



قسم الحقوق

السلطة الرئاسية في قانون الوظيفة العمومية الجزائري

مذكرة ضمن متطلبات
نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص الدولة و المؤسسات

إشراف الأستاذ:
-د. هزرشي عبد الرحمان

إعداد الطالب :
- بلعباس محمد
- مكاوي محمد عبد الباقي

لجنة المناقشة

رئيسا
مقررا
ممتحنا

-د/أ. بوسام بوبكر
-د/أ. هزرشي عبد الرحمان
-د/أ. نوري عبد الرحمان

الموسم الجامعي 2021/2020

الإهداء

إلى من وهبتني للحياة و كان لها الفضل في إستمرارى و نجاحى أُمى

الغالية

إلى من رعاني و رباني و لم يبخل على يومى بالعطاء

أبى الفاضل

إلى كل إخوتى و أخواتى من كانوا سنداً لى فى الحياة

الشكر والتقدير

الحمد لله الغفور الودود، الكريم المقصود، الملك المعبود، العظيم الجود

لا يخفى عليه ذبيب النملة السوداء في الليال السود، ويسمع حسن الدود من خلال العود ويرى

جريان الماء في باطن الجلمود و يرى تردد الأنفاس في الهبوط و

الصعود، القادر فما سواه بقدرته موجود أما بعد، الشكر حباً و تقديراً لصاحب الأخلاق

السامية و الكرم الواسع الأستاذ هز رشدي عبد الرحمان و الذي شملت رعايته البحث و

الباحث ولم يتوان يوماً في تقديم المساعدة لنا فقد كان نعم المشرف و الموجه نشكره شكر

تلميذ أحب أستاذه فأجله

جزاه الله خير الجزاء و متعه بالصحة و البركة في العلم و الأهل و الأولاد. كما أتقدم بخالص

شكري و إحترامي لكل أعضاء لجنة المناقشة الموقرين على تحملهم مشاق قراءة المذكرة و

مناقشتها و تصحيحها سدد الله خطاكم و وفقكم لما يحب و يرضى

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات :

الصفحة	المحتويات
1	مقدمة
4	الفصل الأول: مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرؤوسين
4	المبحث الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس
4	الفرع الأول : تعاريف السلطة الرئاسية
6	الفرع الثاني : أسس فكرة السلطة الرئاسية
9	المطلب الثاني : مبادئ السلطة الرئاسية
9	الفرع الأول : مبدأ وحدة الرئاسة والأمر (مبدأ الرئيس الإداري الفرد)
10	الفرع الثاني: مبدأ التسلسل الرئاسي في القيادة
10	الفرع الثالث: مبدأ التدرج في السلطات وتحديد المسؤوليات
11	الفرع الرابع: مبدأ تلازم وتناسب السلطة والمسؤولية
12	المبحث الثاني : سلطات الرئيس على المرؤوس
12	المطلب الأول : سلطات الرئيس في تسيير ملف الموظف
12	الفرع الأول : سلطة التعيين
19	الفرع الثاني : سلطة الترقية
21	الفرع الثالث : سلطة النقل
22	الفرع الرابع : سلطة الانتداب
24	المطلب الثاني : سلطات الرئيس في العقوبة و التأديب
25	الفرع الأول: الأخطاء المهنية وفقا للنص القانوني
28	الفرع الثاني : الجهة المختصة بالتأديب
29	الفرع الثالث : السلطة التقديرية للسلطة الرئاسية التأديبية
32	خلاصة
35	الفصل الثاني : صلاحيات السلطة الرئاسية وسلطات الرئيس على أعمال المرؤوس

35	المبحث الأول : مفهوم الأوامر والتعليمات الرئاسية
35	المطلب الأول : ماهية الأوامر والتعليمات الرئاسية
35	الفرع الأول: تعريف الأوامر الرئاسية
36	الفرع الثاني: القيمة القانونية للأوامر الرئاسية
37	المطلب الثاني : واجب المرؤوس حيال الأوامر الرئاسية غير المشروعة
37	الفرع الأول: الأوامر غير المشروعة ليست ملزمة للمرؤوس
38	الفرع الثاني: الأوامر غير المشروعة ملزمة للمرؤوس
38	الفرع الثالث: الأوامر غير المشروعة ملزمة في حدود معينة
39	المبحث الثاني : سلطة الرقابة والتعقيب على أعمال المرؤوس
39	المطلب الأول : سلطة الرقابة على أعمال المرؤوس
39	الفرع الأول: سلطة التصديق الإداري على أعمال المرؤوس
39	الفرع الثاني: سلطة التعديل الإداري على أعمال المرؤوس
40	المطلب الثاني : سلطة الرقابة اللاحقة على أعمال المرؤوس
41	الفرع الأول: سلطة الإلغاء الإداري على أعمال المرؤوس
41	الفرع الثاني: سلطة السحب الإداري على أعمال المرؤوس
43	الفرع الثالث: سلطة الحلول الإداري على أعمال المرؤوس
44	خلاصة الفصل الثاني
47	خاتمة
49	قائمة المراجع

مقدمة

مقدمة :

تعتبر الإدارة التي نراها بشكلها الحالي ضرورية ولا غنى عنها فهي بمثابة صورة الدولة ومرآة المجتمع المحلي والدولي وذلك بتجسيدها عن طريق جهاز إداري يقوم بتنفيذ هذه الإدارة بالاعتماد على العنصر البشري المتمثل في الموظفين الذين ينتظمون فيها بينهم في شكل هرم إداري مرتبط ومتتابع تنازليا وتصاعديا حيث تكون كل مرتبة فيه خاضعة للمرتبة الأعلى مرتبطة بها حتى تصل إلى قمة التدرج الهرمي.

وهذا التدرج الهرمي المترابط لم يظهر في الجهاز الإداري بصفة عامة ونظام الوظيفة بصفة خاصة، وإنما نشأ وتطور عبر مراحل حتى أصبح من مبادئ التنظيم الإداري، وهكذا نشأ التدرج الرئاسي بين الموظفين وولدت معه رابطة الخضوع والتبعية.

وبحكم هذه العلاقة ومختلف العمليات التي تحدث بينهما في عالم الوظيفة العامة ومسار الموظف العام وغيرها من الوضعيات قانون خاص وهو القانون الأساسي للوظيفة العامة بمقتضى القانون الصادر بالأمر 06-03¹.

وتكتسي دراسة فكرة السلطة الرئاسية وعلاقة الرئيس بالمرؤوس أهمية بالغة على المستويين العلمي والعملية، وذلك من خلال القانون الذي ينظمها وهو قانون الوظيفة العامة، من خلال تبيان أهم مظاهر هذه السلطة الممنوحة من طرف القانون للرئيس الإداري التي تمنحه سلطات وصلاحيات واسعة ومختلفة في مواجهة الرئيس الإداري التي تمنحه سلطات وصلاحيات واسعة ومختلفة في مواجهة مرؤوسيه وكذلك من جهة مقابلة، نات المقررة للمرؤوسين في مواجهة مظاهر السلطة الرئاسية والخضوع لها، ومدى تقيد الرئيس الإداري بالحدود القانونية لهذه الفكرة، حيث أن الرئيس يحوز اختصاصات واسعة تبتدي هذه السلطات في شكل رقابة تزول من ناحية على الشخص المرؤوس في إطار حياته المهنية من سلطة التعيين والترقية والتأديب، ومن ناحية أخرى تداول على أعمال المرؤوسين فيكون للرئيس حق إصدار أوامر ونواهي تتعلق بسير العمل كما يتيح له تعديل ما يصدره المرؤوسين من قرارات فضلا عن حقه في الحلول محل المرؤوس في إصدار قرار من اختصاصه.

¹ - القانون رقم 06-03 المتضمن القانون الاساسي للوظيفة العمومية المؤرخ في 15 يوليو 2006، ج 46، الصادر ب16 جويلية 2006.

ويأتي إختيارنا لهذا الموضوع بالذات، ورغم عدم توفر المادة القانونية، وقلة المؤلفات التي كتبت في هذا المجال والتي شكلت عائقا أمام دراستنا بالإضافة إلى أن الإلمام بكل جوانب المسألة ليس بالأمر الهين واليسير، بالإضافة السبب الشخصي المتعلق بميولنا الشخصي لمثل هذه المواضع التي تعتبر الركيزة الأساسية لأي طالب متخرج وسيدخل الحياة العملية، بحيث من الأهمية بمكان أن نلم بكل ما هو متعلق بالوظيفة العامة بشكل عام والموظف بشكل خاص وعلاقته برئيسه طول مساره المهني خاصة وأن هذه العلاقة نجدها في أي جهاز إداري وفي أي مؤسسة إدارية في حياتنا المهنية المستقبلية.

عن الأسباب الموضوعية تتمثل في إبراز العلاقة التبعية التي تحكم الرئيس والمرؤوس أثناء اتخاذ القرارات وأثناء تنفيذها من خلال دراسة حدود سلطة الرئيس على مرؤوسيه وذلك في ظل قانون الوظيفة العامة والهدف من هذه الدراسة هو تسليط الضوء على أهم ركائن الإدارة المتمثلة في السلطة الرئاسية التي تظهر ملامحها من خلال النصوص القانونية والصلاحيات الممنوحة للرئيس في مواجهة مرؤوسيه وانعكاسات هذه الصلاحيات على المسار المهني للموظف وحدود الرقابة التي قررها المشرع للرئيس أثناء متابعته لأعمال موظفيه.

وقد حاولنا توضيح الهدف الذي كان يريجه المشرع في منظومته القانونية في تأصيل فكرة السلطة الرئاسية كنظام قانوني وعنصر تنظيمي فعال داخل التنظيمات الإدارية وتبيان اتصال هذه الفكرة بفعالية التدرج الإداري كأسلوب لتسير المرافق العامة في إطار قانوني. ودراسة هذه العلاقة التي تربط الرئيس بمرؤوسيه في مدى تفعيل واحترام أطراف العلاقة وخاصة الرئيس الإداري للنصوص القانونية التي تحكمها، ورغم الصعوبات التي قللت من الوصول لدراسة دقيقة ومعقدة، اعتمدنا فيها على دراسات سابقة لأساتذة وفقهاء وكذلك طلبة سابقين من خلال مذكراتهم.

وقد اخترنا المنهجين الوصفي والتحليلي باعتبارهما الأنسب للبحث في مفهوم فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها من خلال المفاهيم و التعاريف واستخراج المميزات والخصائص وعلاقة الرئيس بمرؤوسيه.

دفعتنا الدراسات السابقة حول العلاقة التي تحكم الرئيس بالمرؤوس والصلاحيات الواسعة التي منحت للرئيس على حساب مرؤوسيه إلى طرح التساؤل المتمثل في حدود ونطاق هذه السلطات وما مدى تأثيرها على المسار المهني للمرؤوس، وهل كفل المشرع للمرؤوس حقوق في مواجهة السلطات الواسعة لرئيسه؟

وللإجابة على هذه الإشكالية قسمنا بحثنا إلى فصلين على النحو التالي: في الفصل الأول تناولنا مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على أشخاص المرؤوسين ففي المبحث الأول تطرقنا إلى سلطات الرئيس الإداري على المرؤوس أثناء التحاقه بالوظيفة العمومية، أما في المبحث الثاني فقد تناولنا حركة الموظف أثناء الخدمة كالنقل والانتداب. أما الفصل الثاني فقد تطرقنا التي تناول صلاحيات السلطة الرئاسية وسلطات الرئيس على أعمال المرؤوس، ففي المبحث الأول تناولنا مفهوم الأوامر والتعليمات الرئاسية وواجب المرؤوس حيال الأوامر المخالفة للقانون أو غير المشروعة. وقد تناولنا المبحث الثاني سلطة الرقابة والتعقيب على أعمال المرؤوس والتي تنقسم بدورها إلى نوعين: رقابة سابقة ورقابة لاحقة.

الفصل الأول

مفهوم السلطة الرئاسية و سلطة

الرئيس الإداري على الأشخاص

المرووسين

الفصل الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرؤوسين

يأخذ التنظيم الإداري لأي جهاز شكلا تدريجيا سليما يضمن تناسق وحدات الإدارة ويكون لكل موظف مرؤوس رئيس إداري يتلقى الأوامر والتعليمات منه، التي تعمل على حسن سير المرفق العمومية وسلامة عملية الاتصال بين الموظفين، ويكون ذلك من خلال تأطير العلاقات التي تنشأ من هذا التنظيم، فيما يتعلق بالصلاحيات والاختصاصات والحقوق والإلتزامات لتجسيد الفكرة القانونية المتمثلة في السلطة الرئاسية. وللإحاطة أكثر بمفهوم فكرة السلطة الرئاسية يقتضي علينا تحديد هذا المفهوم أكثر وتحديد سلطات الرئيس على مرؤوسيه على مدار مساره المهني.

المبحث الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس

تعتبر السلطة الرئاسية علاقة قانونية مبنية على مفهوم التبعية الإدارية وواجب الطاعة المفروض على المرؤوس اتجاه رئيسه الإداري الأعلى منه وهذه السلطة تتمتع بعدة خصائص وليس على درجة واحدة من القوة وبالتالي يتوجب علينا تحليل مفهوم السلطة الرئاسية وبيان المبادئ التي تقوم عليها ليتضح المفهوم أكثر.

المطلب الأول : تعريف السلطة الرئاسية

في هذا المطلب سنتطرق إلى تعريف السلطة الرئاسية تعريفا فقها لتحديد هذا المفهوم في محاولة لإعطاء تعريف شامل لها، حيث أن التشريع لم يحدد مفهومها بطريقة واضحة وهذا ما دفع ببعض الكتاب والفقهاء في محاولة لإعطاء تعريف للسلطة الرئاسية وبيان مبادئها التي تميزها عن غيرها من السلطات.

الفرع الأول : تعاريف السلطة الرئاسية

بنييت الإدارة العامة منذ القدم على شكل هرم إداري يتصاعد تدريجيا حتى يصل إلى قمته الذي يشغله الرئيس الإداري الأعلى وبمعنى آخر يتوسط الرئيس الإداري بين مرؤوسيه الإداريين والقانون، وإليه تعود ما نسميه بالسلطة الرئاسية، التي تعرف وفق رأي الأستاذ بأنها

الفصل الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرؤوسين

أدوات ووسائل السلطة الرئاسية، وتتمثل تلك السلطات إما في التوجيه والأمر ، وإما بالتصحيح التي تمكن شخصا معيلا من فرض إدارته الشخصية في علاقته مع الآخرين¹.

وبالتالي يمكننا القول بأن هذه العلاقة القانونية هي تلك العلاقة بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري، وذلك وفق تبعية إدارية وواجب الطاعة المفروض على المرؤوس، إلا أن هذه السلطة ليست بالسلطة المطلقة وليست على درجة واحدة من القوة. فهي تتغير وتتأثر بصاحب السلطة ومركزه في السلم الإداري، كما تتأثر بنوع الوظيفة أيضا².

ومما لا شك فيه أن للسلطة الرئاسية فائدة وجدوى لا تنكر في الحياة الإدارية خصوصا بعد ازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وارتدادها مجالات متعددة ومتنوعة، ما صاحب ذلك من ازدياد عدد الموظفين العموميين إذ أصبح هؤلاء يعدون بالملايين في دول العالم التي تستخدم التوظيف كسياسية لمحاربة البطالة، وبهذا تبرز أهمية السلطة الرئاسية باعتبارها أداة مهمة لا على عنها لتركيز جهود الموظفين وتنسيق نشاط مختلف الأجهزة الإدارية المتزايدة باستمرار³.

