففي ضوء النظام المركزي تباشر السلطة المركزية الشؤون الوطنية والمحلية عن طريق

¹ -محمد حسن مرعي الجبوري ، سلطة الإدارة في فرض الجزاءات الجبائية و المالية في العقود الإدارية ، دار الجامعة

الجديدة ، الإسكندرية، مصر، 2014، ص43.

ممثلها في العاصمة، فهي إذن تقوم على استقطاب السلطات الإدارية وتجميعها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة.

غير أنه لا ينبغي أن يفهم من أن تركيز السلطة يعني عدم تقسيم أراضي الدولة إلى أقسام إدارية على أسس جغرافية أو اجتماعية أو تاريخية، ذلك أنه لا يمكن تصور قيام الدولة بتسيير شؤون كل أجزاء الإقليم عن طريق جهازها المركزي وحده، بل لا مفر من توزيع العمل على إدارتها المختلفة.

غاية ما في الأمر أن هذه الوحدات تباشر عملها تحت إشراف مباشر وكامل للسلطة المركزية وليس لها وجود ذاتي وقانوني مستقل وتخضع لأركان هي:

- تركيز السلطة الإدارية بين أيدي الإدارة المركزية.
 - خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري والسلطة الرئاسية¹.
- وتتخذ صوراً هي :

1. التركيز الإداري : ويسميه البعض بالتركيز المطلق أو المركزية الوحشية، ويقصد به أن تتركز السلطة الإدارية في جزئياتها وعمومياتها في يد الوزراء في العاصمة² حيث يجرى كل ممثلي الأقاليم والهيئات من سلطة القرار ويتحتم عليهم الرجوع للوزير المختص في كل شأن من شؤون الإقليم أو المرفق، ولا شك أن الأخذ بهذا النمط من التنظيم والأسلوب الإداري من شأنه أن يحدث حالة من الاختناق نتيجة تراكم الملفات وانتظار الحسم فيها من قبل الوزير المعني، وما ستأخذه هذه العمليات من وقت طويل مما ينعكس سلباً على الجمهور المعني بالخدمة.

¹ -عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، ط2، المحمدية، الجزائر، 2007، ص ص 154-

2. عدم التركيز الإداري : ويسميه البعض بالمركزية النسبية وقد ظهر هذا الأسلوب نتيجة مساوئ الصورة الأولى (المركزية المطلقة)، وعدم تمكن الوزير على أرض الواقع من التحكم في كل صغيرة و كبيرة تحدث في كل جزء من إقليم الدولة، ومما زاد في حدة هذه المشكلة هو تطور الحياة وتعقدها وكثرة اتصال الجمهور بالإدارة لقضاء مصالحهم، مما استحال معه عرض كل الطلبات على الوزراء المعنيين نظرا لعدم تمتع ممثلي الأقاليم بسلطة القرار، لذا كان من اللازم أن يحول بعض الموظفين سواء في الوزارة نفسها أو داخل الإقليم صلاحية اتخاذ القرار دون حاجة للرجوع للوزير المختص، كما أنه قد تعهد الصلاحية نفسها للجنة يتم إحداثها لهذا الغرض.

غير أنه لا ينبغي أن يفهم بأن تمتع ممثلي الأقاليم أو اللجنة الخاصة بسلطة القرار تعني الاستقلال والانفصال التام عن السلطة المركزية، بل إن سائر ما يقوم به ممثل الحكومة على مستوى الإقليم أو ما تقوم به اللجنة يتم تحت إشراف الوزير المختص، لذا فإن هذا الأسلوب من التنظيم الإداري لا يخرج عن كونه تفويض اختصاص، أي أن الوزير فوض أحد مسؤوليه للقيام ببعض الصلاحيات المنوطة به تخفيفا من أعباء السلطة المركزية ومنعها لاختناق العمل الإداري.

فعدم التركيز الإداري كما يقول "Cheles Brun": قضية بين الدولة وعمالها أو موظفيها وهو يؤدي إلى اقتصاد في النفقات و إلى الوضوح في العمل وتوحيد لمنطه و لا يترتب عليه أبدا الاعتراف باستقلال الوحدات الإدارية¹، ولكن فقط ينقل موقع سلطة القرار، لذلك قال "Odillon Barrot": إننا دائما أمام نفس المطرقة التي تضرب ولكن مع تقصير في اليد الضاربة.

و لا جدال أن نظام عدم التركيز الإداري وإن بات يشكل ضرورة لازمة لتنظيم الدولة نظرا لما يترتب عنه من تخفيف لكثير من التعقيدات، وبما يحققه من تخفيف العبء على الوزراء في

¹. عمار بوضياف، مرجع سابق، ص ص 167 - 168 .

قيامهم لمهامهم، إلا أنه اتضح بعد طول تجربة أنه لم يحقق على المستوى العملي ديمقراطية الإدارة بصورة جيدة¹.

الفرع الثاني: اللامركزية الإدارية.

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، ومن هنا يتبين لنا أن النظام المركزي يقابله تماما النظام اللامركزي، إذ الأول يعتمد على ظاهرة تركيز الوظيفة الإدارية والثاني يقوم على توزيعها.

و اللامركزية الإدارية لها جانبين، جانب سياسي يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من قبل الشعب وتسيير شؤونها بيدها مما يحقق مبدأ الديمقراطية الإدارية، أما الجانب القانوني فيتجسد في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات الطابع المرفقي أو المصلي من جهة ثانية، وهو ما من شأنه أن يقرب الإدارة أكثر من الجمهور، وحتى يتسنى لنا تقريب مفهوم اللامركزية الإدارية بشكل جيد يقتضي الأمر منا تمييزها عن النظم المشابهة لها خاصة نظام عدم التركيز الإداري والنظام الفدرالي، كما لها أركان هي :

- الاعتراف بوجود مصالح محلية متميزة .
- الاعتراف بوجود هيئات محلية أو مصلحة مستقلة .
- خضوع الأجهزة المستقلة لوصايا السلطة المركزية² .

ولها صور هي:

أولا: اللامركزية الإقليمية

وتتجلى في استقلال جزء من إقليم الدولة في تسيير شؤونه المختلفة واشباع حاجات أفرادها،

¹-عمار بوضيف ، مرجع سابق ، ص 168.

²- المرجع نفسه ، ص 170.

و قد دعت الضرورة اتباع هذا النوع من النظام الإداري بعد عجز السلطات المركزية على القيام بكل صغيرة و كبيرة في مختلف أجزاء الإقليم، وبعد أن ثبت أن لكل منطقة داخل الدولة مميزات خاصة الأمر الذي فرض الاعتراف بالشخصية المعنوية لهيئات محلية.

ثانيا: اللامركزية المرفقية

وتتجسد في انفصال مرفق معين عن الدولة وتمتعه بقدر من الاستقلال ليشكل مؤسسة عامة وطنية أو محلي¹.

يعتبر الإنسان إجتماعيا بطبعه فأى تكتل بين أفراد يستوجب عليه تسيير و إدارة تقوم على تنظيمه فيما بينه و بين أفراد المجتمع، أي أن الإدارة موجودة بوجود الإنسان حيث تطورت و أصبحت لها مفاهيم و أشكال .

تعد الإدارة العامة من أهم النشاطات الإنسانية التي تمارس داخل المجتمعات، حيث لها تأثير كبير على نواحي الحياة المختلفة نظرا لارتباطها المباشر بالشؤون الاقتصادية، والقضايا الاجتماعية، والسياسية، فالإدارة هي الجهة المسؤولة التي تعمل على جمع الموارد الاقتصادية وتوظيفها من إشباع حاجة الفرد والجماعات في هذه المجتمعات، حيث تتطور المجتمعات وتتقدم بالاعتماد على الإدارة، ولهذا تعتمد الدول عليها من أجل توفير الرخاء لمواطنيها، وتعتبر الإدارة الناجحة أساس نجاح منظومة المجتمع وتطورها.

أما الإدارة العامة بسياغها الجديد تتشكل كأصل عام من مختلف الهيئات التي تمثل الدولة في تدخلها في حياة الأفراد تحقيقا للصالح العام، والتي تنقسم إلى نوعين؛ هيئات مركزية تتمثل في كل من هيئة رئيس الجمهورية، والحكومة، وممثلي الحكومة في الأقاليم، وهيئات لا مركزية تتمثل في كل من الإدارة المحلية أو الإقليمية (الولاية والبلدية)، وهيئات اللامركزية المرفقية كالمؤسسات العمومية، فالإدارة العامة من منطلق هذا المعيار العضوي، مرتبطة بفكرة التنظيم الإداري داخل الدولة (L'organisation administrative) كفلسفة أو كمنهج متبع

¹ - عمار بوضياف ، مرجع سابق، ص 182.

من طرف هذه الأخيرة حتى تتمكن من إشباع حاجيات أفراد المجتمع وإرضائهم على النحو الأمثل.

أما من الناحية الموضوعية، فإن الإدارة العامة تعبر عن ذلك النشاط الذي تتولاه الهيئات العمومية والذي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، عن طريق استعمال امتيازات السلطة العامة متى تطلب الأمر ذلك، هذا النشاط عادة ما يتخذ إما شكل المرافق العامة كمشاريع منظمة تهدف إلى إشباع الرغبات العامة، يشرف عليها شخص عام بصفة مباشرة أو غير مباشرة، أو تتخذ شكل البوليس الإداري كنشاط تمارسه الهيئات العامة للحفاظ على النظام العام بأغراضه التقليدية والحديثة¹.

وعليه فإن أي مخالفة لتنظيم السير الحسن للإدارة تترتب عليه عقوبات وجزاءات على كل مخالف لها حيث بدأت في الآونة الأخيرة ظاهرة الردع الإداري تكتسي أبعاد جديدة وترتاد مجالات عملية غير معهودة، فقد كان الفقه يقصرها بوجه عام على الجزاءات التأديبية والتعاقدية.

المبحث الثاني: العقوبات الإدارية التي تفرضها الإدارة.

إن العقاب الإداري أو بالأحرى الجزاء الإداري يعد أحد الآليات التي تلجأ إليها الدولة من أجل تحقيق أهدافها في مجال الضبط الإداري ، وهو شأنه شأن أي جزاء آخر له بالضرورة طبيعة جزائية ، أي غايته العقاب على التقصير في أداء إلتزام أو مخالفة نص قانوني أو تنظيمي معمول به ، ويكون هذا الجزاء عبارة على قرار إداري منفرد صادر من جهة الإدارة صاحبة هذا الإمتياز ، أي يصدر من جهة غير جهة قضائية، وهذا ما أدى في بداية الأمر إلى عدم تقبل هذه الفكرة من طرف بعض الفقهاء من خلال نظرتهم إليه على أساس أنه يمس

1-عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 183 .

بأحد المبادئ الأساسية إلى الدولة الحديثة ألا وهو مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث التنفيذية و التشريعية و القضائية .

لكن مع التطور الحاصل بدأ يتلاشى هذا المفهوم لأن هذا المبدأ هو مبدأ مرن، وفي ظل تزايد الجزاءات الإدارية بمختلف أنواعها سواء كانت جزاءات مالية أو غير مالية (ضابطة) و أهمية النتائج المترتب عليها والتي قد يكون فيه مساس بمصالح و حقوق الأفراد.

وقد وضع المشرع الجزائري قيود على الإدارة أثناء ممارسة سلطتها و التي هي في الحقيقة عبارة عن ضمانات إدارية لمشروعية الجزاءات الإدارية و المتمثلة في الرقابة الذاتية على قراراتها و كذلك ضمانات شكلية وإجرائية و أخرى موضوعية ، وبما أن الجزاء الإداري هو قرار إداري فهو غير محصن من الرقابة القضائية و التي تعتبر هي الحامي الأصيل والتقليدي لمصالح و حقوق الأفراد و ذلك بإلغائه عن طريق دعوى الإلغاء في حالة وجود عيب من العيوب التي تشوبه¹ .

ومن هنا سوف نحاول في هذا المبحث التعرف على مفهوم الجزاءات الإدارية كمطلب أول وفي المطلب الثاني نتطرق إلى خصائص العقوبات الإدارية العامة .

المطلب الأول: مفهوم العقوبات الإدارية

لقد نادى بعض فقهاء القانون الإداري إلى استبدال العقوبة الجنائية بأخرى إدارية، لاسيما المقررة منها لحماية مصالح اجتماعية لا تستدعي مواجهتها بجزاء جنائي، حيث يكفي حمايتها أن يقرر المشرع لذلك جزاء إداريا².

¹ - عماد صوالحية الجزاءات الإدارية العامة ، مكتبة الوفاء القانونية ، الإسكندرية، مصر، ط 1، 2014 ، ص 43 .

² - أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، مصر، 1996 ، ص 341 .

و ما ينتج عن الجزاء الإداري انعكاسات تجعلنا نتفادى سلبيات الجزاء الجنائي من حيث المساس بسمعة المعاقب وحتى عائلته على السواء في جرائم لا تشكل فيها نية إجرامية آثمة لدى مرتكبها¹.

إذ تتميز العقوبة الإدارية في أحد مظاهرها و في حالات معينة بكونها بديلا للعقوبة الجنائية لأسباب و أهداف يقدرها المشرع عند رسمه و تبنيه سياسة تشريعية معينة في مجال التجريم و العقاب .

و يمكن القول كذلك أن الجزاء الإداري أصبح يمثل طريقا بديلا للدعوى القضائية بوجه عام وللدعوى الجزائية بوجه خاص، لأن السلطات الإدارية العامة والخاصة أصبحت في القانون المقارن تمارس صلاحيات هي في الأصل من مهام القضاء المختص بتوقيع الجزاء المدني والجنائي على مخالفة قواعد القانون والتنظيم. لقد أصبحت الجزاءات الإدارية في بعض الدول تشكل تشريعات مستقلة تسمح للسلطات الإدارية بمنافسة السلطة القضائية في توقيع الجزاء بدون اعتبار هذا التنافس مساسا بمبدأ الفصل بين السلطات ، و يرجع سر ازدهار الجزاءات الإدارية إلى كونها تعبر في حقيقة الأمر عن فكرتين أساسيتين متكاملتين و هما ، فكرة التخلي تدريجيا عن حتمية اللجوء إلى القضاء لفض بعض النزاعات ، و الفكرة الثانية هي الحد من احتكار القاضي الجزائي لتوقيع العقاب .

من خلال كل ما ذكر سوف نتطرق في هذا المطلب إلى نشأة العقوبات الإدارية كفرع أول و كفرع ثان تعريف العقوبات الإدارية وذاتيتها .

¹ - محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر،

الفرع الأول: نشأة وتطور العقوبات الإدارية

نشأت العقوبات الإدارية العامة منذ زمن طويل و قد تضاعفت و تنوعت منذ قرن تقريبا إلا أنها لم تحصر في مجملها و لم يصدر بها أي تقنين سواء كان في الجزائر أو فرنسا أو مصر يجمع شتاتها و يستخلص سماتها الذاتية أي لا يوجد أي نص يوحد نظامها الأساسي و تجمع في مواد قانونية مثل قانون العقوبات .

إلا أن أول القوانين التي استعانت بنظام العقوبات الإدارية ،كبديل للعقوبات الجنائية التقليدية، ألمانيا، إذ صدر قانون خاص بهذا النوع من العقوبات سنة 1949، و اقتصر تطبيقه فقط على إنتهاك بعض القواعد المنظمة للحياة الإقتصادية في ألمانيا¹ .

