

عنوان الدرس: القانون الإداري

المقطع الأول: ماهية القانون الإداري

الكفاءات والأهداف التي يرمي إليها المقطع

- معرفة المتكون تعريف القانون الإداري
- معرفة المتكون مكان وتاريخ ومراحل نشأة القانون الإداري
- معرفة المتكون خصائص القانون الإداري التي تميزه عن غيره من القوانين
- معرفة المتكون مصادر القانون الإداري

الجمهور المستهدف:

- المتصرفين الذين يتراوح مستواهم ما بين حاصلين على شهادة الدراسات الجامعية التطبيقية والتاسعة أساسي، والذين يخضعون لتكوين مدته تسعة (9) أشهر من التكوين

المقطع الأول: ماهية القانون الإداري

مقدمة:

يعرف القانون بصفة عامة بأنه مجموعة القواعد القانونية السارية المفعول في زمن معين ومكان محدد (دولة)، والتي تنظم نشاط الأفراد فيما بينهما من جهة، وبين الأفراد والإدارة من جهة أخرى، والقانون يتفرع إلى فرعين قانون عام (كالقانون الدستوري، القانون الإداري، القانون الجنائي، القانون المالي...الخ)، وقانون خاص (كالقانون المدني، وقانون شؤون الأسرة، والقانون التجاري...الخ)، فالقانون الإداري يعتبر أحد فروع القانون العام فهو يحكم الإدارة العامة من حيث هيكلها ونشاطها.

أولاً: تعريف القانون الإداري:

يقصد بالقانون الإداري باعتباره فرعاً من فروع القانون العام مجموعة القواعد القانونية المتميزة والمختلفة عن قواعد القانون الخاص التي تحكم الإدارة العامة من حيث تنظيمها ونشاطها وأموالها وما يثيره هذا النشاط من منازعات، فهو قانون الإدارة العامة¹.

وقد عرف المشرع الجزائري الإدارة العامة مثلاً في المادة 14 من القانون رقم 90-02 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب كما يلي: "تعد مؤسسات وإدارات عمومية في مفهوم هذا القانون المؤسسات والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري، وكذلك الإدارات المركزية التابعة للدولة والولايات والبلديات"².

¹ - د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، سنة 2007، ص 17.

² - راجع المادة 14 من القانون 02/90 المؤرخ في 06-02-1990 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد رقم 6 ص 200.

أما الفقه فقد عرف الإدارة العامة استناداً إلى معيارين هما: معيار عضوي أو هيكلي، ومعيار وظيفي أو الموضوعي.

1) المعيار العضوي أو الهيكلي:

وفقاً لهذا المعيار يقصد بالإدارة العامة الأجهزة الإدارية أي السلطات الإدارية سواء كانت سلطات مركزية أو لامركزية، أي مجموع المرافق العمومية في الحياة اليومية بمختلف أوجهها الإدارية والاجتماعية والاقتصادية... الخ.

ومن أمثلة الأجهزة الإدارية السلطات الإدارية المركزية (رئيس الجمهورية، الوزير الأول، الوزراء....)، السلطات المحلية لنظام عدم التركيز (والي، رئيس الدائرة..)، والسلطات اللامركزية الإقليمية (رئيس المجلس الشعبي البلدي)، والسلطات اللامركزية المرفقية (مدير المؤسسة العمومية).

2) المعيار الوظيفي أو الموضوعي:

وفقاً لهذا المعيار يقصد بالإدارة العامة النشاط، أي النشاط الذي تباشره الأجهزة الإدارية في الدولة وغيرها من الأشخاص الإدارية من مركزية ولامركزية، وما تتمتع به هذه السلطات من امتيازات ووسائل بغية تحقيق المصلحة العامة.

لذا فقد قيل أن القانون الإداري هو قانون الإدارة العامة بمعناها العضوي أو الهيكلي، وقيل أيضاً أن القانون الإداري هو قانون الإدارة العامة بمعناها الموضوعي أو الوظيفي.

ويرى الفقه الحديث أنه لا يمكن تغليب معيار على حساب آخر لتعريف القانون الإداري فلا بد من الجمع بينهما - أي بين المعيار العضوي والوظيفي - للوصول إلى تعريف مانع وجامع للقانون الإداري، ووفقاً لهذا الرأي فإن القانون الإداري هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم الجهاز الإداري سواء من حيث بناءه هيكلياً أو من حيث نشاطه وأداء وظيفته.

فالقانون الإداري إذن هو مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على الأجهزة الإدارية وعلى نشاطها.

وحسب الأستاذ جين ريفيرو فإن القانون الإداري هو مجموعة القوانيين المتميزة عن القواعد القانون الخاص التي تحكم وتنظم النشاط الإداري للأشخاص العمومية.¹

ثانياً: نشأة القانون الإداري

تعتبر فرنسا مهد نشأة القانون الإداري حيث أجمعت مختلف الدراسات الفقهية أن القانون الإداري ظهر في فرنسا وهو مرتبط بتاريخها ونظام الحكم فيها. ونشأة القانون الإداري في فرنسا مرت بمراحل مختلفة على النحو التالي:

1) مرحلة نظام الإدارة القاضية أو الوزير القاضي:

لما قامت الثورة الفرنسية رأت السلطات الجديدة المنبثقة عنها أن المحاكم العادية قد تعرقل الإصلاحات التي تعترق الإدارة القيام بها وتحد من فعاليتها، فمن أجل تجنب ذلك قاموا بإسناد اختصاص الفصل في المنازعات الإدارية إلى الإدارة نفسها، أي أن تتولى الهيئات الإدارية بنفسها الفصل في المنازعات التي تكون طرفاً فيها، فكان الأفراد يلجأون إلى الملك أو الوزارة أو رؤساء الإدارات في الأقاليم مما يصيبهم من ضرر جراء أعمال الإدارة، وغالباً ما يكون الوزير هو الذي

¹ - ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول (التنظيم الإداري)، L.E. B.ED، الطبعة الثانية، سنة 2005، ص 13

يفصل في هذه الخصومات لذلك سمي هذا النظام بنظام الوزير القاضي، فلإدارة في هذا النظام كانت تجمع بين صفة الإدارة العامة العاملة والإدارة القضائية وصارت خصماً وحكماً في نفس الوقت.

(2) مرحلة نظام القضاء المحجوز أو المقيد:

بعد تزايد شكاوي المواطنين من عدم وجود جهة قضائية تفصل في منازعاتهم مع الإدارة بكل عدالة أنشاء نابليون مجلس الدولة في العام الثامن من قيام الثورة الفرنسية بمقتضى المادة 52 من دستور 22 فريمير كجهاز استشاري لدى السلطة المركزية ، كما أنشاء مجالس المحافظات أو العمالات.

لقد كان دور مجلس الدولة أثناء هذه المرحلة دوراً استشارياً يمد الحكومة بالأراء والاستشارات القانونية إذا ما طلب منه ذلك هذا من جهة، ومن جهة أخرى كان المجلس ينظر في المنازعات الإدارية دون أن تكون له السلطة الكاملة في إصدار الأحكام بشأنها، أي أن اختصاصه القضائي لم يكن كاملاً وإنما كان ناقصاً، حيث كان يقوم بدراسة الشكاوي فقط ويقترح الحلول المناسبة لها ثم يرفعها إلى رئيس الدولة لإقرارها أو رفضها، لهذا سميت هذه المرحلة بمرحلة القضاء المقيد.

أما مجالس المحافظات فقد كانت لها سلطة حقيقة لاتخاذ القرار إلا أن رئاستها كان يتولاها المحافظ، وكانت القرارات الصادرة عنها قابلة للطعن فيها أمام مجلس الدولة فلم يكن قضائها نهائياً.

(3) مرحلة القضاء المفوض:

بدأت هذه المرحلة بصدور قانون 24 ماي 1872 الذي منح مجلس الدولة سلطة البت النهائي في المنازعات الإدارية التي يتم رفعها أمامه، إذ لم تعد أحكام مجلس الدولة في حاجة إلى إقرار أو تصديق من السلطة الإدارية وإنما كانت هذه الأحكام نافذة بمجرد صدورها وواضح مجلس الدولة يملك حقاً سلطة قضائية كاملة غير منقوصة.

ولقد كان حكم محكمة التنازع الفرنسية حاسماً في إرساء قواعد القانون الإداري في قضية بلا نكو عام 1873 حين ذهبت المحكمة إلى انه في حالة عدم وجود نصوص خاصة فان مسؤولية الإدارة العامة عن الأضرار التي يحدثها عمالها للإفراد لا يمكن أن تحكمها ذات القواعد الموجودة في القانون المدني بل تحكمها قواعد خاصة ومغايرة، فأصبح يؤسس قراراته على روح القانون أحياناً وعلى مقتضيات العدالة أحياناً أخرى وعلى حسن سير المرفق العام أحياناً.

وهذا اكتمل نظام القضاء الإداري في فرنسا واحتل مكانة بجانب القضاء العادي واكتمل معه نظام الازدواجية القضائية بعد أن مر بمراحل مختلفة.¹

ثالثاً: خصائص القانون الإداري:

يتميز القانون الإداري بمجموعة الخصائص التي أضفت عليه طابعاً مميزاً وجعلت من قانوناً مستقلاً وله ذاتية خاصة، من هذه الخصائص انه حديث النشأة يتسم بالمرونة ودائم الحركة، وانه قانون غير مقنن ومن منشأ قضائي .

(1) القانون الإداري حديث النشأة:

¹ - طاهري حسن، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري - النشاط الإداري) دراسة مقارنة، دار الخلدونية ، الطبعة الأولى، سنة 2007، ص 16 ومايليها.

لم يبدأ القانون الإداري في التكوين إلا على يد مجلس الدولة الفرنسي بعدما أن أصبح قضاءً مفوضاً يملك سلطة القرار النهائي في الأحكام التي يصدرها، فمنذ ذلك الوقت ومنذ عام 1868 عمل مجلس الدولة على إقرار وإرساء دعائم القانون الإداري، وساعده في ذلك الفقه الفرنسي بأبحاثه.¹

(2) القانون الإداري قانون قضائي أساساً:

تعني هذه الخاصية أن نظريات القانون الإداري هي من ابتكار القضاء الإداري خاصة مجلس الدولة الفرنسي، وبما أن القانون الإداري حديث النشأة فإن القضاء الإداري يجد نفسه في حاجة إلى قواعد قانونية يحكم على أساسها في النزاع المعروض عليه ومن ثم يجب عليه أن يجتهد ويبتكر النظريات القانونية لإيجاد الحلول للمنازعات المرفوعة أمامه. فمن بين النظريات التي ابتكرها القضاء الإداري خاصة مجلس الدولة حسب الأستاذ أندري دي لوبادير نظرية مسؤولية الإدارة نظرية السلطة الضبطية... الخ.

(3) القانون الإداري قانون غير مقنن:

تعني هذا الخاصية أن القانون الإداري غير مقنن في مجموعة واحدة مثل القانون المدني والقانون التجاري... الخ. إلا أن عدم تقنين القانون الإداري في مجموعة واحدة لا ينفي وجود التقنين الجزئي لبعض موضوعات وقواعد القانون الإداري، حيث توجد بعض التقنيات الجزئية مثل قانون الوظيفة العمومية، وقانون الصفقات العمومية... الخ.

(4) القانون الإداري دائم وسريع التطور:

يمتاز القانون الإداري بأنه قانون يتطور بسرعة متأثراً بتطور الظروف المحيطة والمتحكمة بالإدارة العامة فالقانون الإداري قانون شديد الحساسية للتطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة فهو سريع التلاؤم مع التطورات المختلفة.²

رابعاً: مصادر القانون الإداري

إن مصادر القانون الإداري لا تختلف في جوهرها عن مصادر القانون بوجه عام بغض النظر عن اختلاف فروعه، وبالتالي تتمثل مصادر القانون الإداري في التشريع، والعرف والقضاء والمبادئ العامة للقانون، والفقه.

(1) التشريع:

يقصد بالتشريع كأحد مصادر القانون الإداري مجموع النصوص الرسمية على اختلاف درجاتها وقوتها والجهة التي صدرت عنها والتي تخص الإدارة العامة في تنظيمها ونشاطها وأموالها وموظفيها ومنازعاتها.³

إن مصطلح التشريع يشمل الدستور، والمعاهدات والقانون العادي والقانون الفرعي (المراسم اللوائح أو القرارات التنظيمية).

¹ - طاهري حسن، نفس المرجع، ص 20.

² - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 60 و 61.

³ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 95.

يقصد بالدستور والذي يسمى كذلك بالقانون الأساسي مجموعة القواعد القانونية التي تتضمنها الوثيقة الدستورية الصادرة عن السلطة التأسيسية (الشعب) والتي تبين نظام الحكم وتنظيم السلطات واختصاصاتها بالإضافة إلى حقوق وواجبات الأفراد.

أما المعاهدات هي اتفاق يبرم بين الدول أو بين دولة ومنظمة دولية بهدف إحداث آثار قانونية في علاقاتهم المتبادلة فالمعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية تسمى على القانون طبقا للمادة 132 من دستور 1996.¹

أما القانون العادي أو التشريع العادي: فهو مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية (البرلمان) في مجال اختصاصها.

ويقصد بالقانون الفرعي التشريع الذي يصدر عن السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية والوزير الأول)، والذي يشمل واللوائح والقرارات الوزارية والولائية والبلدية والمراسيم، مراسيم رئاسية تصدر من رئيس الجمهورية مراسيم تنفيذية تصدر من الوزير الأول.

ومن أمثلة التشريعات التي تلعب دورا هاما في تنظيم الإدارة العامة الجزائرية والتي تشكل في نفس الوقت مصدرا أساسيا للقانون الإداري في الجزائر:

- القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتضمن قانون البلدية.
- القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتضمن قانون الولاية.
- القانون رقم 11/91 المؤرخ في 27/04/1991 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية.
- القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30/05/1998 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه.

*تعريف القانون العضوي:

وهو عبارة عن مجموعة القواعد القانونية التي تصدر في شكل قانون من البرلمان في المواضيع و المجالات المحددة على سبيل الحصر في الدستور، يصدر وفق إجراءات خاصة تختلف عن إجراءات اصدر القانون العادي فهو يوجد في مرتبة ادني من الدستور وأعلى من القانون العادي.

واهم ما يميز القانون العادي عن القانون العضوي

أ) يتم التصويت على القانون العضوي بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني وأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء مجلس الأمة، فحين أن القانون العادي يصوت عليه بالأغلبية البسيطة فقط
ب) إيداء المجلس الدستوري راية في القانون العضوي وجوبي قبل أصدره بخلاف القانون العادي.

- المرسوم التنفيذي رقم 04/08 المؤرخ في 19/01/2008 المتضمن القانون الأساسي للموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة في المؤسسات والإدارات العمومية.

- الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

¹ - انظر المادة 132 من دستور الجزائر لسنة 1996 المعدل في نوفمبر 2008

* تعريف الأمر

وهو مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن رئيس الجمهورية عند غياب البرلمان أو بين دورتي البرلمان بالأوامر يمارس رئيس الجمهورية سلطة التشريع التي هي أصلاً من اختصاص البرلمان

(2) المبادئ العامة للقانون:

تعتبر المبادئ العامة للقانون من المصادر الرسمية غير المكتوبة للقانون الإداري، والتي يقصد بها حسب الأستاذ عمار عوابدي مجموعة القواعد القانونية التي ترسخت في ضمير الأمة القانوني يتم اكتشافها بواسطة القضاء ويعلنها هذا الأخير في أحكامه فنكتسب قوة إلزامية وتصبح بذلك مصدراً من مصادر المشروعية.

ومن أمثلة المبادئ العامة للقانون التي أقرها القضاء الفرنسي مبدأ المساواة أمام القانون مبدأ المساواة أمام الضرائب مبدأ المساواة أمام الوظائف العامة... الخ¹

(3) القضاء الإداري:

يقوم القاضي الإداري الذي يبيت في المسائل الإدارية بدور هام في مجال القانون الإداري فهو الذي يفسر النص الغامض ويوفق بين النصوص المتعارضة ويقيس عند عدم وجود النص فيقصد بالقضاء الإداري كمصدر للقانون الإداري مجموع المبادئ أو القواعد التي تصدرها محاكم القضاء الإداري والتي يتم استنباطها أو استخلاصها من النصوص القانونية إن وجدت أو أنشأها بواسطة هذه الأحكام.

(4) الفقه:

يقصد بالفقه استنباط المبادئ والقواعد القانونية بالطرق العلمية بواسطة الفقهاء والفقهاء هم علماء القانون، والفقه لا يعتبر مصدراً رسمياً للقانون الإداري وإنما هو مجرد مصدر تفسر

(5) العرف:

يقصد بالعرف ما جرى عليه العمل من جانب السلطة الإدارية في مباشرة صلاحياتها الإدارية بشكل متواتر وعلى نحو يمثل قاعدة ملزمة واجبة الإتياع. إن إتياع السلطة الإدارية لنمط معين من السلوك بشأن عمل معين بوتيرة واحدة وبشكل منتظم خلال مدة زمنية معينة مع الشعور بالإلزام ينشئ قاعدة قانونية عرفية، وهو ما أكدته القضاء الإداري في كثير من المنازعات.²

ملخص المقطع الأول:

يعرف القانون الإداري بأنه هو مجموعة القواعد القانونية التي تطبق على الأجهزة الإدارية وعلى نشاطها.

¹ - عمار عوابدي، القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1990، ص 101 ومايليها.

² - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 87 ومايليها.

حيث تعتبر فرنسا مهد نشأة القانون الإداري حيث أجمعت مختلف الدراسات الفقهية أن القانون الإداري ظهر في فرنسا وهو مرتبط بتاريخها ونظام الحكم فيها، ونشأة القانون الإداري في فرنسا مرت بمراحل ثلاث هي مرحلة نظام الإدارة القاضية أو الوزير القاضي ثم مرحلة نظام القضاء المحجوز أو المقيد ومرحلة القضاء المفوض.

وللقانون الإداري خصائص تميزه عن غيره من القوانين من هذه الخصائص انه حديث النشأة يتسم بالمرونة ودائم الحركة، وانه قانون غير مقنن ومن منشأ قضائي .

كما أن للقانون الإداري مصادر كغيره من القوانين تتمثل في التشريع بمفهومه الواسع، والمبادئ العامة للقانون، والقضاء الإداري، والفقه، والعرف.

المقطع الثاني: المبادئ الأساسية للقانون الإداري

الكفاءات والأهداف التي يرمي إليها المقطع

- معرفة المتكون المبادئ الأساسية للقانون الإداري
- معرفة المتكون معنى مبدأ المشروعية ومصادره
- معرفة المتكون الاستثناءات الوارد على مبدأ المشروعية
- معرفة المتكون معنى مبدأ المساواة أمام القانون
- معرفة المتكون المبادئ المتفرعة عن مبدأ المساواة أمام القانون
- معرفة المتكون المبادئ المتفرعة عن مبدأ المساواة أمام القانون
-

المقطع الثاني: المبادئ الأساسية للقانون الإداري

لقانون الإداري كغيره من القوانين مجموعة من المبادئ أساسها وأهمها مبدأ المشروعية ومبدأ المساواة أمام القانون.