ولقد بذل فقهاء الفقه الإداري جهودا معتبرة في هذا المجال وذلك من أجل إعطاء مفهوم محدد للسلطة الرئاسية، حيث حاول البعض منهم إعطاء تعريف لها ومن بين التعاريف التالية: أعطيت في هذا الموضوع، التعاريف التالية:

أولا : تعاريف الفقهاء الفرنسي.

ذهب الفقيه نيسي (Tessier) إلى تعريف الرقابة الرئاسية على أنها تلك السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري اتجاها المرؤوسين التابعين له رئاسيا والتي يمكنه إصدار الأوامر لهم وإلغاء وتعديل أعمالهم فضلا عن الحلول محلهم في العمل أحيانا، وذلك قصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الاجتماعية للأمة في حين عرفها الأستاذ (دولوباردير) بأنها السلطة التي يمكن للرئيس الإداري بمقتضاها أن يلغي كليا أو جزئيا أو يعدل الأعمال القانونية الصادرة عن تابعيه المباشرين⁴.

1 - علي خطار شنطاوي ، الوجيز في القانون الإداري ط1 ، دار وائل للنشر ، 2003 ، ص 505.
2 - نسرين شرفي ، القانون الإداري ، النشاط الإداري ، دار بلقيس للنشر ، الدار البيضاء الجزائر دون ذكر سنة النشر ، ص 59.
3 - علي خطار شنطاوي ، مرجع سابق ، ص 505 .
4 - نقلا عن عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري ، ماهية القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، المرافق العامة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، دون ذكر سنة النشر ، ص 77.

الفصل الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرووسين

ثانيا : تعاريف الفقهاء العرب.

لقد حاول العديد من الفقهاء العرب إعطاء تعريف للسلطة الرئاسية وذلك لعدم وجود تعريف قانوني، فقد عرفها الدكتور طعيمة الحرف على أنها: سلطة رئاسية تمارسها الوحدات الإدارية العليا صعودا حتى تصل إلى النظام الرئاسي، وهو إن لم يكن مسؤولا سياسيا أمام البرلمان والى رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي وهو إن لم يكن مسؤولا سياسيا قضائيا عن أعمال الوظيفة التنفيذية»⁵.

كما عرفها الدكتور محمد صغير بعلي بالقول: «متشكل السلطة الرئاسية الركن الأساسي للمركزية الإدارية حيث يقوم النظام المركزي الإداري على وجود علاقة قانونية بين الأشخاص العاملين والموظفين في الإدارة العامة وفق تسلسل معين (السلم الإداري) .

الفرع الثاني : أسس فكرة السلطة الرئاسية

ترتبط فكرة السلطة الرئاسية بعدة مبررات تتجسد في مجموع الأفكار والمبادئ السياسية والقانونية والفنية والعلمية والعملية التي تشكل أساس وجودها وتبريرها لامتيازاتها وسلطاتها .
أولاً: الأساس السياسي :

تستند فكرة السلطة الرئاسية لمبزر وأساس سياسي بيزر وجودها وممارسة مظاهرها من طرف السلطة الادارية المختصة من أجل تحقيق أهداف الوظيفة الادارية في الدولة ، حيث أن الوظيفة التنفيذية تضطلع بها السلطة التنفيذية على رأسها رئيس الدولة، وتتشكل من الوظيفة السياسية (الحكومية) والوظيفة الإدارية، والفرق بينهما أن الوظيفة الحكومية تتكون من الأشخاص والسلطات السياسية وتقوم برسم السياسة العامة للدولة وتهيئتها وكذلك تحدد الأهداف والبرامج وتوجه الرقابة وتنظم العلاقات العامة بين السلطات العامة في الدولة وتنظم العلاقات الدولية، في حين أن الوظيفة الإدارية تنحصر في القيام بالعمليات الادارية اللازمة لتنفيذ المنياسة العامة والبرامج والخطط والاستراتيجيات العامة في الدولة لتحقيق المصلحة العامة، وتطبيق القوانين والتنظيمات الادارية لإشباع الحاجات العامة عن طريق مراقبة وتنظيم سير أجهزة النظام الإداري وسير وظيفة الضبط الإداري لتحقيق النظام العام⁶.

⁵ - د طعيمة الجرف ، القانون الإداري مكتبة القاهرة 1973، ص 502 .

⁶ - عمار عوادي ، مبدا تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 230.

الفصل الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرؤوسين

وبما أن السلطة السياسية العليا في الدولة هي التي تتولى الوظيفة التنفيذية سواء الحكومية أو الادارية وسنه تحتاج لفكرة السلطة الرئاسية لتسيير النظام الإداري وبالتالي تجد هذه الفكرة أساسها في السلطة السياسية للدولة فهي تجسيد لها حتى تنسجم مع ما يقتضيه سير الوظيفة الادارية ومنه تظهر امتيازات ومظاهر السلطة العامة من خلال نموذج وصياغة فنية وقانونية وعملية هي فكرة السلطة الرئاسية وبذلك تختص السلطات السياسية في الدولة بقيادة رئيس الدولة بعملية تنظيم هذه الفكرة من جميع النواحي حيث نجد أن الرئيس هو المسؤول عن تحديد السلطات الرئاسية الإدارية داخل التنظيم الإداري للدولة ويمارس امتيازات ومظاهر هذه المنطة (كالتعيين مثلا)⁷.

ثانيا : الأساس القانوني :

لقواعد القانون وأحكامه دور بارز في تأسيس فكرة السلطة الرئاسية وتحديد مظاهرها وضوابط ممارستها، حيث نجد أن القوانين والتنظيمات هي التي تبين وتحدد واجبات واختصاصات الرؤساء الإداريين في مختلف مستويات سلم النظام الإداري في الدولة⁸، كما توضح وتحدد مجموعة السلطات والامتيازات التي تتكون منها فكرة السلطة الرئاسية والتي تشكل مضمون ومظاهر هذه الفكرة والتي يمارسها الرؤساء الإداريون على شخص مرؤوسيهم وعلى أعمالهم انطلاقا من مبدأ تلازم المتلطة والمسؤولية والذي يقضي بأنه ليست هناك سلطة بدون مسؤولية، ولا مسؤولية بدون سلطة وتمارس السلطات والاختصاصات التي تمنحها القوانين واللوائح للرؤساء الإداريين على الأشخاص والأعمال من أجل تنظيم سير الوظيفة الادارية ، من خلال تبيان وتحديد طرق وأساليب وإجراءات القيام بعمليات التعيين، التوظيف، النقل، الترقية، التأديب، الفصل، وغيرها من مظاهر السلطة الرئاسية التي تمارس على شخص المرؤوسين كما توضح القوانين واللوائح سلطات الرقابة والتوجيه والتعقيب والأمر وغيرها التي يمارسها الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه، كما تمنح قواعد القانون

7 - المادة 77- 79 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996 ، المعدل بموجب القانون 08- 09 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، عدد 63.
8 - عمار عوادي ، مرجع سابق ص 233.

الفصل الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرووسين

القوة الإلزامية لممارسة السلطة الرئاسية وتحدد نطاق وحدود ممارستها سواء ما تعلق منها بشخص المرؤوس أو بأعماله⁹.

وقد تكرست فكرة السلطة الرئاسية في نصوص القانون خاصة ما تعلق منها بنصوص قانون الوظيفة العمومية والتي جسدت الفكرة عبر مراحل تطورها إلى غاية صدور الأمر 06/03 والذي كرس مبدأ السلمية الإدارية كآلية للتنظيم الإداري¹⁰، وهو ما يتجلى من خلال النصوص المختلفة في المواد 24،40،44 و 47 ومواد أخرى متعددة. ونظرا إلى أن الإدارة العامة لا يمكن لها أن تمارس مهامها كتلة واحدة وإنما في شكل تسلسل وظيفي يحتوي على رئيس ومرؤوس وتتولى القوانين والتنظيمات تنظيم العلاقة بينهما بالاعتراف للرئيس الإداري بممارسة صلاحيات واختصاصات السلطة الرئاسية على مرؤوسيه فان فكرة السلطة الرئاسية تستند وترتكز على أساس قانوني يبرز وجودها ومظاهرها وامتيازاتها إلى جانب أسس أخرى¹¹.

ثالثا : الأساس الفني والعلمي والعملية :

بالإضافة إلى فكرة السلطة العامة السياسية وقواعد القانون كتأسيس وتأسيس لفكرة المنلطة الرئاسية توجد عدة مبادئ فنية وعلمية وعملية تكمل وتساند ما سبق في تأسيس فكرة السلطة الرئاسية في مجال الوظيفة الادارية أهمها (مبدأ حسن سير الوظيفة الادارية بانتظام وإضطراد، مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير، مبدأ الرشادة الإدارية أي تحقيق الأهداف بكفاية وبأقل التكاليف وأقل وقت، مبدأ تلازم السلطة والمسؤولية...)¹².

فكل هذه المبادئ التي لا تتميز بالصنفة القانونية تشكل مبررا وأساسا لوجود فكرة السلطة الرئاسية وتساهم في منح الرؤساء الإداريين صلاحيات وإختصاصات في مواجهة مرؤوسيههم بهدف ضمان حسن سير الوظيفة الإدارية وتحقيق المصلحة العامة كما تسهم هذه المبادئ في تعيين وتحديد نطاق ممارسة الصلاحيات المذكورة سواء المنصبة على أعمال المرؤوسين أو

⁹ - المرجع السابق ، ص 235.

¹⁰ - عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 15 .

¹¹ - عمار بوضياف مرجع سابق ، ص 159.

¹² - ماجد راغب الحلو ، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية دار الجامعة الجديدة ، مصر 2007، ص 137.

- سليمان الطماوي - أصول الإدارة العامة ، دار الكتاب الحديث ، مصر 2010، ص 151 ن 152 .

الفصل الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرؤوسين

على شخصهم إذ أنها تحصر ممارسة مظاهر السلطة الرئاسية في حدود معينة بحيث أن الخروج عنها يصعب عدم المشروعية¹³.

على تلك الممارسات، فالرؤساء الإداريون يعملون بالسلطة التقديرية بالقدر اللازم لتحقيق مبدأ الملاءمة ولضمان حسن سير المرافق العامة في إطار ومجال ممارسة مضمون فكرة السلطة الرئاسية وبالتالي تعتبر المبادئ الفنية والعلمية والعملية الرئاسية مبررا وأساسا لفكرة السلطة الرئاسية¹⁴.

الأعلى مما يؤدي إلى وضع هذا الأخير في علاقة تبعية للأول، فالسلطة الرئاسية هي إذن عبارة عن العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس، أثناء ممارسة النشاط الإداري¹⁵.

المطلب الثاني : مبادئ السلطة الرئاسية

ترتكز السلطة على عدة مبادئ هي مبدأ وحدة الأوامر الرئاسية، ومبدأ التدرج في السلطات وتحديد المسؤوليات، ومبدأ تلازم وتناسب السلطة والمسؤولية.

الفرع الأول : مبدأ وحدة الرئاسة والأمر (مبدأ الرئيس الإداري الفرد)

يقصد بوحدة الرئاسة والأمر أن تكون سلطة إصدار الأوامر والقرارات مصدر واحد فالمرؤوس يخضع ويتلقى الأوامر والتعليمات من رئيس مباشر واحد فقط¹⁶، فيجب أن يكون ذلك الرئيس فردا لا جماعة لكن هذا لا يعني أن تتركز كافة السلطات في يد فرد واحد أي إتباع أسلوب التركيز الإداري في السلطة¹⁷، وإنما الوحدة في الرئاسة شيء أساسي ومطلوب بالنسبة لكافة الرؤساء الإداريين مهما اختلفت درجات السلم الإداري بالوحدة الإدارية، وذلك لا يقتصر على الرئيس الإداري المباشر الذي يقوم بتوجيههم وإصدار الأوامر لهم بهدف حسن سير العمل.

13 - عمار عوابدي مرجع سابق ، ص 238.

14 - نفس المرجع السابق .

15 - د / محمد صغير بعلبي ، القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، دار العلوم والنشر للتوزيع ص 46.

16 - د / عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري ، منشأة المعارف الإسكندرية ، ص 199.

17 - د / مازن ليلو راضي ، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة ، دار المطبوعات الجامعية 2002 ، ص 45.

الفصل الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرووسين

يهدف مبدأ وحدة الرئاسة والأمر إلى تحسين جودة العمل في الجهاز الإداري ويضمن الإستقرار في أداء الموظفين بالسرعة والدقة المطلوبة في تنفيذ القرارات الصادرة من الرؤساء¹⁸.

الفرع الثاني: مبدأ التسلسل الرئاسي في القيادة

يعتبر هذا المبدأ من أهم المبادئ التي تركز عليها السلطة الرئاسية فهو مرتبط بخاصية جوهرية تتمثل في الصيغة التلقائية التي يمتلكها الرئيس الإداري في كل الأجهزة الإدارية وعلى كل المرؤوسين.

ويقصد بمبدأ التسلسل الرئاسي في القيادة أن يصدر الرئيس الإداري أوامره وتعليماته إلى موظفيه الأدنى منه (المرؤوسين) الذي يعملون تحت إمرته مباشرة دون غيرهم فلا يمكنه توجيهها إلى أبعد من ذلك، ففي حال ما أصدر الرئيس أوامره إلى أبعد من ذلك قد يشكل ذلك إخراج له وللمرؤوس أيضا، كما أن الخروج عن هذا التسلسل أي مبدأ التسلسل الرئاسي في القيادة ومبدأ وحدة الأوامر الرئاسية معا، حيث يتطلب احترام مبدأ وحدة الرئاسة والأمر السابق الذكر تطبيق مبدأ تسلسل القيادة إلى اختلال العمل، فيخلق فوضى في النشاط الإداري خصوصا عندما تتعارض أوامر الرئيس الأعلى مع أوامر الرئيس المباشر المتعلقة بكيفية سير العمل داخل المنظومة الإدارية، فذلك يؤدي إلى انتهاك مبدأ وحدة الرئاسة والأمر وانهياره¹⁹.

الفرع الثالث: مبدأ التدرج في السلطات وتحديد المسؤوليات

نعني بهذا المبدأ ترتيب السلطات الإدارية من الأسفل إلى الأعلى بشكل هرمي حيث يتم توزيع المسؤوليات بحسب هذا الترتيب للسلطات، فيشكل هذا الترتيب التدريجي انتظام كل عمال الإدارة في شكل هرم في قمته الرئيس وينزل تدريجيا إلى القاعدة حيث المستويات الدنيا من العالمين في الإدارة ومن الطبيعي أن تتدرج السلطات والمسؤوليات كما يتدرج العمال في الدرج الوظيفي، حيث قاعدة هذا الهرم هي من تتلقى الأوامر وتقوم بتنفيذها، وكلما صعدنا :

18 - بدرية ناصر ، نطاق السلطة في القانون الإداري الجزائري (مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام) المركز الجامعي مولاي الطاهر ، سعيدة الجزائر سنة 2008/2009 ، ص 22.
19 - بدرية ناصر ، مرجع سابق ، ص 22.