لقد مرت العقوبات الإدارية بعدة مراحل لتطورها، ففي بداية الأمر كان اللجوء إليها يكون في أضيق الحدود واقتصر على العقوبات المالية فقط، وظلت محل جدل قانوني، و حتى بداية الأربعينيات، لم يكن الفقه يتقبل أن تتسع تلك الظاهرة، إلى حد الاعتراف بسلطة توقيع جزاءات أخرى رادعة تشاطرها من خلالها القضاء اختصاصه الأصيل و هو ما قد يمثل انتهاكا لمبدأ الفصل بين السلطات و لكن ما لبث أن عادت العقوبات الإدارية إلى الظهور عقب انتهاء الحرب العالمية الثانية و أخذت التشريعات تتوسع في إقرارها² .

بعد التطور القانوني الملاحظ في تلك الفترة و نضج فكرة العقوبات الإدارية و التي لم تصل إلى تلك المرحلة بسهولة و وضوح من أول وهلة وإنما كان نتاج تطور نشاط الإدارة، من مرحلة النشاط التقليدي في ظل الدولة الحارسة، ثم انتقل وتطور نشاطها في ظل الدولة المتدخلة، فكان متجانسا مع تطور دور الدولة، لدى وجب توضيحه فيما يلي :

¹- أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص 80 .

²- محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 87 .

أولاً: العقوبات الإدارية في ظل المفهوم التقليدي

إلى غاية فترة ما قبل الحرب العالمية الثانية كان الفقه يركز على أن العقوبات الإدارية بوجه عام على أنها عقوبات تأديبية و تعاقدية، معتمداً على خصوصية الرابطة بين الإدارة و الأفراد الخاضعين لها متخذاً مبرراً لقبولها، ومعتبراً في نفس الأمر أن أولئك الأفراد القابلين الدخول مع الإدارة في علاقة قانونية سواء كانت وظيفة أو عقد بينهما، أنه يمثل مبرراً لمشروعيتها¹.

إن الفقه في تلك الحقبة الزمنية لم يكن يريد اتساع نطاق العقوبات الإدارية لتصبح بذلك الإدارة تزاماً القضاء في اختصاصه الأصلي ألا و هو فرض العقاب أو الجزاء ، و من مبررات هذا الموقف الفقهي هو أن اتساع دائرة العقوبات الإدارية يعد خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات وكذلك الإزدواجية التي امتلكتها الإدارة بموجب هذا التوسع ، والذي يؤدي إلى انتهاك حرية و حقوق الأفراد باعتبار الإدارة في هذه الحالة حكماً و خصماً في نفس الوقت .

ثانياً: العقوبات الإدارية في ظل تطور دور الدولة

بعد الحرب العالمية الثانية و الآثار الناجمة عن ذلك في جميع الأصعدة و خاصة الآثار الاقتصادية و الاجتماعية التي فرضت نفسها قوانين تلك الفترة ، الأمر الذي استوجب تغيير بعض المبادئ الراسخة سابقاً و حلول مبادئ أخرى جديدة وليدة الواقع المستجد، وبذلك لم يعد للدولة دور مثل السابق فمنعت من التدخل في تلك الأمور التي كانت من أهم أدوارها .

و بظهور النظريات الفقهية الاجتماعية التي كانت تتنادي بتدخل الدولة ولكن بشكل إيجابي للحد من الوتيرة الرهيبة لموجة الرأسمال المتعطش، و ما ينتج عنها من اعتداء على الحقوق و الحريات ، وذلك في توسيع و تنظيم تدخل أجهزة الدولة الإدارية. وبذلك صدرت عدة تشريعات اقتصادية و ضريبية كانت تعطي للإدارة الحق في سلطة توقيع الجزاء الإداري

¹ - محمد باهي أبو يونس، مرجع سابق، ص 43 .

على بعض المخالفات ، ويقصد من ورائها تحقيق الأمن الاقتصادي و كانت هذه الجزاءات الإدارية متنوعة و تكون في شكل غرامة إدارية أو غلق المنشأة أو وقف النشاط أو إلغاء ترخيص، و في الفترة الممتدة بين الستينات إلى السبعينات عرفت العقوبات الإدارية تجديدًا، و كانت الانطلاقة والازدهار المعاصر من فرنسا و ذلك في التطور الجديد لتنظيم الدولة الذي أنشأ و أسس للظهور الأول للسلطات الإدارية المستقلة¹ ، و التي تشكل وسيلة جديدة لحماية المصلحة العامة ولضمان تنظيم بعض القطاعات المؤثرة في الحياة الاجتماعية كقطاع الإعلام و الاتصال و قطاع اقتصاد السوق و قطاع الإدارة العمومية، و هي تعد بمثابة مواقع لممارسة الحريات العامة .

وقد أدى تبني الجزائر لاقتصاد السوق إلى انسحابها من الميدان الاقتصادي وألزمها تبني الأساليب المعروفة في تلك الأنظمة منها مبدأ حرية التجارة و الصناعة الوضع الذي يصاحب إنشاء السلطات الإدارية المستقلة .

بحيث تم إنشاء أول هيئة في الجزائر سنة 1990 في مجال الإعلام ،حيث كيفها المشرع بأنها هيئة إدارية مستقلة و تلتها عدة سلطات أخرى منها من يكيفها صرامة و منها من يتغاضى عن ذلك ،ففي القطاع المالي تم تأسيس مجلس النقد و القرض و اللجنة المصرفية بموجب الأمر 11/03 المؤرخ في 26/08/2003 ، المعدل و المتمم بالقانون رقم 10/17 المؤرخ في 11/10/2017 المتضمن بالنقد و القرض،و تم تأسيس في مجال البورصة لجنة تنظيم و مراقبة عمليات البورصة بموجب المرسوم التشريعي رقم 10/93 المؤرخ في 23-05-1993 المعدل و المتمم ،المتعلق ببورصة القيم المنقولة تهدف الدولة إلى تحقيق الضبط الاقتصادي من خلال إقامة التوازن في السوق و السهر على احترام القواعد المنظمة له من طرف الأعوان الاقتصاديين من خلال هذه السلطات المستحدثة² .

¹ - عماد صوالحية، مرجع سابق، ص 43 .

² - المرجع نفسه ، ص 44 .

الفرع الثاني: تعريف العقوبات الإدارية و ذاتيتها

القانون الإداري يقتصر على تلك القواعد القانونية الاستثنائية و غير المألوفة في نطاق القانون الخاص و التي تمتاز بخصائص ذاتية نظرا لتأسيسها على فكرة السلطة العامة ولارتباطها بالمبادئ القانونية التي تحكم نظرية المرفق العام و لارتباطها كذلك بمبدأ مساواة جميع الأشخاص أمام نظام و خدمات المرفق العام في الدولة، كما يتضمن جانب من تلك القواعد الاستثنائية تنظيم تدخل الدولة و مؤسساتها في الحياة العامة للأفراد¹ ، وهذا ما يجعل للإدارة أثناء ممارستها للنشاط الإداري سلطة فرض جزاءات إدارية عامة ، يكون الهدف منها حماية المصلحة من خلال الردع الإداري للمخالفة .

أولاً: تعريف العقوبات الإدارية العامة.

الجزاء أو العقاب هو الألم الذي يقره القانون و الذي تنطق به السلطة العامة بسبب المخالفة و الجنوح ضد المخالف أو الجانح أو الذي يجب على أحدهما أو الآخر أن يتحمله بشخصه لحساب المصلحة العامة².

إن أحدث تعريف للجزاء الإداري كان في المؤتمر السادس عشر للجمعية الدولية للقانون و العقوبات و المنعقد في مدينة فيينا سنة 1989 و الذي أقر أن الجزاء الإداري هو تلك التدابير ذات الطابع الجزائي و الصادر عن سلطة إدارية إن العقوبات الإدارية العامة أو بمعنى أدق الجزاءات الإدارية أصبحت وسيلة جديدة تساعد الإدارة لضبط الأفراد من أجل تطبيق القواعد القانونية ، فالجزاءات الإدارية كأى عقوبة أو جزاء لها طبيعة زجرية بصفة أساسية وهي بهذا المعنى يكون موضوعها فرض عقوبة على مخالفة عدم الإلتزام بالقواعد القانونية و

¹-عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري، دار هوم، الجزائر، ط5، سنة 2009، ص 66.

²-منصور رحمانى، الوجيز في القانون الجنائي العام، دار العلوم للنشر و التوزيع، ط4، عنابة، الجزائر، سنة 2005، ص 233 .

التنظيمية ، وأهم ما يميز الجزاءات الإدارية بوصفها جزاء إداريا ، أنها تصدر من جهة غير قضائية أي إدارية.

و من أهم التعاريف الفقهية التي تطرقت للعقوبات الإدارية كتالي :

لقد عرف الأستاذ MODERNE.F الجزاءات الإدارية كما يلي :

« La dépenalisation est. conçue d'avantage comme une méthodologie de substitution des peines que come la suppression d'incriminations anciennes. La machine pénale engorgée par des délits mineurs, est ici relayée par l'appareil administratif jugé plus performant. S'est développée ainsi une branche du droit répressif . dénommée par les pénalistes (droit administratif pénal) »¹ .

و ما يظهر على هذا التعريف أن الأستاذ MODERNE.F اعتمد على ظاهرة الحد من العقاب، أي الإبقاء على تجريم سلوك معين ولكن مع تخفيف العقوبة الخاصة به ، فيصبح من قبيل الفعل الاستثنائي الأكثر اعتدالا².

أما الأستاذ "أمين مصطفى محمد" فعرف الجزاءات الإدارية بأنها؛ تلك الجزاءات ذات الخاصية العقابية التي توقعها سلطات إدارية مستقلة أو غير مستقلة، وهي بصدد ممارستها بشكل عام لسلطتها العامة اتجاه الأفراد، بغض النظر عن هويتهم الوظيفية، وذلك كطريق أصلي لردع خرق بعض القوانين واللوائح³.

كما يرى الأستاذ "عبد العزيز عبد المنعم خليفة" بأن الجزاء الإداري؛ هو قرار إداري فردي و ذو طبيعة عقابية جراء مخالفة التزامات قانونية و تنظيمية . أو تعتبر كذلك قرارات

¹ MODERNE F., " Répression administrative et protection des libertés devant le juge constitutionnel : Les leçons du droit comparé ", In Mélange, CHAPUS R, Droit administratif, Montchrestien, 1992, Paris, p. 412 ; Voir aussi, DECOCQ E., « La dépenalisation du droit de la concurrence », RJC, N° spécial, (Où en est la dépenalisation dans la vie des affaire), N° 11, Novembre, 2001, p 8.

² -الشوا محمد سامي، القانون الإداري الجزائري، دار النهضة العربية، القاهرة ،مصر، 1996، ص16 .

³ -أمين مصطفى محمد، مرجع سابق، ص227.

إدارية توقعها الإدارة كسلطة عامة بمناسبة مباشرتها لنشاطها في الشكل و الإجراءات المقررة قانونا و غايتها ضبط الأنشطة الفردية و هذا بما يحقق المصلحة العامة¹.

و يعرفها كذلك الأستاذ " محمد سعد فودة " ؛ بأنها تلك العقوبة ذات الخاصية العقابية و التي توقعها سلطة إدارية عادية أو مستقلة (كالهيئات الإدارية المستقلة) بواسطة إجراءات إدارية معينة و هي بصدد ممارستها لسلطاتها العامة تجاه الأفراد و هذا بغض النظر عن هويتهم الوظيفية و هذا كله بهدف ردع بعض الأفعال المخالفة للقوانين واللوائح التنظيمية².

وبعد استعراض أهم التعاريف التي قيلت في هذا الصدد ، يتضح بأن معظم الفقهاء يتفقون على أن، العقوبات الإدارية تكون ناتجة إثر خطأ ما، و تصدر من جانب سلطة إدارية³.

و من خلال ما سبق ذكره يتضح لنا بأن الجزاء الإداري هو قرار إداري ذو طابع عقابي و يصدر من جهة غير قضائية ، و نقصد هنا الإدارة، و ذلك بهدف الحد من مخالفة القوانين و اللوائح التنظيمية، حيث تعتبر هذه الأخيرة من النظام العام⁴، التي يجب على الدولة حمايتها، فهي ضرورة لازمة لاستمرار النظم و صيانة الحياة الاجتماعية والمحافظة عليها .

فالجرائم الإدارية ذات صفة ردعية على المخالف بغرض زجر وردع مقترفها على أن يأتي بمثلها، و في نفس الوقت تمثل هذه الأخيرة تقييدا للنشاط الخاص من خلال فرض القيود والضوابط على ممارسة الأفراد لحرياتهم ونشاطاتهم بهدف حماية النظام العام⁵.

فالجرائم الإدارية فهو إجراء عقابي أو بعدي ويستلزم وجود قانون أو تنظيم يستمد شرعيته منه، أي بعد ارتكاب الخطأ.

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2008 ، ص12 .

² محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة ، مصر، 2010، ص ص 66-67 .

³ محمد جمال عثمان جبريل، الترخيص الإداري (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 1992، ص 368 .

⁴ منصور مجاجي، الضبط الإداري وحماية البيئة، كلية الحقوق، جامعة الدكتور يحي فارس بالمدينة، الجزائر، ص57 .

⁵ كنعان نواف، القانون الإداري، دار الثقافة، عمان، الأردن، بدون سنة نشر، ص 264 .

فالمعلوم أن للإدارة الحق في إصدار عقوبات إدارية عامة، عن طريق قرار إداري فردي، ولا يعتبر هذا الجزاء تعدياً و انتهاكاً لاختصاص القضاء، حيث يبقى هذا الأخير الحق في تقرير مشروعية تلك العقوبات الإدارية العامة، فالدولة و من خلال إنشائها المرافق العامة و تطور دورها بقصد تحقيق حاجات الجمهور و خدمتهم¹، استوجب ذلك فرض عقوبات إدارية في حالات محددة و يتجلى ذلك في بعض المخالفات شريطة أن يتوافر للفرد الحد الأدنى من الضمانات القانونية التي يوفرها المشرع².

فتوقيع العقوبات الإدارية العامة يكون نتيجة القيام بمخالفة تحضرها القوانين و اللوائح و هذا ما يعطيها الطابع الردعي .

و العقوبات الإدارية العامة، يتم توقيعها على المخالف بموجب قرار إداري و بالتالي فإنه يتعين لصحتها أن يكون القرار الإداري مشروعاً مستوفياً لشروط صحته و تعني صحة القرارات الإدارية و سلامتها هنا، مشروعيتها و عدم خروجها عن أحكام و مبدأ المشروعية الذي يسود الدولة الحديثة، أي أن فكرة سلامة القرارات الإدارية مرتبطة بمبدأ خضوع السلطة الإدارية للقانون كحتمية قانونية لسيادة مبدأ المشروعية في الدولة و يقصد بمبدأ المشروعية في معناه العام خضوع الجميع حكماً و محكومين لسيادة القانون و أن جميع الأجهزة و السلطات العامة في الدولة، يجب أن تلتزم و تخضع جميع الأجهزة و السلطات العامة في الدولة في جميع تصرفاتها و أعمالها، لحكم القانون في مفهومه العام و كل عمل أو تصرف يخرج عن أحكام و مقتضيات مبدأ المشروعية يكون عملاً غير مشروع و محلاً للطعن فيه بعدم المشروعية³.

و عليه فإن كل إخلال أو مخالفة لقواعد القانون الملزمة من طرف السلطة العامة يعد باطلاً و غير حائزاً على قوة الشيء المقضي فيه، باعتبار التصرف لا يتماشى مع مبدأ المشروعية و يعد باطلاً بطلان مطلق .