أولاً: مبدأ المشروعية

(1) تعريف مبدأ المشروعية:

يقصد بمبدأ المشروعية الخضوع التام للتشريع بمعناه الواسع سواء من الأفراد أو من جانب سلطات الدولة بما فيها السلطة العامة بكل هيئاتها واجهزاتها.

ويعد مبدأ المشروعية احد أهم مبادئ القانون على الإطلاق لأنه يمثل الضابط العام للدولة في علاقاتها المختلفة مع الأفراد فلا يجوز لها طبقاً لمبدأ أن تأتي سلوكاً مخالفاً للقانون بإصدار قرار غير مشروع.

ويمثل مبدأ المشروعية من جهة أخرى صمام أمان بالنسبة لحقوق وحرريات الأفراد ضد تعسف السلطة العامة، فهو الحصن الذي يكفل صيانتها وحمايتها من كل اعتداء.¹

(2) شروط تطبيق مبدأ المشروعية

¹ - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، سنة 2009، ص 8 و9.

إن تجسيد تطبيق مبدأ المشروعية على أرض الواقع يتطلب توافر ثلاث شروط ينجم عن تخلف احدها غيابه وبالتالي اختفاء مظاهر الدولة القانونية القائمة على مبدأ المشروعية وهذه الشروط هي:

(أ) الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات:

يقصد بمبدأ الفصل بين السلطات توزيع السلطات الأساسية في الدولة (السلطة التنفيذية، والسلطة القضائية، والسلطة التشريعية) على هيئات مختلفة بحيث لا يجب أن تتركز هذه السلطات في هيئة واحدة لأن اجتماع السلطات الثلاثة في يد هيئة واحدة قد يترتب لا محالة إلى حدوث انتهاكات وتعسف.

لهذا فإن تعدد السلطات في الدولة كفيل بإحداث نوع من الرقابة على كل سلطة حتى لا تنفرد بالقرار بما يؤدي في النهاية إلى احترام مبدأ المشروعية.

(ب) التحديد الدقيق لاختصاصات الإدارة:

أي أن تكون اختصاصات وصلاحيات السلطة الإدارية أو التنفيذية واضحة ومحددة باعتبارها الأكثر السلطات في الدولة احتكاكا بالافراد وأكثرها من حيث عدد الأعوان العموميين التابعين لها وأكثرها أيضا من حيث الهياكل الإدارية التابعة لها والتي في علاقة دائمة بخدمة الأفراد. وتبعاً لذلك فإن مبدأ المشروعية يوجب ضبط الإدارة باختصاص معين فيلزمها بالقيام بأعمال معينة ضمن إطار محدد، لأن تحديد اختصاص الجهات الإدارية المختلفة المركزية والإقليمية والمرفقية يوفر المناخ المناسب والأرضية الملائمة والمناسبة لإعمال وتجسيد مبدأ المشروعية.

(ج) وجود رقابة قضائية فعالة:

يتطلب تطبيق مبدأ المشروعية وجود سلطة قضائية تتولى توقيع الجزاء على المخالفين للقانون بما فيها السلطة الإدارية في حال ثبوت قيامها بمخالفة أو خرق القانون فالرقابة القضائية تعتبر الدرع الواقي لمبدأ المشروعية لأنه هي التي تحفظ مكانته وهيئته وتفرض خضوع الجميع له.¹

(3) مصادر مبدأ المشروعية:

إن مصادر مبدأ المشروعية هي نفسها مصادر القانون الإداري السابق ذكرها وهي للتنكير تقسم إلى مصادر مكتوبة ومصادر غير مكتوبة

(أ) المصادر المكتوبة

تتمثل في الدستور أو القانون الأساسي، والمعاهدات، والقانون العادي، والقانون الفرعي (التنظيمات واللوائح والقرارات).

(ب) المصادر غير المكتوبة

تتمثل في العرف والمبادئ العامة للقانون.

(4) نطاق وحدود مبدأ المشروعية أو الاستثناءات الوارد على مبدأ المشروعية.

يقصد بحدود مبدأ المشروعية أو الاستثناءات الواردة على مبدأ المشروعية الحالات التي يجوز فيها للإدارة الخروج ومخالفة وخرق القانون دون أن يشكل ذلك انتهاكا لمبدأ المشروعية أو القانون.

وتتحصّر تلك الحالات في السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة في مواضيع وحالات معينة، والظروف الاستثنائية التي تخول للإدارة أحقية إصدار بعض القرارات للمحافظة على النظام العام،

¹ - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية المرجع السابق، ص 14 ومايليها.

وأعمال السيادة أو الحكومة التي تحصن بعض القرارات من الرقابة القضائية نظرا لصلتها بالمصلحة العامة للدولة.

(أ) السلطة التقديرية:

يقصد بالسلطة التقديرية الحالة التي يترك القانون للإدارة حرية تقدير الظرف وتكييف الوقائع المعروضة أمامها ولا يلزمها بإصدار قرار محدد خلال مدة معينة، ومن أمثلتها تمتع الإدارة بقدر من الحرية فيما يخص ترقية الموظف وذلك بتحديد الموظف الذي يستحق الترقية بالنظر إلى قدراته ومؤهلاته ومدى التزامه الوظيفية، كما تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في توقيع العقوبات التأديبية وتكييف الأخطاء الوظيفية.¹

(ب) الظروف الاستثنائية:

لقد خول الدستور لرئيس الجمهورية صلاحية الحفاظ على امن الدولة ومن اجل ذلك خول له بموجب سلطاته الدستورية اتخاذ التدابير والإجراءات في مجال الضبط الإداري. وتتمثل الظروف الاستثنائية على سبيل المثال حدوث الفيضانات والبراكين وانتشار الأمراض الخطيرة والأوبئة والحروب... الخ. ومن أهم الوسائل والإجراءات القانونية التي خول الدستور الجزائري لرئيس الجمهورية لمواجهة تلك الظروف الاستثنائية إعلان خالة الحرب والحصار والطوارئ والحالة الاستثنائية.

(ج) أعمال السادة أو الحكومة:

أعمال السيادة أو عمال الحكومة هي بعض الأعمال التي تقوم بها الإدارة المركزية (الحكومة) استنادا إلى باعث سياسي والتي لا تخضع لرقابة القضاء² نظرا لطبيعتها الخاصة مثالها إبرام المعاهدات... الخ.

ثانياً: مبدأ المساواة أمام القانون

1) تعريف مبدأ المساواة أمام القانون

يعني مبدأ المساواة أمام القانون تساوي جميع الأفراد في الحقوق والالتزامات، فهذا المبدأ أصبح يمثل حقا من حقوق الإنسان نصت عليه المادة الأولى والسابعة من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بتاريخ أول ديسمبر من سنة 1948 كما أصبح حقا دستوريا أعلنت عنه مختلف الدساتير المتعاقبة التي عرفتها الجزائر.

2) المبادئ الفرعية لمبدأ المساواة أمام القانون

تترتب عن مبدأ المساواة مبادئ فرعية أهمها

(أ) مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة

يعني هذا المبدأ حق الأفراد بالالتحاق بالوظائف العامة إذ لا يجوز من حيث الأصل فرض شروط تتعلق بالجنس أو اللون أو العقيدة للاستفادة من وظيفة معينة

غير أن التمتع بهذا لا يمنع المشرع من أن يضبط الالتحاق بالوظائف بشروط محددة تتعلق بالحالة السياسية والسن وحسن السيرة والسلوك وغيرها

(ب) مبدأ المساواة أمام المرفق العمومي

¹ - عمار بوضياف، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية المرجع السابق، ص 35 ومايليها.
² - د. محمد الصغير بلعلي، الوجيز في المنازعة الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2002. ص 20.

يقتضي هذا المبدأ وجوب معاملة المرفق لكل المنفعين في الحقوق والالتزامات معاملة واحدة دون تفضيل البعض على البعض الآخر لأسباب تتعلق بالجنس أو اللون أو الحالة المالية وغيرها (ت) مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة

يعني هذا المبدأ مساواة الأفراد أمام الالتزامات والأعباء التي تفرضها القوانين مثل المساواة أمام أعباء الخدمة الوطنية والمساواة في الخدمة المدنية والمساواة أمام الأعباء الجبائية والضريبية.

ملخص المقطع الثاني

تتمثل المبادئ الأساسية للقانون الإداري في مبدئين هما مبدأ المشروعية ومبدأ المساواة أمام القانون.

يقصد بمبدأ المشروعية الخضوع التام للتشريع بمعناه الواسع سواء من الأفراد أو من جانب سلطات الدولة بما فيها السلطة العامة بكل هيئاتها واجهزاتها ويشترط في تطبيق مبدأ المشروعية توافر الشروط التالية وهي الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، والتحديد الدقيق لاختصاصات الإدارة، وجود رقابة قضائية فعالة ولمبدأ المشروعية نوعين من المصادر مصادر مكتوبة تتمثل في التشريع بمفهومه الواسع ومصادر غير مكتوبة تتمثل في العرف والمبادئ العامة للقانون.

غير أن تطبيق وإعمال مبدأ المشروعية ترد عليه بعض الاستثناءات تخول للإدارة حق الخروج عليه ومخالفته تتمثل في السلطة التقديرية للإدارة والظروف الاستثنائية، وأعمال السيادة أو الحكومة.

أما مبدأ المساواة أمام القانون فيعني تساوي جميع الأفراد في الحقوق والالتزامات، وهذا المبدأ تنفرع عنه مجموعة من المبادئ الفرعية هي مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العامة ومبدأ المساواة أمام المرفق العمومي ومبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

المقطع الثالث: التنظيم أو النظام الإداري في الجزائر

الكفاءات التي يجب على المتكون الوصول إليها

- معرفة المتكون مفهوم الأشخاص المعنوية أو الاعتبارية
- معرفة المتكون أنواع الأشخاص المعنوية في الجزائر
- معرفة المتكون مفهوم المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية
- معرفة المتكون هيئات المركزية الإدارية في الجزائر وهيئات اللامركزية الإدارية

أولاً: الأشخاص المعنوية أو الاعتبارية

(1) تعريف الشخص المعنوي:

الشخص المعنوي هو مجموعة من الأشخاص (أفراد) أو مجموعة أموال (أشياء) تجتمع وتتكاثر وتتعاون لتحقيق غرض وهدف مشروع بعد اكتساب الشخصية المعنوية أو القانونية. ويقصد بالشخصية المعنوية أو القانونية القدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات.¹

(2) نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية

¹ - طاهري حسن، المرجع السابق، ص 31.

يترتب على منح الشخصية المعنوية أو القانونية لأي كيان أو مجموعة أشخاص مجموعة من النتائج حصرتها المادة 50 من القانون المدني الجزائري أهمها:

- الاستقلال الإداري والمالي
- حق التقاضي.

3) أنواع الأشخاص المعنوية في الجزائر

تقسم الأشخاص المعنوية في الجزائر إلى:

(أ) أشخاص معنوية خاصة: تحكمها قواعد القانون الخاص (مثل الشركات التجارية والجمعيات الخاصة...) عادة ما تنشأ بمبادرة من الأفراد ويكون الانتماء إليها اختياريا.

(ب) أشخاص معنوية عامة تحكمها قواعد القانون العام (مثل الدولة والولاية والبلدية والمؤسسة العمومي...) وهي التي همنا في دراستنا الحالية.¹

4) الأشخاص المعنوية العامة في الجزائر:

تنقسم الأشخاص المعنوية العامة في الجزائر إلى نوعين:

(أ) الأشخاص المعنوية الإقليمية:

هي طبقا للمادة 40 من القانون المدني: الدولة، الولاية، البلدية.

(ب) الأشخاص المعنوية المرفقية

المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والتي تنقسم المؤسسات العامة الوطنية التي تحدثها الدولة وتشرف على سيرها ونشاطها يتجاوز إقليم الولاية والبلدية والواحدة، والمؤسسات المحلية والإقليمية التي تنشأ بقرار أو مداولة من الهيئات المحلية الولائية أو البلدية.

ثانياً: الأسس العامة للتنظيم الإداري

يأخذ التنظيم الإداري في الدول المعاصرة بصفة عامة والجزائر بصفة خاصة وجهان وصورتان هي المركزية الإدارية، واللامركزية الإدارية.

1) المركزية الإدارية:

1-1) تعريف المركزية الإدارية

تعني حصر الوظيفة الإدارية داخل الدولة في يد سلطة واحدة مركزية متواجدة في العاصمة (رئيس الدولة، الوزير الأول والوزراء، الهيئات الوطنية الأخرى) لها ممثلين عنها في الأقاليم (الولايات) يخضعون لها من حيث السلطة الرئاسية.

1-2) أركان المركزية الإدارية:

لها ركنان هما تركيز الوظيفة الإدارية والخضوع للسلطة الرئاسية.

(أ) تركيز الوظيفة الإدارية:

وتعني حصر النشاط الإداري وجمعه بيد الدولة بمفهومها الضيق أي بيد السلطة السياسية.

(ب) الخضوع للسلطة الرئاسية:

أو ما يعرف بالسلم الإداري وهو الركن الأساسي للمركزية الإدارية والسلطة الرئاسية هي العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسته النشاط الإداري.

¹ - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 102.

- ب- أ) مظاهر السلطة الرئاسية: تتجسد السلطة الرئاسية في:
- سلطات الرئيس تجاه شخص المرؤوس: وأهمها سلطة التعيين، سلطة العزل، سلطة الترقية والتأديب.
 - سلطات الرئيس تجاه أعمال المرؤوس: وتتمثل في:
 - * سلطة الرقابة السابقة: وذلك بتوجيه الأوامر والتعليمات.
 - * سلطة الرقابة اللاحقة: عن طريق التعقيب أما بالتصديق أو التعديل أو الإلغاء عمل المرؤوس.
 - * الحلول: كحلول الوالي محل رئيس البلدية في حالة امتناعه عن أداء مهامه.¹

1-3) صور المركزية الإدارية:

تتمثل في التركيز الإداري، وعدم التركيز الإداري.

أ) التركيز الإداري:

وهو الصورة القديمة للمركزية الإدارية وتقتضي حصر وجمع كل مظاهر النشاط الإداري بيد الوزراء في العاصمة ويكون دور ممثليهم في الأقاليم مجرد تنفيذ التعليمات والأوامر.

ب) عدم التركيز الإداري:

هذه الصورة كانت نتيجة اتساع مجالات النشاط الإداري في الدولة وما قد ينجر عنه من تأخر وبطء في انجاز العمل الإداري ويقوم عدم التركيز الإداري على أساس فكرة التفويض أي أن تعهد السلطات المركزية ببعض صلاحياتها واختصاصاتها إلى كبار الموظفين في الأقاليم دون منحهم الاستقلال القانوني ومن أمثلتها في النظام الإداري الجزائري الدائرة.²

1-4) تقدير المركزية الإدارية:

أ) مزاياها:

- من الناحية السياسية: دعم الوحدة الوطنية للدولة سياسياً ودستورياً من خلال الإشراف العام على الوظيفة الإدارية والسياسية.
- من الناحية الإدارية: تؤدي المركزية الإدارية إلى استقرار ووضوح الإجراءات والمعاملات الإدارية والتقليص من البيروقراطية.
- من الناحية الاجتماعية: تحقق العدالة والمساواة بين جميع المواطنين في الدولة.
- من الناحية الاقتصادية: تؤدي إلى الإقلال من الإنفاق العام وتقليصه.

ب) عيوبها:

- تؤدي إلى زيادة نمو ظاهرة البيروقراطية.

¹ - د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 155 ومايليها.
² - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 105، طاهري حسن، المرجع السابق، ص 37 ومايليها.

- تحد من مبدأ الديمقراطية الإدارية.¹

(2) اللامركزية الإدارية:

هي نظام إداري يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية وبين هيئات إدارية إقليمية أو مصلحة مستقلة قانوناً عن الإدارة المركزية.²

(1-2) أركان اللامركزية الإدارية

(أ) وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية.
(ب) إنشاء أجهزة إدارية محلية منتخبة ومستقلة لإدارة تلك المصالح.
(ت) خضوع تلك الأجهزة عند إدارتها لتلك المصالح لرقابة الإدارة المركزية أو ما يعرف بالرقابة الوصائية

ت- (أ) مجال الرقابة الوصائية:

تنصب رقابة الإدارة المركزية على الهيئات اللامركزية على مايلي:
- على هيئات ومجالس الإدارة اللامركزية: كحق الإدارة المركزية في إيقاف وحل المجلس البلدي والولائي.
- على أشخاص وأعضاء تلك الهيئات: كالتوقيف والعزل والإقالة.
- على الأعمال والتصرفات الصادرة عن الإدارة اللامركزية: كالمصادقة والإلغاء والتعديل والحلول.³

(2-2) صور اللامركزية الإدارية:

لها صورتان هما اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية

(أ) اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلية):

وتتجسد بمنح جزء من إقليم الدولة الشخصية المعنوية والاستقلال المالي وسلطة تسيير وإدارة المرافق المحلية مثل البلدية والولاية.
(ب) اللامركزية المرفقية:

تتجسد في منح مرفق عام معين كالتعليم والنقل مثلاً الشخصية المعنوية ليصبح مستقلاً عن السلطة المركزية في أداء وظيفته.⁴

(3-2) تقدير اللامركزية الإدارية

(أ) مزاياها:

- من الناحية السياسية:
تمثل اللامركزية الإدارية مجالاً حقيقياً لترقية ممارسة الديمقراطية والحريات العامة.
- من الناحية الإدارية:

¹ - طاهري حسن، المرجع السابق، ص 39 ومايليها.

² - د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 170.

³ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 173 ومايليها.

⁴ - احمد محبو ترجمة محمد عرب صاصيلا، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الرابعة، سنة 2006، ص 108. وعمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 182 ومايليها.

تخفف العبء عن الإدارة المركزية، وتؤدي إلى تحسين الوظيفة الإدارية، وتجنب البط والروتين

- من الناحية الاجتماعية: تؤدي إلى توزيع الدخل القومي والضرائب العامة بقدر من العدالة.
- من الناحية الاقتصادية: تؤدي إلى تنفيذ وتطبيق الخطة العامة للدولة.

(ب) عيوبها:

- من الناحية السياسية: تؤدي إلى المساس بوحدة الدولة والسلطة الإدارية المركزية.
- من الناحية الإدارية: أعضاء الهيئات اللامركزية ينقصهم الخبرة والكفاءة.¹

ثالثاً: التنظيم الإداري في الجزائر

يقوم التنظيم الإداري في الجزائر على إدارة مركزية وإدارة لامركزية.

1) الإدارة المركزية في الجزائر:

طبقاً للدستور فإن الإدارة المركزية تتمثل في المؤسسات التالية: رئاسة الدولة، الحكومة، المؤسسات الاستشارية الوطنية.

1-1) رئيس الدولة: الدستور حدد شروط ترشحه وطريقة انتخابه.

(أ) سلطات رئيس الجمهورية: له ثلاث سلطات هي:

- سلطة التعيين في المناصب العليا (أعضاء الحكومة السفراء، القضاة...).
- سلطة التنظيم والتشريع (بمراسيم رئاسية).
- سلطاته في الظروف الاستثنائية (وهي إعلان حالة الطوارئ والحرب والحالة الاستثنائية، التشريع بأوامر).

1-2) الحكومة: وتتكون من الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقاً)، والوزراء.