الفصل الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرووسين

يزداد قدر السلطة. المسؤولية إلى أن نصل إلى المستويات العليا التي تتسع سلطتها إلى إصدار التعليمات والقرارات، وتستمر في الصعود إلى قمة الهرم أين يوجد الرئيس الإداري الأعلى²⁰. توجد قاعدة عامة تقول بأنه يوجد تناسب عكسي بين عدد العاملين في الإدارة وبين مركزهم في الهرم الوظيفي، أي كلما نزلنا إلى قاعدة الهرم نجد عمال أكثر، بينما كلما صعدنا إلى قمته يتناقص العدد، أما فيما يخص السلطات والمسؤوليات فكلما زادت السلطة يعلو موقع العامل في الهرم الإداري²¹.

الفرع الرابع: مبدأ تلازم وتناسب السلطة والمسؤولية

السلطة والمسؤولية أمران متلازمان والمتعارف عليه في الفقه والقانون العام بصفة عامة والقانون الإداري بصفة خاصة هو: «أنه حيث توجد السلطة توجد المسؤولية»²². إذ أنه لا يمكن أن توجد مسؤولية دون أن تقابلها سلطة معينة.

إن مبدأ التلازم والتناسب السلطة والمسؤولية يعد مبدأ أساسيا يقوم عليه التنظيم الإداري، أي عندما نعطي سلطة معينة إلى موظف إداري الأعلى من أجل تحقيق هدف معين ومحدد مسبقا يكون مسؤولا عن تحقيق هذا الهدف بقدر ما منح من سلطة ولا يمكن تحميله مسؤولية أكثر من السلطة الممنوحة إليه²³.

مبدأ التلازم والتناسب بين السلطة والمسؤولية ضروري وأساسي في كامل المستويات الإدارية من أعلى قمة في الهرم الوظيفي أي الرئيس الإداري الأعلى إلى قاعدته أين توجد المستويات الدنيا للموظفين في الإدارة، حيث يمنح كل موظف مسؤولية على قدر سلطته ويسأل بناء على ذلك على كل تقصير أو خطأ أثناء تأديته لمهامه ومنه لا توجد سلطة بدون مسؤولية ولا مسؤولية بدون سلطة، وكلما زادت السلطة زادت المسؤولية، بالمقابل كلما نقصت المسؤولية نقص مقدار السلطة الضرورية لها وهذا ما يعرف بتناسب السلطة والمسؤولية²⁴.

20 - نفس المرجع السابق ، ص 27 ، 28 .

21 - نفس المرجع السابق ، ص 28 ، 29 .

22 - سعيد بوشعير ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، ج2 ، ط7، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2005 ، ص 14.

23 - عبد الغني بيسوني عبد الله ، مرجع سابق ، ص 205.

24 - نفس المرجع السابق .

المبحث الثاني : سلطات الرئيس على المرؤوس

قد تطرأ على الحياة الوظيفية تغييرات معينة طبقاً لمتطلبات العمل الوظيفي والمصلحة العامة، فقد ينقل الموظف نقلاً نوعياً أو مكانياً أو ينتدب إلى وظيفة أخرى لمدة معينة أو تتم إعادته إليها، كما قد يعمل الموظف واجباته ويتهاون في أدائها مما يستوجب فرض عقوبات تأديبية عليه، وهذا ما سنتطرق إليه في هذا المبحث .

المطلب الأول : سلطات الرئيس في تسيير ملف الموظف

الفرع الأول : سلطة التعيين

تكريس لمبدأ استمرار المرفق العام وديمومة النشاط الإداري بصفة مستقرة وثابتة وتماشياً مع توافر المناصب المالية التي تحددها الجهات الإدارية العمومية التي توافق احتياجات الإدارة للموظفين الجدد أو دون أن يحل ذلك أن يكون عبء على الخزينة العامة وقد منحت القوانين والتنظيمات الصلاحية للسلطة الرئاسية في انتقاء ذوي الكفاءة من المترشحين دون أن يكون لها السلطة المطلقة في ذلك.

أولاً : تعريف سلطة التعيين

تتنوع طرق الدخول إلى الوظيفة العمومية، بهدف وضع الشخص المناسب في المكان المناسب لاستعداداته وقدرته الذاتية والعلمية والفنية²⁵.

وتسمى عملية اختيار الموظف بعملية التعيين حيث يتم من خلالها انتقاء أحسن وأنسب المتقدمين للتوظيف لشغل وظائف مالية يتم الإعلان عليها مسبقاً، وذلك على أساس موضوعي وعادل وفي شروط ومواصفات معينة حتى يتم تحقيق أهداف المؤسسة بانتساب هؤلاء الموظفين ذوي الكفاءة²⁶.

يتم التعيين بأداة قانونية تتمثل في القرار الإداري الصادر من السلطة المختصة ونصت المادة 75 من الأمر 03-06 المتضمن القانوني العام للوظيفة العمومية على الشروط الواجب

25 - خليل الطاهر ، القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، ط1 ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان الأردن ، 1998 ، ص 212 .
26 - سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة ، ديوان المطبوعات ، الجامعية ، الجزائر ، 2010 ن ص 208 .

الفصل الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرووسين

توفرها في المتقدم للوظيفة حيث تنص على ما يلي: «لا يمكن أن يوظف أيا كان في وظيفة
عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية:

- ✓ أن يكون جزائري الجنسية
 - ✓ أن يكون متمتعا بالحقوق المدنية
 - ✓ أن لا يحمل شهادة السوابق القضائية ملاحقات تتنافي وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق
 - ✓ أن يكون في وضعية قانونية اتجاه الخدمة الوطنية .
 - ✓ أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق
- بها»²⁷، بالإضافة إلى باقي المواد التي تحدد شروط الالتحاق بالوظيفة وذلك في الباب
الرابع من الأمر 03-06 المعنون بتنظيم المسار المهني الفصل الأول التوظيف، وهذا
حرصا من المشرع لتقييد السلطة وعدم تعسفها في استعمال سلطتها في التعيين الذي
يؤدي إلى انتشار المحسوبية والجهوية ما يؤثر سلبا على مستوى الكفاءة.

ثانياً : شروط التعيين

من البديهي القول أن الدخول للوظيفة العمومية في أي نظام قانوني يتوقف على توافر
المناصب المالية التي تخولها الجهات المعنية للإدارات العمومية سنويا، فإن التوظيف وإن
أهدافا اجتماعية واقتصادية وغيرها، فإنه ينجم عنه تحمل الخزينة العامة للأعباء الناتجة عن
الوظيفة العمومية بما تحتويه من قطاعات مختلفة ومن جهة أخرى ينبغي الاعتراف أن زيادة
عدد الموظفين والإفراط في فتح المناصب المالية والإدارية، وإن خفف من جهة من نسبة
البطالة وحقق البعد والمقصد الاجتماعي، إلا أنه حمل الخزينة العامة وأرهقها ، لذا وجب
دراسة وضعية كل إدارة على حدة واتخاذ القرار المناسب.

ويخضع التوظيف إلى جملة من الشروط حددتها القوانين والأنظمة وهو ما يستوجب
ذكر هذه الشروط²⁸.

27 - المادة 75 من القانون 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المؤرخ في 15 يوليو 2006، ج. ر. رقم 46 الصادر 16
جويلية 2006.

28 - عمار بوضياف ، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري ، جسور للنشر و التوزيع ، المحمدية ، الجزائر ، ص 91 .

الفصل الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرؤوسين

فقد نصت المادة 75 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على الشروط الواجب توفرها عند الراغب بالالتحاق بالوظيفة العمومية وهي كالتالي: لا يمكن أن يوظف أيا كان في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية:

- ✓ أن يكون جزائري الجنسية.
- ✓ أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية.
- ✓ أن لا تحمل شهادة السوابق العدلية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الإلتحاق بها.
- ✓ أن يكون في وضعية قانونية إتجاه الخدمة الوطنية.
- ✓ أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للإلتحاق بالوظيفة المراد الإلتحاق بها²⁹.

أ- شرط الجنسية :

نصت المادة 3 من الدستور أن الجنسية معرفة بالقانون، وبالرجوع للقانون نجده أطلق العبارة وهي الجنسية الجزائرية ولم يميز من يحمل الجنسية الجزائرية الأصلية وبين من إكتسبها وكانت المادة 25 من الأمر 66-133 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة تشترط على الأقل سنتين بالنسبة للمكتسب³⁰.

يعد شرط الجنسية من الشروط الأساسية لأي مترشح من أجل شغل وظيفة عمومية كونه يمثل سلطة الدولة وسيادتها ومختلف إداراتها ومؤسساتها العمومية³¹.

ب- شرط التمتع بالحقوق المدنية:

المقصود بالحقوق المدنية هي تلك الحقوق المضمونة للمواطنين والتي لا يمكن سحبها إلا عن طريق القانون أو بقرار صادر عن محكمة جنائية، ويعتبر حق الانتخاب من بين الحقوق المدنية وبفقدان هذا الحق يصبح الشخص غير مؤهل للتعيين في وظيفة عامة.

²⁹ - المادة 75 من القانون 06-03 مرجع سابق .

³⁰ - عمار بوضياف ، مرجع سابق ، ص 92.

³¹ - تو عبد الواحد ، السلطة الرئاسية في إطار النظام الإداري المركزي (مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق) ، تخصص قانون عام معمق ، جامعة أبي بكر القايد - تلمسان - الملحق الجامعية ، مغنية ، السنة 2015/2016 ص 13.

الفصل الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرؤوسين

ومن هنا فإن حرمان الشخص من حقوقه المدنية ينجم عنه عدم أهليته لتولي وظيفة عمومية، لأن فتح باب الوظيفة بالنسبة إليه يعني أننا في وضعية تناقض في المراكز القانونية، تسلب من جهة وتمنح وتعترف من جهة أخرى، ويجد هذا الشرط أساسه القانوني في المادة 75 من الأمر 03-06، وفقدان هذا الشرط يستوجب فقدان وانتهاء العلاقة الوظيفية³².

ج - أن لا تحمل شهادته للسوابق القضائية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها:

سن هذا الشرط بالأساس للتأكد من الجانب المسلكي أو سلوك المرشح للوظيفة العمومية، فلا شك أن نظرة المواطن للوظيفة ستتأثر وتهتز إن كان يسمح لأصحاب السوابق القضائية والمجرمين الالتحاق بالوظيفة العامة والمساهمة في تأدية خدمة المرفق العام. ثم إن الوظائف أسرار وأمانات وواجبات وهذا لا يمكن أن يؤتمن صاحب السوابق عليه، ويستمد هذا الشرط وجوده في نص المادة 75 من الأمر 03-06³³.

د- أن يكون في وضعية قانونية إتجاه الخدمة الوطنية :

بالرجوع للمادة 27 من قانون الوظيفة العامة نجده قد اشترط تحديد الوضعية تجاه الخدمة الوطنية بالنسبة للراغب في الالتحاق بالوظائف العامة أي أن على المرشح للوظيفة أن يثبت:

- ✓ إما أداء الخدمة فعليا ويقدم الوثيقة الدالة على ذلك.
- ✓ يثبت الاستفادة من الإجراء طبقا للمادة 27 كأن يكون له أخ يؤدي الخدمة الوطنية.
- ✓ يثبت استفادته من التأجيل طبقا للقانون.
- ✓ يثبت إعفائه من الخدمة بموجب وثيقة رسمية.

وتطبيقا للمادة 75 أصدر رئيس الحكومة تعليمية رقم 6 مؤرخة في 6 يونيو 2006 المتعلقة بإثبات الوضعية إزاء الخدمة الوطنية حيث فرضت هذه التعليمية على كل راغب في

32 - عمار بوضياف ، مرجع سابق ص 96.
33 - المرجع السابق ، ص 96.

الفصل الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرؤوسين

التوظيف أن يثبت وضعية اتجاه الخدمة الوطنية بموجب شهادة تؤكد إن كان مستفيدا من التأجيل أو مؤجل التجنيد أو معفي³⁴.

هـ - أن يتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للإلتحاق بالوظيفة المراد الإلتحاق بها:

1 - شرط السن:

من المؤكد أن المشرع عند وضعه لسن معينة بغرض الإلتحاق بالوظيفة العمومية يراعي جملة من الاعتبارات الموضوعية، فلا ينبغي المبالغة في سن التوظيف وفرض مثلا سن 21 لأن هذا الشرط سيحرم عددا كبيرا من الإلتحاق بالوظيفة العمومية إلى غاية بلوغ السن³⁵ ولذلك جاءت المادة 78 من الأمر 03-06 لتحديد سن الإلتحاق بالوظيفة العامة بـ 18 سنة³⁶.

2- شرط القدرة البدنية والذهنية:

تفرض كل وظيفة عامة توافر قدر من الإستطاعة البدنية لممارستها والنهوض بأعبائها، فالموظف العام يمضي الساعات الطوال في اليوم الواحد مستجيبا لمتطلبات وظيفته. وهذا يستوجب تمتعه بقدر معقول من الاستطاعة البدنية لتمكينه من توفير الخدمة العامة ولضمان إستمرارية المرفق العام.

وينبغي التذكير أن هذا الشرط عام مدرج في القانون الأساسي العام للوظيفة العامة بموجب المادة 75 منه، ولا يصطدم على الإطلاق مع الشروط الخاصة للوظيفة التي : مثلا قامة معينة أو نسبة رؤية محددة أو تفرض أداء اختبار بدني، فهذا لا يتنافى أبدا والشرط العام.

3 - شرط المؤهل:

مما لا شك فيه أن الوظائف الكثيرة والمتنوعة، وقطاعات النشاط الكثيرة والمتعددة، وما يصلح من مؤهل في وظيفة قد لا يصلح في وظيفة أخرى، لذا من الأفضل والأنسب ترك مسألة تحديد المؤهل للنصوص كأصل عام .

³⁴ - المرجع السابق ص 87 ، ص 98.

³⁵ - عمار بوضياف ، مرجع سابق ص 98.

³⁶ - المادة 78 من القانون 03-06

الفصل الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرووسين

ثالثا السلطات المختصة بالتعيين.

يشترط لمشروعية قرار أن يصدر من السلطة التي حددها القانون أو النظام وإلا عد التعيين غير مشروع ومخالفا للقانون وعدت بالتالي أعمال وقرارات الشخص المعين صادرة من جهة غير مختصة وباطلة مما يثير إشكالات قانونية لا حد ولا حصر لها خصوصا إذا رتبت أعمال وقرارات الشخص المعين من جهة غير مختصة حقوقا مكتسبة للغير، لذا نجد النصوص التشريعية تحدد بصورة واضحة الجهة أو الجهات التي تختص بتعيين الموظفين³⁷. وهذه الجهات المختصة قانونا بإصدار قرار تعيين الموظف وتختلف باختلاف مراتب الموظفين المراد تعيينهم³⁸.

وعلى ذلك فلا يعتبر موظفا عاما الشخص الذي يتولى واجبات وظيفة قبل صدور قرار تعيينه ولو تقاضى مرتبا لقاء عمله هذا، ولا يعد موظفا من يغتصب الوظيفة ويقحم نفسه عليها دون أن يصدر قرار بالتعيين في السلطة المختصة³⁹.

