

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف - المسيلة

ميدان: الحقوق والعلوم السياسية

فرع: الحقوق

تخصص: قانون إداري



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق

رقم:

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي

إعداد الطالبة: جريو مليكة

تحت عنوان

مظاهر السلطة الرئاسية في النظام الإداري المركزي

لجنة المناقشة

رئيسا

جامعة: المسيلة

إسم ولقب الأستاذ(ة)

مشرفا ومقررا

جامعة: المسيلة

دحية عبد اللطيف

مناقشا

جامعة: المسيلة

إسم ولقب الأستاذ(ة)

السنة الجامعية: 2018/2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وعرفان

الشكر لله من قبل ومن بعد ثم شكري وتقديري للاستاذ الفاضل

وحية عبد اللطيف الذي أشرف علي هذه المذاكرة ولم يدخل

علي بسرير توجيهاة وإرشاداته فإليه أترجمي خالص الشكر وعظيم

التقدير.

كما لا يفوتني أن أتوجه بالشكر لكل من وعمني في إنجاز هذا

البحث المتواضع ولو بكلمة.

الإهداء

إلى من كان سبب في وجودي وحلم بنجاحي الى شمعتان إنطفئتا قبل أن تنتهيا الى روح أمي وأبي
الغاليان رحمهما الله وأسكنهما فسيح جناته.

إلى من كان سند لي في هذه الحياة و أعلى ما أملك أخواتي وأخواني الأعمام أدامهم الله لي
(حورية , يمينة, طليحة, رندة, محمد, وليد)

الى برعمة قلبي زهرة البيت " سلسيل "

إلى من كانت بمثابة أختي زوجة أخي " هاجر " وبناتها.
إلى كل براعم العائلة.

الى كل ساعدني أو حاول مساعدتي في إنجاز هذا العمل سواء من قريب أو من بعيد.

إلى صديقاتي رزيقة، سارة، فايزة، حسينة، سليمة، صفاء، سهام، سعاد ،

إلى كل من زملائي وزميلاتي ماستر قانون إداري دفعة 2018/2017

مباركة

مقدمة

في ظل تزاخم الأعمال في منظمات العمل المختلفة، وتطور الوظيفة الإدارية ظهرت حاجة ملحة لاستخدام أساليب وقواعد مدروسة ومنظمة من أجل ضبط زمام الأمور والسيطرة على العمل الإداري وتحقيق أهداف السياسة العامة بالوصول إلى نظام إداري يخدم هذه الأهداف على المدى الطويل.

فتلجأ الدول لتبني التنظيم الإداري المناسب بما يتلاءم وخصوصيتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية حيث يمكن حصر النظم الإدارية التي عرفتها مختلف الدول إلى نظامين أساسيين يختلفان من حيث خصائص كل منهما، فالأول يتميز بوحدة السلطة الإدارية مجسد بذلك للمركزية الإدارية، أما الثاني فتتعدد فيه السلطات الإدارية ويمثل اللامركزية الإدارية ومن خلال نص الدستور نجد أن الجزائر في تنظيمها الإداري انتهجت كلا النظامين المركزي ولا مركزي. والجدير بالذكر أن الدول في بداية نشأتها تسعى إلى المركزية وهذا للضرورة وداعي الحفاظ على وحدة إقليمها، فالتعامل مع التنظيم الإداري القائم على المركزية تكتنفه مجموعة من الخصوصيات والمبادئ حيث يقوم على تركيز السلطات والقرارات في الجهة المركزية.

إذ في ضوء النظام المركزي تباشر السلطة المركزية الشؤون الوطنية والمحلية عن طريق ممثليها في العاصمة، فهي تقوم على استقطاب السلطات الإدارية، وتجميعها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة، غير أنه لا ينبغي أن يفهم من أن تركيز السلطة يعني عدم تقسيم أراضي الدولة إلى أقسام إدارية على أسس جغرافية ذلك أنه لا يمكن تصور قيام الدولة بتسيير شؤون كل أجزاء الإقليم عن طريق جهازها المركزي وحده، بل لا مفر من توزيع العمل على إدارتها المختلفة .