¹ -حماد محمد شطا، تطور وظيفة الدولة، المرافق العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 45 .

² -زكي محمد النجار، مرجع سابق، ص 99 و ما يليها .

³ -عماد صوالحية، مرجع سابق، ص 24 .

و قد عنى فقهاء القانون المعاصر عناية بالغة بتحديد طبيعة الالتزام باحترام القانون من جانب الإدارة العامة، ومنهم من يقرر أن إلتزام الإدارة بالقانون هو إلتزام سلبي ينحصر في وجوب امتناعها عن مخالفة أحكام القانون¹، و بذلك يكون الأصل في تصرفاتها هو المشروعية ، ما لم تتضمن هذه التصرفات خروجاً على حكم القانون القائم ؛ و منهم من ذهب إلى خلاف ذلك أي (الرأي السابق) بالقول أن التزم الإدارة باحترام القانون التزم إيجابياً يتمثل في وجوب إسناد كافة أعمال الإدارة (القانونية و المادية) إلى قاعدة قانونية تجيز لها القيام بهذه الأعمال² ، و بالتالي يكون الأصل في تصرفاتها هو عدم المشروعية ، إلا إذا أجاز لها القيام بها قانوناً.

و قد ذهب آخرون إلى القول بعدم مشروعية أعمال الإدارة ، إلا إذا كانت تنفيذا لقواعد تشريعية قائمة .

و عموماً فكل القرارات الإدارية الصادرة بتوقيع جزاءات إدارية عامة يجب أن تخضع لمبدأ المشروعية و الذي يرتكز على قاعدة جوهرية و أساسية هي حياد السلطة العامة و الإدارة العامة عن رغبات و أهواء الحكام و تقييدهم في ممارسة السلطة العامة بالقواعد القانونية ؛ وهذا ما نصت عليه المادة 25 من دستور 2016 "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون"³ .

و كما أشرنا آنفاً أن إلتجاء الإدارة إلى تطبيق الجزاء يكون بصورة مباشرة دون الرجوع إلى القضاء لمخاصمة المتعاقد المخل بتنفيذ التزاماته و هذا الأمر يحمل في طياته و في الكثير من الأحيان إحتمال انحراف الإدارة أو تعسفها في استخدام سلطتها في ذلك إذ قد تخرج عن الهدف الذي قرره المشرع لها مما يؤدي إلى الإخلال بمبدأ المشروعية الذي هو من أهم ركائز الدولة القانونية و الذي من مقتضياته، أن سيادة القانون لا تقتصر على علاقات الأشخاص الخاصة و الدولة أيضاً و إن تأكيد هذا المبدأ لا يكون له وجود و من ثم يعطيه

¹ -عبدالعزیز خلیفة، ضوابط العقوبات الإدارية العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، سنة 2008، ص 12 .

² -أنظر المادة 25 من دستور 1996 المؤرخ في 1996/11/28 المعدل و المتمم بدستور 2016 المؤرخ في 2016/03/06

³ -محمد حسن مرعى الجبوري، مرجع سابق ، ص 10 .

أبعادا عملية و قانونية إلا بوجود الرقابة القضائية على قرارات العقوبات التي تفرضها الإدارة ، كما جاء في نص المادة 24 من التعديل الدستوري لسنة 2016 "يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة " ، إذ أن لها الدور الأكبر في رد الإدارة إلى جادة الصواب و إقامة التوازن بين سلطات الإدارة الواسعة من جهة و حق المتعاقد معها من جهة أخرى ، تحقيقا للعدالة المنشودة في المجتمع¹.

ثانيا: ذاتية العقوبات الإدارية للإدارة العامة

إن الغاية الأساسية لفرض العقوبات الإدارية العامة هي تحقيق التوافق بين النشاط الفردي و المصلحة العامة دون الغلو على حقوق الأفراد و للمصلحة العامة الأولوية إذ تطلبت الظروف ذلك، فهذا الأمر هو الذي يكسب الجزاء الإداري ذاتيته كما قد يختلط به من نظم قانونية كتدابير الضبط الإداري و التي تتمثل في مجموعة الإجراءات التي تتخذها السلطة المختصة و يترتب عليها المساس بحرية الأفراد و هذه القيود تختلف من حيث مجال نطاقها ، فقد تخص مكان محدد أو أشخاصا معينين أو موضوعا دون غيره²، و كذلك تختلف عن التنفيذ المباشر، و يقصد به السلطة الاستثنائية التي تملكها الإدارة في تنفيذ قراراتها بنفسها تنفيذا جبريا عند امتناع الأفراد عن تنفيذها اختياريا دون اللجوء إلى القضاء و تقوم هذه السلطة على أساس افتراض أن كل ما تصدره الإدارة من قرارات يعد صحيحا و مطابقا للقانون إلى أن يثبت العكس لوجود قرينة المشروعية التي تعفي الإدارة في إثبات صحة قراراتها ، ومن ثم لا يقبل من أحد الامتناع عن تنفيذها لمطابقتها للقانون .

تختلف العقوبات الإدارية العامة كذلك عما قد يشاركها في الشريعة العقابية من جزاءات

تأديبية أو تعاقدية أو جنائية و ذلك على نحو ما سوف نتناوله في النقطتين الآتيتين :

¹ -أنظر المادة 24 من الدستور لسنة 2016، مصدر سابق .

² -شاب توما منصور، مرجع سابق، ص 194 .

*العقوبات الإدارية العامة و تدابير الضبط الإداري .

للجزاءات الإدارية العامة صفة ردعية لمواجهة الوقوع الفعلي للمخالفة بهدف معاقبة مقترفها و منع غيره على أن يأتي مثلها ، بهدف حماية النظام العام بمختلف محاوره من أمن عام و صحة عامة وسكينة عامة¹، في حين تخلو إجراءات الضبط الإداري من الصفة العقابية، حيث أنها ذات صفة وقائية بهدف منع وقوع المخالفة و التي توشك أن ترتكب وفقا لما تشير إليه المظاهر الخارجية، و من ثمة فإن التفرقة بين العقوبات الإدارية العامة و تدابير الضبط الإداري تكمن في الغاية المبتغاة من كل واحد منها ، فالضبط الإداري هو السلطات التي منحها القانون للإدارة بقصد تقييد نشاط و حريات الأفراد في مجال محدد و معين ، فهو على هذا النحو إما أن يخص مكانا بذاته أو نشاطا في مجال تتقل الأشخاص كأنه تفرض رخصا للتنقل في بعض المناطق أو أن تحضر تتقلهم في مواقيت محددة تعلن عنها، و مثال ذلك أن تفرض إجراءات معينة لممارسة الأفراد حق الاجتماع العلني أو مسيرة أو إقامة حفلات ليلا، و من حق السلطة العامة أن تفرض قيودا تتعلق باستعمال السلاح لصيد أنواع الحيوانات المرخص باصطيادها أو المكان المرخص لممارسة الصيد².

و بناء على ذلك فإن سحب الترخيص هو إجراء من إجراءات الضبط الإداري إذا كان الهدف منه الحفاظ على الأمن العام، حيث يعتبر جزاءً إداريا إذا اتخذته الإدارة على إثر ارتكاب جريمة .

و لأن إجراء الضبط الإداري يفتقر للصبغة العقابية فإن مشروعيته لا تخضع لضوابط توقيع الجزاءات الإدارية من ضرورة وجود نص يخول سلطة توقيعها، حيث إن اتخاذ إجراءات الضبط الإداري يخضع لتقدير الإدارة و لا من سلطتها سوى عيب الانحراف بالسلطة، حيث أن القرار الإداري المتضمن جزاءات إدارية عامة يصيبه عيب الانحراف في استعمال السلطة إذا كان هذا القرار يستهدف غرضا غير الغرض الذي من أجله منحت الإدارة سلطة إصدار هذا

¹ -عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، دار ربحانة ، الجزائر ، ط1، 2001 ، ص 201.

² -المرجع نفسه، ص 202 .

القرار كمنح الاختصاص بالبوليس الإداري بقصد حفظ النظام العام ، كما يتحقق عيب الانحراف في استعمال السلطة إذا باشرت و مارست الإدارة السلطة الممنوحة لها لتحقيق هدف غير هدف تحقيق المصلحة العامة في مجال ممارسة السلطة التقديرية المقررة بالإدارة العامة¹. فإذا ما شاب القرار الإداري عيب من هذه العيوب يفقد مشروعيته و يصبح محلا للطعن فيه أمام الإدارة عن طريق الطعن الإداري أو أمام القضاء الإداري بواسطة الطعون القضائية "الطعون لتجاوز السلطة، الطعن بالتعويض ، الطعن بفصل الشرعية" ، وقاضي الإختصاص العام في المنازعات القضائية بالقرارات الإدارية هو القاضي الإداري².

و من أهم ضوابط توقيع الجزاء الإداري هو التسبب ، حيث أنه شرط لازم لصحة الجزاء الإداري ، لما ينطوي عليه من بيان لمبررات إصدار قرارها و لإحاطة المخاطب به بالدوافع التي لأجلها تم عقابه، فإنه ليس كذلك بالنسبة لإجراء الضبط الإداري و الذي يصح أن يصدر غير مسبب ، حيث يدخل في إطار شروط الصحة المفترضة توافرها في كافة قرارات الإدارة في حين أن إجراء الضبط الإداري يتميز بالطابع الوقائي فهو يدرأ المخاطر على الأفراد ، فإن لم يكن له سمة عقابية مباشرة إلا أن تلك السمة تقوم بشأنها بصفة غير مباشرة حيث أن غلق المحل أو سحب الترخيص أو إلغائه له تأثير شديد على المخاطب بالقرار، و بالتالي فإنه يجب أن يصدر إجراء الضبط الإداري مسببا ليكون صاحب الشأن على اطلاع و يحدد موقعه بالقبول أو الاعتراض عليه من خلال الطعن القضائي فيه، و قد أصاب المشرع بنصه على التزام الإدارة بتسبب القرارات التي تصدرها و تتضمن قيودا على ممارسة حق فردي³.

ومن المعلوم أن القاعدة العامة هي أن الأفراد يتمتعون بالحريات العامة التي كفلها لهم الدستور غير أنه في مواضع معينة ترد على هذه الحريات قيودا تفرضها مصلحة المجتمع فالأصل هو التمتع بالحرية و الاستثناء هو القيد، و يجب أن تخضع كل من سلطة توقيع

¹ - عماد صوالحية ، مرجع سابق ، ص 29 .

² - أنظر المادة 274 من قانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجزائري المؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق 25 فيفري سنة 2008 ج.ر العدد 21، الصادرة في 23 ابريل 2008، الصفحة 03 .

³ - عماد صوالحية، المرجع نفسه، ص 30 .

العقوبات الإدارية العامة و سلطة الضبط الإداري إلى ضوابط تمنع أو تحد من التعسف في ممارستها من طرف الإدارة، و أهم هذه الضوابط هو خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية فكل إجراء تمارسه الإدارة ينبغي أن يكون مشروعاً و حتى يكون كذلك ينبغي أن يتخذ من النظام العام بجميع عناصره و أبعاده مقصداً له.

المطلب الثاني : خصائص العقوبات الإدارية

إن العقوبات الإدارية أصبحت عبارة عن وسيلة اعتيادية لضمان تنفيذ القانون فهي قرارات إدارية فردية ذات طبيعة عقابية جزاء لمخالفة إلتزامات قانونية أو قرارات إدارية توقعها الإدارة كسلطة عامة بمناسبة مباشرتها لنشاطها في الشكل و الإجراءات المقررة قانوناً¹ ، فهي ظاهرة فرضتها متطلبات التوازن في الحياة اليومية الإدارية و هذا بين واجب الإدارة في أداء دورها في تنفيذ القوانين، و كذلك حق الأفراد في التمتع بما يكفل لهم من حقوق .

من هنا نقول أن الجزاء الإداري لم يكن ليظهر بلا معالم، و لم ينشأ عبثاً بلا هدف ، وإنما له معالم تحده، وأهداف تستجبه، و تعتبر هذه المعالم والأهداف هي التي تحدد خصائصه وتمثل شخصيته.

و مما تقدم سوف نحاول في هذا المطلب التعرف على الخصائص التي يتمتع بها هذا النوع من الجزاء، أنه من امتيازات السلطة العامة كفرع أول و كفرع ثان عمومية العقوبات الإدارية العامة .

الفرع الأول: الجزاءات الإدارية توقعها سلطة إدارية عامة

إن هذه الخاصية تعتبر من أهم الخاصيات التي يتمتع بها الجزاء الإداري لأنها تميز بينها وبين الجزاءات الجنائية، كونه يصدر عن سلطة إدارية من حيث المبدأ، وهذا ما يميزه عن الجزاء الجنائي الذي يملك القضاء وحده توقيعه².

¹ -عماد صوالحية ، مرجع سابق ، ص 47 .

² -عمار عوادي، مرجع سابق، ص ص 36 - 37 .

و يتفق معظم الفقهاء على أن من أبرز خصائص الجزاء الجنائي من الناحية العضوية هو إسناد اختصاص توقيعه إلى السلطة القضائية و هو ما يميز الجزاء الإداري من نظيره الجنائي حيث أن الجهة المختصة هي الجهة الإدارية و هو ما يعد من أدق مظاهر التفرقة بين الجزاء الإداري و الجزاء الجنائي لأن الأول من اختصاص الإدارة و من أعمالها بينما الثاني من اختصاص القضاء¹.

في هذا الصدد يجب أن لا يغفل علينا، على أن تحديد إرادة الجهة المصدرة للجزاء كمعيار لمعرفة صفته ، وهي مسألة تعتمد على العلم، لاسيما إذا كانت الجهة من أشخاص القانون العام، أو الأجهزة التابعة لها من عدمه، وكذلك التأكد من أن الجزاء يدخل ضمن نطاق امتيازات السلطة العامة².

و لصحة الاختصاص بتوقيع العقوبات الإدارية العامة، فإنه يتعين توقيعه من أحد أشخاص القانون العام أو أحد الأجهزة التابعة لها، كما أنه يتعين دخول توقيع الجزاء في نطاق ما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة و تفقد العقوبات الإدارية مشروعيتها إذا شاب القرار الصادر عنها انحرافا في استعمال السلطة و يكون ذلك عندما تصدر الإدارة جزاءات في غير الحالات المصرح لها قانونا باتخاذها، حيث يشكل ذلك إنحراف عن الهدف المخصص لإصدار القرار و لو قصد به تحقيق المصلحة العامة³.

و الحقيقة أن إقرار هذا الاختصاص العقابي للإدارة العامة هو حل تقتضيه طبيعة عمل و اختصاص الإدارة لأنها تتميز بسرعة التدخل لحفظ الصالح العام للدولة و الأفراد، بالإضافة إلى المسؤوليات التي تقع على عاتق الإدارة، من ناحية السهر على تطبيق و تنفيذ القوانين ، (و هذا بصفته صاحبة السلطة و المسؤولية في الدولة) .

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

² -مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، دار النشر الإسكندرية، مصر، 1990، ص 601 .

³ -عماد صوالحية، مرجع سابق، ص 50 .

و ما يمكن قوله بصفة عامة بما أن العقوبات الإدارية العامة هي عقوبات و بالتالي فإنه يثبت لها الصفة الردعية شأنها في ذلك كشأن العقوبة الجنائية، حيث تطبق هذه الأخيرة كأثر لمخالفة قرار إداري.