(أ) سلطات الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقاً):

- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة.
- يرأس مجلس الحكومة
- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات
- يوقع على المراسيم التنفيذية
- يعين عن طريق التفويض في وظائف الدولة دون المساس بمجال رئيس الجمهورية.²

¹ - طاهري حسن، المرجع السابق، ص 48 و49.

² - د. عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 191 ومايليها.

1-3) المؤسسات الاستشارية الوطنية

أ) أشكال الاستشارة:

نوعان هما الاستشارة الاختيارية، والاستشارة الإجبارية، والاستشارة المتبوعة برأي واجب إتباعه.

- الاستشارة الاختيارية:

تكون في حالة عدم وجود نص قانوني يلزم الإدارة قبل اتخاذ قرار أن تستشير جهة ما.

- الاستشارة الإجبارية:

تكون في حالة وجود نص قانوني يلزم الإدارة أن تستشير جهة ما قبل اتخاذها القرار دون أن تكون تلك الاستشارة ملزمة بها.

- الاستشارة المتبوعة برأي واجب إتباعه:

وتكون في حالة وجود نص قانوني يلزم الإدارة أن تطلب الاستشارة وان تأخذ بها أيضاً.

ب) الهيئات الاستشارية الوطنية:

نص الدستور على العديد من الهيئات الاستشارية أهمها المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي ومجلس الدولة.

* المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي:

أنشاء بموجب المرسوم الرئاسي رقم 225/93 المؤرخ في 1993/10/05.

- تشكيله:

يتكون من 18 عضو 50% يمثلون كافة المؤسسات والتنظيمات العامة والخاصة العاملة في القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، 25% يمثلون الإدارة المركزية والمحلية، 25% يمثلون الشخصيات المؤهلة، تكون العضوية لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد.

- تسير المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والثقافي:

- الرئيس يتم انتخابه بالأغلبية المطلقة وتعين بمرسوم رئاسي.

- المكتب

- اللجان، يشكل المجلس لجان دائمة منها لجنة التقييم، لجنة علاقات العمل.

- الدورات، له ثلاث دورات عادية في السنة بناء على استدعاء من رئيسه وهناك دورات غير عادية إذا اقتضى الأمر ذلك.

- اختصاصاته

- تقديم المشورة إلى الأجهزة الإدارية المركزية.

- ضمان استمرار الحوار والتشاور بين الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين.

- تقييم المسائل ذات المنفعة الوطنية المتعلقة بالتنمية الاقتصادية والثقافية.

* ملاحظة:

إن أعماله وتوصياته مهما كان شكلها تبقى من حيث القانون ذات طبيعة استشارية إذ أنها تفتقر

إلى القوة الإلزامية

* مجلس الدولة:

ينظمه القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998 يدلي برأيه حول مشاريع القوانين فقط دون المراسيم والقرارات.

- إجراءات الاستشارة أمام مجلس الدولة:

بعد المصادقة على مشروع القانون من طرف مجلس الحكومة يقوم الأمين العام للحكومة بإخطار مجلس الدولة بتعين مقرر من بين مستشاريه للاجتماع في جمعية عامة، أما في حالة الاستعجال يحيل المشروع إلى رئيس اللجنة الدائمة.

* ومن المؤسسات الوطنية الاستشارية:
المجلس الأعلى للمرأة، المجلس الأعلى للتربية، المجلس الأعلى للشباب، المجلس الأعلى للأمن، المجلس الإسلامي الأعلى.¹

(2) اللامركزية الإدارية في الجزائر:

إن اللامركزية الإقليمية تعتبر من أهم تطبيقات نظرية اللامركزية الإدارية طبقاً للمادة 15 من الدستور فإن الجماعات الإقليمية هي الولاية والبلدية.²

1-2) البلدية:

طبقاً للقانون رقم 08/90 المؤرخ في 1990/04/30 المتعلق بالبلدية فيعرفها بأنها: الجماعة الإقليمية الأساسية، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تحدث بموجب قانون، لها إقليم واسم ومركز.³

أ) إنشاء البلدية:

يتم إنشاء البلدية طبقاً للمادة الأولى من قانون البلدية بموجب قانون، كما أن تغيير اسم البلدية أوتعيين مقرها أوتحويله يتم بموجب مرسوم يتخذ بناءً على قرار من وزير الداخلية وبعد استطلاع رأي الوالي وباقتراح من رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويتم ضم أو فصل بلدية أو عدة بلديات عن بلدية واحدة بناء على قرار من وزير الداخلية بالإجماع مع الوالي والمجالس الشعبية البلدية.

ب) هيئات البلدية:

هما المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس البلدي⁴

ب- أ) المجلس الشعبي البلدي:

يعتبر المجلس الشعبي البلدي أهم خلية في التنظيم البلدي، فهو جهاز للمداولة، ويعتبر الجهاز الأساسي في البلدية،

- تشكيل المجلس الشعبي البلدي:

يتشكل المجلس الشعبي البلدي من مجموعة منتخبين يتم اختيارهم من قبل سكان البلدية بموجب أسلوب الاقتراع العام السري المباشر، وذلك لمدة خمس سنوات، ويختلف عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني للبلدية وفق الجدول التالي والذي حددته المادة 97 من قانون الانتخابات كما يلي:

- سبعة (7) أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن 10.000 نسمة؛
- تسعة (9) أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 10.000 و 20.000 نسمة؛
- إحدى عشر (11) عضواً في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 20.001 و 50.000 نسمة؛

¹ - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 147 ومايليها.

² - دستور الجزائر 28 نوفمبر 1996 المعدل في سنة 2008.

³ - المادة الأولى من قانون 08/90 المتعلق بالبلدية.

⁴ - المادة 13 من نفس القانون.

- خمسة عشر (15) عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50.001 و 100.000 نسمة؛
- ثلاثة وعشرون (23) عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها بين 100.001 و 200.000 نسمة؛

- ثلاثة وثلاثين (33) عضوا في البلديات التي يساوي عدد سكانها أو يفوق 200.000 نسمة.¹

- عمل وتسيير المجلس الشعبي البلدي

يعقد المجلس الشعبي البلدي أربع دورات عادية في السنة بمعدل دورة في كل ثلاثة أشهر، ويمكنه أن يعقد دورات استثنائية في كل مرة عندما تتطلب فيها الشؤون البلدية ذلك سواء بدعوة من الرئيس أو بطلب من الوالي أو ثلث الأعضاء، ويبدأ المجلس المداولات حين يحضر الجلسات أغلبية الأعضاء فلا يصح اجتماعه إلا بحضور أغلبية أعضائه، فإذا لم يحضر أغلبية أعضائه بعد استدعائين متتاليين يفصل بينهما ثلاثة أيام تكون المداولة صحيحة قانونا بعد الاستدعاء الثالث مهما كان عدد الحاضرين.²

- اختصاصات المجلس الشعبي البلدي:

تنص المادة 85 من قانون البلدية على ما يلي: "يعالج المجلس الشعبي البلدي من خلال مداولاته الشؤون الناتجة عن الصلاحيات المسندة للبلدية".

فمن خلال هذه المادة يتضح لنا أن المجلس الشعبي البلدي يتولى كل الصلاحيات التقليدية للمجلس البلدي، وكذلك الصلاحيات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي المسندة للبلدية. ففيما يخص النوع الأول من الصلاحيات فإنه يتولى على سبيل المثال التصويت على الميزانيات (يصوت على الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق تطبيقها ويصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة التي تسبق سنة تطبيقها)، ثم على الأعمال الإدارية المتعلقة بأموال البلدية سواء كانت أملاك منقولة أو عقارية، ويصوت كذلك على قبول الهبات والتبرعات، ويقضي بإعادة الحقوق لأصحابها ويقر الصفقات الخاصة بالبلدية، وكذلك ضبط الجنازير والمقابر. أما فيما يخص النوع الثاني فهو عبارة عن النشاطات والوظائف ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي المسندة للبلدية كالتعليم وانجاز الأجهزة الاجتماعية والجماعية مثل انجاز المراكز والهيكل الصحية والرياضية والسكن وحفظ الصحة والنظافة والمحيط والاستثمارات الاقتصادية على المستوى البلدي.³

- حل المجلس الشعبي البلدي:

طبقاً للمادة 34 من قانون البلدية هناك أربع حالات واردة على سبيل الحصر تؤدي إلى حل

المجلس هي:

- عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من نصف عدد الأعضاء

- في حالة الاستقالة الجماعية

- في حالة وجود اختلاف خطير بين أعضائه يحول دون السير العادي لهيئات البلدية

- في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها.⁴

- إضافة إلى حالة خامسة نص عليها تعديل 2005 لقانون البلدية بمناسبة إجراء الانتخابات الجزئية في منطقة القبائل.

¹ - د عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 275.

² انظر المواد 14 إلى 23 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية

³ - انظر المادة 84 من نفس القانون.

⁴ انظر المادة 34 من القانون 08/90 المتعلق بالبلدية

- إجراءات حل المجلس:

يتم الحل بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية.

ب-ب) رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي أهم هيئة في تسيير البلدية فهو يعتبر رئيس الجهاز التنفيذي للبلدية، كما انه حلقة وصل بين المجلس الشعبي البلدي والولاية.

- تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي

نصت المادة 48 من قانون البلدية على أن يتم تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال الاقتراع العام والسري للقائمة التي نالت أغلبية المقاعد ويكون الرئيس على رأس القائمة، وينصب خلال مدة لا تتعدى ثمانية أيام بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع، وبعد تعيينه يقوم الرئيس بتعيين الجهاز التنفيذي للبلدية، تدم مدة عهدة الرئاسة 05 سنوات.

- إنهاء مهام رئيس المجلس الشعبي البلدي

استناداً للإحكام الواردة في قانون البلدية يمكن حصر حالات إنهاء المهام في سببين هما:

* الاستقالة:

تتمثل في تعبير رئيس المجلس الشعبي البلدي صراحة وكتابة عن رغبته في التخلي إرادياً عن رئاسة المجلس يقدمها خلال مدة شهر للمجلس كهيئة مداولة مع إخطار الوالي بذلك.

* سحب الثقة:

أن سحب الثقة طريقة قانونية بمقتضاها يبادر أغلبية أعضاء المجلس (ثلاثي الأعضاء) بالإطاحة بالرئيس أي تجريده من صفته الرئاسية.

- اختصاصات رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بعدة اختصاصات بعضها باعتباره ممثلاً للبلدية وبعضها باعتباره ممثلاً للدولة، ومن هنا نلاحظ الازدواجية الوظيفية التي يباشرها.

- اختصاصاته باعتباره ممثلاً للدولة:

لقد وردت صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلاً للدولة في كثير من النصوص القانونية على غرار قانون البلدية منها قانون الحالة المدنية وقانون الإجراءات الجزائية وقانون الانتخابات وقوانين أخرى يمكن إيجازها فيمايلي:

* يتمتع رئيس البلدية بصفة ضابط الحالة المدنية ومن ثم فإليه يعود أمر إضفاء الطابع الرسمي على عقود الحالة المدنية، ويجوز له أن يفوض هذا الاختصاص إلى نوابه أو إلى احد الإداريين على أن يبلغ النائب العام والوالي بذلك.

* يتمتع رئيس البلدية بصفة ضابط الشرطة القضائية، ومن ثم فإليه يعود صلاحية مباشرة التحقيق في الجرائم التي تقع في حدود إقليم البلدية والشكاوي التي ترفع إليه.

* يباشر رئيس البلدية باعتباره ممثلاً للدولة عملية التصديق على الوثائق، ويجوز له نقل هذا الاختصاص لأحد نوابه أو للمصالح الإدارية، وعادة ما ينقله إلى رئيس مصلحة الحالة المدنية.

* يتولى رئيس البلدية نشر القوانين والتنظيمات واتخاذ كل إجراء يهدف إلى تنفيذها في حدود إقليم البلدية.

* يتولى رئيس البلدية اتخاذ كل الإجراءات المتعلقة بالمحافظة على النظام العام وعلى رأسها الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة، فيحق له اتخاذ كل إجراء من شأنه ضمان تدعيم الجانب الوقائي وكذا ضمان سلامة الأشخاص والممتلكات، على أن يعلم الوالي بذلك.

- صلاحيات رئيس البلدية باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس:

يتولى رئيس البلدية باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس بمايلي:

- * التحضير لجلسات المجلس، فهو من يستدعي الأعضاء للانعقاد وتحديد ويبلغهم بجدول الأعمال.
 - * يقوم بتنفيذ مداورات المجلس الشعبي البلدي، ومن اجل ذلك له الحق في اتخاذ كل الإجراءات التي من شأنها تسهيل عملية تنفيذها.
 - * يقوم بتتصيب اللجان البلدية والإشراف على حسن سيرها، كما يقوم بإعداد وتحضير ميزانية البلدية.
- ## - صلاحيات رئيس البلدية باعتباره ممثلاً للبلدية:

- يتولى رئيس البلدية باعتباره ممثلاً للبلدية طبقاً للمادة 60 من قانون البلدية الصلاحيات التالية:
- * يمثل البلدية في كل التظاهرات الرسمية والاحتفالات والأعمال المدنية والإدارية وفقاً للشروط المنصوص عليها في التنظيمات؛
- * تسيير وإدارة الموارد البلدية بالإتفاق والإشراف على المحاسبة البلدية؛
- * يتولى إبرام عقود اقتناء الأملاك وعقود بيعها وقبول الهدايا والهبات والوصايا، وإبرام الصفقات العمومية والمزادات الخاصة بأشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها؛
- * إدارة شؤون موظفي البلدية، حيث يعمل على توظيف عمال البلدية وتعيينهم وفقاً للشروط المنصوص عليها في التنظيمات المعمول بها؛
- * الاعتناء والمحافظة على المحفوظات والأرشيف؛
- * اتخاذ التدابير للمحافظة على طرق البلدية؛
- * إدارة ممتلكات ومتاحف البلدية.¹

2-2) الولاية:

الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة تنشأ الولاية بقانون.² قانونها

أ) أجهزة الولاية

هما المجلس الشعبي الولائي، والوالي.³

أ-أ) المجلس الشعبي الولائي:

- اختصاصات المجلس الشعبي الولائي:
- يقوم بمجمل أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية
- تهيئة إقليم الولاية وحماية البيئة.⁴
- تسيير وعمل المجلس الشعبي الولائي:
- يجتمع في أربع دورات عادية في السنة هي دورة مارس وجوان وسبتمبر وديسمبر، كما يمكن أن يجتمع في دورات غير عادية⁵

1 - ناصر لباد، المرجع السابق، ص 286 ومايليها.

2 - انظر المادة الأولى من القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالولاية..

3 - انظر المادة 8 من نفس القانون.

4 - انظر المواد من 55 إلى 59 من قانون الولاية

5 - انظر المادة 11 من نفس القانون

- حل المجلس الشعبي الولائي:
- * عندما يصبح عدد الأعضاء أقل من النصف
- * الاستقالة الجماعية
- * الاختلاف الخطير بين أعضائه
- * الإلغاء النهائي لانتخاب جميع الأعضاء
- * وهناك حالة خامسة أضافها تعديل 2009 لقانون الولاية بمناسبة إجراء الانتخابات الجزائية في منطقة القبائل.

- إجراءات حل المجلس الشعبي الولائي
يتم بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية

أ-ب) الوالي:

- يعين بمرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية¹
- اختصاصات الوالي:
- يتمتع الوالي بازدواجية الاختصاص فله سلطات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، وله سلطات بصفته ممثلاً للدولة.
- سلطات الوالي باعتباره ممثل الدولة:
- * ممثل الدولة ومندوب الحكومة ويمثل جميع الوزراء
- * تنفيذ القوانين
- * يمارس سلطات الضبطية الإدارية والقضائية
- سلطاته باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس:
- * تنفيذ مداوات المجلس
- * الإعلام، إعلام المجلس بوضعية ونشاط الولاية
- * يمثل الولاية.²

رابعاً: ملخص المقطع الثالث

الشخص المعنوي هو مجموعة من الأشخاص (أفراد) أو مجموعة أموال (أشياء) تجتمع وتتكاتف وتتعاون لتحقيق غرض وهدف مشروع بعد اكتساب الشخصية المعنوية أو القانونية، يترتب على منح الشخصية المعنوية أو القانونية لأي كيان أو مجموعة أشخاص مجموعة من النتائج حصرتها المادة 50 من القانون المدني الجزائري أهمها: الاستقلال الإداري والمالي، وحق التقاضي.

تقسم الأشخاص المعنوية في الجزائر إلى: أشخاص معنوية خاصة: تحكمها قواعد القانون الخاص (مثل الشركات التجارية والجمعيات الخاصة...) وأشخاص معنوية عامة بدورها تنقسم إلى نوعين: الأشخاص المعنوية الإقليمية: الدولة، الولاية، البلدية. والأشخاص المعنوية المرفقية وهي المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

يأخذ التنظيم الإداري في الجزائر صورة المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، تعرف المركزية الإدارية بأنها حصر الوظيفة الإدارية داخل الدولة في يد سلطة واحدة مركزية متواجدة في العاصمة.

¹ - انظر المادة 78 من دستور 1996/11/28 المعدل في 2008.

² - انظر المواد 83 إلى 102 من قانون الولاية.

وللمركزية أركان هي تركيز الوظيفة الإدارية، الخضوع للسلطة الإدارية، ولعل أهم صورة لها هي التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري.

حيث تتمثل هيئات المركزية الادارية في الجزائر في رئيس الجمهورية والحكومة والمؤسسات الاستشارية الوطنية

أما اللامركزية الإدارية تعني توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية وهيئات إدارية إقليمية أو مصلحة مستقلة، حيث تتمثل أركانها في وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية. وإنشاء أجهزة إدارية محلية منتخبة ومستقلة لإدارة تلك المصالح. وخضوع تلك الأجهزة عند إدارتها لتلك المصالح لرقابة الإدارة المركزية أو ما يعرف بالرقابة الوصائية، أما صورها فهي اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية وتتمثل هيئات اللامركزية الإدارية الإقليمية في الجزائر في الولاية والبلدية أما هيئات اللامركزية المرفقية في المرافق والمؤسسات العمومية.

المقطع الرابع: وظائف الإدارة العامة

الكفاءات التي يجب على المتكون الوصول إليها

- معرفة المتكون الوظائف والمهام الأساسية للإدارة العامة
- معرفة المتكون مفهوم الضبط الإداري وأهدافه وهيئاته ووسائله
- معرفة المتكون مفهوم المرفق العام وأنواعه وعناصرها الأساسية
- معرفة المتكون السلطة المختصة بإنشاء المرافق العامة

تتمثل وظائف الإدارة العامة في الضبط الإداري بهدف الحفاظ على النظام العام، وتقديم الخدمات وإشباع الحاجات العامة من خلال المرفق العمومي.

أولاً: الضبط الإداري

1) مفهوم الضبط الإداري (البوليس الإداري):

أ) تعريف الضبط الإداري:

هو مجموعة الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة الإدارية المختصة من أجل المحافظة على النظام العام في المجتمع.

ب) خصائص الضبط الإداري:

- الضبط الإداري أسلوب وقائي وليس قمعي، أي أن القرارات المتخذة في مجال الضبط الإداري تتخذ قبل الإخلال بالنظام العام فهي تهدف إلى تجنب وقوع الفوضى وتفاقمها واستمرارها.
- الضبط الإداري مظهراً من مظاهر ممارسة السيادة والسلطة العمومية في مجال الوظيفة الإدارية في الدولة

- يأخذ الضبط الإداري في جميع الحالات شكل أوامر تصدر من السلطة الإدارية بصفة انفرادية.