حيث يؤدي التركيز والتوحيد لمظاهر سلطة الوظيفة الإدارية إلى وحدة أسلوب ونمط النظام الإداري، وإقامة الهيكل الإداري على هيئة هرم متكون من طبقات مترابطة ومتجانسة مدرجة يعلو بعضها البعض وفق ما يعرف بالسلم الإداري، فترتبط كل طبقة في السلم الإداري بالطبقة التي تليها مباشرة برابطة السلطة الرئاسية، والتي تمنح حق استعمال سلطة الأمر والنهي من الأعلى وتفرض واجب الطاعة والتبعية من الأسفل.

فالسلطة الرئاسية هي مجموعة الصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس الإداري في مواجهة مرؤوسيه، من شأنها جعلهم يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع، فهي ليست امتياز أو حق مطلق، وإنما اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة وحسن سير المرفق العام.

وحسب الدكتور "عمار عوابدي" يمكن تعريف السلطة الرئاسية قانوناً وفنياً بأنها القوة أو الدينامو الذي يحرك التدرج والسلّم الإداري القائم عليه النظام الإداري المركزي في الدولة .
وتجد السلطة فكرة السلطة الرئاسية أساسها القانوني من خلال القوانين والتنظيمات التي تحدد واجبات واختصاصات الرؤساء الإداريين في مختلف مستويات سلم النظام الإداري، وكذا الموضحة مجموعة الامتيازات المكونة للسلطة الرئاسية والمشكلة لمضمونها ومظاهرها انطلاقاً من مبدأ تلازم السلطة والمسؤولية، كما تمنح قواعد القانون القوة الإلزامية لممارسة السلطة الرئاسية وتحدد نطاق وحدود ممارستها سواء ما تعلق منها بشخص الرؤوس أو أعماله.
كما كرست فكرة السلطة الرئاسية في نصوص القانون خاصة ما تعلق منها بنصوص قانون الوظيفة العمومية، والتي جسدها عبر مراحل تطورها إلى غاية صدور الأمر 06-03 الذي كرس مبدأ السلمية الإدارية كآلية للتنظيم الإداري.

وتبرز أهمية موضوع السلطة الرئاسية على مستويين علمي وعملي فأما على المستوى العلمي فتظهر أهمية الموضوع من خلال البحث في الأساس القانوني للسلطة الرئاسية والنصوص التي عالجتها، ومدى تفعيلها واحترامها من طرف الرؤساء الإداريين، كما تظهر من خلال إبراز أهم المظاهر السلطة المخولة قانوناً للرئيس الإداري في مواجهة مرؤوسيه، وإبراز الموازنة بين هذه بين السلطة والمسؤولية المترتبة عنها.

أما أهمية الموضوع على المستوى العملي فتظهر من خلال بيان تأثير فكرة السلطة الرئاسية داخل التنظيمات الإدارية حال ممارسة الرئيس الإداري سلطاته وفق قواعد القانون، وما ينتج عنه من تطوير الوظيفة الإدارية، وضمان حسن سير المرفق العام.

و تهدف دراستنا هذه إلى الكشف عن دور وفعالية فكرة السلطة الإدارية في تنسيق وتنظيم عمل الأجهزة الإدارية، وتوضيح السلطات المشكلة لمضمون ونطاق ممارسة السلطة الرئاسية. وتتمثل دوافع لاختيارنا للموضوع لأسباب ذاتية وأخرى موضوعية.

فالسبب الذاتية في الاهتمام بالدراسات القانونية المتعلقة بمجال الوظيفة العامة، وخاصة ما تعلق منها بعلاقة الرئيس الإداري بالمرؤوس والقواعد التي تحكم هذه العلاقة.