الفرع الثاني : عمومية العقوبات الإدارية العامة

إن الجزء الإداري يتصف بالعمومية أي أنه لا يقتصر على فئة معينة من المواطنين، كما هو الشأن بالنسبة للعقوبات التأديبية و التي تفترض صحة توقيعها وجود علاقة وظيفية تربط بين المعاقب و الإدارة و إذا كانت العقوبات الإدارية العامة لا تشترط قيام رابطة خاصة بين المعاقب و الإدارة فإنها تكون بذلك أقرب إلى العقوبات الجنائية، فإذا كانت الأولى تطبق على كل من يخالف نص قانوني أو قرار إداري بالنسبة للمخاطبين بها ، فإن العقوبة الجنائية تسري في حق كل من خالف نص قانوني في قانون العقوبات أو غيره من النصوص التجريبية في القوانين الأخرى¹.

و عمومية العقوبات الإدارية تجعل هذه الأخيرة متعددة المجالات و تميزها بهذه الصفة راجع إلى عدة أسباب نذكر منها :

- العقاب الإداري يكسب طابعا تقنيا و مهنيا و أن إثبات الجرائم الاقتصادية يتطلب تحقيقات ميدانية و فحوصات محاسبية ؛
- العقاب الإداري لا يأخذ بعين الاعتبار مجال اختصاص سلطات الضبط المختلفة و نوعية الصلاحيات التي منحها إياها المشرع؛
- العقاب الإداري يتلاءم أكثر مع خصوصيات الاقتصاد الحر؛
- العقاب الإداري هو مبدئيا أنسب لردع المخالفات الاقتصادية ؛
- العقاب الإداري أكثر مرونة و سرعة لمواجهة التغييرات المختلفة .

¹ - عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 26 .

إن عمومية العقوبات الإدارية هي أمر اقتضته عوامل النجاعة و كذلك عوامل أخرى مستمدة من كونها تسهر على احترام الحقوق و الحريات .

وبالتالي تمتد سلطة الإدارة بتوقيع العقوبات على جميع الأفراد الذين يخالفون النص القانوني والمتخاطبين به، أو القرار المتعلق بهم بحيث لا يتوقف توقيعه على رابطة خاصة أو علاقة معينة تربط الإدارة بالأفراد الخاضعين لها ¹ .

¹ - محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص ص 82-83.

خاتمة الفصل الأول

نخلص من دراستنا أن الإدارة العامة باعتبارها كيان قائم بحد ذاته تعمل على توفير الإستقرار الإجتماعي و المهني للأفراد المنتمين إليها تنفيذًا لسياسات الحكومة التي سطرت لذلك، بحيث كرسنا لذلك آليات لضمان مختلف نشاطاتها، ويبرز دور هذه الأخيرة في فرض عقوبات على كل من يخالف نصوصها التي من شأنها تساهم في الحد من التجاوزات التي تعرقل السير الحسن للإدارة العامة .

الفصل الثاني

مشروعية العقوبات المالية و مجالات تطبيقاتها

إن هذه المسألة أي العقوبة بأخذ المال في نظر الشريعة الإسلامية ليست مما وقع فيه الخلاف بين الأئمة على نحو ما وقع في مسائل أخرى، فليس فيها مجال لأي بحث مقارنة بين المذاهب و لكن مع ذلك أثرتنا أن نعرض لها بعض الشرح .

بيد أن الأمر يختلف بين كل من حكم الشريعة و نظر القانون، نظرا لاختلاف منطق كل من الأدلة فيما بينهما، فاقترضى الأمر تجلية الحقيقة في ذلك، و الكشف عن وجهة نظر الشريعة الإسلامية و الملاحظات الهامة التي تقتضي جعل العقوبات و التعزيرات المختلفة بمنأى عن التعرض للأموال و الممتلكات¹ .

وقد أجمع العلماء على أن للإمام أو القاضي أن يتخير في معاقبة الجاني الذي اقترف جنائية لا حد فيها، بين الحبس والضرب والنفي والتشهير والتفريع والتأنيب.

كما صرح بعض علماء الفقه الإسلامي بالإجماع أنه يجوز للحاكم أن يدين الجاني بالعقوبة بالمال في الأمور العينية لا الدين و الله أعلم² .

المبحث الأول : مدى دستورية العقوبات المالية للإدارة العامة

تتمتع الإدارة بسلطة فرض عقوبات مالية للإدارة العامة تخرج عن تلك التي تفرضها في مجالات الجزاءات التأديبية ضد الموظفين التي تربطهم بها علاقة تنظيمية، وتخرج كذلك عن تلك التي تفرضها على المتعاقدين معها والذين تربطهم بها علاقة تعاقدية أساسها العقد.

¹-محمد سعيد رمضان البوطي، محاضرات في الفقه المقارن، دار الفكر، دمشق، سوريا، 2001، ص ص، 150 - 151 .

²-عبد الله الصاوي، ما لا ييسع التاجر جهله، دار المسلم، الرياض، السعودية، ط1، 2001 ، ص، 104 .

وقد ثار جدل حول مدى دستورية هذه الجزاءات الجديدة أي تلك العقوبات المالية للإدارة العامة في غير مجالي العقود والتأديب وقد أثرت العديد من الاعتراضات حول مدى دستورية تلك الجزاءات، وكان من أهمها أنها مخالفة لمبدأ شرعية الجزاءات إذ أنه "لا جريمة بدون نص" وكذلك مخالفتها لمبدأ شرعية العقوبات إذ أنه "لا عقوبة بدون نص" وكذلك أن تلك الجزاءات مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات، حيث أن السلطة القضائية هي صاحبة الولايات العامة في فرض العقوبات، وكذلك من جانب آخر أن تلك الجزاءات مخالفة للحق في التقاضي أمام القاضي الطبيعي، حيث أننا نصبح أمام عدالة بدون قاضي في حين أن تلك الإدارة تلعب دور الخصم ودور الحكم في آن واحد¹.

المطلب الأول : مرحلة القول بعدم دستورية العقوبات المالية للإدارة العامة

تم عرض أهم العقوبات المالية للإدارة العامة على المجلس الدستوري الفرنسي لكن هذا الأخير لم يعترف بها ورفضها رفضاً مطلقاً، بل وأقر عدم دستورتها لأنها تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي يدعو إلى ضرورة توزيع وظائف الدولة على عدة هيئات وتقسيم تلك الوظائف وفقاً لطبيعتها القانونية، حيث أن للدولة ثلاث وظائف كما هو معروف والمتمثلة في السلطة التشريعية، والتي تختص بإصدار القوانين وعقد المعاهدات والتصديق على اللوائح والتنظيمات والإشراف على حسن سير الإدارة العامة من خلال منظومة قانونية²، وكذلك السلطة التنفيذية والتي تختص بتنفيذ القوانين، أما السلطة القضائية فتختص في الفصل في الخصومات والجرائم.

كما أن المجلس الدستوري الفرنسي أقر عدم دستورية العقوبات المالية للإدارة العامة لأنها تتعارض مع مبدأ الحق في التقاضي، أي الحق في اللجوء إلى القضاء والحصول على

¹-غانم محمد غنام، القانون الإداري والجنائي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1992، ص 33.

²-عماد صوالحية، الجزاءات الإدارية العامة، مكتبة الوفاء القانونية، الاسكندرية، مصر، 2014، ص 53.

محاكمة عادلة، وتلك العقوبات المالية للإدارة العامة تصدر دون محاكمة وبالتالي فهي تحرم الفرد من أحد حقوقه الأساسية بمعزل عن الحق في اللجوء إلى هذا الحق القديم الذي كفلته مختلف التشريعات الحديثة، حيث يعتبر الإعلان العلمي لحقوق الإنسان المرجع الأساسي لجميع الحقوق وأهمها الحق في التقاضي، إذ جاء بالمادة الثانية منه "لكل إنسان حق التمتع بجميع الحقوق والحريات المذكورة في هذا الإعلان دون تمييز من أي نوع ومعنى ذلك أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ضمن لكل شخص حق التمتع بالحقوق الواردة فيه وأهمها الحق في التقاضي".

وكذلك في النظام القانوني الجزائري نجد أنه هو الآخر درج حماية الحقوق والحريات، إذ حدد وبين الحقوق والحريات الفردية والتي تهدف إلى حماية الفرد والأقليات من احتمالات تعسف واستبداد الإدارة.

ونجد أن المجلس الدستوري الفرنسي قد أقر عدم دستورية العقوبات المالية للإدارة العامة لأنها تتم بمعزل عن حق الفرد في الدفاع، أي أنها تصدر منفردة من جانب الإدارة وهذا من شأنه حرمان الفرد من حقه في الدفاع عن نفسه بكل السبل المتاحة¹.

الفرع الأول: تعارض الغرامات الإدارية مع مبدأ الحق في التقاضي

إلى جانب مبدأ الفصل بين السلطات أقر المجلس الدستوري الفرنسي عدم دستورية العقوبات المالية للإدارة العامة لأنها تهضم مبدأ الحق في التقاضي، هذا الحق الذي يقوم على أساسيين اثنين:

الأساس الأول : أن الحق في التقاضي هو خير ضامن لإقامة العدل بين الناس بما يمكن معه من تفادي العدالة الخاصة ويحقق السلم الاجتماعي المنشود.

¹- عماد صوالحية، مرجع سابق، ص 54.

الأساس الثاني : أن القضاء أصبح من مقتضيات سيادة الدولة مع ما يقتضيه ذلك من ضرورة إيجاد سلطة قضائية تتولى توقيع الجزاءات.

وحسب مجلس الدولة الفرنسي فإن الضرورة تقتضي ألا يترك أمر تحقيق القانون بتوقيع العقوبات المالية للإدارة العامة في الواقع الاجتماعي لتقدير الإدارة وفقا لمشيئتها حتى لا تنتهك الحقوق والحريات العامة، حسب ما تراه هي، ويصبح الفرد عاجزا عن حماية حقوقه اتجاه الإدارة ولن يتحقق ذلك إلا بإيجاد سلطة تكفل للقانون احترامه وتعطيه الفعالية وتعمل على إزالة ما يعوق هذا الاحترام وما يعرقل النفاذ العادي له عن طريق منح التقاضي للأفراد وذلك احتراماً للقانون وإعمالاً لقواعده حتى يتحقق ويسود السلم والاستقرار في المجتمع¹.

وتتمثل هذه السلطة التي تهدف إلى تطبيق القانون وإقامة العدل والاستقرار في القضاء، فالحق في التقاضي هو بمثابة الحق الذي منحه القانون للأفراد وبذلك فإن الحق يقوم مقام الحريات العامة التي ضمنها القانون والتي لا يجوز حرمان أي فرد منها وهو الأساس الذي اعتمده المجلس الدستوري الفرنسي إقراره لعدم دستورية العقوبات المالية للإدارة العامة، وفي هذا الإطار يرى هذا الأخير أن توفير الضمانات اللازمة للحق في التقاضي ضروري ولازم وتتعدد الضمانات ومن أهمها إزالة الحواجز التي تحول دون ممارسة حق التقاضي وبالتالي فتوقيع العقوبات المالية للإدارة العامة على الأفراد دون تقاض فيه إهدار لحقوقهم وحرياتهم الأساسية في حق الأفراد للجوء إلى محكمة مستقلة².

الفرع الثاني: تعارض الغرامات المالية مع حق الدفاع

أقر المجلس الدستوري الفرنسي عدم دستورية العقوبات المالية للإدارة العامة بسبب تعارضها مع حق الدفاع حيث أن المشرع الفرنسي قد تطرق لضمان حق الدفاع خاصة بعد صدور إعلان حقوق الإنسان والمواطن عام 1789، والذي نص في مادته 17 على أنه

¹-عماد صوالحية، مرجع سابق، ص58.

²-المرجع نفسه، ص59.

"لايجوز اتهام شخص أو القبض عليه أو حبسه إلا في الأحوال المنصوص عليها في القانون" كما نص دستور سنة 1791 الفرنسي على أن الفرد يعد بريئا حتى تثبت إدانته بحكم يحوز قوة الشيء المحكوم فيه، وجاءت نصوص دستورية أخرى ساعية لضمان حق المتهم وحرياته، كما نص دستور 1958 في المادة 66 منه على حق الإنسان في أمنه الشخصي، ولكن الإدارة بتوقيها العقوبات المالية للإدارة العامة تعتبر قد تعرضت لذلك الشخص من حيث أنها حرمته من حقه في الدفاع من خلال محامي يضمن حقوقه وحرياته، فالمجلس الدستوري الفرنسي قد ربط حقوق الدفاع بمفهوم الحقوق والحرريات العامة فأعطى لها العناية والرعاية الوافرة، حيث أن الأصل هو حضور محام يضع الفرد ثقته فيه ليقوم بالدفاع عنه من جراء ما صدر من الإدارة التي فرضت تلك العقوبات المالية للإدارة العامة، بيد أنه لا تتيح له هذه الفرصة وبالتالي أقر المجلس الدستوري الفرنسي عدم دستورية العقوبات المالية للإدارة العامة لأنها لا تضمن حق الدفاع للطرف المخالف، وأساس هذا المبدأ أن حقوق الدفاع تقوم على الإطلاع المسبق على الأفعال المسببة للجزاء وهو مبدأ عام للقانون، بحيث أنه كل شخص له أن يدافع عن نفسه في مواجهة الإتهامات الموجهة إليه.

حق الدفاع يعتبر من قبيل الحقوق الأساسية والضمانات المكفولة دستوريا لأنه من المبادئ العليا في كل مجتمع، لذلك يجب احترامه وإفساح المجال لتطبيقه¹، وفي الأخير نشير إلى أن حق الدفاع يضمن للفرد عدة حقوق أخرى و هي واجبة على الإدارة ويمكن ذكرها باختصار فيما يلي :

- وجوب إحاطة الفرد المتهم بالتهمة المنسوبة له ؛
- السماح له أو وكيله من الاطلاع على أوراق الملف ؛
- وجوب إجراء التحقيق بحضور المتهم إلا إذا قدم عذرا شرعيا للغياب أو اقتضت المصلحة العامة ذلك ؛
- السماح له بالدفاع عن نفسه أو توكيل محامي .

¹- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط7، 2008، ص185.

المطلب الثاني: تكريس العقوبات المالية للإدارة العامة

تجدر الإشارة بداية إلى أن ممارسة العقوبات المالية من اختصاص السلطة القضائية في الأصل، وذلك استنادا لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي تم النص عليه في أحكام الدستور الجزائري والذي نُظمت بموجبه السلطات الثلاث للدولة.

الفرع الأول : مبررات القبول الجزئي للعقوبات المالية

كما تجدر الإشارة كذلك إلى أن مبدأ الفصل بين السلطات تم تكريسه من طرف المجلس الدستوري الجزائري في العديد من قراراته، وتبعه في ذلك القاضي الإداري الجزائري، وبالتالي منح سلطة توقيع العقوبات للسلطة التنفيذية بصفة عامة، ويثير إشكالية قانونية حادة، تتعلق بمدى موافقة هذا الاختصاص لأحكام النص الأساسي في الدولة، خاصة إذا تم الأخذ في الحسبان أن مبدأ الفصل بين السلطات قائم على دعامين أساسيين؛ تتعلق أولهما بمبدأ تخصص السلطات، فلا يمكن للهيئات الإدارية مثلا أن تمارس مهام السلطة القضائية، أما الثانية فتتعلق بفكرة عدم الجمع بين سلطتين، وبالتالي لا يجوز لأي سلطة تتمتع باختصاص وضع القواعد القانونية، أن تعاقب على مخالفة هذه الأخيرة .