ت) أهداف الضبط الإداري

له أهداف تقليدية وأهداف حديثة

* الأهداف التقليدية:

- الحفاظ على النظام العام في صورته أو عناصره الثلاثة وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة

* عناصر أو مقومات أو مظاهر النظام العام:

- الأمن العام، أي الحفاظ على أمن وسلامة المواطن المادية والجسدية
- الصحة العامة وتتمثل في النظافة العمومية محاربة الأمراض المعدية والخطيرة
- السكينة العامة، أي الهدوء والقضاء على مسببات الفوضى.

* الأهداف الحديثة:

- الحفاظ على النظام العمومي الاقتصادي والاجتماعي ومثاله الأحكام المتعلقة بالنقد والقرض والأسعار والمنافسة
- الحفاظ على النظام العمومي الجمالي أو ألرونقي للمدينة وذلك بمنع كل ما من شأنه إفساد جمال المدينة.¹

(2) أنواع الضبط الإداري:

هما نوعان هما الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص.

(أ) الضبط الإداري العام:

هو مجموعة الاختصاصات التي تمنح للسلطات الإدارية لتمارسها بصفة عامة في كل المجالات وعلى جميع النشاطات للحفاظ على النظام العمومي والصحة العامة في حدود سلطاتها الإقليمية.

(ب) الضبط الإداري الخاص:

هو مجموع الاختصاصات التي تمنح لسلطات إدارية لكي تمارسها في نشاط محدد من أنواع نشاطات الأشخاص بهدف الحفاظ على النظام العمومي، ومثاله الضبط المتعلق بالمرور .

(3) سلطات الضبط الإداري

القانون حدد سلطات الضبط الإداري على سبيل الحصر وهي سلطات على المستوى الوطني وسلطات على المستوى المحلي.

(أ) سلطات الضبط الإداري على المستوى الوطني:

تتمثل في رئيس الجمهورية، الوزير الأول، ووزير الداخلية

(ب) سلطات الضبط الإداري على المستوى المحلي

تتمثل في الوالي ورئيس البلدية

(4) وسائل ممارسة الضبط الإداري

تتمثل وسائل ممارسة الضبط الإداري في الوسائل المادية، والبشرية والقانونية واستخدام القوة (الإكراه).

- الوسائل المادية:

وتتمثل في الإمكانيات المادية المتاحة للإدارة العامة كالسيارات والشاحنات... الخ

- الوسائل البشرية:

وتتمثل في أعوان الضبط المكلفين بتنفيذ القوانين والتنظيمات كرجال الدرك والشرطة العامة... الخ

¹ عادل السعيد محمد أبو الخير، البوليس الإداري، دار الفكر القانوني، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى، سنة 2008، ص 89 ومايليها.

- الوسائل القانونية:

وتتمثل في إصدار القرارات التي يكون موضوعها ضبط ممارسة الحريات العامة سواء بالخطر أو المنع أو الترخيص، والتي تصدر في شكل مراسيم (سواء مراسيم رئاسية أو تنفيذية)،

- استخدام القوة الإكراه:

أي تسخير القوة العمومية لاسيما في حالة الضرورة واستعمال القوة المادية لصد كل نشاط يؤدي إلى المساس بالنظام العام.¹

ثانياً: المرافق العامة أو المرفق العمومي

1) مفهوم المرفق العام:

أ) تعريف المرفق العام:

هو كل نشاط تضطلع به الإدارة بنفسها أو بواسطة أفراد عاديين تحت إشرافها وتوجيهها بقصد إشباع الحاجات العامة.²

ب) العناصر الأساسية للمرافق العامة أو أركان المرافق العامة

هي عناصر أساسية لوجودها هي:

- أن يكون المرفق العام مشروع عام
- أن يهدف المرفق العام إلى تحقيق النفع العام
- أن يخضع المرفق العام للسلطة العامة
- خضوع المرفق العام لنظام قانوني استثنائي وخاص بالمرافق العامة.³

2) أنواع المرافق العامة

أ) من حيث طبيعة نشاطها:

تنقسم المرافق العامة من حيث طبيعة نشاطها إلى الأنواع التالية:

- المرافق العمومية الإدارية:

ويعرف المرفق العمومي الإداري كل مرفق عمومي يقوم بنشاط يدخل ضمن مجال الوظيفة الإدارية للدولة ويعجز الأفراد والهيئات الخاصة عن مباشرته ومثالها في الجزائر مرفق الأمن الخارجي (وزارة الدفاع) مرفق الأمن الداخلي (وزارة الداخلية) ومرفق القضاء (وزارة العدل) ومرفق التعليم (وزارة التربية ومرفق البلدية والولاية).

- المرافق العمومية الاقتصادية:

والتي تعرف بالمرافق التجارية والصناعية وهي تعرف بأنها المرافق العمومية التي تمارس نشاطا بهدف تحقيق حاجة عامة صناعية أو تجارية مثلها في ذلك مثل النشاط الذي يمارسه الأشخاص الخاصة ومن أمثلتها في الجزائر مرفق النقل الجوي والسكك الحديدية ومرفق البريد والمواصلات ومرفق الكهرباء والغاز.

¹ - د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 383 إلى 385.

² - احمد محيو، المرجع السابق، ص 430.

³ - طاهري حسن، المرجع السابق، ص 79 ومايليها.

- المرافق العمومية المهنية:

ومن أمثلتها المنظمات والنقابات المهنية مثل منظمة المحاماة والنقابات العمالية الاتحاد العمال الجزائريين.

- المرافق العمومية الاجتماعية:

وهي المرافق التي تستهدف تقديم خدمات اجتماعية إلى مستفيديها ومن أمثلتها مرفق الضمان الاجتماعي ودار العجزة والشيخوخة وصندوق التقاعد والبطالة... الخ

(ب) من حيث المعيار الإقليمي

تنقسم إلى مرافق عامة وطنية ومرافق عامة إقليمية

- المرافق العمومية الوطنية:

وهي المرافق التي يمتد نشاطها إلى كامل إقليم الدولة ومنها مرفق الدفاع ومرفق القضاء والكهرباء والغاز.

- المرافق العمومية المحلية:

وهي المرافق التي ينحصر نشاطها في نطاق إقليم معين دون غيره ومن أمثلتها المرافق الولائية والبلدية.¹

(ت) من حيث الوجود والاختيار في إنشائها

تنقسم إلى مرافق عامة إجبارية تلزم الدولة بإنشائها كمرفق الصحة مثلا، ومرافق عامة اختيارية للدولة السلطة التقديرية في إنشائها.

(3) السلطة المختصة بتنظيم وإنشاء وإلغاء المرافق العامة

(أ) إنشاء المرافق العامة:

هناك من منحها للسلطة التشريعية وذلك لحماية الحقوق أي أن تتشاء بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية.

وهناك من أسندها إلى السلطة التنفيذية لان تسيير المرافق العامة هو جزء من الوظيفة الإدارية للسلطة التنفيذية

وفي الجزائر يتم إنشاء المرافق الوطنية من السلطة التنفيذية عن طريق المراسيم الرئاسية أو التنفيذية ومن طرف البرلمان أي السلطة التشريعية، أما المرافق العامة المحلية يتم إنشائها من البلدية أو الولاية.

(ب) إلغاء المرافق العامة:

إلغاء المرفق العمومي هو وضع حدا لنشاطه، وطريقة الإلغاء هي مبدئيا طريقة الإنشاء، بمعنى انه يجب الرجوع إلى قاعدة توازي الأشكال أي من يملك الإنشاء يملك الإلغاء فمثلا إذا تم إنشاء مرفق من السلطة التنفيذية فان إغائه يتم من طرف السلطة التنفيذية وليس السلطة التشريعية والعكس صحيح.

(4) المبادئ العامة التي تحكم المرافق العامة

مبدأ الاستمرارية، مبدأ القابلية للتغير، مبدأ المساواة، مبدأ مجانية المرفق العمومي، مبدأ حياد المرفق العمومي.²

¹ - ناصر لباد، القانون الإداري الجزء الثاني النشاط الإداري المرجع السابق، ص 125 ومايليها.

² - احمد محيو، المرجع السابق، ص 480 ومايليها.

4) طرق إدارة المرافق العامة:

الاستغلال المباشر، عن طريق المؤسسة العامة، عن طريق عقد التزام والامتياز، عن طريق إيجار المرفق العمومي، التسيير عن طريق الجمعيات والنقابات المهنية والمقولة.

أ) الاستغلال المباشر:

ومقتضاه أن تقوم الدولة بنفسها أو بإحدى وحداتها المحلية بإدارة المرافق العامة مستعينة بأموالها وموظفيها بذلك.

وكمثال على ذلك اجاز المشرع الجزائري بموجب المادة 134 من قانون البلدية استغلال مصالح عمومية بصفة مباشرة على ان تقيد الايرادات والنفقات المتعلقة بهذا الاستغلال ضمن ميزانية البلدية.¹

ب) المؤسسة العمومية:

هي شخص معنوي الهدف من إنشائها هو التسيير المستقل لمرافق عمومية تابعة للدولة والجماعات المحلية، بحيث تقوم الدولة أو الجماعات المحلية بإنشاء مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي بغرض تسيير مرفق عام وهي ما تعرف باللامركزية المرفقية أو المصلحية

* أنواع المؤسسات العمومية:

- المؤسسات العمومية الإدارية:

والتي تمارس نشاط إداري محضاً وتتخذها الدولة أو الجماعات المحلية لإدارة مرافقيها العمومية الإدارية

- المؤسسات العمومية الصناعية والتجارية:

انشأت بعد ازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية فهي عبارة عن مرافق تجارية وصناعية تتخذها الدولة أو الجماعات المحلية كوسيلة لإدارة مرافقها ذات الطابع الصناعي والتجاري.

- المؤسسة ذات الطابع العلمي والتكنولوجي:

ينظم المرسوم التنفيذي رقم 256/99 المؤرخ في 16/11/1999 كفيات إنشاء المؤسسة ذات الطابع العلمي والتكنولوجي.

إن الغرض من إنشائها هو تحقيق نشاطات البحث العلمي والتكنولوجي من خلال تنفيذ برامج البحث العلمي والتطوير التكنولوجي.²

- المؤسسة ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني:

طبقاً للمادة 32 من القانون 05/99 المؤرخ في 04/04/1999 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي أن المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني هي مؤسسة وطنية للتعليم تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي³، ومن أمثلتها الجامعة والمراكز الجامعية والمعاهد والمدارس الجامعية

ت) الامتياز:

هو عقد أو اتفاق تمنح بمقتضاه الإدارة العمومية الدولة أو الولاية والبلدية لشخص طبيعي أو معنوي تسيير واستغلال مرفق عمومي لمدة محددة مستعملاً في ذلك عماله وأمواله ومتمحلاً المسؤولية الناجمة عن ذلك على أن يتقاضى مقابل مالي يحدد في العقد يدفعه المنتفعين بخدمات هذا المرفق.

¹ - انظر المادة 134 من القانون البلدية

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 355.

³ - انظر المادة 32 من القانون 05/99 المؤرخ في 04/04/1999 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي.

ومثاله أن تعهد الدولة لأحد الأفراد استغلال خدمات توزيع المياه

ج) أسلوب إيجار المرفق العمومي أو الامتياز:

إيجار المرفق العمومي هو اتفاق تكلف بموجبه شخص عمومي شخص آخر يسمى المستأجر استغلال مرفق عمومي لمدة معينة مستخدماً في ذلك عماله وأمواله مقابل مبلغ مالي يحدد في العقد يدفعه المنتفعين من المرفق العمومي.

خ) التسيير عن طريق التجمعات والنقابات المهنية:

وتسمى هذه التجمعات والنقابات بالمرافق العمومية المهنية والتجميعية.¹

ثالثاً: ملخص المقطع الرابع

يعني الضبط الإداري مجموعة الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة الإدارية المختصة من أجل المحافظة على النظام العام في المجتمع.

وللضبط الإداري أهداف تقليدية وأخرى حديثة تتمثل الأهداف التقليدية في الحفاظ على النظام العام بصورة الثلاثة وأما الأهداف التقليدية فتتمثل في الحفاظ على النظام العمومي الاقتصادي والاجتماعي والجمال الرونقي للمدينة.

وللضبط الإداري أنواع الضبط الإداري العام والضبط الإداري الخاص، وله سلطات على المستوى المركزي تتمثل في رئيس الجمهورية والوزير الأول ووزير الداخلية أما سلطات الضبط على المستوى المحلي هي رئيس البلدية والوالي. تمارس صلاحياتها في مجال الضبط الإداري بوسائل مادية وبشرية وقانونية.

أما المرفق العمومي يعني كل نشاط تضطلع به الإدارة بنفسها أو بواسطة أفراد عاديين تحت إشرافها وتوجيهها بقصد إشباع الحاجات العامة وهناك مبادئ أربع تحكم سير المرافق العامة هي مبدأ الاستمرارية ومبدأ القابلية للتغير ومبدأ المساواة ومبدأ مجانية المرفق ومبدأ حياد المرفق، أما طرق إدارة المرافق العامة فتتمثل في الاستغلال المباشر والمؤسسة العمومية وأسلوب إيجار المرفق العمومي والتسيير عن طرق التجمعات والنقابات المهنية.

المقطع الخامس: الوسائل القانونية لتحقيق الوظائف الإدارية

الكفاءات التي يجب على المتكون الوصول إليها

- معرفة المتكون الوسائل القانونية التي تباشر بها الإدارة العامة ووظائفها
- معرفة المتكون تعريف القرارات الإدارية وأركانها
- معرفة المتكون أنواع القرارات الإدارية
- معرفة المتكون طرق إلغاء القرارات الرادارية
- معرفة المتكون تعريف العقد الإداري
- معرفة المتكون حقوق وسلطات الإدارة والطرف المتعاقد معها
- معرفة المتكون طرق إبرام الصفقات العمومية

¹ - ناصر لباد، القانون الإداري الجزء الثاني النشاط الإداري المرجع السابق، ص 174 ومايليها

أولاً: القرارات الإدارية أو العمل الإداري الانفرادي:

تنقسم الأعمال الإدارية إلى نوعان من الأعمال أمادية وأعمال قانونية وبدورها تنقسم الأعمال القانونية إلى أعمال قانونية انفرادية (وهي القرارات الإدارية) وإلى أعمال قانونية اتفاقية (وهي العقود الإدارية).

1) تعريف القرار الإداري أو العمل الانفرادي :

هو عمل قانوني انفرادي صادر بإرادة منفردة من إحدى السلطات الإدارية في الدولة من أجل إحداث آثار قانونية إما بإنشاء أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني ما.

2) خصائص أو عناصر القرار الإداري:

- للقرار الإداري أربعة عناصر أو خصائص هي:
- أ) القرار الإداري تصرف قانوني يحدث آثار قانونية
 - ب) القرار الإداري صادر من سلطة إدارية مختصة
 - ت) القرار الإداري صادر بالإرادة المنفردة للإدارة
 - ث) القرار الإداري تنفيذي.¹

3) أركان القرار الإداري:

له خمسة أركان هي: ركن السبب، ركن الشكل والإجراءات، ركن المحل، ركن الاختصاص، ركن الغاية أو الهدف.

1-3) ركن السبب:

أ) تعريف ركن السبب:

هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع الإدارة على التدخل بقصد إحداث اثر قانوني معين تحقيقاً للمصلحة العامة.

ب) عناصر ركن السبب:

له ثلاث عناصر هي:

- عنصر الوجود المادي والقانوني للوقائع
- عنصر التكيف القانوني السليم لهذه الوقائع المادية والقانونية من طرف السلطة الإدارية المختصة

- عنصر التقدير السليم للواقعة هل موجودة فعلاً.

2-3) ركن الاختصاص:

أ) تعريف ركن الاختصاص:

هو الصفة القانونية أو القدرة القانونية التي تعطيها النصوص القانونية المنظمة للاختصاص في الدولة، أو هو القدرة القانونية التي تتمتع بها السلطة المختصة لإصدار القرار الإداري.

ب) مصادر ركن الاختصاص في القرار الإداري:

- تستمد السلطة الإدارية صلاحية إصدار القرار الإداري من:
- القرارات الإدارية التنظيمية

¹ - محمود أبو السعود حبيب، القانون الإداري وسائل وامتيازات الإدارة، بدون دار طبع، سنة 2006، ص 14 ومايليها.

- الأحكام والاجتهادات القضائية
 - القانون
 - العرف الدستوري (هو عبارة عن عادة تتصل بنظام الحكم اعتادت الهيئات الحاكمة في الدولة على استعمالها)
 - العرف الإداري (هو عبارة عن سريان جهة إدارية معينة على نحو معين في مواجهة حالة معينة مدة طويلة)
- ت) عناصر ركن الاختصاص:**

- العنصر الشخصي
- العنصر الموضوعي
- العنصر المكاني
- العنصر الزماني.

ج) صور ركن الاختصاص:

- الاختصاص المقيد والاختصاص التقديري
- الاختصاص المنفرد والاختصاص المشترك

3-3) ركن الشكل:

أ) تعريف ركن الشكل:

هو عبارة عن مجموعة الشكليات والإجراءات التي تكون الإطار الخارجي للقرار الإداري

ب) أهمية ركن الشكل:

له أهمية بالنسبة للمصلحة العامة والمصلحة الخاصة

- بالنسبة للمصلحة العامة:

يؤدي إلى حماية المصلحة العامة ويحقق أهدافها، يلزم الإدارة العامة بتباعد الإجراءات المنصوص عليها في القوانين، يدعم نظرية مبدأ المشروعية في الدولة.

- بالنسبة للمصلحة الخاصة (أي مصلحة الأفراد):

يؤدي إلى حماية مصالح وحقوق وحريات الأفراد من تعسف الإدارة.

ت) أنواع الشكليات:

هناك نوعان من الشكليات، الشكليات الجوهرية والشكليات الثانوية.

- الشكليات الجوهرية:

وهي الشكليات المنصوص عليها في القانون والواجب إتباعها وإلا اعتبر القرار غير مشروع.

- الشكليات الثانوية:

وهي الشكليات الغير منصوص عليها في القانون فعدم وجودها لا يؤثر على صحة القرار الإداري.

3-4) ركن المحل:

أ) تعريف ركن المحل:

وهو الأمر القانوني المباشر والحال المترتب عن طريق إنشاء مركز قانوني أو تعديل أو إلغاء

مركز قانوني كان قائماً وموجوداً.

ب) شروط ركن المحل:

يشترط في ركن المحل أن يكون مشروعاً.

3-5) ركن الغاية أو الهدف

(أ) تعريف ركن الغاية أو الهدف:

وهو الأثر البعيد والنهائي وغير المباشر الذي يستهدفه متخذ القرار الإداري في قراره.¹

(4) : أنواع القرارات الإدارية

4-1) من حيث التكوين:

تنقسم إلى قرارات بسيطة وقرارات مركبة أو مختلطة

(أ) القرارات البسيطة:

وهي القرارات التي لا تكون مرتبطة بعمل قانوني آخر مثل قرار التعيين أو الترقية

(ب) القرارات المختلطة:

وهي القرارات التي تكون مرتبطة بعمل قانوني آخر مثل القرارات اللاحقة لعملية الانتخابات

أو المسابقات مثالها قرار التعيين بعد النجاح في مسابقة التوظيف وقرار الترسيم بعد التعيين لمدة سنة.