ومنح المشرع الجزائري سلطة التعيين إلى الجهة الإدارية ذاتها، فقد نصت المادة 95 من الأمر 03-06 على مختلف الهيئات المخول لها بسلطة التعيين حيث ورد فيها ما يلي:
«تعود صلاحيات تعيين الموظفين إلى السلطة المخولة بمقتضى القوانين والتنظيمات المعمول بها»⁴⁰.

وبناء على مختلف القوانين المتعلقة بالتعيين في الوظائف العمومية يتبين لنا بأن هذه الهيئات تتمثل في ما يلي:

أ- سلطات رئيس الجمهورية في التعيين:

يعتبر رئيس الجمهورية الرئيس الإداري الأعلى في البلاد، وبمقتضى هذه الصفة منحت له المادتين 91 و 92 من الدستور سلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية وذلك باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة. فقد نصت المادة 92 من الدستور على ما يلي: «يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية: الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور،

37 - علي خطار شنتاوي ، المرجع السابق ص 451.

38 - خليل الظاهر ، المرجع السابق ، ص 215.

39 - مازن ليلو راضي ، مرجع سابق 188.

40 - المادة 95 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة ، السابق الذكر .

الفصل الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرووسين

الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء، الرئيس الأول للمحكمة العليا، رئيس مجلس الدولة، الأمين العام للحكومة، محافظ بنك الجزائر، القضاة، مسؤولو أجهزة الأمن، الولاية، ويعين رئيس سفراء الجمهورية فوق العادة إلى الخارج، وينهي مهامهم ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين والأجانب و أوراق إنهاء مهامهم...»⁴¹

ب - سلطات الوزير الأول في التعيين:

يستمد الوزير الأول سلطة التعيين في بعض الوظائف العليا في الدولة من نص المادة 99 وذلك بعد موافقة رئيس الجمهورية دون مخالفة أحكام المواد 91 و 92 من الدستور فقد نصت المادة 99 الفقرة 5 على ما يلي: «يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية دون المساس لأحكام المادتين 91 و 92 السابقين الذكر»⁴².

ج - سلطات الوزراء في التعيين:

يستمد الوزراء سلطة التعيين من خلال التنظيمات المحددة لصلاحيات الوزراء وكذلك من خلال المرسوم التنفيذي 90-99 الذي حدد ونظم صلاحيات الوزير الذي يعد في أعلى هرم الهيئات الإدارية المركزية والذي بدوره يمارس السلطة الرئاسية على موظفيه من خلال هذا المرسوم والذي نص على سلطة تعيين الموظفين وأعاون الإدارة المركزية والتنظيم والتسيير الإداري في البلديات والولايات وكذلك المؤسسات العمومية التي تحمل الطابع الإداري.

د - سلطات كبار الموظفين ورؤساء المصالح في التعيين:

تلي هذه الفئة الوزراء من حيث التدرج، حيث يملك الوزير حق تفويض سلطة التعيين إلى أحد أو كل مسؤول مصلحة وذلك بعد استشارة وأخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية⁴³.

هـ - سلطات الوالي في التعيين:

يمكن للوالي باعتباره يمثل إحدى صور المركزية الإدارية أن يمارس السلطة الرئاسية على مرووسيه على مستوى ولايته، حيث تنص المادة 127 من قانون الولاية على ما يلي:

41 - المادة 92 من الدستور .

42 - المادة 99 الفقرة 5 من الدستور .

43 - المرسوم التنفيذي 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990 ، المتعلق بسلطة التعيين بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية و التسيير الإداري و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، ج ر ، رقم 13 المؤرخة في 28 مارس 1990 ، المواد 1 و 2 .

الفصل الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرؤوسين

«تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي وتكون مختلف المصالح غير الممرکز للدولة جزءا منها ويتولى الوالي تنشيط ومراقبة ذلك»⁴⁴.

الفرع الثاني : سلطة الترقية

تعد الترقية من أهم الحقوق الوظيفية التي يعول عليها الموظف العام نظرا لما تمثله من استجابة لرغبته طموحه في الصعود والارتقاء داخل الهرم الإداري وتولي وظائف ذات مهمات ومسؤوليات أهم وأكبر في المرفق الذي ينتمي إليه⁴⁵.

أولا : تعريف سلطة الترقية

يقصد بالترقية لغويا الصعود والارتقاء، ويقصد بها قانونا انتقال الموظف العام من فئة وظيفته إلى فئة وظيفة أعلى منها أو انتقالية من درجة إلى درجة أعلى داخل ذات الفئة الوظيفية⁴⁶ يقصد بالترقية كل ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني يكون بيزه عن أقرانه والترقية تحقق للموظف مزايا مادية ومعنوية فهي تفسح 73/32 المجال للموظف في الوصول إلى المناصب العليا فيحقق بذلك طموحه في الحصول على درجة مالية أكبر واختصاصات أكثر أهمية⁴⁷.

كما تستهدف الترقية خلق روح الأمل والتفائل لدى العاملين في المرفق العام وخلق نوع من التنافس الشريف فيما بينهم كثهم إلى بذل أقصى جهد وإبداع وابتكار⁴⁸.

ثانياً : أساليب نظام الترقية

تتدرج الترقية بمختلف صيغها في إطار البعد للحركية التي يتميز بها المسار المهني وهي بالتالي لا يمكن فصلها عن منظور شامل ومتكامل للوظيفة العمومية وتسيير الموارد البشرية⁴⁹. ولقد تبنى المشرع الجزائري نوعين من الترقية، الترقية في الدرجة والترقية في الرتبة وذلك من خلال الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

أ- الترقية في الدرجة:

44 - المادة 127 ، القانون رقم 12 - 07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ 21 فبراير سنة 2012 المتعلق بالولاية.

45 - علي خاطر شنتاوي ، مرجع سابق ، ص 471.

46 - نفس المرجع السابق ، ص 471.

47 - مازن ليلو راضي ، مرجع سابق ، ص 182.

48 - علي خاطر شنتاوي ، مرجع سابق ، ص 471 .

49 - الهامشي خرفي ، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية ، دار هومة ، الجزائر 2012، ص 181 .

الفصل الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرؤوسين

ترتبط هذه الصيغة من الترقية بفكرة المسار المهني، فالموظف بحكم طبيعة مركزه القانوني وبالتالي ملازمته للوظيفة العمومية مدة حياته المهنية يحق له أن يطمح إلى تحسين مستوى أجرته بصفة تدريجية طوال هذه المدة.⁵⁰

تتم الترقية بالدرجة بترقية الموظف من درجة أعلى منها ضمن الفئة الواحدة، وتتم هذه الترقية بصفة دورية ومنتظمة في حياة الموظف العام شريطة إسفاء الشروط التي تحددها القوانين والأنظمة في هذا الشأن⁵¹، وفقا لما نصت عليه المادة 106 من الأمر 03-06 «تتمثل الترقية في الدرجات في الانتقال من درجة إلى الدرجة الأعلى مباشرة، وتتم بصفة مستمرة حسب الوتائر والكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم⁵².

تتم الترقية حسب ثلاث وتائر: مدة دنيا (سنتان وستة أشهر)، مدة متوسطة (ثلاث أشهر) ب - الترقية في الرتبة :

إن تقدم الموظف في مساره المهني يقابله ترقيته في الرتبة أيضا، فقد نص المادة 107 من الأمر 03-06 على أنه: تتمثل الترقية في الرتب في تقدم الموظف في مساره المهني وذلك بالانتقال من رتبة إلى الرتبة الأعلى مباشرة في نفس السلك أو في السك الأعلى مباشرة، حسب الكيفيات الآتية:

- ✓ على أساس الشهادة من بين الموظفين الذين تحصلوا خلال مسارهم المهني على الشهادات والمؤهلات المطلوبة.
- ✓ بعد تكوين متخصص.
- ✓ عن طريق امتحان مهني أو فحص مهني.
- ✓ على سبيل الاختبار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل، بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، من بين الموظفين الذين يثبتون الأقدمية المطلوبة.
- ✓ لا يستفيد الموظف من الترقية عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل مرتين متتاليتين.
- ✓ تحدد القوانين الأساسية الخاصة بكيفيات تطبيق أحكام هذه المادة⁵³.

50 - المرجع نفسه ص 181 .

51 - علي خاطر شنطاوي ، المرجع السابق ص 472.

52 - المادة 106 من الأمر 03-06 السالف الذكر.

53 - المادة 107 من الأمر 03-06 السالف الذكر.

الفصل الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرؤوسين

الفرع الثالث : سلطة النقل :

يجب أن يكون بمقدور الإدارة نقل موظفيها نوعيا ومكانيا كي تتمكن من تحقيق سير المرافق العامة، سيراً حسناً بانتظام وإطراد، وإذ كان يمكن اعتبار النقل سلطة تتمتع بها الجهة الإدارية المختصة لتحقيق المصلحة العامة، فهو أيضاً التزام من الالتزامات الملقة على عاتقها لتحقيق الاستفادة من كفاءات وقدرات الموظف العام على أفضل وجه ممكن⁵⁴.

أولاً: تعريف النقل :

يقصد بالنقل إستبدال الوظيفة المسندة للموظف بوظيفة شاغرة من نفس النوع والدرجة في إدارة أخرى.

ويهدف النقل إلى تحقيق المصلحة العامة بقصد إعادة توزيع الموظفين، بما يكفل حسن سير المرافق العامة، وبما يضمن استمرار التعاون بين الموظفين والقضاء على وجود موظف زائد عن الحاجة في تلك الإدارة، ويجب أن يضر النقل بحقوق الموظف في الترقية والأقدمية⁵⁵. وقد نظم المشرع الجزائي مسألة النقل في المواد 156 إلى 159 من قانون الوظيفة العمومية، فقد نص في المادة 156 على أنه: يمكن أن تكون حركات نقل الموظفين ذات طابع عام ودوري أو ذات طابع محدود وظرفي وتتم في حدود ضرورات المصلحة.

كما تؤخذ في الاعتبار رغبات المعنيين وضعيتهم العائلية وأقدميتهم وكذا كفاءتهم المهنية⁵⁶ كما يمكن نقل الموظف بطلب منه وذلك طبقاً كما نصت عليه المادة 157 من الأمر

06.03

ثانياً : أنواع النقل

الأصل أن الإدارة تملك سلطة تقديرية واسعة في نقل موظفيها من وظيفة إلى أخرى بحكم خضوعهم إلى مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت ولها حرية بحكم خضوعها إلى مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت ولها حرية تقدير ظروف العمل ومقتضياته وليس للموظف الحق في الطعن بقرار النقل قضائياً .

54 - مازن ليلو راضي ، مرجع سابق ، ص 179.

55 - خليل الظاهر ، مرجع سابق ، ص 217.

56 - المادة 156 من الأمر 03-06 السالف الذكر .

الفصل الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرؤوسين

والنقل نوعان، فهناك النقل المكاني، والنقل النوعي⁵⁷.

أ- النقل المكاني :

أي نقل الموظف إلى وظيفة أخرى مماثلة لوظيفته ولكن في مكان آخر سواء داخل الوحدة الإدارية التي يعمل فيها الموظف أو خارجها، وسلطة النقل والإدارة المختصة سلطة تقديرية ضمن الحدود التي وضعها المشرع، بما يحقق المصلحة ويضمن عدم الإضرار بالموظف أو التعسف في استعمال الإدارة لهذا الحق، ويجب على الموظف تنفيذ قرار النقل وذلك بالالتحاق بعمله الجديد⁵⁸.

ب- النقل النوعي:

أي نقل الموظف إلى وظيفة أخرى تختلف عن وظيفته الأولى في نوعها وطبيعتها كالنقل من وظيفة إدارية إلى أخرى فنية⁵⁹، وبمعنى آخر هو إسناد للموظف وظيفة أخرى غير وظيفته الأصلية التي تم تعيينه فيها من حيث الدرجة، أو الأقدمية أو المرتب سواء كان النقل في داخل الوحدة الإدارية التي كان يعمل فيها أو إلى إدارة أخرى⁶⁰.

الفرع الرابع : سلطة الانتداب

الانتداب هي سلطة من السلطات التي تتمتع بها السلطة الرئاسية يقوم من خلالها الرئيس الإداري ندب ، موظف ما إلى وظيفة أخرى شاغرة خارج سلكه الأصلي إلا أنه يبقى مستفيدا في هذه الوضعية بحقوقه في الترقية والتقاعد⁶¹.

أولاً: تعريف الانتداب

ويقصد به قيام الموظف مؤقتا، بتنفيذا لقرار من السلطة الإدارية المختصة بأعباء وظيفة أخرى شاغرة، من نفس درجة وظيفته أو من الدرجة التي تعلوها مباشرة، في نفس الإدارة التي يعمل بها أو في إدارة أخرى، بالتفرغ أو بالإضافة إلى أعمال وظيفته ويتم الانتداب بقرار من السلطة المختصة، على أن تراعي في ذلك مصلحة العمل وعدم الإضرار بالموظف او عدم

57 - مازن ليلو راضي ، مرجع سابق ، ص 179.

58 - خليل الظاهر ، مرجع سابق ، ص 218.

59 - نفس المرجع السابق ص 217.

60 - مازن ليلو راضي ، مرجع سابق ، ص 179.

61 - الهاشمي خرفي ، مرجع سلبق ، ص 169.

الفصل الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرؤوسين

الانتداب إلى وظيفة أدنى في الدرجة مندرجة الموظف المنتدب، مع العلم بأن الموظف المنتدب يحتفظ بوظيفته الأصلية في كل الأحوال، ويظل الموظف تابعا للسلطة الإدارية التي توجد فيها وظيفته الأصلية، ويتقاضى راتبه منها، ويحتفظ بكل حقوقه الوظيفية⁶² ، هذا طبقا لما نصت عليه المادة 133 من الأمر 06-03⁶³.

ثانياً : حالات الانتداب

طبقا لما أنتت به أحكام المادة فإن الانتداب يتميز بقوة القانون وذلك من أجل السماح للموظف بالقيام بوظائف أخرى مختلفة عن وظيفته الأصلية، فقد نصت المادة على مايلي:" الانتداب الموظف بقوة القانون لتمكينه من ممارسة :

- ✓ وظيفة عضو في الحكومة.
- ✓ عهدة نقابية دائمة وفق الشروط التي يحددها التشريع المعمول به.
- ✓ متابعة تكوين منصوص عليه في القوانين الأساسية الخاصة.
- ✓ تمثل الدولة في مؤسسات أو هيئات دولية.
- ✓ متابعة تكوين أو دراسات، إن ما تم تعيين الموظف لذلك في المؤسسة أو الإدارة العمومية .
- ✓ عهدة انتخابية دائمة في مؤسسة وطنية أو جماعة إقليمية.
- ✓ وظيفة عليا كدولة أو منصب عال في المؤسسة أو إدارة عمومية غير تلك التي ينتمي
- ✓ التي ينتمي إليها⁶⁴.

ثالثاً : إجراءات الإنتداب

طبقا لما نصت عليه المادة 135 من الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية الجزائرية فإنه يمكن للموظف أن يطلب إنتدابه إلى وظيفة أخرى ثم تقرر السلطة الرئاسية إما قبول الطلب أو رفض، وفي حال رفضه كان أمامه الطعن في قرار الطعن. فقد نصت المادة 135 على مايلي:" يمكن إنتداب الموظف بطلب منه لتمكينه من ممارسة :

62 - خليل الطاهر ، مرجع سابق ، ص 218.