وفي هذا يرى أحد الكتاب، بأن انتشار العقوبات الإدارية العامة ومنها المالية وإن كان مبررا في ظل الظروف الاستثنائية، فإنه غير كذلك في ظل الظروف العادية، لأن ممارسة السلطة القمعية من طرف الإدارة العامة قد يؤدي إلى ظهور ما يسمى بالقانون الجزائي المزيف (un pseudo-droit pénal) والذي يشكل على حسب رأيه ظاهرة مقلقة وخطيرة تؤدي إلى تقليص دور القضاء باعتباره الحامي الأول للحقوق والحريات العامة، لتصبح الدولة فيما بعد دولة بوليسية (état policier) تقوم على القمع والردع، لا دولة حق (état droit) قائمة على أساس القانون¹ .

¹ - زين العابدين بلماحي، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة دراسة مقارنة، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 271 .

ومن هذا المنطلق، قد يتبادر إلى الأذهان بأن الإدارة العامة تنتهك مبدأ الفصل بين السلطات، خاصة تلك التي تجمع بين السلطة التنظيمية والسلطة القمعية .
وأمام عدم وضوح النص الأساسي في القانون الجزائري، وانعدام موقف المجلس الدستوري الجزائري حول هذه المسألة، كان من اللازم - وفقا لمتطلبات البحث - الاستعانة بما تم التوصل إليه في النظام الفرنسي.

فبالرجوع إلى بعض القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري الفرنسي يتبين بأن هذا الأخير قد أكد صراحة على مشروعية السلطة القمعية التي يمنحها المشرع - وبتأهيل منه - للإدارة العامة، وهي بذلك غير مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات، طالما أن هذه الهيئات ليس بإمكانها توقيع عقوبة سالبة للحرية، وطالما أن ممارسة هذه السلطة مقيد بجملة من الضوابط لضمان مشروعيتها، كنوع من الحماية المقررة للحقوق والحريات العامة المكفولة دستوريا.
على أنه يجدر التذكير قبل ذلك، بأن المجلس الدستوري الفرنسي برر ممارسة السلطة القمعية من طرف الإدارة العامة على أساس فكرة تمتع هذه الأخيرة بامتيازات السلطة العامة الثابتة لها نظرا لطابعها الإداري، هذا وإن كان جانب من الفقه قد خالفه في ذلك معتبرين بأن أساس السلطة القمعية الممنوحة للإدارة العامة يقوم على فكرة السلطة العامة، في حين أن العقوبة الجزائية توقعها السلطة القضائية بموجب حكم قضائي.

الفرع الثاني : مرحلة إقرار دستورية العقوبات المالية للإدارة العامة بشكل عام

بالرغم من أن العقوبة الإدارية العامة مشابهة للعقوبة التقليدية الموقعة من طرف السلطة القضائية، إلا أن ذلك لا يمنع وجود اختلاف بينهما.

وبالرغم من أن كل من العقوبة الإدارية العامة، العقوبة التأديبية، والعقوبة التعاقدية، تصدر عن سلطة إدارية إلا أن ذلك لا يعني التطابق بين هاته العقوبات، وبالإضافة إلى هذا وذلك تختلف العقوبة الإدارية العامة عن تدابير البوليس الإداري من حيث الأهداف المرجوة من كلا التضامين .

أولاً : تمييز العقوبة الإدارية العامة عن العقوبة الجزائية

تجدر الإشارة إلى أن العقوبة الإدارية العامة مشابهة للعقوبة الجزائية في أن كلاهما تطبقان عن وجه العموم، وأنها تهدفان إلى الردع والقمع لا الوقاية من الخروقات التي تتعرض لها القوانين والأنظمة، إلا أنه وبالرغم من ذلك يوجد اختلاف بينهما من حيث الأفعال المعاقب عليها(أ)، ومن حيث الجهة المصدرة للعقوبة(ب)، ومن حيث طبيعة العمل المتضمن للعقوبة(ج)، ومن حيث نوع العقوبة الموقعة(د)، ومن حيث طرق الطعن في العقوبة(هـ)¹.

وتختلف العقوبة الإدارية العامة عن العقوبة الجزائية من الناحية العضوية، في كون أن الأولى تصدر عن سلطة إدارية (تقليدية كانت أم مستقلة) في حين أن العقوبة الجزائية توقعها السلطة القضائية، فهذه الأخيرة تعتبر صاحبة الاختصاص الأصيل في توقيع العقوبات الجزائية، وذلك وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وتختلف العقوبة الإدارية العامة عن العقوبة الجزائية من الناحية الموضوعية، في كون أن الأولى تصدر عن السلطة الإدارية متخذة شكل القرار.

كما يقصد بالعقوبات الإدارية العامة المالية، تلك العقوبات التي توقعها السلطة الإدارية، مستهدفة من خلالها الذمة المالية للشخص المعاقب بالإنقاص من قيمتها لفائدة خزينة الدولة، وعلى هذا تتمثل العقوبة الإدارية العامة المالية أساساً في الغرامة الإدارية.

فالغرامة الإدارية عبارة عن مبلغ مالي تفرضه السلطة الإدارية على المخالف للقوانين والتنظيمات، بغية عقابه وردعه عن الأفعال التي قام بها، وقياساً على ذلك يمكن للإدارة العامة خاصة تلك المرتبطة والضابطة للقطاعات الاقتصادية، أن تصدر قرارات إدارية فردية تتضمن فرض غرامات مالية على المتعاملين المخلين بالقوانين والتنظيمات، ومثال ذلك من النظام الجزائري ما توقعه اللجنة المصرفية من عقوبات مالية - غرامة مالية إدارية- على كل مؤسسة

¹ - زين العابدين بلماحي، مرجع سابق، ص 277.

مالية أو بنك أدخل بأحد الأحكام التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بنشاطه، أو لم يذعن لأمر، أو لم يأخذ في الحسبان التحذير الموجه له، على أن تكون هذه الغرامة مساوية على الأكثر للرأس المال الأدنى الذي يلزم البنك أو المؤسسة المالية بتوفيره.

ومثال ذلك أيضا، سلطة مجلس المنافسة في توقيع عقوبات إدارية مالية عامة تتضمن فرض غرامات مختلفة ومتنوعة بحسب الحالات، ومن ذلك المخالفات التي تشكل ممارسة مقيدة للمنافسة¹.

ففي هذه الحالة يعاقب مجلس المنافسة "... بغرامة لا تفوق 12% من مبلغ رقم الأعمال من غير مرسوم، المحقق في الجزائر خلال آخر سنة مالية مختتمة، أو بغرامة تساوي على الأقل ضعفي الربح المحقق بواسطة هذه الممارسات، على أن لا تتجاوز هذه الغرامة أربعة أضعاف هذا الربح، وإذا كان مرتكب المخالفة لا يملك رقم اعمال محدد، فالغرامة لا تتجاوز ستة ملايين دينار (6.000.000 دج) ..".

كما يعاقب مجلس المنافسة بغرامة مالية قدرها مليوني دينار جزائري (2.000.000 دج) كل شخص طبيعي ساهم شخصيا وبطرق احتيالية في تنظيم الممارسات المقيدة للمنافسة وفي تنفيذها. وعلاوة على ذلك، بإمكان مجلس المنافسة أن يقرر غرامة مالية لا تتجاوز ثمانمائة ألف دينار جزائري (800.000 دج) ضد كل مؤسسة تتعمد في تقديم معلومات خاطئة أو غير كاملة أو تتهاون في تقديمها، أو لا تقدمها في الأجل المحدد لها من طرف المقرر الذي يقوم بإجراءات التحقيق. وبالإضافة إلى كل هذا، بإمكان مجلس المنافسة أن يوقع غرامات مالية على كل عملية تجميع مخالفة للتشريع.

وتجدر الإشارة إلى أنه وبالإضافة إلى الغرامات المالية، أجاز المشرع الجزائري لمجلس المنافسة أن يفرض غرامة تهديدية في حالة عدم الإمتثال لأوامره و للإجراءات التي يتخذها،

¹ - زين العابدين بلماحي، مرجع سابق، ص 278.

على أن لا تقل هذه الغرامة عن مبلغ مائة وخمسين ألف دينار (150.000 دج) على كل يوم تأخير¹.

أما في قطاع الكهرباء والغاز، بإمكان لجنة ضبط الكهرباء والغاز أن توقع غرامات مالية على كل مخالف لأحكام التشريع، وذلك "... في حدود ثلاثة في المائة (3%) من رقم أعمال السنة الفارطة للمتعامل مرتكب المخالفة، دون أن يفوق مبلغ خمسة ملايين دينار (5.000.000 دج)، ويرفع إلى خمسة في المائة (5%) في حالة العود، دون أن يفوق عشرة ملايين دينار (10.000.000 دج)".

وفي سوق القيم المنقولة أجاز المشرع للجنة تنظيم عمليات البورصة ومراقبتها أن تفرض غرامات مالية على أي إخلال بالواجبات المهنية وأخلاقيات المهنة من جانب الوسطاء في عملية البورصة، وعلى كل مخالفة للأحكام التشريعية والتنظيمية المطبقة عليهم؛ هذه الغرامات محددة "...بعشرة ملايين دينار أو بمبلغ يساوي المغنم المحتمل تحقيقه بفعل خطأ المرتكب.."²

ومما ينبغي التذكير به، أن هذه الغرامات المالية الموقعة من طرف لجنة تنظيم البورصة ومراقبتها لا تحصل لفائدة الخزينة العمومية للدولة، وإنما تصب في صندوق ضمان التزامات الوسطاء في عمليات البورصة حيال زبائنهم.

وعلى العموم وانطلاقاً من هذه النماذج للسلطات الإدارية المستقلة في النظام الجزائري، يلاحظ أن الغرامات المالية عبارة عن مبالغ مرتفعة، وذلك بالمقارنة مع تلك التي ينطق بها القاضي الجزائري والتي عادة ما يحدد المشرع حداً أدنى وحداً أقصى لها، وعلى هذا، فإن الغرامة المالية كعقوبة إدارية عامة موقعة من طرف السلطات الإدارية المستقلة لا تتصف بطابع محدد وإنما بطابع مختلف ومتغير من هيئة إلى أخرى.

¹ - زين العابدين بلماحي، مرجع سابق، 280.

² - عبدالرحمان عزاوي، العقوبة الإدارية سبيل قانوني للحد من سلبات الوصمة الاجتماعية للعقاب، مجلة العلوم القانونية و الإدارية، جامعة تلمسان الجزائر، العدد رقم 6، سنة 2008، ص 265.

المبحث الثاني: مجالات تطبيق العقوبات المالية الإدارية

إن سلوك الإدارة العامة الذي يتمثل في تقديم الخدمات العامة وحماية النظام العام وينظم النشاط الاقتصادي الفردي عند الضرورة يفرض عقوبات مالية على مخالفيها.

المطلب الأول: مجالات النشاط الإداري التقليدي

إن مهام ووظائف الإدارة عديدة ومتنوعة وتختلف حسب النظام السياسي. وهي محل اهتمام كل من علماء الإدارة والقانون الإداري والمهتمين بالعلوم السياسية. وإذا كان علم الإدارة يهتم خاصة بوظيفة التخطيط والتنفيذ. فإن فقهاء القانون الإداري يهتمون بالإدارة من حيث نشاطها وأموالها وموظفيها ومنازعاتها باعتبارها شخصا من أشخاص القانون الإداري.

و الحقيقة أياً كانت وظائف الإدارة ومهامها، فإن نشاطها يظل مرصوداً لخدمة الجمهور، وإلا لماذا عمدت السلطة العامة إلى تزويد الإدارة بالجانب البشري والجانب المادي وإحاطتها بنسيج من النصوص القانونية بما يساعدها على القيام بمهمتها¹.

الفرع الأول: تحصيل الإيرادات السيادية

الإيراد العام هو عبارة عن جميع الأموال العينية والنقدية والعقارية التي ترد إلى الخزينة العمومية للدولة واللزمة لتغطية النفقات العامة.

حيث ازدادت أهمية الإيرادات العامة في الوقت الحالي ويرجع ذلك إلى سببين أساسيين

هما :

¹ - فاطمة بنادي، عمليات التحصيل الضريبي، تقرير تربص لنيل شهادة ليسانس في العلوم الاقتصادية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2016-2017، ص10.

- إن الغاية من الإيراد العام لم تعد جمع المال فقط بل هي تأثر على الحياة العامة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية إلى جانب غرضها المالي أما السبب الثاني يكمن في أن وظائف الدولة قد ازدادت فتطور بذلك حجم النفقات العامة الأخرى وهذا ما يمكن القول عن الإيراد بصفة عامة.

أما الإيرادات السيادية هي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة جبرا من الأفراد بمالها من حق السيادة وتشمل الضرائب، والرسوم ومقابل التحسين (الإتاوة) والغرامات المالية، والتعويضات، والقرض الإجباري إذ نكتفي بعرض موردين لهذه الإيرادات الذين سنتطرق لها كالاتي :

أولاً: الرسم

1- تعريف الرسم

الرسم هو عبارة عن مبلغ من النقود يدفعه الفرد إختياري إلى الدولة مقابل انتفاعه بخدمة معينة تؤديها له يترتب عليها نفع خاص له إلى جانب نفع عام¹.

يتضح من هذا التعريف أن الرسم يتميز بأربع خصائص هامة .

2- خصائص الرسم

*الرسم مبلغ نقدي يدفعه الفرد مقابل الحصول على خدمة خاصة من نشاط إحدى إدارات أو مرافق الدولة، واشتراط الصورة النقدية للرسم جاء ليساير التطور الحديث في مالية الدولة من حيث اتخاذ نفقاتها وإيراداتها الصورة النقدية.

¹- يعقوب رويح، أليات تحصيل الضرائب في ظل إصلاحات الجبائية الجديدة، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة ، الجزائر، 2012-2013، ص19.

*الرسم يدفع جبرا من الأفراد للدولة: فالرسم يدفع جبرا بواسطة الفرد مقابل الحصول على الخدمة الخاصة التي يتلقاها من جانب إحدى الإدارات والمرافق العامة، وتفرض الرسوم بقواعد قانونية لها صفة الإلزام تجبر الفرد على دفعها إذا ما تقدم بطلب لإحدى الإدارات أو الهيئات العامة، وتحدد قيمة الرسوم بمقتضى هذه القواعد القانونية، معبرا عن إرادة الدولة، ولا سبيل أمام الفرد إلا الخضوع لمضمون تلك الإرادة¹.

ويمكن التفرقة فيما يتعلق بعنصر الجبر أو الإكراه، بين الإكراه القانوني والإكراه المعنوي، ويقصد بالأول حالة ما إذا كان الفرد مجبرا قانوناً على تلقي خدمة معينة ودفع الرسم المفروض على أدائها كما في حالة رسوم التعليم الإجباري بالنسبة للمرحلة الأولى من مراحل التعليم ورسوم التطعيم الإجباري، لكن الغالب أن يكون الإكراه معنويا أي أن الفرد يطلب من تلقاء ذاته خدمة معينة تقدمها الدولة دون أن يلزمه القانون بهذا، ومن الأمثلة على ذلك حالة دفع الرسم المقرر على استخراج رخصة القيادة أو الحصول على جواز السفر أو تأشيرة دخول إحدى الدول، فالجبر أو الإكراه المقصود هنا إنما يعني إلزام الفرد بدفع الرسم المقرر لخدمة معينة في حالة الاستفادة منها أي الانتفاع بها.