4-2) من حيث الخضوع أو عدم الخضوع لرقابة القضاء

تنقسم إلى القرارات الخاضعة لرقابة القضاء والقرارات الغير خاضعة لرقابة القضاء

(أ) القرارات الإدارية الخاضعة لرقابة القضاء:

كأصل عام كافة القرارات خاضعة لرقابة القضاء تطبيقاً لمبدأ المشروعية

(ب) القرارات الإدارية الغير خاضعة لرقابة القضاء:

وهي القرارات المتعلقة بإعمال السيادة والقرارات المنصوص عليها في القانون بعدم خضوعها

للرقابة القضائية.

4-3) من حيث الآثار المترتبة عنها:

تنقسم إلى القرارات النافذة في مواجهة الأفراد والقرارات غير النافذة في مواجهة الأفراد والى

القرارات المنشئة والقرارات الكاشفة.

(أ) القرارات النافذة في مواجهة الأفراد:

معظم القرارات نافذة في مواجهة الأفراد لأنها تخاطبهم

(ب) القرارات غير النافذة في مواجهة الأفراد:

وهي القرارات التي تعرف بإجراءات التنظيم الداخلي كالتعليمات والمنشورات والمذكرات.²

(ت) القرارات المنشئة:

وهي القرارات التي تؤدي إلى خلق مركز قانوني جديد لم يكن موجوداً أو تعديل أو إلغاء

مركز قانوني موجود.

(ج) القرارات الكاشفة:

وهي القرارات التي لا تنشئ مراكز قانونية سواء كانت عامة أو خاصة ولا تعدل ولا تلغي

مراكز قانونية وإنما تكشف وتؤكد وضع قانوني كان قائم من قبل.

4-4) من حيث مصدرها: تنقسم إلى:

- مراسيم رئاسية يصدرها رئيس الجمهورية

- مراسيم تنفيذية يصدرها الوزير الأول

¹ - طاهري حسن، المرجع السابق، ص 97 ومايليها.

² - د. عمار بوضياف، القرار الإداري دراسة تشريعية قضائية، فقهية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر الطبعة الأولى، سنة 2007، ص 64 ومايليها.

- قرارات الوزراء
- قرارات الولاية
- قرارات الهيئات الإدارية اللامركزية

4-5) من حيث مداها وعموميتها:

تنقسم إلى القرارات الفردية والقرارات التنظيمية (الألحائية)

أ) القرارات الإدارية الفردية:

وهي التي تصدر بشأن شخص قانوني معين بذاته

ب) القرارات الإدارية التنظيمية الألحائية:

وهي التي تتضمن قواعد عامة وموضوعية ومجردة تطبق على عدد من الحالات غير محددة من الأفراد.¹

5) تنفيذ القرارات الإدارية:

يتم تنفيذ القرارات إما عن طريق:

- أ) التنفيذ الاختياري الحر: أي بمحض إرادة الأفراد يتم تنفيذ القرارات
- ب) التنفيذ الإداري الإلزامي المباشر: يعتبر من امتيازات الإدارة ويكون في حالات معينة لأنه طريقة استثنائية تتمثل هذه الحالات في: وجود نص قانوني صريح يجيز ذلك، وفي حالة رفض الأفراد التنفيذ الاختياري الحر، وفي حالة الضرورة والظروف الاستثنائية والاستعجال.
- ت) التنفيذ القضائي: عن طريق اللجوء إلى الأجهزة القضائية.²

6) نهاية القرارات الإدارية:

تنتهي القرارات بأحد الطرق التالية:

- أ) زوال وانقضاء أثارها القانونية.
- ب) الإلغاء الإداري للقرار: يطبق الإلغاء الإداري على القرارات الإدارية التنظيمية والفردية غير المشروعة والمشروعة، والإلغاء لا يسري بأثر رجعي على الماضي.
- ت) السحب الإداري للقرار:

السحب طريقة ينتهي بها القرار الإداري تقوم به الإدارة مصدرة القرار الإداري، والسحب يسري بأثر رجعي على الماضي والحاضر والمستقبل.

* شروط سحب القرار الإداري:

- أن ينصب على القرارات الإدارية غير المشروعة
- أن يتم السحب خلال المدة القانونية
- أن يتم السحب من السلطة المختصة.

ج) الإلغاء القضائي:

ويكون برفع دعوى الإلغاء إلى القضاء الإداري³

¹ د. عمار بوضياف، القرار الإداري، ص 66 ومايليها.

² -ناصر لباد، القانون الإداري الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 373 ومايليها.

³ - احمد محيو، المرجع السابق، ص 339 ومايليها.

ثانياً: العقود الإدارية (العمل الاتفاقي)

(1) تعريف العقد الإداري:

نكون بصدد عقد إداري في حالة تعاقد الإدارة العامة مع طرف آخر للقيام بأداء عمل أو نقل حق عيني أو أداء خدمة معينة

(2) الفرق بين العقد الإداري والعقد المدني (العادي)

(أ) أوجه التشابه:

تتشابه العقود الإدارية مع العقود المدنية في مسألة ضرورة توافر أركان العقد (المحل والسبب، والرضاء) وشروط صحته.

(ب) أوجه الاختلاف:

- في العقود الإدارية تكون للإدارة امتيازات وتغلب المصلحة العامة عن المصلحة الخاصة بينما في العقود المدنية تكون مصالح الطرفين متوازنة ومتساوية
- العقود الإدارية تبرم بين شخصين شخص من القانون العام (الإدارة) وشخص من القانون الخاص (الفرد) أما العقود المدنية فتبرم بين أشخاص القانون الخاص
- العقود الإدارية يفصل في منازعاتها القضاء الإداري أما العقود المدنية يفصل في منازعاتها القضاء العادي.

(3) شروط وضوابط العقد الإداري

- أن تكون الإدارة طرفاً فيه.
- اتصال العقد بنشاط المرفق العام
- إتباع أساليب القانون العام فيه أي القانون الإداري من حيث إبرامه وتنفيذه

(4) حقوق وسلطات الإدارة في العقد الإداري

- سلطة الإدارة في مراقبة تنفيذ العقد
- سلطة الإدارة في تعديل شروط العقد
- سلطة الإدارة في فرض جزاءات على المتعاقد

(5) حقوق المتعاقد مع الإدارة:

- حقه في المطالبة بتنفيذ العقد ووفاء الإدارة بالالتزاماتها
- حقه في الحصول على المقابل المالي المتفق عليه
- حقه في إعادة التوازن المالي للعقد في حالة مواجهة صعوبات أو ظروف طارئة.

(6) أنواع العقود الإدارية

هناك أنواع كثيرة أهمها: الصفقات العمومية، وعقد امتياز المرافق العامة

(أ) النوع الأول : الصفقات العمومية:

تعتبر الصفقات العمومية من أهم العقود الإدارية

(1) تعريف الصفقات العمومية:

تعرف المادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 250/02 المؤرخ في 2002/07/24 المتعلق بالصفقات العمومية المعدل والمتمم بأن الصفقات العمومية عقود مكتوبة تبرم وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم قصد انجاز الأشغال واقتناء المواد والخدمات والدراسات لحساب المصلحة المتعاقدة المنصوص عليها في المادة 02 من هذا المرسوم.

2) أنواع الصفقات العمومية:

- من أهم الصفقات العمومية المنصوص عليها في المادة 11 من المرسوم 250/02 هي:
- عقد الأشغال العمومية: وهو عقد بين الإدارة و أحد الأشخاص من اجل بناء أو صيانة عقارات
 - عقد اقتناء المواد (أو عقد التوريد): وهو اتفاق بين الإدارة و أحد الأشخاص لتزويد الإدارة بالسلع.
 - عقد اقتناء الخدمات: وهو اتفاق يلتزم بمقتضاه احد الأشخاص بتقديم خدمات إلى الإدارة
 - عقد انجاز الدراسات: كالدراسات المعمارية....الخ.¹

3) طرق إبرام الصفقات العمومية:

هناك طريقتين هما طريقة المناقصة والمزايدة (طلب العروض)، وطريقة الاتفاق المباشر (التراضي).

أ- المناقصة:

هي إجراء يهدف للحصول على عروض من عدة متعهدين متنافسين بغرض تخصيص الصفقة للعارض الذي يقدم أفضل عرض.

وما تجدر الإشارة إليه في هذا الصدد أن المرسوم الرئاسي رقم 338/08 المعدل للمرسوم رقم 205/02 المتعلق بالصفقات العمومية اوجب اللجوء إلى طريقة المناقصة في إبرام الصفقات العمومية إذا كان مبلغ الصفقة يفوق ثمانية ملايين دينار 8000.000 بالنسبة لخدمات الأشغال واللوازم وإذا كان يفوق أربعة 4000.000 ملايين دينار بالنسبة لخدمات الدراسات والخدمات تحسب المبالغ بكامل الرسوم.

أ- أنواع المناقصة:

طبقاً للمادة 23 من قانون الصفقات العمومية أنواعها هي المناقصة الوطنية والمناقصة الدولية.

أ-ب) أشكال المناقصة:

- المناقصة المفتوحة:

تكون المناقصة مفتوحة عندما يسمح لجميع المترشحين تقديم العروض

- المناقصة المحدودة:

تكون المناقصة محدودة عندما يسمح فقط لعدد من المترشحين تتوافر فيهم شروط خاصة لتقديم

العروض

- المزايدة:

هي إجراء تستعمله الإدارة عندما تريد أن تتبع أو تؤجر شيئاً من أملاكها تلتزم بمقتضاه الإدارة باختيار المتعاقد الذي يقدم أعلى ثمن ممكن.

- المسابقة:

وتكون في حالة عقد الدراسات.

ب) الاتفاق المباشر (التراضي):

الأصل أن إبرام الصفقات العمومية يكون بالمناقصة إلا انه يمكن للإدارة إبرام الصفقة عن طريق التراضي طبقاً للمادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 338/08 المتضمن تعديل قانون الصفقات العمومية وذلك عندما يكون مبلغ الصفقة يساوي أو يقل عن مبلغ ثمانية ملايين دينار 8000.000

¹ - راجع مواد المرسوم الرئاسي رقم 250/02 المؤرخ في 2002/07/24 المتضمن قانون الصفقات العمومية المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 301/03 المؤرخ في 2003/09/11 والمرسوم الرئاسي رقم 338/08 المؤرخ في 2008/10/26.

بالنسبة لخدمات الأشغال واللوازم، وإذا كان مبلغ الصفقة يساوي أو يقل عن أربعة ملايين دينار 4000.000 بالنسبة لخدمات الدراسات والخدمات.

كما يمكن استثناء إبرام الصفقة عن طريق التراضي بعد الاستشارة في الحالات التي يلزم القانون إبرامها عن طريق المناقصة في الحالات التالية:

- عندما لا يمكن تنفيذ الخدمات إلا على يد متعاقد واحد يحتل وضعياً احتكارية أو ينفرد بامتلاك الطريقة التكنولوجية التي اختارها المصلحة المتعاقدة

- في حالات الاستعجال الملح المعطل بخطر داهم.

- في حالة تمويل مستعجل لضمان سير الاقتصاد أو توفير حاجات السكان الأساسية.

- عندما يتعلق الأمر بمشروع ذي أولوية وذي أهمية وطنية حيث تبرم الصفقة بعد موافقة مجلس الوزراء.

- عندما يتضح أن الدعوة إلى المناقصة غير مجدية.

- في حالة صفقات الدراسات واللوازم والخدمات الخاصة التي لا تستلزم طبيعتها اللجوء إلى مناقصة تحدد قائمة هذه الحاجات واللوازم بموجب قرار مشترك بين وزير المالية والوزير المعني.

(4) إجراءات إبرام الصفقات عن طريق المناقصة:

يمر إبرام الصفقات العمومية بعدة إجراءات هي:

(أ) تحضير دفتر الشروط:

أو ما يسمى بدفتر الأعباء بدقة والذي يتضمن جملة من الشروط والالتزامات في جانبها التقني والمالي كالتأهيل والتخصص المهني للمقاول، والعتاد المطلوب توافره عند المقاول، أجل التنفيذ وكيفية الدفع.

(ب) الإعلان عن المناقصة:

والإعلان وجوبي وإلزامي بحيث يكون في جريدتين فرنسية وعربية، ويجب أن يتضمن البيانات التالية:

- موضوع الصفقة.

- عنوان المصلحة.

- الوثائق المطلوبة.

- تاريخ آخر أجل لإيداع العروض.

- مكان إيداعها.

- ثمن الوثائق.

(ت) إنشاء لجنة فتح الاظرفة:

يكون فتح الاظرفة في جلسة علنية للمتعهدين الذين يتم إعلامهم مسبقاً بذلك، حيث يقوم بفتح الاظرفة التقنية ثم في مرحلة ثانية الاظرفة المالية، ثم تحرر محضر بذلك وتحيله إلى لجنة التقويم وتحليل العروض.

(ث) إنشاء لجنة تقويم تحليل العروض:

وذلك بغرض دراسة العروض التقنية وترتيبها.

(ج) المنح المؤقت للصفقة:

بعد اختيار أحسن عرض يعلن المنح المؤقت للصفقة في نفس الجرائد التي تم فيها الإعلان عن الصفقة ومع ذكر السعر وأجل الانجاز.

ح) إعطاء إشارة البدء في الأشغال:

ويكون بعد مرور اجل الطعن في المنح المؤقت للصفقة المحدد ب 10 أيام من تاريخ المنح المؤقت، فالبدء في انجاز الصفقة لا يكون إلا بعد عرض المشروع على لجنة الصفقات المختصة خلال 30 يوم تبدا من تاريخ نشر إعلان المنح المؤقت للصفقة.¹

ب) النوع الثاني: عقد امتياز المرافق العمومية:

وهو عقد تمنح بموجبه الإدارة لشخص طبيعي أو معنوي يسمى صاحب الامتياز حق تسير مرفق عمومي لمدة محددة تحت رقابة الإدارة، حيث يتسلم مبلغا يدفعه المنتفعين من خدمات هذا المرفق كتأجير السوق مثلا أو الحمامات.

ت) العقود المتعلقة بالعقارات التابعة للأموال الوطنية (سواء بالبيع أو الإيجار).

ج) العقود المتعلقة ببيع المقاولات العمومية:

7) المبادئ الأساسية التي تحكم إبرام العقود الإدارية:

- مبدأ المحافظة على المال العمومي: أي على الإدارة اختيار المتعاقد الذي يقدم أفضل الشروط المالية
- مبدأ اختيار المتعاقد الكفء.
- مبدأ العلانية في إجراء المناقصات والمزايدات العمومية.
- مبدأ المنافسة العامة أي من حق كل الأشخاص المشاركة في المناقصات.
- مبدأ المساواة بين المتنافسين.

8) نهاية العقود الإدارية:

أ) الأسباب العادية:

- تحقيق أغراضها عن طريق تنفيذ كل الالتزامات التعاقدية تنفيذاً كاملاً.

ب) الأسباب غير العادية:

- الفسخ باتفاق الإداري
- الفسخ بقوة القانون كاهلاك محل العقد
- الفسخ القضائي أي بحكم قضائي عند الإخلال بالالتزامات التعاقدية من طرف احد الأطراف أو نتيجة قوة قاهرة أو عند تعسف الإدارة في استعمال امتيازاتها.
- انقضاء وزاوال العقود بواسطة الإدارة العامة.²

ثالثاً: ملخص المقطع الخامس

تنقسم الأعمال الإدارية إلى نوعان من الأعمال أعمال مادية وأعمال قانونية وبدورها تنقسم الأعمال القانونية إلى أعمال قانونية انفرادية (وهي القرارات الإدارية) وإلى أعمال قانونية انفاقية (وهي العقود الإدارية).

والقرار الإداري هو عمل قانوني انفرادي صادر بإرادة منفردة من إحدى السلطات الإدارية في الدولة من اجل إحداث آثار قانونية إما بإنشاء أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني ما. وللقرار الإداري خمسة أركان هي: ركن السبب، ركن الشكل والإجراءات، ركن المحل، ركن الاختصاص، ركن الغاية أو الهدف.

ويتم تنفيذ القرارات إما عن طريق التنفيذ الاختياري الحر والتنفيذ الإداري والإجباري المباشر والتنفيذ القضائي عن طريق اللجوء إلى الأجهزة القضائية.

¹ - راجع مواد المرسوم الرئاسي رقم 250/02 المؤرخ في 2002/07/24 المتضمن قانون الصفقات العمومية المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 301/03 المؤرخ في 2003/09/11 والمرسوم الرئاسي رقم 338/08 المؤرخ في 2008/10/26.

² - ناصر لباد، القانون الإداري الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 449 ومايليها.

تنتهي القرارات بأحد الطرق التالية: زوال وانقضاء أثارها القانونية والإلغاء الإداري للقرار السحب الإداري للقرار والإلغاء القضائي ونكون بصدد عقد إداري في حالة تعاقد الإدارة العامة مع طرف آخر للقيام بأداء عمل أو نقل حق عيني أو أداء خدمة معينة إن حقوق وسلطات الإدارة في العقد الإداري تتمثل في سلطة الإدارة في مراقبة تنفيذ العقد و سلطة الإدارة في تعديل شروط العقد و سلطة الإدارة في فرض جزاءات على المتعاقد أما حقوق المتعاقد مع الإدارة: حقه في المطالبة بتنفيذ العقد ووفاء الإدارة بالالتزامات حقه في الحصول على المقابل المالي المنفق عليه حقه في إعادة التوازن المالي للعقد في حالة مواجهة صعوبات أو ظروف طارئة. للعقود الإدارية أنواع كثيرة أهمها: الصفقات العمومية، وعقد امتياز المرافق العام

المقطع السادس: آليات الرقابة على أعمال الإدارة الكفاءات التي يجب على المتكون الوصول إليها

- معرفة المتكون آليات الرقابة المستعملة في الرقابة على أعمالها
- معرفة المتكون الرقابة الإدارية والياتها ووسائلها.
- معرفة المتكون الرقابة السياسية والياتها ووسائلها.
- معرفة المتكون الرقابة التشريعية والياتها ووسائلها.
- معرفة المتكون الرقابة القضائية والياتها ووسائلها.

تخضع أعمال الإدارة العامة (السلطة التنفيذية) لأنواع متعددة من الرقابة الداخلية والخارجية لعل أهمها الرقابة الإدارية، الرقابة السياسية، والرقابة التشريعية، والرقابة القضائية. أولاً: الرقابة الإدارية

وهي الرقابة التي تقوم بها الإدارة بنفسها لمراقبة أعمالها والتحقق من مدى مطابقتها للقانون وملائمتها للظروف المحيطة بها، أي أن تتولى الإدارة بنفسها مراقبة مدى مطابقة تصرفاتها للقانون، إما من تلقاء نفسها أو بناء على طلب من الأفراد كرقابة الإدارة المركزية (الوزارة) على الإدارة المحلية (الولاية) فهي رقابة داخلية. وتأخذ الرقابة الإدارية الصور التالية:

(1) الرقابة التلقائية (الذاتية):

حيث تقام آليات وقواعد داخل جهاز إداري معين من أجل تحسس مواطن الخلل وإصلاحها في الوقت المناسب مثل سجل الاقتراحات والاجتماعات الدورية... الخ.