63 - المادة 133 من الأمر 06-03 .

64 - المادة 134 من الأمر 06-03 ، السالف الذكر .

الفصل الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرؤوسين

- نشاطات لدى مؤسسة أو إدارة عمومية أخرى أو في رتبة غير رتبته الأصلية.
 - وظائف تأطير لدى المؤسسات أو الهيئات التي تمتلك الدولة كل رأسمالها أو جزءا منه.
 - مهمة في إطار التعاون أو لدى مؤسسات أو هيئات دولية⁶⁵.
- أما في ما يخص الحالة التفائية التي تقتضيها المصلحة العامة فقد نصت عليها المادة 97 من المرسوم 59-85 المتضمن القانون العام الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية بالقول: "يتقاضى الموظف المنتدب راتبه على أساس الرقم الإستدلالي المخصص لمنصب عمله الجديد مع إضافة الزيادة الإستدلالية التي يكافئ الأقدمية في منصبه الأصلي، كذلك عناصر الراتب المرتبطة بالراتب الجديد.
- غير أن الموظف الذي ينتدب تلقائيا لحالة ضرورة ملحة تقتضيها المصلحة العامة يتقاضى أثناء عمله على أساس رتبته الأصلية على الأقل⁶⁶.

المطلب الثاني : سلطات الرئيس في العقوبة و التأديب

تترتب عن العلاقة الوظيفية بين الموظف و الإدارة حقوق تسهر الإدارة على تحقيقها و تقابلها واجبات وظيفية يتوجب على الموظف القيام بها على أكمل وجه من أجل تحقيق الغاية من وجود المرفق العام بانتظام ، و إذا قصر الموظف في أداء هذه الواجبات الموكولة له يتعرض لعقوبة تأديبية تسلطها عليه جهة مختصة مخولة بنص قانوني و هي السلطة التأديبية.

تحرك السلطة التأديبية المتابعة التأديبية ضد الموظف المرتكب للخطأ ، إذا تبين لها أن العمل الذي قام به هو فعلا مخالفا للواجبات ، إلا أن الأخطاء في قانون الوظيفة العمومية لم تأت على سبيل الحصر مما يصعب عمل كل من الإدارة و الموظف خلافا لما جاءت عليه الأخطاء في قانون العقوبات ، و التي حصرها المشرع ليسهل عمل القاضي و يكون المواطن على علم بها مسبقا و يمكنه تفادي الوقوع فيها و تفادي العقوبات التي تقابلها.

وقع اختيارنا لهذا الموضوع المعنون بدور السلطة التأديبية في تقدير الخطأ المهني لما له من أهمية لكل من الإدارة و الموظف، باعتبار الموظف رجل الإدارة ، و ذلك من خلال

⁶⁵ - المادة 1365 من الأمر 03-06 ، السالف الذكر .

⁶⁶ - المادة 97 من المرسوم 85 - 59 المؤرخ في 23 مارس 1985 ، المتضمن القانون العام الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية .

الفصل الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرووسين

معالجة الإشكالية التالية : أهم مجالات السلطة التقديرية المقررة للسلطة التأديبية و مبرراتها و أهم القيود الواردة عليها في القانون الجزائري.

و لمعالجة هذه الإشكالية في إطار الأمر 06-103 تم تقسيم هذا العمل إلى محورين ، مفهوم الأخطاء المهنية في المحور الأول ، و في المحور الثاني السلطة التقديرية للسلطة الرئاسية ، و ختمت هذا العمل بخاتمة تضمنت مجمل الاستنتاجات بعض الاقتراحات

الفرع الأول: الأخطاء المهنية وفقا للنص القانوني

نصت عليها المادة 160 من الأمر 06-03 بأنها : كل تخل عن الواجبات المهنية أو المساس بالانضباط ، و كل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا و يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية، لذا نتطرق في هذا الفرع إلى تعريف الأخطاء المهنية (فرع أول)، ثم فكرة تقنين الأخطاء المهنية(فرع ثاني).

أولا : تعريف الخطأ المهني

لم تعرف أغلب التشريعات الخطأ المهني و تركت مهمة ذلك لمحاولات الفقه و اجتهادات القضاء ، فعرفه الفقه على أنه سبب القرار الصادر بالعقاب ، فلا يعاقب موظف إلا إذا ارتكب ما من شأنه أن يخل بمقتضيات وظيفية أو لا يتفق مع مركزه كموظف عمومي ، كما عرفه الفقيه " مازو " على أنه عيب يشوب مسلك الإنسان لا يأتيه رجل عاقل متبصر أحاطته ظروف خارجية مماثلة للظروف التي أحاطت بالمسئول ، و عرفه أيضا الفقيه "بلانيول" بأنه إخلال بالتزام سابق، و عرفه الدكتور أحمد بوضياف بأنه إخلال بالتزام قانوني و يأخذ بالقاعدة القانونية أيا كان مصدرها تشريع أو لائحة بل يشمل أيضا القواعد الخلقية، كما عرفه الفقيه المصري "سليمان محمد الطماوي" على أنه: كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل و يجافي واجبات منصبه ، و عرفه الأستاذ أحمد بوضياف على أنه : إخلال بالتزام قانوني ، و يأخذ القانون هنا بالمعنى الواسع بحيث يشمل جميع القواعد القانونية أيا كان مصدرها تشريع أو لائحة ، يشمل أيضا القواعد الخلقية ، كما عرفه الأستاذ عمار عوابدي بأنه : ما يرتكبه العامل من إخلال سابق بالتزاماته و واجباته الوظيفية ، و بالنظام القانوني للوظيفة العامة عن طريق الإهمال أو

الفصل الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرؤوسين

التراخي أو الخطأ في أداء مهام واجباته الوظيفية أو الخروج و الشطط عن مقتضيات الوظيفة العامة ، حاول القضاء تعريف الخطأ المهني في حكم صادر عن مجلس الدولة الفرنسي على أن الخطأ الوظيفي هو كل إخلال بالالتزامات الوظيفية حتى و لو كان خارج نطاق الوظيفة مادام يمس سمعتها و كرامتها .

ثانياً : أركان الخطأ المهني :

يقوم الخطأ المهني على ثلاث(03) أركان و هي الركن المادي و الركن المعنوي ، و الركن الشرعي.

أ- الركن المادي: و يتمثل في الفعل المخالف للواجبات المقررة للموظف و أنه يسبب أضراراً، و أنه يتجسد فعلاً على أرض الواقع.

ب- الركن المعنوي: يتمثل في صدور الفعل المكون للمخالفة لإرادة مذنبية إيجاباً أو سلباً ، و الإرادة المذنبية في المجال التأديبي لا تعني العمد بل يكفي لتوافرها الاتجاه إلى عدم مراعاة الدقة و الحرص ، أي بمجرد حدوثها و لو وقعت دون قصد.

ت- الركن الشرعي : يتمثل في النص الذي يجرم الفعل و يحدد له العقوبة و ذلك بالمبدأ الجنائي " لا جريمة و لا عقوبة إلا بنص" ، و أن يبدو أن هذا المبدأ لا يتماشى في المجال التأديبي إلا أن الشرعية التأديبية موجودة رغم عدم حصر الجريمة التأديبية .

ثالثاً : أنواع الأخطاء المهنية :

حددها المواد من 40 إلى 54 من الأمر 06-03 و قد صنفها إلى أخطاء مهنية في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية و إلى أخطاء مهنية في القوانين الأساسية الخاصة.

- الأخطاء المهنية في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية :

و جاء ذكرها في الفصل الثالث تحت عنوان " الأخطاء المهنية" من الباب السابع المعنون

ب" النظام التأديبي " من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية و هي أربع (4) درجات :

- الأخطاء المهنية من الدرجة الأولى و نصت عليها المادة 178 من الأمر 06-03

- الأخطاء من الدرجة الثانية و نصت عليها المادة 179 من الأمر 06-03

- الأخطاء من الدرجة الثالثة و نصت عليها المادة 180 من الأمر 06-03

الفصل الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرؤوسين

- الأخطاء من الدرجة الرابعة و نصت عليها المادة 181 من الأمر 06-03

القطاعات المختلفة الأخطاء المهنية في القوانين الخاصة :

و القوانين الخاصة كثيرة حسب تعدد ما يسري على قطاع معين قد لا يسري على قطاع آخر ، و بهذا لا يمكن حصر كل الأخطاء في كل القطاعات ، إلا أنه يمكن ذكر البعض منها كقطاع التربية و قطاع الصحة ، ففي قطاع التربية نجد أخطاء تربوية بيداغوجية ، أما في قطاع الصحة نجدها أخطاء تقنية لها علاقة بالمريض .

رابعاً : فكرة تقنين الأخطاء المهنية

تطرح فكرة حصر الأخطاء المهنية من عدمها إشكالية و انشغالات المحيط الوظيفي ذلك لما يمكن أن تحققه للمرفق العام من حسن سير أعماله بانتظام و اطراد ، و قد انقسم الفقه إلى مؤيدين و معارضين لهذه الفكرة و لكل منهما دوافعه .

أ - المؤيدين لفكرة تقنين الأخطاء المهنية :

ينادي أصحاب هذا الفكر بتقنين الأخطاء المهنية و حصرها في مجموعة محددة كما هو الحال بالنسبة للأخطاء الجزائية المنصوص عليها في قانون العقوبات ، و هو ما قام به المشرع الألماني و المشرع الايطالي و الأرجنتيني ، و يبرر أصحاب الرأي المؤيد لتقنين الأخطاء المهنية إن عدم وضوح الواجبات الوظيفية يجعلها محل نزاع بين الموظف و الإدارة و يضيف هؤلاء المؤيدين إن حصر الأخطاء المهنية مسبقاً يجعل الموظف على اطلاع عليها مما يمكنه تفادي الوقوع فيها ، كما أنه بتحديد هذه الأخطاء نضع حداً للتقدير الواسع للإدارة و تسلطها و تعسفها في معاقبة الموظف عن تصرفات قد لا تكون أخطاء مهنية.

إن تحديد الأخطاء المهنية يدعم الضمان و الفاعلية، الضمان للموظف و الفاعلية لسير المرفق العام ويسهل على الرئيس الإداري تكييف الفعل و تطبيق العقوبة الملائمة.

ب - المعارضين لفكرة تقنين الأخطاء المهنية :

و تستند هذه الفئة في موقفها إلى الواجبات المهنية و التي لم تأت على سبيل الحصر لعدة اعتبارات تكمن في الوظيفة ذاتها ، و يرى هؤلاء إن حصر الأخطاء المهنية يقيد من سلطات

الفصل الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرووسين

الإدارة و يضعف فاعليتها و وظيفتها التأديبية و يضيق من امتيازاتها و قوتها و يزعزع مكانتها مقارنة بالموظف.

ج - الموقف المناهض بالتقنيين الجزئي :

يرى بعض الفقه إمكانية تقنيين الأخطاء المهنية و لو جزئياً ، و ذلك يكون بالنسبة للأخطاء المهنية الأكثر شيوعاً ، بمعنى المخالفات العامة أو المشتركة التي تشمل كل فئات الموظفين ، و بهذا يمكن النص في القانون التأديبي العام على المجموعات العامة للمخالفات من جهة و من جهة أخرى أن ينص القانون التأديبي العام على منح الإدارة صلاحية تقنيين المخالفات الفرعية الخاصة بكل جهاز إداري .

إن حصر الأخطاء المهنية و إن كان فيه بعض الصعوبات إلا أنه ليس بالأمر المستحيل و هو موقف صائب سهل و يفعل العملية التأديبية للموظف، أما عن المشرع الجزائري فقد اعتمد طريقة التصنيف و التقنين للأخطاء المهنية .

الفرع الثاني : الجهة المختصة بالتأديب :

إذا ارتكب الموظف خطأ مهنيًا تتحرك الإدارة بمتابعته ، لذا خص المشرع بنص قانوني الجهة المختصة للنظر في ذلك، و هو ما عرفها بالسلطة التأديبية (فرع أول) ، كما وسع من دور هذه السلطة في حالة عدم وجود إشكال في تكييف الخطأ مع الواجبات المنصوص عليه (السلطة التقديرية).

أ - تعريف السلطة التأديبية :

السلطة التأديبية هي الجهة أو الشخص الذي يخول له القانون صلاحية ممارسة وظيفة التأديب من خلال توقيع الجزاء التأديبي على من تثبت مسؤوليته في ارتكاب الخطأ. فلا احد يمكن له توقيع العقوبات التأديبية إلا الجهة التي عينها المشرع و لا يجوز لهذه السلطة أن تفوض أياً من اختصاصاتها أو يحل محلها أي شخص آخر إلا في الحدود التي رسمها القانون.

و تختلف السلطة التأديبية باختلاف الأنظمة التأديبية ، فقد تكون مركزة في غالب الأحيان في يد واحدة هي يد السلطة الرئاسية ، فهي غالباً ما تقوم بتحريك الدعوى التأديبية و البحث و

الفصل الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرووسين

التحري عن الأدلة ثم تصدر قرار معاقبة الموظف المذنب و هو سائد في النظام الرئاسي ، و قد نجد في دول أخرى كمصر و التي تأخذ بالفصل التام بين السلطات فإنها تخول سلطة التأديب إلى جهة قضائية مستقلة عن الإدارة تماما و هو ما يعرف بالنظام القضائي ، و قد تكون سلطة التأديب من اختصاص السلطة الرئاسية و لكنها تلتزم و قبل توقيع الجزاء بصورة نهائية باستشارة هيئات تمثل كل من الإدارة و الموظف ، حيث يطلب منها النظر في الإجراءات و اقتراح الجزاء و يكون ذلك بالنسبة للدول التي تأخذ بالنظام الشبه قضائي ، و هو ما أخذ ر به المشرع الجزائري في المادة 165 من الأمر 03-06 حيث أنه يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين اتخاذ العقوبة التأديبية بقرار مبرر من الدرجة الأولى و الثانية بعد حصولها على توضيحات من المعني ، و يمكنها أن تتخذ العقوبات التأديبية بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع ك مجلس تأديبي.

الفرع الثالث : السلطة التقديرية للسلطة الرئاسية التأديبية :

و هي وسيلة لتطبيق القانون و الالتزام بمبدأ الشرعية ، و إن السلطة التقديرية للإدارة واسعة و تشمل كل المجالات نظرا لتمتعها بالإمتياز ، كما تتسع هذه السلطة التقديرية و تضيق بحسب موقف المشرع ، لذا اختلفت تعاريف السلطة التقديرية (أولا) ، و أن الظروف الوظيفية تدفع بالإدارة اللجوء إليها (ثانيا) ، إلا أن المشرع لم يتركها دون قيد (ثالثا).

أ - تعريف السلطة التقديرية

السلطة التقديرية هي سلطة قانونية لا يمكن أن تتجاوز الإدارة الحدود الممنوحة لها في هذا المجال و هي تحقيق المصلحة العامة، و إلا ألغيت كافة قراراتها الإدارية الصادرة في هذا الشأن.