*عنصر المقابل في دفع الرسم: فالرسم يدفعه الفرد مقابل خدمة خاصة يحصل عليها من جانب الدولة، وقد تكون هذه الخدمة عمل تتولاه إحدى الهيئات العامة لصالح الفرد كالفصل في المنازعات (الرسوم القضائية) أو توثيق العقود وشهرها (رسوم التوثيق)، أو استعمال الفرد لبعض المرافق العامة استعمالا يترتب عليه في الغالب تيسير مباشرة مهنته كاستعمال الموانئ والمطارات (رسوم الموانئ) وبعض الطرق العامة البرية والنهرية (رسوم الطرق).

*تحقيق النفع الخاص إلى جانب النفع العام: ويعني ذلك أن الفرد الذي يدفع الرسم إنما يحصل على نفع خاص به لا يشاركه فيه غيره من الأفراد يتمثل في الخدمة المعينة التي تؤديها

¹يعقوب رويج، مرجع سابق، ص20.

له الهيئات العامة في الدولة، كما أنه يعني أن هذه الخدمة تمثل إلى جانب النفع الخاص نفعاً عاماً يعود على المجتمع ككل أو على الاقتصاد القومي في مجموعة، فالرسوم القضائية التي يدفعها المتقاضون مقابل الحصول على خدمة مرفق القضاء يترتب عليها تحقيق نفع خاص يتمثل في حصول كل منهم على حقه وضمن عدم منازعة أحد فيه بعد ذلك، وفي آن واحد يستفيد المجتمع من نشاط القضاء الذي يعطي الحقوق لأصحابها ويضمن لهم الطمأنينة والأمن والإستقرار وهذا نفع عام كما هو واضح¹.

وكنتيجة لما سبق، فقد تضاءلت أهمية الرسوم كمورد مالي في مالية الدول الحديثة، مما أدى إلى اتجاه معظم البلدان إلى الحد منها بإلغائها أو تحويلها إلى ضرائب برفع سعرها ويرجع ذلك إلى انتشار فكرة مجانية الخدمات التي تقوم بها الدولة وهو ما أدى إلى اللجوء لسد تكاليفها إلى الاستعانة بالضرائب التي احتلت المقام الأول بين موارد الدولة.

بالإضافة إلى أن المبدأ الحديث الذي يقضي بضرورة موافقة البرلمان على فرض الرسوم قد سلب من الرسم ما كان له من ميزة في سهولة الإلتجاء إليه عن الضريبة .

ثانياً: الضريبة

1- تعريف الضريبة:

هي عبارة عن تأدية نقدية يدفعها الفرد جبراً إلى الدولة أولاً لإحدى الهيئات العامة المحلية بصفة نهائية منه في تحمل التكاليف والأعباء العامة دون إن يعود عليه نفع خاص مقابل دفع الضريبة².

2- خصائص الضريبة:

ومن التعريف أعلاه يتضح أن الضريبة تتميز بالخصائص التالية:

¹- يعقوب رويح ، مرجع سابق، ص21.

¹- فاطمة بنادي، مرجع سابق، ص12.

***الضريبة فريضة نقدية:** تدفع الضريبة في العصر الحديث في صورة نقود تماشياً مع مقتضيات النظام الاقتصادي ككل لكون أن المعاملات كلها أصبحت تقوم على استخدام النقود سواء في القطاعات العامة أو الخاصة وبما أن النفقات العامة تتم في صورة نقدية فإن الإيرادات بما في ذلك الضرائب لا بد وأن تحصل كذلك بالنقود¹.

***الضريبة تدفع جبراً:** ويعنى ذلك أن الفرد ليس حراً في دفع الضريبة بل هو مجبر على دفعها إلى الدولة و الجبر هنا قانوني لا معنوي بالنظر إلى قانون الضريبة هو تعبير عن القوة الإلزامية للقاعدة القانونية التي تفرض على الممول النزول أو الخضوع لها من كافة زواياها، ويبدو عنصر الإكراه في الضريبة واضحاً من استقلال الدولة بوضع نظامها القانوني من حيث تحديد وعائها وسعرها وكيفية تحصيلها، دون أن ترجع في ذلك على الأفراد المكلفين بدفعها.

***الضريبة تدفع بصفة نهائية:** ويقصد بهذه الخاصية أن الفرد الذي يلتزم بدفع الضريبة، إنما يدفعها للدولة بصفة نهائية، فلا تلتزم الدولة برد قيمتها إليه بعد ذلك.

***الضريبة تدفع بدون مقابل:** وتعني هذه الخاصية أن الممول دافع هذه الضريبة لا يتمتع بمقابل مباشر أو بمنفعة خاصة من جانب الدولة حين دفعه لها، وإن كان هذا لا ينفي أن الفرد قد يستفيد من الخدمات التي تقدمها الدولة بواسطة المرافق العامة المختلفة باعتباره فرداً في الجماعة، وليس باعتباره ممولاً للضرائب.

***الضريبة تمكن الدولة من تحقيق نفع عام:** إن الدولة لا تلتزم بتقديم خدمة معينة أو نفع خاص إلى المكلف بدفع الضريبة، بل أنها تحصل على حصيلة الضرائب لتمويل نفقاتها العامة في مختلف القطاعات، كالصحة، التعليم، الأمن، القضاء،... إلخ، محققة بذلك منافع عامة للمجتمع، بالإضافة إلى ذلك فقد أصبحت الضريبة تستخدم لتحقيق أغراض إقتصادية وإجتماعية، مثل استخدام الضريبة التصاعدية كوسيلة لإعادة توزيع الدخل والحد من التفاوت

1- يعقوب رويج، مرجع سابق، ص 25.

بين الطبقات، كما تفرض الضريبة الجمركية على الواردات لحماية الصناعة الوطنية، وقد تفرض الضرائب للحد من الإستهلاك وتشجيع الإدخار لتعبئة الفائض لأغراض التنمية الاقتصادية¹.

الفرع الثاني: الضبط الإداري

للدولة و من أجل التسيير الحسن لهيكلها و مؤسساتها و كذا الحفاظ على أمن المجتمع و حمايته اتخذت مجموعة اجراءات تكفلها سواء كان ذلك كضبط إداري عام أو ضبط إداري خاص.

أولاً: تعريف الضبط الإداري

1- الضبط لغةً: هو إلزام شيء ما و الحبس، أو فرض السيطرة عليه.

2- الضبط قانوناً: يشير مصطلح الضبط في القانون إلى اتخاذ الدولة لمجموعة من الإجراءات لغايات تحقيق أهداف سياسية في المجتمع.

الضبط الإداري فهو عملية إصدار الإدارة لمجموعة من الأوامر والتعليمات للمواطنين ترشدهم إلى وجوب القيام بعمل ما، أو الامتناع عنه، ويكون المغزى من هذه الأوامر والتعليمات دائماً الحفاظ على أمن المجتمع و حمايته من أي مخالفات قد تلحق الضرر بالنظام العام في المنطقة، وبعده الضبط الإداري أسلوباً وقائياً يتفادى المشاكل والخلافات والتجاوزات قبل وقوعها وكما يمنع اندلاع الفوضى، ويركز على عدة مجالات منها الأمنية والصحية والآداب العامة في مجتمع ما².

¹ - فاطمة بنادي، مرجع سابق، ص19.

² - خولة لوصيف، الضبط الإداري - السلطات والضوابط - مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2014-2015، ص6.

ثانياً: خصائص الضبط الإداري

يرتبط الضبط الإداري بشكل خاص بالسلطة التنفيذية فقط دون غيرها من السلطات، إذ يسعى الضبط الإداري إلى وقاية المجتمع من الفوضى والمشاكل وضمان عدم المساس بالنظام العام بعدة مميزات نذكر منها:

- أنه غير قابل للمساومة، فالقرارات الصادرة عن الضبط الإداري تكون انفرادية .
- يمتاز الضبط الإداري بامتلاكه سلطة تقديرية ذات نطاق واسع.
- تقتصر أهدافه على ضمان سير النظام العام وتحقيقه في مكان ما ولا يتعدى ذلك.
- يقيد الضبط الإداري بعض الحريات العامة.

ثالثاً: أهداف الضبط الإداري

يسعى الضبط الإداري إلى ضمان الحماية لأيّ مجتمع، من خلال منع المساس بالنظام العام السائد فيه، وتحقيق مجموعة من الأهداف، وهي:

1-الأمن العام

وهو الحفاظ على بقاء الأمن السائد في مجتمع أو دولة مستتباً دون زعزعة، وبالتالي تحقيق الأمن لدى المواطنين الذين يعيشون في ذلك المجتمع، ومن مظاهر تحقيق الأمن العام الحد من وقوع الجرائم ومنعها، وفرض العقوبات على الأفراد المتسببين بزعزعة الأمن.

2-الصحة العامة

تقع على عاتق السلطة التنفيذية المسؤولة عن الضبط الإداري مسؤولية الحفاظ على المجتمع خالياً من الأمراض المعدية ووقايته بشكل فعال منها، بغض النظر عن مصدر العدوى سواء أكان حيوانياً أم إنسانياً أم طبيعياً، لذلك تحرص دائماً على تمتع المواطنين بالصحة من خلال تنقية مصادر المياه والقضاء على الجراثيم والحفاظ على أنابيب نقل المياه نظيفة وغير ملوثة، وغيرها من الإجراءات الوقائية اللازمة لإيجاد مجتمع خالٍ من الأمراض.

3- السكنينة العامة

وهي تحقيق الهدوء في المناطق السكنينة والقضاء على مظاهر الإزعاج التي تقلق راحة المواطنين، ويُعتبر الهدوء والتمتع به من حق الفرد وخاصة في الأماكن العامة، وتتخلص الجهات الحكوميّة من مصادر الإزعاج وخاصة تلك التي تظهر ليلاً.

4- الآداب العامة

ويقصد بها منع أي تجاوز يمس بالأخلاق العامة ويخالف العادات والتقاليد السائدة في مجتمع ما، ومن أبرزها منع المساس بشرف أي مواطن، أو مس الحياء العام، ومن مظاهرها منع بث أي أفلام منافية للأخلاق والقيم، ومنع الكتب المسيئة للدين ككتاب الآيات الشيطانية "لسليمان رشدي" مثلاً¹.

رابعاً: أنواع الضبط الإداري

يقسم الضبط الإداري إلى نوعين:

1- الضبط العام:

ويهتم بالنظام العام، ويضم في بنوده مسؤوليّة الحفاظ على كل من الأمن والصحة والسكنينة والآداب العامة.

2- الضبط الخاص

و يعنى هذا النوع بالاهتمام والقيام ببعض الأنشطة التي تحافظ على بعض المواقع وتحميها من الضياع والتخريب والتدهور، ويشمل منع الصيد الجائر، حماية المقابر من الانتهاك، والحفاظ على المناطق الأثرية من التخريب والاعتداء عليها².

¹-نوال بن الشيخ، الضبط الإداري و أثره على الحريات العامة،كلية الحقوق و العلوم السياسية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة،سنة 2013 ، ص 11 .

²- خولة لوصيف، مرجع سابق، ص 8 .

²- نوال بن الشيخ، مرجع سابق، ص 12 .

خامسا: سلطات الضبط الإداري

1-سلطات الضبط العام

وهي السلطة التي تهتم بالحفاظ على النظام العام في مجتمع ما، ويمثل سلطات الضبط العام كل من رئيس الجمهورية أو الحاكم في تلك المنطقة.

2-سلطات الضبط الخاص

تتمثل سلطات الضبط الخاص بمجالات متعددة، وقد تتمثل هذه السلطة بوزير أو مدير عام أو شخص ذات منصب يحمله مسؤولية معينة².

سادسا: حدود ممارسة الضبط الإداري

يرى الغالبية بأن الضبط الإداري يقف عائقاً في وجه الحريات العامة، ويقيد حريات وحقوق المواطنين، وتصنف حدود ممارسة الضبط الإداري وفقاً للظروف التي يمر بها المجتمع وتكون على النحو التالي:

1-الظروف العادية

ويسود في حالات السلم ولكنه يضيق على الأفراد حرياتهم، ويفرض الرقابة وتطبيق قواعد الضبط الإداري على أكمل وجه لمنع المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم.

3-الظروف غير العادية

أو في حالات الطوارئ فتفرض السلطة التنفيذية مستويات الضبط الإداري إلى مستوى عالٍ بتقييد الحريات العامة، وتتبع السلطة كل الأساليب التي تمنحها القدرة على السيطرة على المجتمع وتسييره في الطريق السليم الشخصية الاعتبارية¹.

¹- خولة لوصيف، مرجع سابق، ص 10.

²- رفيق خاوي، استحداث سلطات الضبط الإقتصادي في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، سنة 2016/2017، ص 7.

المطلب الثاني: مجال الضبط الاقتصادي، كوجه جديد لتدخل الدولة

أول ظهور لمصطلح الضبط جاء نتيجةً للأزمة الاقتصادية التي عرفها العالم سنة 1929 و التظهور الكبير الذي سايره الاقتصاد العالمي، مما دفع برئيس الولايات المتحدة الأمريكية إلى ضرورة إيجاد آليات جديدة تعمل على رقابة السوق والسير الحسن للمنافسة بغية تقادي الوضعيات الاحتكارية ألا وهي السلطات الإدارية المستقلة².

من الناحية اللغوية الضبط هو مصطلح إنجليزي (Régulation) ومفاده: كل عمل رقابي مساري يسعى للحفاظ على وضعية معينة وذلك من خلال الإعتماد على مجموعة قواعد تحكم هذا المسار تصدر وتحفظ من طرف السلطة، أما من الناحية الاقتصادية، الضبط يساير مفهوم التحول من الدولة المحتكرة للاقتصاد إلى الدولة الضابطة للاقتصاد المكتفية بفرض قواعد اللعبة والسهر على حسن تطبيقها واحترامها وبالتالي تنصيب الدولة كحكم للعبة الاقتصادية الاجتماعية .

وبالرجوع إلى القانون الجزائري، نجد أنه تم استعمال مصطلح الضبط لأول مرة من قبل المشرع في القانون المتعلق بالأسعار لسنة 1989، وانتشر هذا المصطلح بتزايد إنشاء سلطات الضبط المتعارف عليها¹.

الفرع الأول: أشكال سلطات الضبط الاقتصادي

تتمتع السلطات الإدارية المستقلة في مجال الضبط بمجموعة من السلطات، تتمحور في الطابع الإداري والطابع القمعي .

¹ - حسين نداتي، آليات الضبط الإقتصادي في القانون الجزائري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في تخصص إدارة أعمال، جامعة خميس مليانة، الجزائر، ص 65.

أولاً: سلطات الضبط الاقتصادي ذات الطابع الإداري

1- السلطات التنظيمية

تمارس بعض السلطات الإدارية المستقلة دوراً هاماً في مجال التنظيم، وذلك في نطاق النشاطات الاقتصادية أو المجالات التقنية التي تتدخل فيها، ومنها مجلس النقد والقرض باعتباره جهاز الدولة المختص في تسيير سياسة القرض لأنه برلمان مصغر للبنوك والمؤسسات المالية يقوم بتقنين مجالات هامة جداً مثل تحديد القواعد المطبقة على البنوك والمؤسسات المالية أو حماية الزبائن ومؤسسات القرض وتحديد أهداف حجم القروض وتوزيعها وإصدار قرارات فردية ينفذ بها قانون النقد والقرض¹.

وتقوم لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة بمهمة وضع قواعد سوق البورصة بموجب الأنظمة واللوائح التي تصدرها، وبحقها في منح أو رفض منح التأشيرات و الإعتمادات وحماية المستثمرين في القيم المنقولة ولحسن سير سوق القيم المنقولة بكل شفافية .