أما الأسباب الموضوعية فنتمثل في القيمة القانونية للموضوع محل البحث إذ يعتبر من الموضوعات الحيوية الهامة سواء من الناحية العلمية أو العملية، وذلك لارتباطه بمجال التنظيم الإداري، والوظيفة العامة من خلال تسليط الضوء على العلاقة القانونية التي تربط الموظف

العمومي برئيسه الإداري، بمناسبة أداء الوظيفة الإدارية في ظروف تضمن حسن سير الرفق العام بانتظام و إضطراد.

من بين الصعوبات التي تعرضنا لها خلال إنجاز هذه المذكرة ضيق الوقت المخصص لتحضير المذكرة مما لم يعطي للبحث حقه في الإنجاز ، وكذا شمولية و اتساع نطاق موضوع الدراسة مما أدى لصعوبة ضبط البحث وتعميم النتائج البحثية، الأمر الذي استدعى منا التطرق للجوانب البارزة والمهمة في الموضوع.

و لقد تمت الاستعانة أثناء إنجاز هذه المذكرة بمجموعة معتبرة من المراجع وبعض الدراسات الهامة حول موضوع السلطة الرئاسية ولعل أهم هذه الدراسات هي:

أطروحة دكتوراه دولة للدكتور عمار عوابدي تحت عنوان "فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الإدارة العامة الحديثة" والمناقشة في أكتوبر 1981 تم نشرها في شكل كتاب من طرف المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر سنة 1984 بعنوان "فكرة تدرج السلطة الرئاسية"، حيث تناولت هذه الدراسة الموضوع بشكل شامل معالجة بذلك كل جوانب السلطة الرئاسية مع بيان أسسها ومظاهره ونطاقها.

أما الدراسة الثانية: بدرية ناصر نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، في القانون العام، المركز الجامعي مولاي الطاهر، سعيدة 2009/2008.

حيث عالجت السلطة الرئاسية كفكرة تنظيمية، مع إبراز نطاقها وحدودها.

و من خلال ما سبق يبرز لنا الإشكال التالي: ما مدى فعالية السلطة الرئاسية كآلية من

آليات الرقابة الإدارية في التنظيم الإداري المركزي ؟ وما هي حدود و نطاق ممارستها؟

وللإحاطة بجوانب موضوعنا قمنا بإتباع المنهج التحليلي مع الاستعانة بالمنهج المقارن ،حيث يجد المنهج التحليلي تبريره من خلال التحليل للمواد القانونية، والتنظيمية التي تحدد سلطات الرئيس الإداري وكيفية ممارستها، أما المنهج المقارن فهو الأنسب للمقارنة بين مختلف النظم القانونية، والقضائية المتعلقة بالسلطة الرئاسية.

وللإجابة على هذه الإشكالية عموماً، اتبعنا الخطة التالية:

خصصنا الفصل الأول للمظاهر الممارسة على شخص المرؤوس، حيث قسمناه إلى مبحثين، الأول منهما تحت عنوان سلطة التعيين و الترقية ، أما الثاني منهما فهو بعنوان سلطة التأديب و إنهاء العلاقة الوظيفية.

وبالنسبة للفصل الثاني فهو مخصص لدراسة للمظاهر الممارسة على أعمال المرؤوس، قسمناه إلى مبحثين أيضاً، المبحث الأول سلطة الإشراف والتوجه، أما المبحث الثاني فهو تحت عنوان سلطة الرقابة والتعقيب.

و خاتمة أوجزنا فيها أهم النتائج المتوصل إليها.

الفصل الأول

مظاهر السلطة الممارسة على شخص
المروؤوس.

يخول القانون للرئيس الإداري جملة من الصلاحيات والسلطات التي من شأنها المساس بالمركز القانوني والشخصي للمرؤوس، فتمارس أثناء تأدية هذا الأخير لوظائفه أو بمناسبة إتيانه سلوكات تنعكس عليها، وسلطات الرئيس الإداري بهذا الصدد لا حصر لها حيث من خلال دراستنا هذه وقع الاختيار على السلطات التي لها وقع وتأثير كبير في الحياة المهنية للمرؤوس، سواء بالإيجاب كتعيينه في منصب وظيفي أو ترقية في درجة أعلى أو بالسلب كتطبيق سلطتي التأديب والفصل وهو ما سنتطرق له في دراستنا لهذا الفصل، والذي تم تقسيمه لمبحثين كالتالي:

المبحث الأول خصص لسلطتي التعيين و الترقية، أما المبحث الثاني فسنتناول فيه سلطتي التأديب و إنهاء الخدمة.