(2) الرقابة الرئاسية:

تخول كل القوانين للرئيس الإداري حق التدخل للتعقيب على أعمال مرؤوسيه من أجل المصادقة عليها أو تعديلها أو إلغائها سواء من تلقاء نفسه أو بناء على تظلم أو طعن رئاسي.

(3) الرقابة الوصائية:

ومثالها وصاية الوالي على أعمال البلدية.

ثانياً: الرقابة السياسية

تمارس هذه الرقابة على الإدارة بموجب وسائل متنوعة أهمها

1) الانتخابات:

يعتبر انتخاب الهيئات والمجالس المنتخبة المركزية (ريس الجمهورية والبرلمان) أو اللامركزية (المجلس الشعبي الولائي والبلدي) وسيلة تقيم ومحاسبة ومراقبة لتلك الهيئات والمجالس بصورة دورية

2) الأحزاب:

تقوم الأحزاب خاصة المعارضة منها بدور هام في مراقبة ممارسات الأجهزة الإدارية سواء بطريقة مباشرة عن طريق ممثليها ومنتخبها أو بطريقة غير مباشرة من خلال التعبير عن مواقفها.

3) الرأي العام والمجتمع المدني:

تتمتع جماعات الضغط المختلفة من جمعيات ونقابات مهنية ووسائل الإعلام بوسائل وأدوات مراقبة على الإدارة العامة من أجل تقويمها وتوجيهها أهمها - هذه الأدوات والوسائل - الإضرابات والمظاهرات والتقارير الصحفية.¹

ثالثا: الرقابة التشريعية:

تشكل الرقابة التشريعية مظهر من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، تتمثل أهم وسائل الرقابة البرلمانية على الإدارة العامة خاصة الحكومة في الآليات التالية:

- الاستماع والاستجواب

- السؤال

- مناقشة بيان السياسة العامة

- إنشاء لجان التحقيق

- مناقشة الميزانية (قانون المالية).²

رابعاً: الرقابة القضائية:

تعرف هذه الرقابة بأنها منح السلطات والاختصاصات للقضاء للبت في المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها، فهي تمارس عن طريق رفع دعوى إلى القضاء الإداري ضد الأعمال غير المشروعة الصادرة الإدارة العامة سواء الأعمال المادية أو القانونية، أي دعوى الإلغاء أو دعوى القضاء الكامل (التعويض)، دعوى التفسير أي تفسير قرار إداري ودعوى فحص المشروعية أي معرفة مدى مشروعية القرار الصادر عن الإدارة.³

خامساً: ملخص المقطع السادس:

تخضع أعمال الإدارة العامة (السلطة التنفيذية) لأنواع متعددة من الرقابة الداخلية والخارجية لعل أهمها الرقابة الإدارية، الرقابة السياسية، والرقابة التشريعية، والرقابة القضائية

1) الرقابة الإدارية

وهي الرقابة التي تقوم بها الإدارة بنفسها لمراقبة أعمالها والتحقق من مدى مطابقتها للقانون وملائمتها للظروف المحيطة بها

وتأخذ الرقابة الإدارية الصور التالية: الرقابة التلقائية (الذاتية): الرقابة الرئاسية: الرقابة الوصائية

2) الرقابة السياسية

تمارس هذه الرقابة على الإدارة بموجب وسائل متنوعة أهمها) الانتخابات: الأحزاب: الرأي العام والمجتمع المدني:

¹ - د. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعة الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2002، ص 22 ومايليها.

² - مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النجاح للكتاب الجزائر، سنة 2005، ص 421 ومايليها.

³ - أ.د. محمد الصغير بعلي، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، سنة 2007، ص 18 ومايليها.

3) الرقابة التشريعية

تشكل الرقابة التشريعية مظهر من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، تتمثل أهم وسائل الرقابة البرلمانية على الإدارة العامة: الاستماع والاستجواب، السؤال، مناقشة بيان السياسة العامة، إنشاء لجان التحقيق، مناقشة الميزانية.

4) الرقابة القضائية:

تمارس عن طريق رفع دعوى إلى القضاء الإداري ضد الأعمال غير المشروعة الصادرة الإدارة العامة سواء الأعمال المادية أو القانونية.

المقطع السابع : المسؤولية الإدارية

الكفاءات التي يجب على المتكون الوصول إليها

- معرفة المتكون تعريف المسؤولية الادارية
- معرفة المتكون اساس المسؤولية الادارية
- معرفة المتكون تعريف الخطاء الشخصي وحالاته
- معرفة المتكون تعريف الخطاء المرفقي وحالاته

أولاً: مفهوم المسؤولية الإدارية

1) تعريف المسؤولية الإدارية

إن الإدارة وهي تقوم بوظائفها الموكلة إليها بمقتضى القانون عن طريق موظفيها قد يتعرضون لأخطاء مختلفة أثناء تنفيذهم لمهامهم، فإذا أخطأ أحدهم في تصرف وسبب ضرراً للغير فإنه يترتب مسؤولية الإدارة ويلزمها بتعويض الضرر، فالمبدأ العام هو أن الإدارة تسأل عن كل تصرفاتها يمكن للأشخاص رفع دعوى للحصول على تعويض.

ويقصد بكلمة مسؤولية لغة قيام شخص ما بأفعال أو تصرفات يكون مسؤولاً عن نتائجها، أما اصطلاحاً فهي تعني: تلك التقنية القانونية التي تتكون أساساً من تداخل إرادي ينقل بمقتضاه عبئ الضرر الذي وقع على شخص مباشرة بفعل قوانين الطبيعة أو البيولوجيا أو السيكلوجيا أو القوانين الاجتماعية إلى شخص آخر، ينظر إليه على أنه هو الشخص الذي يجب أن يتحمل هذا العبء.

وبتالي المسؤولية الإدارية تترتب عندما ينتج ضرراً ما من جراء أعمال الإدارة العامة المختلفة الأعمال القانونية والأعمال المادية والتي تهدف في مجملها إلى تحقيق العامة.

فالأعمال القانونية هي تلك الأعمال التي تتجمع فيها إرادة الإدارة وتوجه إلى إحداث وتحقيق مركز قانوني كالقرارات الإدارية والعقود الإدارية.

أما الأعمال المادية هي تلك الأعمال التي تتجه فيها إرادة الإدارة إلى إحداث وتحقيق نتيجة أو اثر قانوني كبناء الجسور ورصف الشوارع وتشديد البناءات.¹

2) أسس المسؤولية الإدارية:

لقد تباينت آراء الفقهاء بشأن أسس المسؤولية الإدارية فهناك من يؤسسها على أساس الخطأ والمخاطر وهناك من يرجعها إلى مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة أو إلى فكرة التضامن الاجتماعي، ولكن الراجح أن أساس المسؤولية هو الخطأ والمخاطر.

¹ - لعشب محفوظ، المسؤولية في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، سنة 1994، ص 7 ومايليها.

أ) مسؤولية الإدارة على أساس الخطاء

تعتبر المسؤولية الإدارية على أساس الخطاء الإطار العام للمسؤولية الإدارية، وفيها نميز بين الخطاء المرفقي والخطاء الشخصي.

* مسؤولية الإدارة على أساس الخطاء المرفقي

- تعريف الخطاء المرفقي

من الصعب تعريف الخطاء المرفقي لأنه مرتبط بالواقعة ودراسته تتطلب منا جرد مختلف تجاوزات الإدارة.

وقد عرفه الأستاذ لعشب محفوظ بأنه: "الخطاء الذي ينسب إلى المرفق أي أن يكون سبب الضرر هو المرفق بالذات".¹

- حالات الخطاء المرفقي:

صنفها الفقه إلى ثلاث حالات هي: التنظيم السيئ للمرفق العام، التسيير السيئ للمرفق العام، عدم سير المرفق العام.²

* مسؤولية الإدارة على أساس الخطاء الشخصي

- تعريف الخطاء الشخصي:

هو الخطاء الذي يكشف عن العون وعن نيته في الأذى ويبين أن نشاط العون يمليه هدف شخصي غير وظيفي.

- حالات الخطاء الشخصي

يرى الأستاذ احمد محبو أن هناك صعوبة في الإحاطة بجميع الأخطاء الشخصية وتصنيفها، وهو يقسمها إلى ثلاث فئات وهي الخطأ العمدي والخطاء الجسيم غير العمدي والجرائم الجنائي للعون العمومي.

الخطاء العمدي:

هو تصرف العون العمومي الذي يرمي من خلاله إلى قيامه ببيداء وإلحاق الضرر بالغير.

الخطاء الجسيم غير العمدي:

هو غلط فاضح مرتكب من طرف العون ومستوحي من مصلحة المرفق وليس له باعث شخصي.

الجرائم الجنائي للعون العمومي:

ويقصد به المخالفات والجرائم المرتكبة أثناء ممارسة الوظائف وخارج هذه الوظائف.

ب) مسؤولة الإدارة بدون خطاء:

الأصل أن المسؤولية الإدارية قائمة على أساس الخطاء لأنه لا يمكن إجبار الإدارة على تعويض الضرر أو جبره إلا بناء على خطئها غير انه في بعض الحالات نكون بصدد مسؤولية بدون خطاء أو مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة إما لكون الضرر صادرة عن فعل الإدارة بالرغم من أنها لم ترتكب خطاء.³

*أسس المسؤولية بدون خطاء:

¹ - نفس المرجع، ص 47

² - لحسين بن شيخ أنث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، (الكتاب الأول)، دار الخلدونية، الجزائر، الطبعة الأولى، سنة 2007، ص 163 ومايليها.

³ - لحسين بن شيخ أنث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، (الكتاب الأول)، المرجع السابق، ص 21.

يمكن للإدارة أن عند قيامها بنشاطاتها تحقيقا للمصلحة العامة أن تحدث أضرار للغير دون أن تقصد ذلك مباشرة وتحقيقا لمبدأ المساواة من غير العدل أن يستفيد مجموع المواطنين من نشاط الإدارة بينما يتحمل شخص واحد المضار.¹

فأسس المسؤولية بدون خطأ هو المخاطر الناتجة عن نشاطات الإدارة المشروعة ومبدأ المساواة أمام الأعباء العامة.

* مجالات تطبيق المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر:

- قيام المسؤولية بسبب الأشغال العمومية
- قيام المسؤولية نتيجة الأشياء والأنشطة الخطيرة (الأسلحة والآلات الخطيرة والأعمال الإرهابية...)
- قيام المسؤولية بفعل التجمعات والتجمهرات.
- قيام المسؤولية عن المخاطر المهنية.

* مجالات تطبيق المسؤولية على أساس مبدأ المساواة أمام الأعباء العامة

- قيام المسؤولية عن فعل القوانين والاتفاقيات الدولية
- قيام المسؤولية عن فعل القرارات الإدارية
- قيام المسؤولية عن عدم تنفيذ القرارات القضائية
- قيام المسؤولية عن الأضرار الدائمة للأشغال العامة (مثل أشغال شبكة طرق أدت إلى غلق مؤقت لمخزن...)²

المقطع الثامن: المنازعة الإدارية

الكفاءات التي يجب على المتكون الوصول إليها

- معرفة المتكون تعريف المنازعة الادارية
- معرفة المتكون مجال المنازعة الادارية
- معرفة المتكون تعريف الدعوى الادارية وانواعها
- معرفة المتكون الهيئات القضائية المختصة بالفصل في الدعاوي الادارية

أولاً: ماهية المنازعة الإدارية

1) تعريف المنازعة الإدارية:

عرفها الأستاذ احمد محيو "بان المنازعة الإدارية تتألف من مجموع الدعاوي الناجمة عن نشاط الإدارة وأعوانها أثناء قيامهم بوظائفهم".³

وعرفها رشيد خلوفي "بان المنازعة الإدارية تعني مجموعة النزعات الإدارية التي ينظر فيها القاضي الإداري حسب قواعد قانون المنازعة الإدارية"⁴

¹ - لعشب محفوظ، المرجع السابق، ص 50.

² - للتفصيل أكثر راجع لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية، المسؤولية بدون خطأ (الكتاب الثاني)، دار الخلدونية، الجزائر، الطبعة الأولى، سنة 2007

³ - احمد محيو "ترجمة فائز انجق وبيوض خالد"، المنازعة الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة السادسة، سنة 2005، ص 5

⁴ - رشيد خلوفي، قانون المنازعة الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية سنة 2005، ص 7

أما النزاع الإداري يعرف بأنه كل نزاع يكون احد أطرافه الأشخاص المعنوية المحددة على سبيل الحصر في المادة 800 و 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.¹ أما الدعوى الإدارية فتعرف بأنها الإجراء الذي يقوم به مدعي أمام القضاء الإداري ضد عمل مادي أو قانوني إداري.²

(2) موضوع المنازعة الإدارية

إن موضوع المنازعة الإدارية هو الرقابة القضائية التي تقع على أعمال ونشاط الإدارة (الأعمال القانونية والأعمال المادية). وتعتبر الرقابة القضائية الوسيلة الأكثر فعالية لمراقبة أعمال الإدارة، بحيث يمكن للمواطن متابعة الإدارة أمام القضاء الإداري لإجبارها على احترام القانون. وتقوم هذه الرقابة على أعمال الإدارة غير المشروعة والأعمال التي تلحق بالأشخاص أضرار قابلة للتعويض.³

(3) مجال المنازعة الإدارية

الأصل العام أن مجال المنازعة الإدارية هو كل النزاعات الناجمة عن نشاط الأشخاص المعنوية العمومية أو الهيئات الإدارية والتي يعود الفصل فيها للقاضي الإداري، غير أن هناك بعض النزاعات على الرغم من أن احد أطرافها إدارة عمومية إلا أنها مستثناة من مجال المنازعات الإدارية.

(أ) تحديد مجال المنازعة الإدارية

يشكل المعيار العضوي المعيار الأول والرئيسي لتحديد النزاعات الإدارية التي تدخل في مجال المنازعات الإدارية، حيث حددت المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها".

(ب) النزاعات المستثناة من مجال المنازعة الإدارية

هناك بعض النزاعات على الرغم من أن احد أطرافها إدارة عمومية إلا أنها مستثناة من مجال المنازعة الإدارية وهي طبقاً للمادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: " خلافاً للمادتين 800 و 801 أعلاه يكون من اختصاص المحاكم العادية المنازعات الآتية: مخالفات الطرق، المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة أو لإحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية".

(4) أنواع الدعاوي الإدارية

تتمثل أنواع الدعاوي القضائية وفقاً للتقسيم التقليدي في خمس أنواع أساسية هي دعوى الإلغاء، ودعوى التفسير، ودعوى القضاء الكامل ودعوى فحص مدى شرعية القرارات الإدارية الدعاوي الجزئية أو العقابية.

¹ - انظر المادة 801 من القانون 09/08 المؤرخ في 2008/02/52 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

² - رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 8

³ - رشيد خلوفي، نفس المرجع، ص 21.

أ) دعوى الإلغاء

وتسمى أيضا بدعوى تجاوز السلطة ودعوى تقدير المشروعية وطلب الإبطال، وهي الدعوى التي يرفعها احد الأفراد أو إحدى الهيئات أمام القضاء الإداري (المحاكم الإدارية ومجلس الدولة في الجزائر) لإلغاء قرار إداري مخالف للقانون. فهدف دعوى الإلغاء هو إبطال القرار الإداري المخالف للقانون وبالتالي إبطال أثاره المترتبة عنه.¹

إن دور القاضي الإداري في دعوى الإلغاء ينحصر ويتحدد فقط في الحكم بإلغاء القرار الإداري غير المشروع أو الحكم بعدم إغائه إذا تبين له بأنه مشروع.

ب) دعوى التفسير:

هي الدعوى التي ترفع من ذوي الصفة والمصلحة مباشرة أو عن طريق الإحالة القضائية أمام الجهة القضائية المختصة وهي المحاكم الإدارية بالنسبة لتفسير الأعمال والتصرفات القانونية الصادرة عن الهيئات الإدارية المحلية ومجلس الدولة بالنسبة لدعوى تفسير أعمال وتصرفات السلطات الإدارية المركزية وذلك في النظام القضائي الجزائري، يطلب فيها من القضاء المختص إعطاء المعنى الحقيقي والصحيح الخفي للعمل القانوني الإداري المطعون والمدفوع فيه بالغموض والإبهام وتتحصر سلطة القاضي الإداري المختص في تفسير المعنى الحقيقي والأصلي للعمل القانوني الإداري المطعون فيع دون أن يكون له سلطة الإلغاء أو التعويض.

ت) دعوى فحص المشروعية أو تقدير شرعية التصرفات الإدارية:

وهي الدعوى التي ترفع مباشرة من صاحب المصلحة أو عن طريق الإحالة القضائية أمام الجهات القضائية المختصة وهي المحاكم الإدارية ومجلس الدولة يطلب فيها فحص وتقدير مدى شرعية القرارات الإدارية من القضاء المختص للكشف والإعلان القضائي الرسمي عن مدى شرعية أو عدم شرعية القرار الإداري المطعون والمدفوع فيه بعدم السلامة والشرعية القانونية. وتتحصر سلطة القاضي في هذه الدعوى في الفحص عما إذا كان القرار المطعون والمدفوع فيه مشروعا أم غير مشروع دون أن يكون له سلطة الإلغاء أو سلطة التعويض.²

ث) دعاوي القضاء الكامل:

دعاوى القضاء الكامل هي مجموعة الدعاوي القضائية التي يرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام السلطات القضائية العادية والإدارية المختصة من أجل المطالبة والاعتراف بوجود حقوق شخصية مكتسبة، وتقدير ما إذا كان قد إصابتها أضرار مادية أو معنوية وتقدير هذه الأضرار، ثم تقدير وتقرير التعويض الكامل والعدل لإصلاح تلك الأضرار التي أصابت الحقوق الشخصية المكتسبة والحكم على السلطات الإدارية المدعى عليها بالتعويض.³

وقد سميت بدعاوي القضاء الكامل نظرا لتعدد واتساع سلطات القاضي الإداري المختص في هذه الدعاوي مقارنة بسلطاته المحدودة في دعوى الإلغاء والتفسير وتقدير الشرعية. ومن أشهر وأهم دعاوي القضاء الكامل دعوى التعويض أو المسؤولية ودواوي العقود الإدارية.⁴

1 - د. نور احمد ارسلان، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، مصر طبعة 2003، ص 344.
2 - عمار عوابدي، دعوى تقدير الشرعية في القضاء الإداري، دار هومة، الجزائر، سنة 2007، ص 19 و 20.
3 - عمار عوابدي، نفس المرجع، ص 22.
4 - منصوص عليها في المادة 7 و 2/804 من القانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ج) الدعاوي الزجرية أو العقابية:

وهي الدعوى القضائية التي يملك فيها القاضي المختص سلطات توقيع عقوبات جزائية كما هو الحال في الدعاوي الزجرية والعقابية المقررة لحماية الأموال العامة والطرق والغابات. وهذه الدعوى وجودها وتطبيقها محدد جدا إن وجد.¹

5) القضاء المختص بالفصل في المنازعة الإدارية

قبل صدور دستور سنة 1996 كان القضاء العادي (الغرف الإدارية بالمجالس القضائية والغرفة الإدارية بالمحكمة العليا) القضاء المختص بالنظر والفصل في المنازعة الإدارية، غير انه بعد صدور دستور 1996 والذي بموجبه تبنت الجزائر نظام الازدواجية القضائية أي إنشاء هيئات القضاء الإداري (المحاكم الإدارية ومجلس الدولة) إلى جانب هيئات القضاء العادي (المحاكم والمجالس القضائية والمحكمة العليا). وبالتالي تعتبر جهات القضاء الإداري أي المحاكم الإدارية ومجلس الدولة هي الجهات القضائية المختصة بالفصل في المنازعة الإدارية وذلك حسب قواعد الاختصاص المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية

أ) مجال اختصاص المحاكم الإدارية

تعتبر المحاكم الإدارية الهياكل القضائية للنظام القضائي الإداري تم إحداثها بموجب القانون رقم 02/98 المؤرخ في 30/05/1998.