عرفها الفقيه " فيدال " Vidal "تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية عندما تترك لها القوانين و الأنظمة حرية التصرف أو بأخرى 24 ، كما عرفها الفقيه " de Laubadère " بأنها ذلك الجانب من الحرية الذي تتركه القوانين للإدارة لممارسة سلطتها التقديرية، و عرفها سليمان محمد الطماوي ، أن يترك المشرع للإدارة شيئا من الحرية بمحض اختيارها ما إذا كان من الصالح أن تتدخل أو تمتنع ، و إذا تدخلت فأبي الوسائل تختار ، كما عرف الفقه

الفصل الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرؤوسين

الجزائري السلطة التقديرية ، و هو ما جاء في تعريف الأستاذة فريدة أبركان: عندما يترك للإدارة قدر معين من الحرية من حيث الاختيار بين اتخاذ القرار من عدمه ، رغم توافر شروطه مراعاة للظروف و المعطيات و المقننات السائدة بالإدارة.
من خلال هذه التعاريف يتبين أن السلطة تأتي بمنح من المشرع للاستحالة توقعه لكل التصرفات ، و أنها الوسيلة الناجعة و الفعالة التي تتيح للإدارة القيام بالتزاماته.

ب- مبررات السلطة التقديرية :

أصبح للسلطة التأديبية السلطة الرئاسية التأديبية – اختصاصا تقديريا واسعا في اعتبار تصرف ما أو عدم اعتباره خطأ مهنيا تبعا لمنحها في التفسير و التكييف نحو التوسع و التضييق مما جعلها تتمتع بسلطة شبه تشريعية في خلق أوصاف الخطأ المهني بمعنى انه إذا كان القانون قد أفعالا بعينها لا يعني أن ما عداها من الأفعال مباح و لا عتاب عليه .
منح المشرع الجزائري في المادة 182 من الأمر 06-03 للسلطة التأديبية الرئاسية صراحة بالدور المكمل للمشرع بإصباح صفة الخطأ المهني كلما دعت الحاجة إلى ذلك بمختلف الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المواد 178 إلى 181 أعلاه.

أنه لم يلجأ المشرع إلى هذا الخيار و منح هذه السلطات الواسعة للسلطة التأديبية الرئاسية في تقدير الأخطاء المهنية عبثا و لكنه دفعته إلى ذلك اعتبارات كثيرة و من أهمها قصور النصوص الناظمة للمسار الوظيفي عن حصر الأخطاء المهنية من جهة و من جهة أخرى عمومية النصوص و غموضها.

- قصور النصوص الناظمة للمسار الوظيفي :

تعرف القاعدة القانونية في المجال الإداري بالتطور السريع و المرونة و تأثرها بما يحدث داخل المجتمع ، و لا يمكن للمشرع الإحاطة علما بمجمل الوقائع بما تحمله من احتمالات مختلفة متباينة و فروع و جزئيات متداخلة و متشابكة ، مما لا يسمح له أن حصر كل تصرفات الموظفين ، فان تحديدها صعب كثيرا مما يصعب دور الإدارة التي هي في مواجهة تصرفات موظفيها ، و التي يجب عليها الوقوف في وجهها بتسليط عقوبة تأديبية على الموظفين المخطئين.

الفصل الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرؤوسين

فالمشرع يعترف للإدارة بقدر من الحرية اعتبارا أنها الأقرب ميدانيا و الأكثر اتصالا بالحياة اليومية الجارية و الأكثر علما بالمعطيات الجديدة و المسائل غير المشمولة بالنص"3، كما أنها تحرص على ديمومة المرفق و سمعته ، هو ما جاءت به التعليمات رقم 267 المؤرخة في 19 جانفي 2016 الصادرة من المديرية العامة للوظيفية العمومية و التي خولت للسلطة التأديب السلطة التقديرية في مساءلة الموظف في حالة متابعتها جزائيا حتى و لو تمت تبرئته من الحكم الجزائي .

- غموض النصوص القانونية:

قد نجد في كثير من النصوص القانونية في المجال الإداري نصوصا وضعها المشرع كمبادئ عامة ، كما نجد نصوصا أخرى ترك المشرع كفاءات تطبيقها لاحقا ، و منها نذكر ما جاءت به المادة 160 من الأمر 03-06 يمكن القول على أنها مادة عامة حيث تعتبر خطأ مهنيا يعرض صاحبه إلى عقوبة تأديبية كل تخل عن الواجبات المهنية أو المساس بالإنضباط و كل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه.

كما أن صياغة المادة 178 جاءت كذلك غامضة حيث أنها جاء فيها تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الأولى ، كل إخلال بالانضباط العام ، يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح ، و كما هو الحال بالنسبة للمادة 179 في فقرتها الثانية على أن تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثانية....الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير منصوص عليها في المادتين 180-181.

إن القراءة التحليلية لهذه المواد يبرر أن تدخل الإدارة جاء نتيجة لعمومية و غموض النصوص ، و إن تمتع السلطة التأديبية الرئاسية بالسلطة التقديرية أمر يوازن بين مصلحتين ، مصلحة الإدارة في إرساء الانضباط داخل الإدارة مما يحقق السير الحسن للمرفق العام و بين مصلحة الموظف في المحافظة على كامل حقوقه الوظيفية.

ج - قيود السلطة التقديرية :

قيود المشرع السلطة التقديرية للسلطة التأديبية الرئاسية بمجموعة من القيود و ذلك لعدم المساس بحقوق الموظف لأنه في الكثير من الحالات يكون الموظف عرضة لتجاوزات الإدارة

الفصل الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرووسين

في التكيف الخاطئ سواء عن قصد أو دون قصد للخطأ المهني ، و يمكن حصر هذه القيود فيما يلي :

أ- أنه لا تفسير لأي تصرف كانت قواعده واضحة بالنص القانوني.

ب- التأكد بكافة الطرق المخصصة و الممنوحة للإدارة من الخطأ المرتكب و ان كان فعلا ارتكبه

ت- التأكد أن الخطأ ارتكب فعلا و دون مبرر.

ث- أن يقاس الخطأ بمعيار شخصي و معيار موضوعي ، فالمعيار الشخصي ينظر إلى الشخص المرتكب للخطأ المهني بذاته، بالمعيار الموضوعي ينظر فيه قياسا بالسلوك المؤلف للشخص العادي مع استبعاد الظروف الداخلية و الشخصية الخاصة بمرتكب الخطأ و الأخذ في الاعتبار الظروف الخارجية كالزمان و المكان و ظروف العمل و الفئة التي ينتمي إليها الموظف.

ج- على الإدارة أن لا تنحرف حالة استخدامها سلطتها التقديرية أي أنها ملزمة بالتقيد بضرورة عدم الانحراف في استعمال السلطة.

خلاصة :

بعد دراسة جوانب موضوع التكيف القانوني للخطأ المهني من قبل السلطة التأديبية و الذي تناولنا فيه تعريف للخطأ المهني و أهم أركانه ، كما عالجتنا أهم أنواع الأخطاء المهنية وفقا للأمر 03-06 ، و بينا الجهة المخولة بالتأديب فيما يخص العقوبات من الدرجة الأولى و الثانية و الثالثة و الرابعة ، و مع الإشارة إلى الأنظمة التأديبية و بما أخذ المشرع الجزائري ، و فصلنا في السلطة التقديرية للسلطة الرئاسية التأديبية و أسباب تواجدها و أهم مبرراتها و قيودها.

النتائج :

توصلنا من خلال هذه الدراسة إلى النتائج التالية :

✓ تحديد الواجبات الوظيفية دون حصر للأخطاء المهنية .

الفصل الأول : مفهوم السلطة الرئاسية وسلطة الرئيس الإداري على الأشخاص المرؤوسين

✓ الأخذ بالنظام شبه القضائي ، يخول السلطة التي لها صلاحية التعيين سلطة تسليط العقوبات من الدرجة الأولى و الثانية كطرف أصيل ، و كطرف ثانوي في العقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة مع الأخذ بالرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.

✓ قصور النصوص القانونية من جهة وغموضها من جهة أخرى حول السلطة التأديبية الرئاسية السلطة التقديرية .

إلا أنه يمكن الخروج ببعض التوصيات :

- ✓ حصر الأخطاء المهنية و لو جزئيا مما يضمن للموظف حقوقه.
- ✓ تقييد أكثر سلطات الإدارة في مجال تقدير الأفعال بما يخدم مصلحة المرفق العام و مصلحة الموظف و لا يكون الهدف منها الانتقام و ردع الموظف. -فرض رقابة قضائية أوسع وفعالة على السلطة التقديرية للسلطة التأديبية الرئاسية.
- ✓ فرض رقابة قضائية أوسع وفعالة على السلطة التقديرية للسلطة التأديبية الرئاسية .

الفصل الثاني

صلاحيات السلطة الرئاسية و سلطات
الرئيس على اعمال المرؤوس

مما تم تناوله في الفصل الأول عن السلطات التي جوزها الرئيس على شخص المرؤوس، فإن له صلاحيات إضافية واختصاصات أخرى يتمتع بها، تنص على أعمال المرؤوس فيباح للرئيس بأن يصدر أوامر ونواهي تتعلق بسير العمل، كما يتيح له تعديل ما يصدره المرؤوس من قرارات في حدود إختصاصه والتصديق عليها، هذا إلى جانب إنهاء تلك الأعمال بإلغائها أو سحبها، فضلا عن حقه في الحل محل المرؤوس في إصدار قرار من إختصاصه، وبما أن البعض من تلك السلطات يباشرها الرئيس قبل قيام المرؤوس بالعمل فهي تتجسد في صورة رقابة سابقة والبعض الآخر يباشر بعد القيام بالعمل فتتجسد في صورة رقابة لاحقة.

المبحث الأول : مفهوم الأوامر والتعليمات الرئاسية

لم تعد المراسيم والقرارات الجمهورية على أهميتها كافية في إبلاغ صوت الإدارة إلى موظفيها، وإنما أصبحت التعليمات والمنشورات تضطلع بهذا العبء كأن تجعل السلطة الرئاسية للرئيس الإداري الحق في تحديد كيفية أداء الخدمة في المرفق العام وتنظيم وتوزيع العمل والاختصاصات والصلاحيات الوظيفية على مرؤوسيه، وفي إصدار موضوع محدد بذاته، أو بشكل عام ينطبق على سائر الموضوعات.

المطلب الأول: ماهية الأوامر والتعليمات الرئاسية

بغرض حسن سير الجهاز الإداري وفعاليتها يعتمد هؤلاء على توجيه تعليمات و أوامرت رسم وتبين للمرؤوسين طريقة وكيفية العمل التي يعتقد الرؤساء أنها الأكثر إتفاقا مع القانون وإنسجاما مع مقتضات الصالح العام، وتثير دراسة الأوامر الرئاسية بإعتبارها محل الطاعة الرئاسية مشاكل قانونية تتعلق بقيمتها القانونية ومدى قوتها الإلزامية للمرؤوسين وهل تقتصر على النطاق الداخلي للإدارة أم هي تتجاوزه فتؤثر بذلك على المراكز القانونية للأفراد خارج المرفق، وما هو واجب المرؤوسين حيالها؟

الفرع الأول: تعريف الأوامر الرئاسية

نلاحظ من خلال التشريعات والقوانين المختلفة عدم تعريف المصطلحات القانونية إلا في حالات نادرة فهذه تترك للفقهاء لأنه صاحب الإختصاص في هذا المجال وفي بعض

الأحيان للقضاء وهذه الحالة تنطبق على الأمر الرئاسي حيث جاءت التشريعات دون تعريف الأمر ومن بينها التشريع الجزائري¹.

لقد عرفها الدكتور عمار عوايدي بأنها: "عملية إدارية تتحقق عن طريق التدخل الدائم والمضطرد ومراقبة وملاحقة أعمال العاملين المرؤوسين من قبل رؤسائهم الإداريين وتوجيه جهودهم ودفعهم نحو إلزام الأساليب والطرق والقوالب الصحيحة علميا وفنيا وقانونيا وملائمة ذلك لتحقيق أهداف العمل.

كما عرفها الدكتور أحمد عاصم عجيلة² "إن الأوامر الرئاسية هي التي تحمل خلاصة تفكير الرئيس إلى المرؤوس وعلى قدر هذه الأوامر تتحدد مسؤولية كليهما، الرئيس عن الأمر والمرؤوس عن التنفيذ"³.

فهي إذا أثرها لا يكون على الأفراد بل هي مجرد توجيهات يلتزم بها الموظفين الأفراد، ولذلك تكون دعوى الإلغاء ضدها غير ممكنة، وعلى هذا هي لا تتعدى كونها توجيهها من الرئيس إلى مرؤوسيه بأمر بالتنفيذ أو الامتناع عن مهمة ما إن كان هذا التوجيه خطيا أو شفويا³.

كما يقول الأستاذ خلوفي رشيد⁴ "إن الأعمال التنظيمية الداخلية تتعلق أساسا بالتعليمات والمنشورات التي تهدف على التسيير الداخلي للإدارة ومرافقها، كما تهدف إلى تفسير بعض النصوص القانونية العامة"⁴.

الفرع الثاني: القيمة القانونية للأوامر الرئاسية :

تهدف دراسة مدى القوة الإلزامية التي تملكها الأوامر والتعليمات الرئاسية في مواجهة المرؤوسين إلى معرفة القيمة القانونية الدقيقة لهذه الأوامر وما مدى رقابة القضاء عليها، وهذا يشمل قيمتها إتجاه الإدارة التي أصدرت الأوامر بالنسبة للمرؤوسين الذين يتلقون الأوامر فإن سلطة التشريع الداخلي تهدف إلى تنظيم الجهاز الإداري وتسهيل عملية قيام الموظفين بمهامهم وبسبب التطورات في الحياة الإدارية أصبح منح الإدارة حق تعديل

1 - عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 415

2 - أحمد عاصم عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، إداريا، تأديبيا، جنائيا، مدنيا، الناشر عالم الكتاب، ص 97.

3 - مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، 2002، ص 70 .

4 - خلوفي رشيد، قانون المنازعات الادارية و شروط قبول الدعوى الادارية، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، ص 66.

وتغيير ما أصدرته من تعليمات ومنشورات فهذا يمنحها قدرا من السلطة التقديرية حتى لا يتعرقل النشاط الإداري دون مس بالمراكز القانونية وهذا يتعلق بالإدارة المصدرة للأوامر، أما بالنسبة للمرؤوس فيقول الدكتور عاصم عجيلة: "إن الأوامر الرئاسية هي التي تحمل خلاصة تفكير الرئيس إلى مرؤوسيه وعلى قدر هذا الأمر تحدد مسؤولية كليهما ومسؤولية المرؤوس تتمثل في التقنين والأصل العام تكون طاعته أو ما يسمى بالصفة الآمرة للتعليمات، غير أن بعض الأوامر قد هبط أثارها إلى مجرد الإرشاد والتوجيه⁵.