المبحث الأول - سلطة التعيين والترقية

يقع على عاتق الرئيس الإداري أثناء و بمناسبة أداء الوظيفة الإدارية مسؤولية ضمان احترام المبادئ العامة التي تحكم المرفق العام ولعل أهمها سير المرفق العام بانتظام وباضطراد وفعالية ولهذا فقد خوله القانون مجموعة من الصلاحيات في سبيل تحقيق ذلك ومن جملة ما يتمتع به الرئيس الإداري من سلطات اتجاه شخص مرؤوسيه سلطته في تعيين وكذا سلطته في الترقية ، وهو ما سنتناوله في هذا المبحث .

وعليه سنتطرق في المطلب الأول لسلطة التعيين أما المطلب الثاني سلطة الترقية.

المطلب الأول - سلطة التعيين

تعتبر سلطة التعيين من أهم مظاهر السلطة الرئاسية ،لاعتبار انه يقع على الرئيس الإداري عبأ اختيار الأحسن والأصلح لشغل الوظائف العامة من جهة، ومن جهة أخرى تحقيق مبدأ العدالة والمساواة، بإعطاء الأفضلية لذوي الكفاءة ومن ثمة ينبغي الحرص على تنظيم سلطة التعيين عن طريق تحديد الهيئة المخولة بذلك، وضبطها حتى يعتز مبدأ الفاعلية للإدارة ومبدأ الضمان للمرؤوس، وهو ما سنعالجه في هذا المطلب من خلال بيان الضوابط الموضوعية للتعيين (الفرع الأول) والضوابط الإجرائية للتعيين (الفرع الثاني).

الفرع الأول الضوابط الموضوعية للتعين

لقد حدد المشرع الضوابط الموضوعية التي يلزم توافرها في من يرشح لشغل الوظيفة دون أن يترك لجهة الإدارة سلطة تحديدها، حتى لا تخضعها للتغيير والتعديل حسب أهواءها. حيث سنتناول في هذا الفرع تعريف التعين وما يرتبط به من ضوابط (أولا) والشروط العامة للتوظيف (ثانيا).

أولا / تعريف التعين

هو إجراء أساسي لإضفاء طابع الاستقرار والاستمرار على المنصب الإداري كعناصر ضرورية لإثبات الانتماء للوظيفة العمومية واكتساب الصفة كما أنها مرتبطة ارتباطا وثيقا بمبدأ استمرارية المرفق العام، حيث يركز التعين على ضرورة صدور أداة قانونية لالتحاق المرشح للوظيفة بمنصبه الوظيفي ويتم التعين أساسا بموجب قرار إداري مستوفي لكافة الشروط والأركان القانونية.¹

وتجدر الإشارة وحسب المادة 83 من الأمر 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة إن كل تعين في رتبة وظيفية يتم وجوبا في شكل تعيين بصفة متربص لفترة قانونية يكون خلالها تحت رقابة وإشراف الجهة الإدارية، وذلك للوقوف على مدى صلاحيته لممارسة العمل المسند إليه وقدرته على تحمل مسؤوليات وأعباء الوظيفة المعين فيها ومدى تكيفه واندماجه مع زملائه ورؤسائه، و تحدد هذه المدة بسنة كاملة تؤخذ بالحسبان عند احتساب الأقدمية.