وقد نصت المادة الأولى من القانون 02/98 على أن تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية"

وهو ما أكدته أيضا المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية على مبدأ الاختصاص العام للمحاكم الإدارية بالنظر في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها وهذا بموجب حكم قابل للاستئناف.

كما ذكرت المادة 801 من نفس القانون أهم الدعاوي الإدارية التي تختص بالفصل فيها كدعوى الإلغاء ودعوى الفحص ودعوى التفسير ودعاوي القضاء الكامل وبصفة عامة كل القضايا التي أوكلت لها بموجب نصوص خاصة.

وقد استتنتت المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية من اختصاص المحاكم الإدارية منازعات مخالفات الطرق والمنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة أو لإحدى الولايات أو لإحدى البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.²

ملاحظة:

حاليا وفي بعض الولايات التي لم تنصب فيها بعد المحاكم الإدارية تبقى الغرف الإدارية بالمجالس القضائية تختص بالفصل في المنازعات الإدارية.

ب) مجال اختصاص مجلس الدولة

يعتبر مجلس الدولة مؤسسة دستورية استحدثها دستور 1996 بمقتضى المادة 152 والتي جاء "يؤسس مجلة الدولة كهيئة مقومة لإعمال الجهات القضائية الإدارية...".³

¹ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 23.

² - أد. عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، دراسة وصفية تحليلية مقارنة، جسور للنشر والتوزيع، سنة 2008، 115 ومايليها.

³ - انظر المادة 152 من دستور 1996.

وطبقا للقانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 1998/05/30 يعتبر مجلس الدولة هيئة مقومة للإعمال الجهات القضائية الإدارية أي المحاكم الإدارية.

وطبقا للمواد 9 و10 و11 من القانون العضوي رقم 01/98 يمارس مجلس الدولة دور محكمة ابتدائية ودور محكمة استئناف ودور محكمة نقض وهو الدور الذي كرسته المواد 901 إلى 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

*** اختصاص مجلس الدولة كمحكمة ابتدائية ونهائية**

هناك نوع من المنازعات الإدارية التي فرض المشرع عرضها ابتدائيا ونهائيا على مجلس الدولة أعلنت عنها المادة 9 من القانون العضوي 01/98:

-الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.

- الطعون الخاصة بالتفسير ومدى شرعية القرارات التي تكون نزاعاتها من اختصاص مجلس الدولة.¹

وهو ما أكدته المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بقولها "يختص مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المركزية، كما يختص بالفصل في القضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة"

*** اختصاص مجلس الدولة كمحكمة استئناف**

نصت المادة 10 من القانون العضوي 01/98 يفصل مجلس الدولة كمحكمة استئناف في القرارات الصادرة ابتدائيا عن المحاكم الإدارية في جميع الحالات ما لم ينص القانون على خلاف ذلك. وهو ما أكدته المادة 902 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: "يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية كما يختص أيضا كجهة استئناف بالقضايا المخولة له بموجب نصوص خاصة.

*** اختصاص مجلس الدولة كمحكمة نقض:**

طبقا للمادة 11 من القانون العضوي يفصل مجلس الدولة في الطعون بالنقض الصادرة نهائيا عن المحاكم الإدارية وكذا الطعون بالنقض الموجهة ضد قرارات مجلس المحاسبة.

وقد نصت المادة 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: "يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية، ويختص كذلك في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة".²

(6) إجراءات رفع الدعوى الإدارية

(أ) إجراءات رفع الدعوى أمام المحاكم الإدارية

طبقا للمواد 815 و816 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ترفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية بعريضة افتتاح الدعوى وتتضمن العريضة البيانات الواردة في المادة 15 وهي الجهة القضائية التي ترفع أمامها الدعوى، اسم ولقب المدعي وموطنه، اسم ولقب المدعي وموطنه، الإشارة إلى طبيعة الشخص المعنوي وتسميته ومقره الاجتماعي وصفة ممثله القانوني أو الاتفاقي، عرض موجز لوقائع الدعوى والطلبات والوسائل التي تؤسس عليها، الإشارة عند الاقتضاء إلى المستندات والوثائق المؤيدة للدعوى.

¹ - انظر المادة 9 من القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ 1998/05/30، المتضمن تنظيم واختصاص مجلس الدولة.

² - انظر المادة 903. من قانون الإجراءات المدنية والإدارية

وترفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية تحت طائلة عدم القبول بواسطة محام طبقا للمادة 826 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية غير أن الإدارة العامة معفاة من هذا الإجراء. وطبقا للمادة 819 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية يجب أن ترفق بالعريضة القرار محل دعوى الإلغاء أو التفسير أو الفحص
أن تودع العريضة بأمانة ضبط المحكمة الإدارية مقابل دفع الرسوم القضائية طبقا للمادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.
(ب) إجراءات رفع الدعوى أمام مجلس الدولة:

طبقا للمادة 904 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ترفع الدعوى أو الطعن أمام مجلس الدولة بنفس الكيفية التي ترفع بها أمام المحاكم الإدارية السالفة الذكر باستثناء بعض الفروق البسيطة التي تتميز بها الدعوى أو الطعن المرفوع أمام مجلس الدولة وهي أن ترفع من محام معتمد لدى مجلس الدولة طبقا للمادة 905 باستثناء الدعاوى المرفوعة من الدولة والولاية والبلدية والمؤسسات الإدارية.

ملخص المقطع الثامن

المنازعة الإدارية هي الوسيلة القانونية التي بواسطتها يقوم الأفراد بحماية حقوقهم اتجاه تجاوزات الإدارة فقد عرفها رشيد خلوفي "بان المنازعة الإدارية تعني مجموعة النزاعات الإدارية التي ينظر فيها القاضي الإداري حسب قواعد قانون المنازعة الإدارية، فموضوع المنازعة الإدارية هو الرقابة القضائية التي تقع على أعمال ونشاط الإدارة (الأعمال القانونية والأعمال المادية).
تتمثل أنواع الدعاوى القضائية الإدارية وفقا للتقسيم التقليدي في خمس أنواع أساسية هي دعوى الإلغاء، ودعوى التفسير، ودعوى القضاء الكامل ودعوى فحص مدى شرعية القرارات الإدارية الدعاوى الجزئية أو العقابية.

حيث تعتبر جهات القضاء الإداري أي المحاكم الإدارية ومجلس الدولة هي الجهات القضائية المختصة بالفصل في المنازعة الإدارية وذلك حسب قواعد الاختصاص المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية والإدارية

غير انه هناك بعض النزاعات على الرغم من أن احد أطرافها إدارة عمومية إلا أنها مستثنات من مجال المنازعة الإدارية وهي طبقا للمادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية: "خلافًا للمادتين 800 و 801 أعلاه يكون من اختصاص المحاكم العادية المنازعات الآتية: مخالفات الطرق، المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الرامية إلى طلب تعويض الأضرار الناجمة عن مركبة تابعة للدولة أو لإحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية

المقطع التاسع: الأحكام والقواعد العامة الوظيفة العمومية في الجزائر

الكفاءات التي يجب على المتكون الوصول إليها

- معرفة المتكون تعريف الموظف العام
- معرفة المتكون شروط وطرق التوظيف
- معرفة المتكون طرق الترقية في الرتب والدرجات
- معرفة المتكون الوضعيات القانونية الأساسية للموظف

أولاً: مفاهيم عامة حول قانون الوظيفة العمومية

(1) تعريف القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية:

هو مجموعة القانونية التي تنظم مجال الوظيفة العمومية في القطاع الإداري، والتي تحكم مسار الموظف العمومي منذ توظيفه إلى غاية انتهاء علاقته الوظيفية.

(1) تعريف الوظيفة العمومية:

الوظيفة العمومية هي عبارة عن مجموعة من المهام والاختصاصات يقوم بها شخص يسمى الموظف العام.

(2) تعريف الموظف العام

هو كل شخص وظف وفقاً للشروط والإجراءات القانونية في مؤسسة أو إدارة عامة ليقوم بواجبات ومسؤوليات وظيفة ما، مقابل أجر محدد.

كما يعتبر موظفاً كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة السلم الإداري.

(3) تعريف الإدارة العامة:

طبقاً للمادة 2/2 من الأمر رقم 03/06 يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير المركزية التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري والمؤسسات ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني والمؤسسات ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدميها لإحكام القانون الأساسي للوظيفة العمومية.¹

ثانياً: التوظيف والترقية في الوظيفة العمومية:

(1) التوظيف

أ- شروط التوظيف:

- أن يكون جزائري الجنسية؛
- أن يكون متمتع بحقوقه المدنية؛
- أن لا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى مع ممارسة الوظيفة؛
- أن يكون في وضعية قانونية اتجاه الخدمة الوطنية؛
- أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية، وكذا المؤهلات المطلوبة (السن 18 سنة كاملة).²

¹ - انظر المادة 2/2 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² - انظر المواد من 75 إلى 78 من الأمر 03/06.

أ- ب) طرق التوظيف:

- يتم الالتحاق بالوظائف العمومية عن طريق:
- المسابقة على أساس الاختبار؛ ومثالها رتبة متصرف بالنسبة للأسلاك المشتركة.
- التوظيف على أساس الشهادة، ومثالها أستاذ مساعد في الجامعة حاصل على شهادة الدكتوراء
- المسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين ومثالها أستاذ مساعد في الجامعة حاصل على شهادة الماجستير،
- الفحص المهني ومثالها العمال المهنيين والمؤقتين وأعوان الأمن
- التوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تابعوا تكويناً متخصصاً منصوصاً عليه في القوانين الأساسية لدى مؤسسات التكوين المؤهلة. ومثالها القضاة.¹

2) الترقية:

الترقية نوعان الترقية في الرتبة والترقية في الدرجة

ب-أ) الترقية في الرتبة :

- تتمثل الترقية في الرتبة في تقدم الموظف في مساره المهني وذلك بالانتقال من رتبة إلى الرتبة الأعلى مباشرة في نفس السلك أو السلك الأعلى مباشرة حسب الكيفيات الآتية:
- على أساس الشهادة :

من بين الموظفين الذين تحصلوا خلال مسارهم المهني على الشهادات والمؤهلات المطلوبة أو بعد قيامهم بتكوين متخصص ومثالها المتصرفون الذين تحصلوا بعد توظيفهم وترسيبهما على شهادة الماجستير يرقون إلى رتبة متصرف رئيسي.

- عن طريق الامتحان المهني أو فحص مهني

من بين الموظفين الذين يثبتون اقدمية 5 سنوات خدمة فعلية، وبعد النجاح في الامتحان المهني المنظم من مراكز الامتحان الخاصة بذلك

- على سبيل الاختيار:

وذلك عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل، وبعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء.

ملاحظة

لا يستفيد الموظف من الترقية عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل مرتين متتاليتين.

ب-ب) الترقية في الدرجات :

الترقية في الدرجات هي الانتقال من درجة إلى الدرجة الأعلى مباشرة و تتم بصفة مستمرة حسب الكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم ، كما هو مبين في الجدول التالي² :

¹ - انظر المادة 80 من نفس الأمر. 03/06 المتضمن قانون الوظيفة العامة.
² - انظر المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 304/07 المؤرخ في 2007/09/29 الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، الجريدة الرسمية رقم 61 الصادرة بتاريخ 2007/09/30.

الترقية في الدرجة	المدة الدنيا	المدة المتوسطة	المدة القصوى
من درجة إلى درجة أعلى منها مباشرة	سنتان و 6 أشهر	3 سنوات	3 سنوات و 6 أشهر
المجموع: 12 درجة	30 سنة	36 سنة	42 سنة

ثانياً: حقوق وواجبات الموظف

(1) حقوق الموظف:

هي طبقاً للمواد 26 إلى 39 من الأمر 03/06:

- حرية الرأي مضمونة في حدود احترام التحفظ المفروض عليه؛
- لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم؛
- يجب على الدولة حماية الموظف مما قد يتعرض له من تهديد أو إهانة أو قذف أو اعتداء؛
- إذا تعرض الموظف إلى متابعة قضائية من الغير بسبب خطأ في الخدمة، يجب على المؤسسة أو الإدارة التي ينتمي إليها أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه ما لم ينسب إلى هذا الموظف خطأ شخصي؛
- للموظف الحق بعد أداء الخدمة في راتب؛
- يستفيد الموظف من الخدمات الاجتماعية في إطار التشريع المعمول به؛
- للموظف الحق في ممارسة مهامه في ظروف عمل تضمن له الكرامة والصحة والسلامة؛
- للموظف الحق في التكوين وتحسين المستوى والترقية في الرتبة خلال حياته المهنية؛
- للموظف الحق في العطل وهذا حسب التشريع المعمول به؛
- للموظف الحق في التقاعد.

(2) واجبات الموظف:

هي طبقاً للمواد 40 إلى 54 من الأمر 03/06:

- يجب على الموظف في إطار تأدية مهامه احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقاً للقوانين و التنظيمات المعمول بها؛
- يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز؛
- يجب على الموظف أن يحافظ على ممتلكات الإدارة في إطار ممارسة مهامه؛
- يجب على الموظف التعامل بأدب واحترام في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه؛
- يجب على الموظف التعامل مع مستعملي المرفق العام بلباقة وبدون مماطلة؛
- يمنع على الموظف استلام الهدايا أو الهبات أو أي امتيازات من أي نوع كانت بطريقة مباشرة أو غير مباشرة؛
- يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني؛
- يجب على الموظف أن يسهر على حماية مختلف الوثائق الإدارية؛
- عدم الجمع بين الوظيفة و أعمال أخرى مربحة؛
- يجب أن يكون الموظف حسناً في سلوكه وسيرت داخل وخارج العمل.

ثالثاً: الوضعية القانونية الأساسية للموظف العام

الوضعية القانونية التي يوضع فيها الموظف طبقاً للأمر 03/06 تتمثل في : القيام بالخدمة؛ الانتداب؛ خارج الإطار؛ الإحالة على الاستيداع؛ الخدمة الوطنية. وفيما يلي سنتطرق لكل وضعية على حدة ودراستها من حيث تعريفها ، حالاتها، شروط هذه الوضعيات وإجراءاتها ، مدتها و في الأخير إجراءات إعادة الإدماج بعد القيام بهذه الوضعيات.

1) وضعية القيام بالخدمة

وهي الوضعية التي يكون فيها الموظف يمارس فعلياً الوظيفة الإدارية والمهام المطابقة لرتبته في المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها،
أ- حالات وضعية القيام بالخدمة:

يعد في وضعية القيام بالخدمة كل موظف يكون في إحدى الحالات التالية:

- الموظف الموجود في عطلة سنوية؛
 - الموظف الموجود في عطلة مرضية أو حادث مهني؛
 - الموظفة الموجودة في عطلة أمومة؛
 - الموظف المستفيد من رخصة مبررة للغياب دون فقدان راتبه كما هو محدد في المواد 208 إلى 212 من الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
 - الموظف المستفيد من رخص استثنائية للغياب غير مدفوعة الأجر للضرورة القصوى المبررة والتي لا تتجاوز مدتها عشرة (10) أيام في السنة طبقاً للمادة 215 من نفس الأمر.
 - الموظف المستدعى لمتابعة فترة تحسين المستوى أو الصيانة في إطار الاحتياط.
 - الموظف المستدعى في إطار الاحتياط؛
 - الموظف الذي تم قبوله لمتابعة فترة تحسين المستوى.
- كما يمكن وضع الموظفين التابعين لبعض الرتب في حالة القيام بالخدمة لدى مؤسسة أو إدارة عمومية أخرى غير التي ينتمون إليها ضمن الشروط والكيفيات المحددة في القوانين الأساسية الخاصة. وأيضاً يمكن وضع الموظفين تحت تصرف جمعيات ونية معترف لها بطابع الصالح العام أو المنفعة العمومية وهذا لمدة سنتين قابلة للتجديد مرة واحدة، مع الإشارة إلى أن هؤلاء الموظفين المعنيين يجب أن يتمتعون بمؤهلات ذات علاقة بموضوع الجمعية المعنية. كما أنهم يمارسون مهامهم تحت سلطة مسؤول الجمعية التي وضعوا تحت تصرفها ويستمر دفع رواتبهم من طرف مؤسستهم أو إدارتهم الأصلية.¹

2) وضعية الانتداب:

وضعية الانتداب هي الوضعية القانونية التي يوضع فيها الموظف خارج سلكه الأصلي و/أو إدارته الأصلية مع مواصلة استفادته في هذا السلك من حقوقه في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد في المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها.

ب-أ) حالات وضعية الانتداب:

هي حسب الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية إلى نوعين متمثلان في : - انتداب بقوة القانون؛ - انتداب بناء على طلب الموظف.

¹ -انظر المواد 128 إلى 132 من الأمر 03/06 المتضمن قانون الوظيفة العامة.

* انتداب بقوة القانون :

- يكون حسب المادة 134 الأمر 03/06 في الحالات التالية :
- ممارسة عضو في الحكومة؛
 - ممارسة عهدة انتخابية دائمة في مؤسسة وطنية أو جماعة إقليمية؛
 - ممارسة وظيفة عليا للدولة أو منصب عالي في مؤسسة أو إدارة عمومية غير تلك التي ينتمي إليها؛
 - ممارسة عهدة نقابية دائمة وفق الشروط التي يحددها التشريع المعمول به؛
 - متابعة تكوين منصوص عليه في القوانين الأساسية الخاصة؛
 - تمثيل الدولة في مؤسسات أو هيئات دولية؛
 - متابعة تكوين أو دراسات إذا ما تم تعيين الموظف لذلك من المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها.

* انتداب بناء على طلب الموظف:

- لقد خولت المادة 135 من الأمر 03-06 للموظف حق طلب انتداب لتمكينه من ممارسة النشاطات والوظائف التالية:
- نشاطات لدى مؤسسة أو إدارة عمومية أخرى و/أو في رتبة غير رتبته الأصلية؛
 - وظائف تآطير لدى المؤسسات أو الهيئات التي تمتلك الدولة كل رأسمالها أو جزءا منه؛
 - مهمة في إطار التعاون أو لدى مؤسسات أو هيئات دولية.
- ب-ب) مدة الانتداب:

تختلف مدة الانتداب بحسب نوع الانتداب فبالنسبة للانتداب بناء على طلب الموظف يكون لفترة ستة (06) أشهر كحد أدنى قابلة للتجديد، على أن لا تتعدى فترة الانتداب بما فيها التجديد خمس (05) سنوات كحد أقصى، أما الانتداب بقوة القانون، فإن فترته تساوي مدد شغل الوظيفة أو العهدة أو الدراسة التي تم الانتداب من أجلها.¹

(3) وضعية خارج الإطار

وضعية خارج الإطار هي تلك وضعية قانونية يمكن أن يوضع فيها الموظف بطلب منه، بعد استنفاد حقه في الانتداب في وظيفة لا يحكمها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية. غير أن الموظف في هذا الوضعية لا يستفيد من حقه في الترقية في الدرجات، ويتقاضى الموظف الموجود في هذه الوضعية راتبه ويتم تقييمه من قبل المؤسسة أو الهيئة التي وضع لديها في هذه الوضعية.