المطلب الثاني : واجب المرؤوس حيال الأوامر الرئاسية غير المشروعة

إذا كان تنفيذ الأوامر المشروعة لا يثير أية إشكالات قانونية، فإن تلك الإشكالات تظهر وتبرز بخصوص الأوامر غير المشروعة والمخالفة للقانون إذ يحدث في الكثير من الأحيان أن تكون الأوامر التي تلقاها المرؤوسون الإداريون غير مشروعة ومخالفة للقانون الذي يتعين على الرئيس الإداري الأعلى إحترام مبدأ المشروعية أو القواعد القانونية التي تشكله، وبهذا ثار خلاف بين الفقهاء حول مدى تقيد المرؤوس بأوامر الرئيس التي تكون مشوبة باللامشروعية أو غير المشروعة، ونوجز هذا الخلاف فيما يلي⁶ :

الفرع الأول: الأوامر غير المشروعة ليست ملزمة للمرؤوس

لقد تزعم هذا الرأي الفقيه " Duguít " ومقتضاه أن الموظف العام المرؤوس كأى مواطن غير ملزم بتطبيق وتنفيذ القانون أثناء أدائه لمهامه، تحقيقا لمبدأ المشروعية، فاذا بادر الرئيس الإداري إلى إتخاذ أوامر أو قرارات مخالفة في مضمونها للقانون فالمرؤوس غير ملزم بتنفيذها⁷، لأنه في حالة ما خلف الرئيس القانون فلا يجب على المرؤوس أن يتتبعه وإلا يعد مرتببا لخطأ شخصي يحمله المسؤولية، ولقد استثنى دوجي " Duguít " طائفة الجنود لأن هؤلاء واجبهم تنفيذ أوامر رؤسائهم دون مناقشة، لأن الجندي آلة محرومة من التفكير كما يقول دوجي: " إن العمل بهذا الرأي ينجم عنه المحافظة على مبدأ المشروعية وابطال مفعول

5 - أحمد عاصم عجيلة، المرجع السابق، ص 102.

6 - نسرین شرفی، المرجع السابق، ص 61.

7 - محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 51.

الأوامر التي تخالف القانون، غير أنه يعاب عليه أن تجسيده في أرض الواقع يؤدي إلى تعطيل الجهاز الإداري وعرقله سيره⁸.

الفرع الثاني: الأوامر غير المشروعة ملزمة للمرؤوس

لقد تزعم هذا الرأي الفقيه⁹ هوريو ومؤداه أن الموظف المرؤوس ملزم بإحترام وتنفيذ أوامر وتعليمات الرئيس حتى ولو كانت غير مشروعة ومخالفة للقانون، مع عدم إعتبار ذلك خطأ شخصياً، بل خطأ مرفقياً أو مصلحياً كأساس للمسؤولية الإدارية التي قد تترتب عن ذلك، حماية للمرؤوس⁹، فليس للمرؤوس سلطة فحصها وتقديرها أو محاولة عرقله تنفيذها¹⁰.

ويشدد أصحاب هذا الرأي إلى إعتبارات كثيرة ومقتضيات العمل الإداري، ذلك أن فتح المجال أمام المرؤوسين لمناقشة مدى مشروعية أوامر الرئيس والامتناع عن تنفيذها، من شأنه أن يربك النشاط الإداري ويخل بمبدأ أساسي من المبادئ التي تحكم المرافق العامة ألا وهو مبدأ سير المرفق العام بانتظام وإطراد أو مبدأ الاستمرارية¹¹.

الفرع الثالث: الأوامر غير المشروعة ملزمة في حدود معينة

لقد ظهر إتجاه فقهي آخر يتوسط الرأيين المتناقضين السابقين بزعامة الفقيه لابند للتوفيق بينهما وفحواه أن للمرؤوس تنبيه رئيسه إلى مخالفة أوامره للقانون فإذا ما أصر الرئيس على ضرورة تنفيذ تلك الأوامر وجب على المرؤوس والإنصياع لها على مسؤولية الرئيس وحده¹²، كما وضع القضاء الفرنسي والفقهاء الألماني مبدأ عاماً يقضي بتنفيذ أوامر الرئيس متى كانت مكتوبة واضحة ودقيقة ومحددة على أن يتأكد من الأمر صادر على السلطة المختصة وأن تنفيذه يدخل في نطاق إختصاصه، وتبعاً لهذا الرأي، فإن الأضرار التي تنجم عن تطبيق هذا الأمر يتحملها المرفق لا الموظف¹³.

هذا الإتجاه أتى كحل وسط لكي يحافظ على سير عمل الجهاز الإداري بانتظام في ظل ما يمليه مبدأ المشروعية في إحترام القانون، وهو بدوره ينقسم إلى اتجاهين:

8 - نسرين شرقي، المرجع السابق، ص 61.

9 - محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 50.

10 - نسرين شرقي، المرجع السابق، ص 62.

11 - محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 51 و 52.

12 - محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 51 و 52.

13 - نسرين شرقي، المرجع السابق، ص 62.

الاتجاه الأول :

يقول به أغلب الفقه الألماني ومقتضاه أنه في حالة حصول المرؤوس على أمر غير مشروع من رئيسه يلم عليه أن ينبه رئيسه فغن تمسك به و أصر عليه فلا يمكن للمرؤوس سوى تنفيذ الأمر والانصياع له، وتسمى هذه النظرية حق الفحص وتسمى أيضا بنظرية واجب التحذير ويكون بذلك المرؤوس قد حمى نفسه من مسؤولية نتيجة تنفيذ الأمر غير المشروع.

الاتجاه الثاني:

يقوم هذا الإتجاه على مبدأ الطاعة النسبية حيث أن الأوامر الرئاسية في أصلها تتمتع بخاصية أمره وملزمة للمرؤوس إلا في حالات معينة وهي إذا كان الأمر غير مشروع بشكل ظاهر أو يترتب عن تنفيذه الأمر حتى أصر المرؤوس عليه وإن نفذه تقع المسؤولية عليه وهذا ما تتبناه القضاء الفرنسي¹⁴.

المبحث الثاني: سلطة الرقابة والتعقيب على أعمال المرؤوس

تتيح هذه السلطة للرئيس الإداري القيام بمجموعة من الصلاحيات فيتولى إجازة عمل المرؤوس، ويمتلك تعديل وإلغاء وسحب أعماله، كما يملك سلطة الحل محل للقيام بأعمال معينة¹⁵.

المطلب الأول: سلطة الرقابة على أعمال المرؤوس

يمارس الرئيس الإداري هذا النوع من الرقابة على تصرفات مرؤوسيه قبل دخولها حيز التنفيذ وذلك من خلال عدة سلطات أهمها التصديق والتعديل.

الفرع الأول: سلطة التصديق الإداري على أعمال المرؤوس

تتمثل هذه السلطة في حق الرئيس الإداري في إجازة عمل مرؤوسيه، بحيث لا يعد نافذا ولا صحيحاً وبمقتضى هذه السلطة يبقى العمل والتصرف الذي قام به المرؤوس غير منتج لأثره القانوني (غير نافذ) إلا إذا تم إقراره والموافقة عليه من طرف الرئيس الإداري صراحة أو ضمنا¹⁶ وتأخذ هذه الآلية صورتين:

14 - بدرية ناصر، المرجع السابق، ص 204.

15 - نسرین شرفی، المرجع السابق، ص 63.

16 - محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 52.

أولاً: التصديق الصريح

يتجلى هذا النوع من التصديق في حالة ما إذا اشترط القانون الموافقة الصريحة على تصرف المرؤوس، سواء كتابيا أو شفويا نواي تصرف آخر يأتيه الرئيس ليؤكد موافقته وإقراره بصفة واضحة وجلية، وبمعنى آخر هو إبداء الرئيس لموقفه المؤيد لعمل مرؤوسيه صراحة، بمعنى آخر صدور قرار من الرئيس يجيز ويصادق فيه على عمل المرؤوس¹⁷. هناك حالات مختلفة حيث ينص القانون فيها بتاريخ إنتقال إلى تاريخ صدور الأعمال والتصرفات الإدارية من المرؤوس وليس من تاريخ الإجازة والمصادقة عليها من الرئيس وبالتالي لا يعني سكوت الرئيس عن الإقرار أن لا ينفذ المرؤوس العمل بل هو ملتزم به.

ثانياً : التصديق الضمني

يمكن تعريف التصديق الضمني بأنه تحدد فترة معينة يحكم فيها الرئيس الإداري أن يعترض فيها على أعمال المرؤوس وفي حال إنقضاء هذه المدة ينتج آثار للعمل القانوني باعتبار أن الرئيس قد وافق وأجازته بطريقة ضمنية¹⁸.

الفرع الثاني: سلطة التعديل الإداري على أعمال المرؤوس

تعد سلطة التعديل المقررة للرئيس الإداري على أعمال وتصرفات مرؤوسيه من أبرز صور الرقابة، حيث يملك الرئيس الإداري في حق تعديل التصرفات وأعمال مرؤوسيه بهدف جعلها أكثر مسايرة للقانون وحسب ما تستوجبه ظروف وطبيعة العمل الإداري، فيجوز له تغير ما يراه مناسبا، فقد يلغي جزء منه ويترك الباقي أو يلغي جزء ويعوضه بما يلائم والعمل الإداري¹⁹.

ويخول القانون للرئيس من إدخال التغييرات والتحويلات اللازمة التي من شأنها الحفاظ على إحترام القانون(مبدأ المشروعية) وتحقق أكبر قدر من المصلحة العامة "مبدأ الملائمة" لكن سلطة تعديل القرارات هنا يجب أن تكون في الحدود التي يستطيع فيها المرؤوس تعديل هذا القرار من ناحية أخرى، فإن إدخال التعديلات على قرارات المرؤوس ينبغي أن تكون وفق القدر اللازم لجعل تلك الأعمال أكثر وسلامة وإتفاقا مع القوانين

17 - نسرين شرقي، المرجع السابق، ص 63.

18 - المرجع نفسه، ص 63.

19 - راجي سهام، المرجع السابق، ص 50.

واللوائح والقرارات الإدارية والتعليمات الرئاسية وأكثر ملائمة لمقتضيات سير المرفق العام بانتظام واطراد وتحقيقا للصالح العام، والرئيس الإداري تبعا لذلك يمارس سلطة التعديل والتصحيح على أعمال وتصرفات المرؤوس غير المشروعة، كما له الحق في ممارسة سلطة التعديل والتصحيح على أعمال المرؤوس المشروعة والسليمة، فأما الأولى بهدف جعلها مشروعة ومنتفة مع القانون ومقتضيات الصالح العام (إحترام مبدأ المشروعية والملائمة) وأما الثانية فبهدف جعلها أكثر إنسجاما وإتفاقا وملائمة للنشاط الإداري في المرافق العامة²⁰. وسلطة التعديل قد يمارسها الرئيس الإداري إما تلقائيا وذاتيا، وذلك من خلال ممارسة سلطة المتابعة والرقابة الإدارية الرئاسية على أعمال المرؤوسين، وأما بناء على شكاوى وتظلمات مرفوعة إليه من قبل أصحاب المصلحة يطالبون فيها تصحيح وتعديل تلك الأعمال الماسة بمراكزهم القانونية بشكل يجعلها أكثر إتفاقا وتطابق مع أحكام القانون²¹.

المطلب الثاني : سلطة الرقابة اللاحقة على أعمال المرؤوس

بعد قيام المرؤوس بأداء مهامه بموجب ما يأتيه من تصرفات وأعمال، يمكن لرئيس الإداري أن يمارس رقابته على تلك التصرفات سواء من تلقاء نفسه أو بموجب ما يتلقاه من تظلمات وشكاوى من طرف الغير الذي يكون قد تضرر من تلك الأعمال، وهذا الوجه من السلطة يظهر في عدة وأشكال أهمها، الإلغاء والسحب والحلول²².

الفرع الأول: سلطة الإلغاء الإداري على أعمال المرؤوس

إن السلطة هي سبب من أسباب نهاية وانقضاء القرارات الإدارية وهو إزالة آثار القرار الإداري بالنسبة للمستقبل دون الماضي إبتداء من تاريخ الإلغاء²³. كما يقصد به قيام السلطة الإدارية المختصة الولائية القضائية والرئاسية بالقضاء على آثار القرارات الإدارية وإعدامها بأثر فوري بالنسبة للمستقبل دون الماضي²⁴. ويجوز للرئيس الإداري بموجب فكرة السلطة الرئاسية إلغاء قرارات المرؤوسين كلما تطلبت المصلحة العامة ومبدأ المشروعية ذلك²⁵.

²⁰ - عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 477.

²¹ - المرجع نفسه، ص 477.

²² - محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 52.

²³ - عبد الغني بسيوني عبد الله، المرجع السابق، ص 151.

²⁴ - عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 479.

تسمح سلطة الإلغاء المخولة للرئيس حيال أعمال مرؤوسيه بالتدخل ليضع حدا للآثار والنتائج المترتبة على تلك الأعمال مستقبلا²⁶ فالسلطة الإدارية المختصة تقوم بإلغاء آثار القرارات القانونية وإعدامها بأثر فوري بالنسبة للمستقبل فقط مع ترك آثارها الماضية قائمة²⁷، وبهذا الصدد يميز الفقه بين حالتين أساسيتين:

أولا : أعمال المرؤوس مشروعة

احتراما لمبدأ وقاعدة عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة، فإنه لا يجوز للرئيس أن يلغي الأعمال القانونية والمشروعة الصادرة على مرؤوسه.

ثانيا : أعمال المرؤوس غير مشروعة

وفي هذه الحالة يميز الفقه أيضا بين وضعين:

1. إذا كان عدم المشروعية من الجسامة بمكان، كأن يكون محل وموضوع قرار المرؤوس لا إختصاصه وصلاحيته، فإن عمل وقرار المرؤوس يكون هنا منعما، وكأنه لم يكن، ولا يترتب أي حق، ومن ثم فقد جرت القاعدة على أن القرار الإداري المنعّم لا يتحصن أبدا، بحيث يجب أن يقوم بإلغائه في أي وقت²⁸.
2. أما إذا كان عدم المشروعية لا يجعل من تصرف المرؤوس قرار منعّم ما فإنه يمكن للرئيس أن يلغي ذلك التصرف خلال فترة معينة تنتهي بإنقضاء المدة المقررة لإنهاء ميعاد الطعن القضائي، بحيث يصبح القرار بعدها متحصنا، ضمانا لإستقرار المراكز القانونية للأشخاص ولهذا يجب على الرئيس أن يتقيد بالمدة الزمنية التي تقررها النصوص، وعلى كل فإن الفقه والقضاء المقارنين (فرنسا، مصر، الجزائر) يذهب إلى أن إلغاء القرارات الإدارية المعيبة يجب أن يتم خلال المدة نفسها التي يجعلها القانون ميعادا لرفع دعوى الإلغاء أمام القضاء، حيث لا يمكن أن تخول الإدارة ما لا يخول للقضاء.

25 - عادل بو عمران النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 70.

26 - محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 53 وص 54.

27 - نسرين شرفي، المرجع السابق، ص 64.

28 - محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 53.

كما يتمتع الرئيس أيضا بسلطة سحب الأعمال والقرارات عن المرؤوس طبقا لنفس الأحكام السابقة.

إلا أن السحب يتميز عن الإلغاء من حيث الأثر، فالإلغاء أثر فوري (يسري على المستقبل فقط) بينما للسحب أثر رجعي، حيث يمحي ويزيل كافة آثار القرار المترتبة من قبل (ماضيا) ويجعله أيضا غير نافذ (مستقبلا)²⁹.