يأتي بعد عملية التعيين إجراء قانوني مهم وهو الترسيم وهو المرحلة التي يتأكد من خلالها ديمومة الوظيفة وقد نص المشرع عليه من خلال الفقرة 2 من المادة 04 من الأمر 03-06 فان الترسيم هو الإجراء الذي يني من خلاله تثبيت الموظف في رتبته، حيث أثناء فترة

¹ - بوقرة أم الخير (تأديب الموظف وفقا لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العامة)، مجلة المفكر، جامعة بسكرة، ماي 1013، العدد التاسع، ص 69

التربص يقوم الرئيس الإداري بإعداد تقرير خاص بالموظف تحت التربص يوضح من خلاله صلاحيته.¹

وكاستثناء عن فترة التربص المشار إليها أعلاه وبالنظر إلى دواعي عملية بحثه مبررة بالموهلات العالية المطلوبة للالتحاق ببعض الوظائف والرتب نص المشرع استثناء على إمكانية النص في القوانين الأساسية الخاصة ببعض الرتب على الترسيم المباشر في الرتبة.²

ثانيا/ شروط التوظيف (التعيين).

تشرط التشريعات الوظيفية عادة توافر جملة من الشروط لتولي الوظائف العامة والتي تتماشى في مجملها ومبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف وباعتبارها شروط موضوعية تتضمنها قواعد عامة ومجردة فالمشرع الجزائري وعلى غرار التشريعات الأخرى قد أحاط إجراء التوظيف بمجموعة من الشروط والتي تتلخص في ما يلي :

1- شرط التمتع بالجنسية الجزائرية :

يعد شرط الجنسية من الشروط الأساسية لأي مرشح لشغل وظيفة عمومية، كون الموظف في أي دولة تمثل سلطاتها وسيادتها عبر مختلف إداراتها ومؤسساتها العمومية

و بإستقراء لنص المادة 75 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، يتبين بان الالتحاق بالوظائف العمومية ليس مقتصر على المواطنين ذوي الجنسية الجزائرية الأصلية بل يتعداه ليشمل الأشخاص الذين اكتسبوا الجنسية الجزائرية طبقا لأحكام قانون الجنسية 05-01.³

2- شرط التمتع بالحقوق المدنية .

ورد هذا الشرط صراحة في أحكام الفقرة 03 من المادة 75 من الأمر 03-06، وتجدد الإشارة إلى إن عدم التمتع بالحقوق المدنية يعود مرده إلى العقوبات التكميلية المنصوص

¹ - انظر المادة 04 من الأمر 03-06 المؤرخ في 16 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر، العدد 46، سنة 2006.

² - أشار المشرع الجزائري إلى أحكام المناصب والوظائف العليا ضمن المواد من 10 إلى 18 من الأمر 03-06.

³ - الأمر 01-05 المؤرخ في 27/02/2005 المعدل والمتمم للأمر 70-86 المؤرخ في 15/12/1970، المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، ج ر، رقم 115، المؤرخة في 18/12/1970، المواد (9.7.6).

عليها في أحكام قانون العقوبات.¹

وهذا الشرط يقتضي من الإدارة المعنية بالتوظيف إجراء تحقيق أولي حول سيرة وأخلاق المرشح لوظيفة عمومية قبل وأثناء إلحاقه بها، إلا أن اشتراط التحقيق الإداري المسبق لا يخص كل الأسلاك والوظائف، إذ أنه وباستقراء المادة 77 من الأمر 06-03 حيث ومن خلال نص المادة نستنتج أن التحقيق الإداري المسبق يتم إعداده وفقا للحاجة وطبقا لمقتضيات القوانين الأساسية الخاصة كالالتحاق بالوظائف الأمنية وذات الصلة بالدفاع الوطني .