2- السلطات الرقابية

بالرجوع إلى أحكام المادة 143 من قانون النقد والقرض نجد أن اللجنة المصرفية كونها سلطة إدارية مستقلة مكلفة بمراقبة حسن تطبيق القوانين والأنظمة التي تخضع لها البنوك والمؤسسات المالية².

3- السلطات الاستشارية

لدى بعض السلطات الإدارية المستقلة دور هام وفعال كونها تعد طرفاً استشارياً لدى السلطات التشريعية والتنفيذية فيما يخص تحضير مشاريع النصوص القانونية والتنظيمية التي لها علاقة بمجال المنافسة .

¹ - منى بن لطرش، السلطات الإدارية في المجال المصرفي كوجه جديد لدور الدولة، مجلة إدارة، العدد 42، لسنة 2000 .

² - حسين نداتي، مرجع سابق، ص 70 .

³ - رفيق خاوي، مرجع سابق، ص 14 .

وتجدر الإشارة هنا إلى أن مجلس المنافسة يرفع تقريراً سنوياً إلى رئيس الجمهورية إلى الهيئة التشريعية يحتوي على عناصر التحليل الخاصة بسيره ومجمل قراراته المتعلقة بالقضايا المدروسة، كما يتضمن تقدير درجة المنافسة في السوق و نجاعة إجراءات الحماية المكرسة في مجال المنافسة³.

ثانيا : سلطات الضبط الاقتصادي ذات الطابع الجزائي

وفقاً للمواد 153، 154 من قانون النقد والقرض، يمكن للجنة المصرفية أن تقوم بتوقيع الجزاء بعدة وسائل إجرائية حيث يمكنها القيام بالإجراءات الأولية الوقائية المتمثلة في الإنذار بتقديم التفسيرات بهدف تصحيح وضعية المؤسسة إذا أخلت بقواعد حسن سلوك المهنة، أو من خلال أمرها باتخاذ جميع التدابير التي من شأنها إعادة توازنها المالي وتصحيح أساليبها الإدارية¹.

وبموجب المادة 156 من نفس القانون يتسنى للجنة المصرفية إصدار عقوبات تتعدى الإنذار لتبلغ درجة إلغاء الإعتدال إذا خالف البنك أو المؤسسة المالية أحد الأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة بتسيير النشاط، أو من خلال تطبيق عقوبة مالية تكميلية أو عقوبة مالية فقط أو العقوبات التالية :

- المنع من ممارسة بعض الأعمال أو غيرها من تقييد في ممارسة النشاط ؛
- منع واحد أو أكثر من المقيمين على المؤسسة المعنية بممارسة صلاحياتها لمدة معينة؛
- إنهاء مهام واحد أو أكثر من المقيمين؛
- إمكانية تعيين مدير مؤقت .

¹ - حسين نداتي، مرجع سابق، ص 73.

وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 02-65 المؤرخ في 06 فيفري سنة 2002، المحدد لكيفيات منح السندات المنجمية وإجراءات ذلك، نجد أن السلطات الممنوحة للهيئات المنجمية تتمثل في عقوبات الإنذار، والتعليق أو سحب السند المنجمي من المستفيد منها.

الفرع الثاني : الدور الجديد للدولة خارج احتكار الحقل الإقتصادي

بادرت الجزائر بإدخال مجموعة من الإصلاحات الإقتصادية لمتطلبات الإقتصاد العالمي من خلال تبنيها مجموعة من القوانين اللبرالية الأكثر مرونة، التي تتماشى بدورها و الإتجاه الإقتصادي الجديد مما يعني الإستغناء عن احتكارها للقطاعات الإقتصادية ووصايتها المباشرة عن طريق الوزارات يدل على الإنتقال من الدولة المتدخلة إلى الدولة الضابطة .

فاقتصاد السوق مفاده ترك المجال للسوق دون أي تدخل من الناحية النظرية، إلا أنه من الناحية العملية يعني الغياب التام للدولة خاصة وأنها الضامن الوحيد للمصلحة العامة والنظام العام الإقتصادي وعلى هذا الأساس تم إعادة تكييف دور الدولة في سياق السوق من خلال خلق دور جديد لتدخل الدول خارج فكرة الإحتكار وذلك من خلال عملية الضبط " الدولة الضابطة " ¹ .

أولا : إعادة تكييف دور الدولة في سياق السوق

إن دور الدولة في الاقتصاد يختلف باختلاف النظام المتبع وبالتالي تختلف الآثار والنتائج المترتبة عن ذلك، فالانتقال بالمرافق العمومية من وضعيات الإحتكار إلى وضعيات المنافسة والسوق عرض الدولة إلى تحول جذري في مختلف وظائفها، هيكلها وأدوات ضبطها لاقتصادها والموازنة بين الظروف الإقتصادية و الإجتماعية.

¹ - ناصر لباد، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة إدارة، العدد 21، 2001، ص، ص 15 - 17 .

ثانيا : الوظائف الجديدة للدولة في سياق السوق

عكفت الدولة الجزائرية إلى ضرورة إعادة النظر في مكانتها على المستوى الداخلي والخارجي، انطلاقا من إعادة ضبط مجال تدخلها في الإقتصاد الوطني بتحرير النشاط الاقتصادي القائم على مبدأ المنافسة الحرة لتنظيم الحياة الاقتصادية .

فتم التفكير في الانتقال من الدولة المسيطرة إلى الدولة الضامنة، بالتخلي عن فكرة التسيير الإداري الممركز للسوق والانسحاب التدريجي من الحقل الاقتصادي حالة عملية تنظيم النشاط الاقتصادي لمبادئ و قواعد سوق تتسم بالمرونة إلى جانب إيجاد نظم قانونية تتماشى والتغيرات الداخلية والعالمية الجديدة .

ومن أهم المهام الجديدة للدولة يمكن تصنيفها كالآتي :

1- المهام التنظيمية

بالرغم من اتساع مجال الاستشارة إلا أن الدولة تبقى المحتكر الوحيد لسلطة التنظيم من خلال تحديد معايير وقواعد التأطير والضبط لمختلف مجالات المنافسة نتيجة انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي على أن تكلف هيئات سياسية تابعة للدولة (البرلمان والحكومة) بإعداد هذا النوع من القواعد بغية¹:

- إضفاء الشرعية على الإطار القانوني لتحرير المرافق العمومية الشبكية وضبطها.
- تحديد الخدمة العامة المضمونة بالنسبة للمرتفقين وطرق تمويلها.
- تحديد شروط الدخول إلى السوق بالنسبة للمتعاملين والمرتفقين.
- تحديد قواعد المنافسة بين المتعاملين العموميين والخواص.
- تحديد الإطار العام للضبط (مهام وصلاحيات سلطات الضبط وكذا طرق الطعن الإدارية والقضائية) .

¹ - ناصر لباد، مرجع سابق، ص 20.

2- مهمة تحديد المرفق العام :

يعد المرفق العام مهمة دائمة للدولة وذلك مهما كان شكل تسييره (تسيير مباشر ، تسيير مفوض ، امتياز) وهو معطى أساسي في التدخل العمومي ويبقى من مسؤولية الدولة نظرا للمبادئ التي تحكمه (ديمومة، مساواة وقابلية للتكيف) ¹.

3- مهمة حماية المستهلك :

إن انسحاب الدولة من الحقل الاقتصادي وفتحها للمتعاملين الخواص وبالتالي تعدد الفاعلين في السوق من شأنه المساس بمصالح المستهلك مما دفع بالدولة إلى ضرورة إيجاد آلية جديدة تساعد على حماية المستهلكين وذلك من اعتماد آلية دفاتر الشروط تتضمن مواصفات الخدمة العمومية .

4-مهمة تنظيم ومراقبة المنافسة

من خلال :

- تنظيم و تأطير عملية الخروج من وضعية .
- تنظيم وضمان دخول الغير إلى المنافسة .
- تحديد المؤسسات المؤهلة لتأطير السوق وآليات حماية المنافسة .

5- مهام تهيئة الإقليم وحماية البيئة

من خلال :

- إعطاء قيمة إضافية للشبكات والهياكل القاعدية بحيث تكون مدرجة ضمن المخططات التوجيهية لتهيئة الإقليم ومخططات شغل الأراضي.
- تطبيق النصوص القانونية المتعلقة بالبيئة.

¹ – W.laggoune .l'état dans la problématique du changement ,éléments de réflexion ,IDARA , n° 25, 2003, p 45 .

ثانيا : إعادة تكييف الإطار المؤسسي

إن تخلي الدولة عن النظام الاحتكاري وتبنيها لنظام المنافسة الحرة نتج عنه توزيع جديد لأدوار وظهور فاعلين جدد في إطار نظام مؤسسي جديد يتوافق والأدوار الجديدة للدولة¹.

1- الإطار المؤسسي والتوزيع الجديد للأدوار

أ- الإدارات المركزية :

تتجلى المهام الجديدة للإدارة المركزية في ظل السياق الاقتصادي الجديد فيما يلي :

* **وظيفة التشريع والتنظيم** : من خلال اقتراح القواعد العامة المؤطرة لمختلف النشاطات والقطاعات.

* **وظيفة التخطيط و إعداد السياسات العمومية** : وذلك بإعادة تكييف وملائمة النصوص القانونية المتعلقة بمهام الإدارات المركزية ، وتكييف الهياكل التنظيمية وموافقتها مع المهام الجديدة للدولة².

* **وظيفة الرقابة** : بالنظر إلى المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 03-57 المشار إليه مسبقاً نجد أن وزير التجارة مازال يمارس صلاحيات ضبط الأسواق وترقية المنافسة رغم تحويلها إلى مجلس المنافسة من خلال:

- اقتراح كل إجراء من شأنه تعزيز قواعد وشروط منافسة سليمة ونزيهة في سوق السلع والخدمات؛

- المساهمة في تطوير قانون المنافسة ؛

¹-انظر القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بالتهيئة العمرانية والتنمية المستدامة، ج ر، العدد 77 ، الصادرة في 15/12/2001، ص 18.

²- انظر المرسوم التنفيذي رقم 325-2000 المؤرخ في 25 أكتوبر 2000، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الموارد المائية، ج ر العدد 63.

- تنظيم وملاحظة السوق وتحليل هيكله ومعاينة الممارسات الغير شرعية الهادفة إلى إفساد المنافسة الحرة ؛

- العمل على الإطار المرجعي و إثرائه في ضبط المنافع العمومية .

* **وظيفة المحافظة على النظام العام الاقتصادي** : من خلال تحديد مضمون الخدمة العامة والضمانات الكفيلة بحماية المستهلك، فمثلاً يضطلع وزير التجارة في مجال السلع والخدمات وحماية المستهلك بما يلي¹ :

- تحديد شروط وضع السلع والخدمات رهن الاستهلاك في مجال الجودة والنظافة والأمن؛
- اقتراح كل الإجراءات المناسبة في إطار وضع نظام للعلامة وحماية العلامات التجارية؛
- المساهمة في إرساء قانون الاستهلاك وتطويره .

ب-سلطات الضبط الاقتصادي

من أهم مهام سلطات الضبط الاقتصادي نجد :

* ضمان مناقشة شفافة ونزيهة في السوق ؛

* تحكيم وفصل النزاعات بين المتعاملين ؛

* سلطة العقاب عن عدم احترام القواعد المحددة من قبل المشرع ؛

* حماية مصالح مختلف الفاعلين في السوق ؛

* حماية مصالح المستهلك .

وعليه لا يمكن الوصول إلى الفعالية المنتظرة من فتح المرافق العمومية على المنافسة إلا بإنشاء سلطات ضبط مستقلة وهي سلطات تتدخل بشكل مسبق في تنظيم شروط منافسة فعالية في قطاعات تتميز بخصائص تقنية واقتصادية معينة² .

¹ - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 02-253 السالف الذكر.

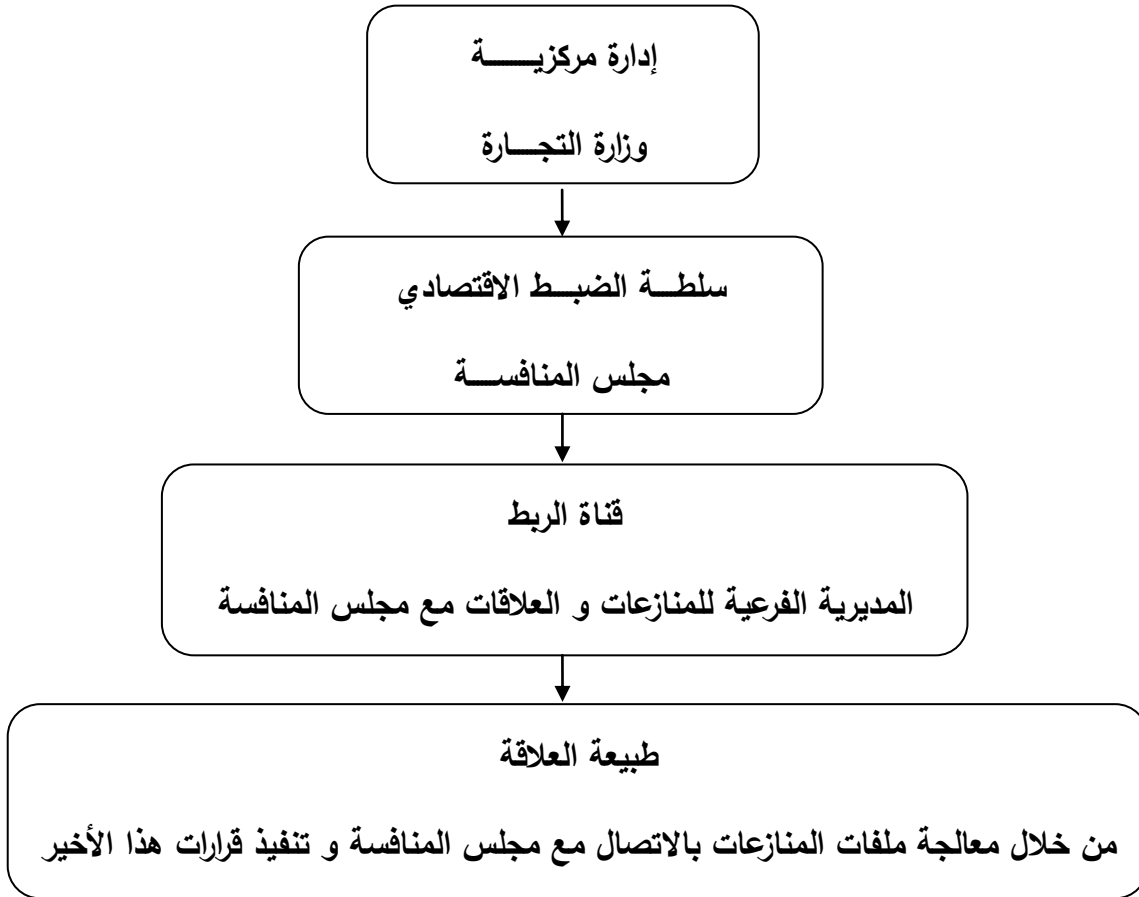
² - ناصر لباد، مرجع سابق، ص 22.

2-تنظيم العلاقات بين المؤسسات

بغية ضمان تناسق العلاقات بين الإدارات المركزية وسلطات الضبط لابتداء من خلق بيئة عمل تساعد على تحقيق التعايش فيما بينها وبالتالي تمكين جميع المتعاملين الاقتصاديين من الوصول إلى السوق والاستفادة من ميزات.