ت-أ) حالات وضعية خارج الإطار:

لا يمكن أن يوضع في هذه الحالة إلا الموظفون المنتمون إلى الفوج "أ" و المتمثلين في الأصناف ما بين: الصنف "11" إلى الصنف "القسم الفرعي السابع(7)".

ت-ب) مدة وضعية خارج الإطار:

إن مدة وضعية خارج الإطار لا يمكن أن تتجاوز خمس (05) سنوات.²

(4) الإحالة على الاستيداع:

الإحالة على الاستيداع هي تلك الوضعية التي يتوقف فيها الموظف عن مهامه مؤقتا، مع احتفاظه برتبته والحقوق التي اكتسبها عند تاريخ إحالته على الاستيداع.

¹ - انظر المواد 133 إلى 139 من الأمر رقم 03-06.

² انظر المواد 140 إلى 144 من الأمر رقم 03-06

إلا أن الموظف لا يستفيد من حقوقه في الترقية في الدرجات وفي التقاعد، ولا يتقاضى الموظف المتواجد في هذه الوضعية أي راتب ولا يمكنه أن يمارس أي نشاط مربح.

ج-أ) حالات الإحالة على الاستيداع:

يتم تقديم وقبول طلب الإحالة على الاستيداع لأحد الأسباب الآتية:

- 1- في حالة تعرض أحد أصول الموظف أو زوجه أو أحد الأبناء المتكفل بهم لحادث أو لإعاقة أو مرض خطير؛
- 2- للسماح للزوجة الموظفة بتربية طفل يقل عمره عن خمس (05) سنوات؛
- 3- للسماح للموظف بالالتحاق بزوجه إذا اضطر إلى تغيير إقامته بحكم مهنته؛
- 4- لتمكين الموظف من ممارسة مهام عضو مسير لحزب سياسي؛
- 5- لأغراض شخصية (بعد سنتين (02) من الخدمة الفعلية)، لا سيما للقيام بدراسات أو أعمال بحث فيها فائدة عامة.

ج-ب) شروط وإجراءات الإحالة على الاستيداع:

تتم الإحالة على الاستيداع بطلب من الموظف ويتم قبوله من السلطة التي لها صلاحية التعيين إذا كان وفقاً للحالات 1، 2، 3 و 4 السالفة الذكر.

أما الحالة الخامسة (5)، فإن الإحالة على الاستيداع لا تمنح إلا بعد الموافقة المسبقة للجنة المتساوية الأعضاء المختصة.

وللإشارة فإن هذه الوضعية لا يمكن أن يوضع فيها الموظف المتربص، طبقاً لما نصت عليه المادة 88 من الأمر 03/06.

ج-ت) مدة الإحالة على الاستيداع:

إن مدة الإحالة على الاستيداع في الحالات 1، 2، 3 و 4 السالفة الذكر، ستة (06) أشهر، قابلة للتجديد في حدود أقصاها خمس (05) سنوات خلال الحياة المهنية للموظف.

أما بالنسب للحالة الخامسة (5)، تمنح لمدة قدرها ستة (06) أشهر، قابلة للتجديد في حدود أقصاها سنتين (02) خلال الحياة المهنية للموظف.

بغض النظر عن ما ذكر في مدة وفترة الإحالة على الاستيداع فإن مدة الإحالة على الاستيداع تساوي مدة مهمة الزوج الموظف طبقاً للمادة 149 من الأمر 03-06.¹

5) الخدمة الوطنية

وضعية الخدمة الوطنية، تلك الوضعية القانونية التي يوضع فيها الموظف عند استدعائه لأداء خدمته الوطنية، مع احتفاظ الموظف في هذه الوضعية بحقوقه في الترقية في الدرجات والتقاعد.

د-أ) إدماج الموظف بعد الخدمة الوطنية:

يعاد إدماج الموظف في رتبته الأصلية عند انقضاء فترة الخدمة الوطنية بقوة القانون ولو كان زائداً عن العدد، وله الأولوية في التعيين في المنصب الذي كان يشغله قبل تجنيده إذا كان المنصب شاغراً أو في منصب معادل له.²

رابعا: النظام التأديبي

يقصد بالنظام التأديبي مجموع الأخطاء الوظيفية التي يرتكبها الموظف أثناء أو بمناسبة تأديته لوظيفته والعقوبات التأديبية التي توقع على الموظف المرتكب لتلك الأخطاء.

¹ - انظر المواد 145 إلى 153 من الأمر رقم 03-06

² انظر المواد 154 و 155 من الأمر رقم 03-06

1) الأخطاء والعقوبات التأديبية:

لقد حدد وصنف المشرع الجزائري في المادة 163 من الأمر رقم 03/06 مختلف العقوبات التأديبية التي تطبق على الموظفين المرتكبين للأخطاء المهنية إلى أربع درجات، كما حدد طبقاً للمادة 177 مختلف الأخطاء المهنية التي تؤدي إلى توقيع العقوبات التأديبية إلى أربع درجات أيضاً وذلك حسب الجدول التالي:

الأخطاء المهنية من الدرجة الأولى	العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى
هي طبقاً للمادة 178 من الأمر 03-06: ▪ الإخلال بالانضباط العام الذي يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح.	هي طبقاً للمادة 163: ✓ التوبيخ؛ ✓ الإنذار الكتابي؛ ✓ التوبيخ.

الأخطاء المهنية من الدرجة الثانية	العقوبات التأديبية من الدرجة الثانية
هي طبقاً للمادة 179: ▪ المساس سهواً أو إهمالاً بأمن المستخدمين أو أملاك الإدارة؛ ▪ الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180 و181.	هي طبقاً للمادة 163 الفقرة 02: ✓ التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام ✓ الشطب من قائمة التأهيل

الأخطاء المهنية من الدرجة الثالثة	العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة
-----------------------------------	--------------------------------------

<p>✓ التوقيف عن العمل من أربع إلى ثمانية أيام ✓ التنزيل من درجة إلى درجتين ✓ النقل الإجباري</p>	<p>هي طبقاً للمادة 180:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ التحويل غير القانوني للوثائق الإدارية؛ ▪ إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه؛ ▪ رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفة دون مبرر مقبول؛ ▪ إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية؛ ▪ استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة.
<p>العقوبات التأديبية من الدرجة الرابعة</p>	<p>الأخطاء المهنية من الدرجة الرابعة</p>
<p>✓ التنزيل إلى الرتبة السفلى ✓ التسريح</p>	<p>هي طبقاً للمادة 181:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ الاستفادة من امتيازات من أية طبيعة كانت يقدمها له شخصاً طبيعياً أو معنوي مقابل تأدية خدمة في إطار ممارسة وظيفته (رشوة)؛ ▪ ارتكاب أعمال على أي شخص في مكان العمل؛ ▪ التسبب عمدًا في إضرار مادية جسيمة لتجهيزات أو أملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة؛ ▪ لإتلاف ووثائق إدارية قصد الإساءة للسير الحسن للمصلحة؛ ▪ تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو الترقية؛ ▪ الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مربح آخر غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و44.

(2) إجراءات تطبيق العقوبات التأديبية

إن إجراءات تطبيق العقوبات التأديبية على الموظفين المرتكبين للأخطاء المهنية تختلف بحسب درجة جسامة وصنف الخطأ، حيث أن إجراءات تطبيق العقوبات من الدرجة الأولى والثانية تختلف من إجراءات تطبيق العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة وذلك حسب الآتي:

* إجراءات تطبيق العقوبات من الدرجة الأولى والثانية:

يتم تطبيق العقوبات من الدرجة الأولى والثانية بعد معاينة الخفاء المهني المرتكب من الموظف من السلطة التي لها صلاحية التعيين مباشرة بموجب قرار مبرر وبعد حصولها على توضيحات كتابية من الموظف المعني.¹

* إجراءات تطبيق العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة:

يتم تطبيق العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين لكن بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة كمجلس تأديبي. فبعد معاينة الخطأ المهني وتصنيفه على أنه خطأ مهني من الدرجة الثالثة أو الرابعة تقوم السلطة التي لها صلاحية التعيين بتوقيف الموظف المعني إذا كان الخطأ من الدرجة الرابعة وإحالة ملفه إلى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء خلال 45 يوم من معاينة الخطأ لتجمع وتقرر العقوبة المناسبة خلال 45 يوم من إخطارها.

* إجراءات تطبيق العقوبات التأديبية من اللجنة المتساوية الأعضاء:

لقد حدد القانون الإجراءات القانونية التي تتبعها اللجنة حتى تكون العقوبة المطبقة على الموظف قانونية وهي:

- أن تكون اللجنة مؤسسة وفقاً للقانون إي أن تكون مختصة؛
- أن يتم إخطار اللجنة من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين خلال 45 يوم من معاينة الخطأ المهني؛
- أن تفصل اللجنة في القضية المعروضة عليها خلال 45 يوم ابتداءً من تاريخ إخطارها؛
- أن تتداول اللجنة من أجل توقيع العقوبة في جلسة مغلقة؛
- أن تكون قراراتها مبررة؛
- طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحية التعيين قبل البث في القضية المطروحة عليها؛
- أن يتم إبلاغ الموظف بقرار اللجنة في أجل لا يتعدى 08 أيام من تاريخ اتخاذ القرار.²

¹ - انظر المادة 165 من الأمر 03/06.

² - انظر المواد 165، 166، 170 و 171 من الأمر 03/06

ت) ضمانات وحقوق الموظف اتجاه الإدارة

في مقابل سلطات الإدارة في توقيع العقوبات التأديبية على الموظفين المخلين بواجباتهم المهنية وخوفاً من تعسف الإدارة في تطبيق العقوبات التأديبية نص القانون على مجموعة من الضمانات والحقوق التي يتمتع بها الموظفون أثناء المرحلة التأديبية تتمثل في:

- ألا تطبق العقوبات من الدرجة والثانية إلا بعد حصول على توضيح كتابي من المعني طبقاً للمادة 165؛

- لا يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين أن تطبق العقوبات من الدرجة الثالثة أو الرابعة بصفة منفردة فلا بد من أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة؛

- أن يتم إخطار اللجنة واجتماعاتها خلال المدة المحددة قانوناً وهي 45 يوماً؛

- حق الموظف بإبلاغه بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على ملفه التأديبي في أجل 15 يوم ابتداءً من تحريك الدعوة التأديبية طبقاً للمادة 167؛

- أن يمثل الموظف شخصاً أمام المجلس أو تمثيله من قبل مدافع في حالة تقديمه لمبرر مقبول بغيابه؛

- حق الموظف بتقديم ملاحظاته كتابية أو شفوية أو إحضار شهود طبقاً للمادة 169؛

- يحق للموظف أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه؛

- حق الموظف أن يتقاضى خلال توقيفه نصف راتبه الرئيسي، وكذا مجمل المنح ذات الطابع العائلي؛

- حق الموظف في استرجاع كامل حقوقه والجزاء الذي خصم من راتبه إذا اتخذت في حقه عقوبة من عقوبات الدرجة الرابعة وإذا تمت تبرأته عن الأعمال المنسوبة إليه أو إذا لم تثبت اللجنة في الآجال المحددة وهي 45 يوم من إخطارها؛

- لا يمكن أن توقع على الموظف في نفس الوقت عقوبتين تأديبيتين لارتكابه خطأ مهني واحد طبقاً للمادة 183؛

- حق الموظف في تقديم طعن خلال شهر من تبليغ القرار أمام لجنة الطعن المختصة (على مستوى الولاية)؛

- حق الموظف في طلب إعادة الاعتبار بعد مرور سنة من اتخاذ العقوبة التأديبية؛

- حق الموظف في رد الاعتبار بقوة القانون بعد مرور سنتين من تاريخ اتخاذ العقوبة التأديبية.

خامساً: إنهاء العلاقة الوظيفية أو إنهاء الخدمة

يقصد بنهاية العلاقة الوظيفية أو نهاية الخدمة، انتهاء المهام والأعمال التي يترتب عليها فقدان صفة الموظف. وقد عدت المادة 216 من الأمر 03/06 الأسباب التي تنتهي بها خدمة الموظفين وهي: فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها، فقدان الحقوق المدنية، الاستقالة المقبولة بصفة قانونية، العزل، التسريح، الإحالة على التقاعد والوفاة.

(1) الاستقالة:

الاستقالة هي حق معترف به للموظف، يمارس ضمن الشروط المنصوص عليها في القانون المادة 216 الأمر 03/06.

ولا يمكن أن تتم الاستقالة إلا بطلب كتابي من الموظف، يعلن فيه عن إرادته الصريحة في قطع العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة نهائية.

ويشترط في الاستقالة أن يكون الطلب مكتوباً بخط الموظف، وأن تقدم إلى السلطة المخولة صلاحية التعيين عن طريق السلم الإداري، ويتعين عليه أداء الواجبات المرتبطة بمهامه إلى حين صدور قرار عن السلطة المذكورة أعلاه، طبقاً للمادة 219 من الأمر 03/06.

ولا يترتب عن الاستقالة أي أثر إلا بعد قبولها الصريح من طرف السلطة المخولة صلاحيات التعيين، والتي يتعين عليها اتخاذ قرار بشأن الاستقالة في أجل أقصاه شهران (02) ابتداءً من تاريخ إيداع الطلب طبقاً للمادة 220 من الأمر 03/06

غير أنه يمكن للسلطة التي لها صلاحيات التعيين تأجيل الموافقة على طلب الاستقالة لمدة شهرين (02) ابتداءً من تاريخ انقضاء الأجل الأول، وذلك للضرورة القصوى للمصلحة. و بانقضاء هذا الأجل تصبح الاستقالة فعلية.

(2) التسريح:

التسريح حالة تنتهي بها علاقة الموظف بالإدارة دون طلب منه ودون أن يرتكب خطأ مهنيًا وإنما تكون في الحالات التالية:

- حالة عدم قدرة الموظف على القيام بمهامه
- الموظف المحال على الاستيداع إذا انتهت المدة ولم يتمكن من ممارسة المهام المتعلقة بوظيفته.
- فقدان الأهلية أو عدم اللياقة البدنية،
- العجز الجسدي للموظف، ويتم إثبات العجز بشهادة طبية تشخص حالة الموظف قيد التسريح.

(ت) الأسباب الاقتصادية:

لقد خول القانون للمستخدم تقليص عدد العمال لدواعي اقتصادية، ويكتسي التسريح لأسباب اقتصادية طابعاً استثنائياً، إذ لا يجوز للمستخدم اللجوء إلى هذا الإجراء إلا بعد أن يستنفذ الإجراءات التي من شأنها أن تقلل الضغط المالي على المؤسسة، والتي من أهمها:

- تخفيض ساعات العمل؛
- العمل الجزئي؛
- إحالة العمال الذين يتوفرون على الشروط القانونية إلى التقاعد؛
- تحويل بعض العمال إلى خدمات أو فروع أخرى بنفس الهيئة والتي تتوفر على مناصب عمل إضافية أو التي لا تواجه نفس الصعوبات أو يمكن للمؤسسة تطويرها.

(3) العزل:

يعد العزل من الوظيفة عقوبة من أقصى أنواع العقوبات التأديبية، توقع عند ارتكاب الموظف لخطأ جسيم، ولهذا لا بد من موافقة اللجنة متساوية الأعضاء، ويكون قرارها في هذا الشأن ملزماً للإدارة.

وعزل الموظف من منصبه في الوظيفة العمومية قد يتضمن حرمانه من معاش التقاعد في بعض الحالات التي تحدد عن طريق التنظيم.
كما يمكن أن يقتصر العزل على فصل الموظف من الوظيفة التي يشغلها أو حرمانه نهائياً من الالتحاق بأي منصب تابع للوظيفة العمومية.

(4) التقاعد:

التقاعد حق من حقوق الموظف يستفيد منه مدى الحياة وحتى بعد وفاة الموظف، يستفيد ذوو الحقوق من هذا الحق عن طريق المعاش المنقول.

يستفيد من التقاعد كل الموظفين مهما كان قطاع النشاط الذي ينتمون إليه، وكذا الأشخاص الطبيعيون غير الأجراء الذين يمارسون بالفعل لحسابهم الخاص نشاطاً حراً.
*** شروط الاستفادة من التقاعد:**

الإحالة على التقاعد تتطلب استيفاء الشرطين الأساسيين المذكورين في المادة رقم (06) من القانون 83-12 المؤرخ في 02 جويلية 1983 المتعلق بالتقاعد، وهما:
- بلوغ سن التقاعد:

إن سن التقاعد ستون (60) سنة من العمر على الأقل بالنسبة للرجل، وخمس وخمسون (55) سنة بالنسبة للمرأة العاملة.
- مدة العمل:

قضاء خمس عشرة (15) سنة على الأقل في الوظيفة، وهذا الشرط يترتب عليه العمل الفعلي إضافة إلى دفع الاشتراكات خلال فترة تساوي على الأقل نصف تلك الفترة أي سبع سنوات ونصف.
- الاستثناءات:

أولاً: تخفيض سن التقاعد للمرأة العاملة التي ربت ولداً أو عدة أولاد طيلة تسع (09) سنوات على الأقل، ويكون ذلك على أساس سنة (01) واحدة عن كل ولد دون أن يتجاوز هذا التخفيض ثلاث (03) سنوات.

ثانياً: الإعفاء من شروط سن التقاعد بالنسبة للعامل المصاب بالعجز التام أو النهائي عندما لا يستوفي الشروط للاستفادة من معاش العجز من باب التأمينات الاجتماعية.

ثالثاً: لا تطبق المادة السادسة على العمال الذين يمارسون وظائف تنطوي على ظروف خاصة من الضرر، وهذه الفئة من العمال تستفيد من معاش التقاعد قبل بلوغ سن الستين (60) سنة.

رابعاً: تخفيض سن التقاعد بخمس (05) سنوات للعمال الذين شاركوا في حرب التحرير الوطنية (أي المجاهدين).

خامساً: تخفيض سن ومدة العمل بالنسبة للعمال المصابين بعجز جراء حرب التحرير على أساس سنة (01) واحدة عن كل نسبة 10% من العجز الجسدي.¹

¹ - راجع مواد القانون 83-12 المؤرخ في 02 جويلية 1983 المتعلق بالتقاعد.

(5) الوفاة:

وهي من الأسباب القاهرة لإنهاء علاقة الموظف التي لا دخل فيها لإرادته أو إرادة الإدارة، حيث تقوم السلطة الإدارية بإجراءات شطب الموظف المتوفي من منصبه وذلك بناءً على مستخرج شهادة الوفاة الخاصة بالمعني.¹

¹ - انظر المادة 8/216 من الأمر 03/06.