الفرع الثاني: سلطة السحب الإداري على أعمال المرؤوس

إن القرار الإداري ليس أبدي، وإنما كما له بداية له نهاية، وهناك عدة صور ينتهي بها القرار الإداري³⁰ وإحدى هذه الصور هو السحب الإداري، ويقصد بها إزالة وإنهاء الآثار القانونية للقرارات والتصرفات الإدارية وإعدامها بأثر رجعي بالقضاء على آثارها في الماضي والمستقبل³¹ ولأن سلطة السحب لها آثار بالغة الخطورة فقد قيده ممارستها بشرطين:

أولا: من حيث الموضوع

يجب أن يشمل السحب فقط القرارات والأعمال غير المشروعة لأن هذه الأخيرة لا يمكن أن تولد حقا أو تنشئ مركزا قانونيا مكتسبا .

ثانيا: من حيث المدة

يجب أن تمارس سلطة السحب خلال مدة معينة، فإن تجاوزتها إكتسبت القرارات والأعمال غير المشروعة حصانة ضد السحب حيث أن مدة السحب المقررة تختلف من تشريع لآخر³² فاللميعاد أهمية كبيرة في تحقيق التوازن بين الصالح العام الذي يقضي.

ثبات تصحيح الأعمال غير المشروعة في كل وقت دون قيد للمصلحة الأفراد التي تقتض أوضاعهم التي أنشأتها تلك الأعمال.

ولا يعتد بهذه الأجال في حالات محددة حيث يكون للسلطة مطلق الحرية للقيام بسحب القرار مثل سحب القرارات التي تنشأ حقوق أو مزايا للأفراد سحب القرارات المعدومة والقرارات الصادرة بناء على غش أو تدليس³³.

29 - محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 54.

30 - طعيمة الجرف، رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1970، ص 80.

31 - تسرين شرقي، المرجع السابق، ص 64.

32 - المرجع نفسه، ص 64 و 65.

الفصل الثاني: صلاحيات السلطة الرئاسية و سلطات الرئيس على أعمال المرؤوس

فالسحب الإداري هو تجريد القرار الإداري من قوته القانونية الإلزامية، ليس فقط بالنسبة لأثاره المستقبلية، وإنما بالنسبة لأثاره في الماضي والمستقبل معا بحيث يصبح القرار كأنه لم يكن، ومن ثم القول بأن قرار السحب يمثل أحد الاستثناءات التي ترد على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، وهو بذلك يختلف عن الإلغاء الإداري في أن الإلغاء يترتب عليه تجريد القرار من قوته الإلزامية بالنسبة للمستقبل فقط، خلافا للسحب الإداري الذي هو كالإلغاء القضائي يستتبع تجريد القرار من قوته الإلزامية بالنسبة للماضي والمستقبل في نفس الوقت حيث يعتبر القرار الإداري كأنه لم يكن من تاريخ صدوره³⁴.

الفرع الثالث: سلطة الحلول الإداري على أعمال المرؤوس

الحلول يعني قيام الرئيس الإداري بالحلول محل المرؤوس ومباشرة التصرف الذي يختص المرؤوس بإصداره³⁵ وذلك في حالة تقاعس أو عدم أداء المرؤوس لمهامه لرئيسه أن يتولاها بنفسه وذلك لما له من سلطة حلول تخوله من أن يحل محله في القيام بها³⁶.

فطبقا لمبدأ توزيع الاختصاص يتولى كل شخص إداري القيام بالمهام المنوط بها غير أنه في حالات، معينة يملك الرؤساء الإداريين سلطة الحلول محل مرؤوسيهم لضمان إستمرار الخدمات العامة وسير المرفق العام بانتظام³⁷.

وإذا كانت القاعدة العامة تتمثل في تحويل الرئيس سلطة لضمان استمرار الخدمات العامة وسير المرفق العام بانتظام واطراد، فقد يعمد القانون أحيانا إلى إسناد مهام وأعمال معينة إلى المرؤوس على وجه التخصيص والتحديد واعتبارها خاصة " سلطة خاصة" مما يؤدي إلى تقييد سلطة الحلول وإحاطتها بجملة من الشروط أهمها:

ضرورة إصدار الأمر إلى المرؤوس بالقيام بالعمل.

✓ إصدار أمر للمرؤوس للإمتناع عن التنفيذ³⁸.

³³ - عادل بو عمران، النظرية العامة للقرارات وللعقود الإدارية دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010 ص 53.

³⁴ - محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 437.

³⁵ - طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص 1324.

³⁶ - محمد صغير، بعلي، المرجع السابق، ص 55.

³⁷ - تسرين شرفي، المرجع السابق، ص 65.

³⁸ - محمد صغير، بعلي، المرجع السابق، ص 55.

الفصل الثاني: صلاحيات السلطة الرئاسية و سلطات الرئيس على أعمال المرؤوس

✓ وقد إنقسم الفقه بشأن مدى جواز حلول المرؤوس في ممارسة إختصاصه إلى ثلاث إتجاهات:

الاتجاه الأول:

يرى أنصاره أن الرئيس الإداري يستطيع القيام بمباشرة أعمال المرؤوس لأنه مادام يستطيع تعديل قرارات المرؤوس فغن ذلك يستتبع القول بجواز الحلول محله بصورة مطلقة وعامة ما لم ينص القانون خلاف ذلك³⁹.

الإتجاه الثاني:

يذهب أنصاره إلى القول بأن الرئيس لا يستتبع أن يحل مرؤوسه في إصداره قرار هو من إختصاص المرؤوس، حتى لو امتنع هذا الأخير عن ذلك، وهذا راجع لأمرين هما:
✓ أن ذلك يتعارض مع منطوق ومقتضيات التدرج الرئاسي الوظيفي وقواعد الاختصاص.

✓ إن السماح للرئيس بالحلول محل المرؤوس قد يضر بمصلحة إخضاع الأعمال الإدارية.

الإتجاه الثالث:

يحاول أنصاره التوفيق بين إحترام الاختصاص منجهة ومستلزمات السلطة الرئاسية منجهة ثانية فيقولون أن الرئيس الإداري لا يستطيع الحلول محل المرؤوس إلا بعد ممارسة المرؤوس لأعماله واختصاصه وبعدها يمكن للرئيس تعديل هذه الأعمال أو إلغائها وإصدارها أوامر وتعليمات المرؤوس ليعيد النظر فيها ثم يمارس الحلول، وعليه لا بد من توافر شرطين لحلول الرئيس محل المرؤوس.

✓ ضرورة إصدار الأمر إلى المرؤوس بالقيام بالعمل للفحص والرقابة المزدوجة من جانب المرؤوس والرئيس⁴⁰.

✓ إصدار المرؤوس على الامتناع عن التنفيذ⁴¹.

³⁹ - طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص 1324 .

⁴⁰ - بكر قباني، القانون الإداري، دار النهضة، القاهرة، دون ذكر سنة النشر، ص 140.

⁴¹ - محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 55.

خلاصة الفصل الثاني :

إن السلطة الرئاسية هي الركيزة الأساسية لوجود النظام المركزي حيث تقرر للرئيس على مرؤوسيه بشكل طبيعي إعتيادي وبدون نص، ويقابلها مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه أمام رئيسه الأعلى، تصل إلى الوزير المسؤول أمام البرلمان في النظام البرلماني أو رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي⁴².

⁴² - المرجع نفسه، ص 55.

الخاتمة

خاتمة:

بعد الدراسة التحليلية للسلطات و الامتيازات التي يتمتع بها الرئيس الإداري اتجاه مرؤوسيه سواء على شخصه و ذلك من ناحية تعيينه و نقله و ترقيته و نديه و تأديبه ، أو على أعماله و ذلك من خلال المصادقة عليها أو تعديلها أو حتى سحبها و إنهاء أثارها القانونية وتعتبر هذه السلطات واسعة جدا لا حصر لها ،يتعذر علينا الإلمام بها كلها ،خاصة مع نقص المراجع المتخصصة في هذا المجال.

إلا أننا من خلال دراستنا هذه استطعنا التواصل إلى مجموعة من النتائج التي قد تباها الفقهاء و التي يمكننا تلخيصها في النقاط التالية :

إنطلاقا من مفهوم السلطة الرئاسية و الذي يتحدد من خلال مجموعة الصلاحيات و الاختصاصات يقررها القانون و بالنظر لما تتميز فكرة السلطة الرئاسية من خصائص تؤكد على أهميتها كرابطة قانونية و ضابطة تنظيميا داخل المرافق و الأجهزة الإدارية حيث كونها قوة تنظيمية مشروعة تنقيد بالحدود المقررة في القانون و التنظيمات و تمارس في حدود معينة من قبل أشخاص مختصين يبرز نجاعة الفكرة في تسيير و تنظيم الإدارة العمومية لوظائفها .

إن السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس يمارسها الرئيس طبقا للقواعد و الإجراءات المحددة قانونا ،فهي ليست بالسلطة المطلقة و ليست بالسلطة المطلقة و ليست بالحق الخالص له ، و من ثم يمكن القول بأنه و أن كانت القاعدة هي الاعتراف للرؤساء بسلطة تقديرية في ممارسة سلطاتهم على شخص المرؤوس وفقا لمبدأ تلازم و تناسب السلطة و المسؤولية إلا أن القيود المفروضة على تلك السلطات قد خنقت القاعدة ، حتى يمكن القول في هذا الجانب أن هذه السلطة هي من قبيل السلطة المقيدة و ليست التقديرية، فهي تنقيد حسب تدخل أو تخلف المشرع عن تنظيم تلك السلطات.

يؤكد توفير الضمانات للموظفين المرؤوسين من اجل خضوعهم لسلطة رؤسائهم الإداريين و إقرار هذه الضمانات بموجب قواعد القانون و أهمية فرض التناسب بين السلطة الممنوحة للسلطات الإدارية الرئاسية و مسؤولية هذه الأخيرة اتجاه الموظفين المرؤوسين عن طريق التزامها باحترام حقوقهم و حرياتهم و المحافظة على مصالحهم في إطار

المصلحة العامة ، كما يؤكد كذلك أن فكرة السلطة الرئاسية لا تقتصر على استخدام لغة الأمر و النهي و التنظيم الرسمي من اجل تسيير أجهزة الإدارة و تحقيق أهدافها، وإنما يتحقق ذلك بمراعاة ظروف الموظفين و السهر على احترام حقوقهم و ضمان حرياتهم .

أما فيما يخص سلطات الرئيس على أعمال المرؤوس فهي سلطة تقديرية واسعة لا يحد من مداها سوى فكرة الصالح العام و مبدأ سير المرفق العام بانتظام و اطراد ، فالرئيس الإداري في سلطانه اتجاه المرؤوس مقيد بمبدأين هما مبدأ المشروعية الذي يقضي احترام النصوص القانونية و التنظيمية و تكون فيها سلطة الرئيس مقيدة خاضعة لرقابة القاضي الإداري، و مبدأ الملائمة الذي تنضي منه احترام الهدف الأساسي المرجو من الإدارة و هو خدمة الصالح العام بالإضافة لسلطة الرئيس في توجيه الأوامر و التوجيهات عن طريق التعليمات و المنشورات فتظهر هذه السلطة في شكل مظهرين آخرين هما رقابة سابقة و رقابة لاحقة :

- الرقابة السابقة هي تلك الرقابة التي يمارسها الرئيس الإداري على أعمال وتصرفات مرؤوسيه قبل أحداث أثارها القانونية و تتمثل في سلطة التصديق و التعديل.

- الرقابة اللاحقة أو البعدية هي تلك الرقابة التي يمارسها الرئيس على أعمال وتصرفات مرؤوس

قائمة المراجع:

أولاً: الكتب:

أ- الكتب العامة:

- 1- د/بكر قباني، القانون الإداري، دار النهضة، القاهرة، بدون ذكر سنة النشر.
- 2- ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية، ومبدأ المشروعية، القاهرة 1962، 1965.
- 3- حاتم فارس الطعان، مشروعية سلطة الإدارة على تقييد الحريات العام، دراسة مقارنة، كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، دون ذكر سنة النشر.
- 4- خليل الظاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، الأردن، 1983.
- 5- خالد الزعبي، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع الأردن. 1998.
- 6- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، دون ذكر بلد النشر، بدون ذكر سنة النشر.
- 7- سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الطبعة 7 ديوان المطبوعات الجامعية، دون ذكر بلد النشر، 2005. العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون ذكر سنة النشر.
- 8- طعيمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1973.
- 9- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرافق
- 10- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، دار المطبوعات الجامعية، دون ذكر بلد النشر، 2002.
- 11- علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر، دون ذكر بلد النشر، 2003.
- 12- عبد الباسط محمد فؤاد، القانون الإداري، تنظيم نشاط الإدارة ووسائل الإدارة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، دون ذكر سنة النشر.

- 13- عادل بو عمران، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية، دار الهدى للطباعة والنشر، بيروت، دون ذكر تاريخ النشر.
- 14- محمد صغير بعلي، القانون الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، دون ذكر بلد النشر، دون ذكر تاريخ النشر .
- 15- مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، تنظيم الإدارة العامة، الجزء الأولي، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، دون ذكر تاريخ النشر.
- 16- محمد علي خلايلة، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015.
- 17- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، دون ذكر.
- 18- نسرين شرفي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار بلقيس، دار البيضاء، الجزائر، دون ذكر سنة لنشر.
- 2-الكتب المتخصصة :**
- 1 - أحمد عاصم عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، إداريا تأديبيا جنائيا مدنيا، الناشر عالم الكتب، دون ذكر بلد النشر، دون ذكر سنة النشر.
- 2 - الهاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2012.
- 3 - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 4 - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، دون ذكر تاريخ النشر.
- 5- عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2015.
- 6 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، دون ذكر بلد النشر، 1984 .

7 - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الإداري الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.

8 - سمازن ليلو راضي، الطاعة وحدوها في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، دار المطبوعات الجامعية، دون ذكر بلد النشر، 2002.

3- المذكرات :

أ/- مذكرات الماجستير:

1- بدرية ناصر، نطاق السلطة في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، المركز الجامعي، الدكتور مولاي طاهر سعيد، الجزائر، 2008/2009.

ب/- مذكرات الماستر:

1- تو عيد الواحد، السلطة الرئاسية في إطار النظام الإداري المركزي، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، قانون معمق، الملحقة الجامعية مغنية، أبي بكر بالقائد، تلمسان، 2015-2016.

4- النصوص القانونية.

1 - دستور 1989 المعدل في -1996.

2 - القانون رقم 01 /16/ المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر رقم 14 المؤرخة في 07 مارس 2016.

3 - القانون 06/03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في 15 يوليو 2006 ج ر رقم 46 الصادرة بـ 16/07/2006 .

4 - القانون رقم 35 /75/ المؤرخ في 20 رمضان عام 1995 الموافق لـ 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم.

5 - القانون رقم 07 /12/ المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق لـ 24 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.

6 - لأمر رقم 66-155 المؤرخ في 13 صفر عام 1386 هـ الموافق لـ 8 يونيو سنة 1966 الذي يتضمن قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم.

- 7 - المرسوم الرئاسي رقم 99/240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج ر رقم 76 المؤرخة في 31 أكتوبر 1999.
- 8 - المرسوم التنفيذي 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والتسيير الإداري والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر، رقم 13 المؤرخة في 28 مارس 1990.
- 9 - المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر، رقم 13 المؤرخة في 24 مارس 1935.
- 10- المرسوم رقم 07-304 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 الذي يحدد الصيغة الاستدلالية للموظفين ونظام رواتبهم ، ج ر رقم 61 المؤرخ في 30 سبتمبر 2007.