فالمناخ المؤسسي الجديد صادفه جملة من الإشكالات القانونية والوظيفية أهمها تداخل الاختصاص بين سلطات الضبط ومجلس المنافسة وعدم وضوح طبيعة العلاقة بينهم مما يستدعي تنظيم العلاقة في إطار مؤسسي¹.

* من حيث العلاقة بين الإدارة المركزية و سلطات الضبط
مثال ذلك :



¹-ناصر لباد، مرجع سابق، ص 23.

* من حيث علاقة مجلس المنافسة بسلطات الضبط

إذا كان تدخل سلطات الضبط يكون بالتنظيم و الرقابة المسبقة للمنافسة و ضمان الدخول التنافسي للسوق فإن تدخل مجلس المنافسة يكون بعدياً بالسهر على احترام تنافسية السوق و عدم الإخلال بقواعد المنافسة، غير أن الطابع الأفقي لصلاحيات مجلس المنافسة قد يؤدي أحيانا إلى تنازع في الاختصاص مع سلطات الضبط القطاعية¹.

لم يفصل المشرع الجزائري في هذه الإشكالية إلا بصفة محتشمة انطلاقا من تعديل المنافسة سنة 2003، حيث أقر بأسبقية اختصاص مجلس المنافسة بالنظر في القضايا مع إخطار سلطة الضبط المعنية لإبداء الرأي².

¹ - وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2006/2007، ص 133 .

² - حسين نداتي، مرجع سابق، ص 73.

خاتمة الفصل الثاني

من خلال دراستنا في هذا الفصل إستدركنا أن العقوبات المالية تستمد شرعيتها من القانون الطبيعي إذ تم تكريسها من طرف المجلس الدستوري الجزائري في العديد من قراراته، و تبعه في ذلك القاضي الإداري الجزائري، و بالتالي منح سلطة توقيع العقوبات للسلطة التنفيذية بصفة عامة، ناهيك عن سلطات الضبط الإداري و سلطات الضبط الإقتصادي كوجه جديد لتدخل الدولة في المجال الإقتصادي، من أجل إنتعاش الدخل العام للدولة و بالخصوص في استعمال آلية الضبط المتمثلة في الضرائب، و الرسوم في مختلف المجالات الإقتصادية.

خاتمة

من خلال دراستنا خلصنا من أن الجزاءات المالية التي تفرضها الإدارة العامة عند اقترافهم المخالفات الإدارية و تماثلهم في الأداءات اتجاه الإدارة فهي عقوبة لابدأ منها من جهة أداة رادعة و مقومة لسلوك الأفراد.

إذ تعتبر القاعدة القانونية عامة وملزمة و مجردة وتنظم سلوك اجتماعي، وحسب هذا المعنى الأخير أنها تنظم سلوك اجتماعي فإن فرض عقوبة مالية على مقترف المخالفة فهي تختص به و بذاته و شخصه و بالتالي، بقدر ما هي عقوبة بقدر ما هي ضمان لحقوق الغير أصحاب حسن النية أي أن العقوبة تبقى تجرم الفعل لا محل أو مكان الشخص المعنوي الذي ينتمون إليه مجموعة من الأفراد .

و كذا الشخص الطبيعي إذا كان كفيلا، أو متولي رقابة لأفراد عائلة، أو معوزين أو قصر، فالإكراه البدني يكون مانعا لحبس هذا الوكيل عن المساهمة في توفير الحاجيات التابعة له، حيث خلصنا كذلك إلى ما يلي :

- العقوبة المالية لها امتداد تاريخي خصوصا في الدين الإسلامي، إذ يعتبرها الفقهاء نوع من التعزير، حيث يجوز للحاكم أن يعزرر بالمال.

- كما أن دفع الفدية هو نوع من العقوبات المالية و الصوم و كذا الكفارات.

- أما في القانون الوضعي تعتبرها الدولة من أحد الإجراءات السيادية خصوصا في مجال الضرائب و الرسوم و المخالفات المرورية و مخالفات التعمير بصفة عامة، فهي الممول للخزينة العمومية.

- كما تعتبر العقوبات المالية أداة رادعة فعالة من حيث مساسها بحقوق الأفراد و إنقاص من ذمتهم المالية تجعلهم في تحسب و احتياط من عدم الوقوع في مخالفة تنقص من مداخيلهم.

- كما أن العقوبة المالية تجنب الإكراه المدني و ما توفره الدولة من إيواء بمراكز إعادة و إصلاح التربية، الفرد الجانح للجريمة أو المخالفة في توفر المال للدولة و تبقي الفرد لاستدراك أخطائه بطريقة طبيعية، فالمجتمع الذي ارتكب الخطأ فيه هو الذي يقوم بإصلاحه و بالتالي:

توصيات:

ما يمكن أن يكون محل لتوصيات لدراستنا و التي تتمثل في العقوبات المالية للإدارة العامة يجب أن يكون:

- محل توفير لأمن قانوني و المقصود به إيجاد ترسانة قانونية تسعى لردع المخالفين بصفة تلقائية خصوصا أن الدولة اتجهت إلى أعمال ما يسمى بالإدارة الإلكترونية فهذا الاقتطاع يجب أن يكون آليا و أنيا ضمن برامج حاسوب في شتى القطاعات و مختلف المرافق العمومية، وهذا تسهيلا لتحصيل المال العام بصفة أسرع و أوفر، خلافا لما هو موجود الآن في استدعاءات و ملفات تطالب الأفراد للعقوبات المالية .

- وضع نظام رقابة معزز يضع على عاتق الحكومة مسؤولية مراقبة توقيع العقوبات المالية.

- ضرورة وضع آلية معينة لإختيار القائمين على تنفيذ العقوبات المالية للإدارة العامة و أن يكونوا من الخبراء القادرين على فهم القانون و أهداف تلك العقوبات الإصلاحية بالدرجة الأولى.

قائمة المصادر

و المراجع

النصوص التشريعية:

أولاً : الدستور

-دستور 1996 المؤرخ في 28/11/1996 المعدل والمتمم لدستور 2016 المؤرخ في 06/03/2016 .

ثانياً : القوانين و المراسيم

-القانون رقم 20/01 المؤرخ في 12/12/2001، المتعلق بالتهيئة العمرانية و التنمية المستدامة، ج.ر العدد 77، الصادرة بتاريخ 15/12/2001 .

-الأمر 03/03 المؤرخ في 26/08/2003، المعدل و المتمم بالقانون رقم 10/17 المؤرخ في 11/10/2017 المتضمن بالنقد و القرض، ج.ر العدد 57، الصادرة في 12/10/2017.

-القانون رقم 21/01 المؤرخ في 22/12/2001، المتضمن قانون الإجراءات الجبائية .

-القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25/02/2007، المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، ج.ر العدد 21، الصادرة في 23/08/2008 .

- القانون رقم 58/75 المؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم، ج.ر العدد 78، الصادرة في 30/09/1975 .

- المرسوم التشريعي رقم 10/93 المؤرخ في 23/05/1993 المعدل و المتمم .

-المرسوم التنفيذي رقم 2000/325 المؤرخ في 25/10/2000، المتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الموارد المائية ، ج.ر العدد 63 .

الكتب :

- 1- أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، مصر، 1996.
- 2- حماد محمد شطا ، تطور وظيفة الدولة ، المرافق العامة ، الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1984.
- 3- الشوا محمد سامي، القانون الإداري الجزائري ، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996
- 4- عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، ضمانات مشروعية العقوبات الإدارية العامة ، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2008 .
- 5- عماد صوالحية ، الجزاءات الإدارية العامة ، مكتبة الوفاء القانونية ، الإسكندرية ، الطبعة الأولى، 2014 .
- 6- عمار بوضياف ،الوجيز في القانون الإداري ، دار ربحانة ، الجزائر ، 2001 .
- 7- عمار عوابدي ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري ، دار هومة ، الجزائر ، 1999 .
- 8- كنعان نواف ، القانون الإداري ، دار الثقافة، عمان،الأردن ، بدون سنة نشر.
- 9- محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على شرعية الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة،الإسكندرية،2000.
- 10- محمد حسن مرعى الجبوري ، سلطة الإدارة في فرض الجزاءات الجبائية و المالية في العقود الإدارية ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2014 .
- 11- محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2010 .
- 12- محمود حلمي ، موجز مبادئ القانون الإداري ، دار الفكر العربي ، مصر ، 1978
- 13- مصطفى أبو زيد فهمي، القانون الإداري، دار النشر الإسكندرية، مصر ، 1990.

- 14- منصور رحمانى، الوجيز في القانون الجنائي العام، دار العلوم للنشر و التوزيع، ط4
،عنابة ، سنة 2005.
- 15- منصور مجاجي، الضبط الإداري وحماية البيئة، كلية الحقوق، جامعة الدكتور يحي
فارس بالمدينة .
- 16- أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط7، سنة
2008.
- 17- عبدالعزيز خليفة، ضوابط العقوبات الإدارية العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة،
مصر، سنة 2008،
- 18- محمد سعيد رمضان البوطي ،محاضرات في الفقه المقارن ، دار الفكر، دمشق، سنة
2001 .
- 19- عبدالله صلاح الصاوي، ما لا يسع التاجر جهله، الطبعة الأولى، دار المسلم،
الرياض، سنة 2001 .
- 20- يوسف القرضاوي، فقه الزكاة، الإسكندرية، مصر، ج1، بدون سنة نشر ، ط 20.

رسائل جامعية

أولا : أطروحات الدكتوراه

- 1- محمد جمال عثمان جبريل، الترخيص الإداري (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية
الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، 1992 .
- 2- زين العابدين بن المالحي، النظام القانوني للسلطات الإدارية المستقلة -دراسة مقارنة-
كلية الحقوق، مذكرة لنيل شهادة دكتوراه، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان،
. 2016/2015 .

ثانيا : مذكرات الماجستير

1- وليد بوجملين، سلطات الضبط الاقتصادي في القانون الجزائري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع الدولة و المؤسسات العمومية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2006/2007.

ثالثا : مذكرات

- 1- ابتسام قرفي، النظام القانوني للعقوبة الإدارية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماستر، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، سنة 2013/2014.
- 2- رويح يعقوب أليات تحصيل الضرائب في ظل إصلاحات الجبائية الجديدة، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، 2012-2013.
- 3- نوال بن الشيخ، الضبط الإداري و أثره على الحريات العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، سنة 2013 .
- 4- عبد الغفار مصطفى عمران، الغرامة التهديدية في المادة الإدارية، مذكرة لنيل شهادة ماستر، جامعة زيان عاشور، الجلفة، سنة 2015/2016 .
- 5- بوبكر رحماني، القاضي الإداري و دوره في حماية حقوق الأفراد من تعسف الإدارة العامة، مذكرة لنيل شهادة ماستر، جامعة زيان عاشور، الجلفة، سنة 2016/2017.
- 6- الدين بن غولة، الجزاءات الإدارية العامة، مذكرة لنيل شهادة ماستر، جامعة غرداية، سنة 2014/2015.
- 7- فاطمة بنادي، عمليات التحصيل الضريبي، تقرير تربص لنيل شهادة ليسانس في العلوم الإقتصادية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2016-2017.
- 8- رفيق خاوي، استحداث سلطات الضبط الإقتصادي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، سنة 2016/2017 .

المقالات و المجلات

1- منى بن لطرش، السلطات الإدارية في المجال المصرفي كوجه جديد لدور الدولة، مجلة إدارة، العدد 42، لسنة 2000 .

2- ناصر لباد، السلطات الإدارية المستقلة، مجلة إدارة، عدد 21، لسنة 2001.

3- عبدالرحمان عزوي، العقوبة الإدارية سبيل قانوني للحد من سلبات الوصمة الإجتماعية للعقاب، مجلة العلوم القانونية و الإدارية، جامعة تلمسان الجزائر ، العدد رقم 6، لسنة 2008.

المراجع باللغة الفرنسية:

- 1- – MODERNE F., " Répression administrative et protection des libertés devant le juge constitutionnel : Les leçons du droit comparé ", In Mélange, CHAPUS R, Droit administratif, Montchrestien, 1992, Paris, p. 412 ; Voir aussi, DECOCQ E.,
- 2- « La dépénalisation du droit de la concurrence », RJC, N° spécial, (Où en est la dépénalisation dans la vie des affaire), N° 11, Novembre, 2001
- 3- W.laggoune .l'état dans la problématique du changement ,éléments de réflexion ,IDARA , n° 25, 2003,

المواقع الإلكترونية :

- <http://www.droit-dz.com/forum/threads/8453/>
- <http://sciencesjuridiques.ahlamontada.net/t90-topic>

الفهرس

الصفحة	فهرس محتويات الموضوع
01	مقدمة
06	الفصل الأول : الإطار المفاهيمي للإدارة العامة و العقوبات المالية التي تفرضها
06	المبحث الأول : مفهوم الإدارة العامة.....
06	المطلب الأول : تعريف الإدارة العامة.....
07	الفرع الأول : تعريف الإدارة العامة من حيث الأشخاص الخاضعين لها....
08	الفرع الثاني : تعريف الإدارة العامة من حيث النشاط.....
09	أولاً: تعريف القرارات.....
10	ثانياً: تعريف العقود.....
11	المطلب الثاني : تنظيم الإدارة العامة.....
11	الفرع الأول : المركزية.....
14	الفرع الثاني : اللامركزية.....
16	المبحث الثاني : العقوبات الإدارية التي تفرضها الإدارة.....
17	المطلب الأول : مفهوم العقوبات الإدارية.....
19	الفرع الأول : نشأة و تطور العقوبات الإدارية.....
22	الفرع الثاني : تعريف العقوبات الإدارية و ذاتيتها.....
30	المطلب الثاني : خصائص الجزاءات الإدارية.....
30	الفرع الأول : الجزاء الإداري توقعها سلطة إدارية عامة.....
32	الفرع الثاني : عمومية العقوبات الإدارية العامة.....
34	خاتمة الفصل الأول.....

الصفحة	فهرس محتويات الموضوع
36	الفصل الثاني : مشروعية العقوبات المالية و مجالات تطبيقاتها.....
36	المبحث الأول : مدى دستورية العقوبات المالية للإدارة العامة.....
37	المطلب الأول : مرحلة القول بعدم دستورية العقوبات المالية للإدارة العامة.....
38	الفرع الأول : تعارض الغرامات الإدارية مع مبدأ الحق في التقاضي.....
39	الفرع الثاني : تعارض الغرامات الإدارية مع حق الدفاع.....
41	المطلب الثاني : تكريس العقوبات المالية للإدارة العامة.....
41	الفرع الأول : مبررات القبول الجزئي للعقوبات المالية.....
42	الفرع الثاني : مرحلة إقرار دستورية العقوبات المالية للإدارة العامة.....
46	المبحث الثاني : مجالات تطبيق العقوبات المالية الإدارية.....
46	المطلب الأول : مجالات النشاط الإداري التقليدي.....
46	الفرع الأول : تحصيل الإيرادات السيادية.....
47	أولاً: الرسم
49	ثانياً: الضريبة.....
51	الفرع الثاني : الضبط الإداري.....
55	المطلب الثاني : مجال الضبط الإقتصادي كوجه جديد لتدخل الدولة.....
55	الفرع الأول : أشكال سلطات الضبط الإقتصادي.....
58	الفرع الثاني : الدور الجديد للدولة خارج احتكار الحقل الإقتصادي.....
65	ملخص الفصل الثاني.....
67	خاتمة.....
70	قائمة المصادر و المراجع.....
76	الفهرس.....