كما إن الفقرة 04 من نفس المادة تنص على انه لا يمكن توظيف أيا كان في وظيفة عمومية إذا كانت شهادة سوابق القضائية تحتوي على ملاحظات تنتافي وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها، إن اشتراط الصحيفة القضائية ضمن الملف الإداري للمرشح للوظيفة يصب في خانة التحقيق الإداري المسبق وذلك من الناحية الشكلية على الأقل.²

3- شرط الخدمة الوطنية :

نص المشرع من خلال المادة 07 من القانون 06-14 المتعلق بالخدمة الوطنية على "كل مواطن لم يبرر وضعيته اتجاه الخدمة الوطنية لا يمكنه أن يوظف في القطاع العام..." كما أكدت المادة 08 من نفس القانون على أن كل مواطن مدعو لشغل وظيفة أو منصب مسؤولية في مؤسسات الدولة أو الهيئات التابعة لها أو لتولي مهمة انتخابية يجب أن يكون محرر من التزامات الخدمة الوطنية، ويستوي أن يكون المرشح مؤديا للخدمة الوطنية أو معفى منها لأي سبب أو كان مؤجلا، حيث ينبغي أن تكون وضعيته منتظمة اتجاه الخدمة الوطنية طبقا لقانون الخدمة الوطنية.³

¹ - أنظر الفقرة 2 من المادة 9 من الأمر 156-66، المؤرخ في 08/06/1966 المعدل والمتمم المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية، عدد 49.

² - أنظر المادة 77 من الأمر 06-03.

³ - المواد 07 و 08 القانون رقم 06-14 مؤرخ في 13 شوال عام 1435 الموافق 9 غشت سنة 2014، يتعلق بالخدمة الوطنية، ج ر، العدد 48 سنة 2014، ص 2.

4- شرط السن والقدرة البدنية والذهنية :

يجب أن يتوفر في المرشح السن الذي يسمح له بالقيام بأعباء الوظيفة، وان يكون قد بلغ مرحلة من النضج تؤهله لتحمل المسؤولية وهو سن 18 سنة حسب المادة 78 من الأمر 06-03، إضافة إلى اشتراط السن يلزم أن يتمتع المرشح بالقدرة البدنية المطلوبة للقيام بالوظيفة على أكمل وجه، ويتم إثبات ذلك بشهادة من طبيب عام محلف وممارس .

5- شرط المؤهل المطلوب للالتحاق بالوظيفة.

من الخصائص المميزة لقانون الوظيفة العمومية انه اخذ بوصف وترتيب الوظائف العامة، ومن ثم لا يمكن أن يشغل الوظيفة بأي طريق كان إلا من استوفى مواصفاتها ومن هذه المواصفات الحصول على مؤهل علمي مناسب.¹

يعد هذا الشرط من الشروط الأساسية لتولي الوظيفة العامة في اغلب الأنظمة والقوانين، ويختلف مستوى المؤهل باختلاف مستوى الوظيفة المراد شغلها إن المستوى العلمي أو الخبرة في ممارسة عمل ما شرط إضافي في بعض الوظائف وذلك لضمان قيام المرؤوس بالعمل على الوجه الأفضل.

وفي هذا الإطار أكد المشرع الجزائري من خلال المادة 79 من الأمر 06-03 على أنه "يتوقف الالتحاق بالرتبة على إثبات التأهيل بشهادات أو إجازات أو مستوى تكوين" وتجدر الإشارة أن المشرع الجزائري لم يحدد من خلال القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية طبيعة المؤهلات المطلوبة لشغل الأسلاك الوظيفية المختلفة وإنما قام بالإشارة إليها ضمن القوانين الخاصة بهذه الأسلاك مثل: القانون الخاص بالموظفين المنتمين لإدارة الأسلاك المواصلات السلكية واللاسلكية²، و القانون الخاص بالموظفين الحماية المدنية³ و

¹ - حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، ط2، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع، 2002، ليبيا، ص50.

² - المرسوم التنفيذي 11-256 المؤرخ في 30/06/2011 المتضمن القانون الخاص بالموظفين المنتمين لإدارة أسلاك المواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر، عدد42، المؤرخة في شعبان عام 1432 الموافق 30 يوليو سنة2011.

³ - المرسوم التنفيذي 11-106 المؤرخ في 06/03/2011 المتضمن القانون الخاص بالموظفين المنتمين لإدارة أسلاك الحماية المدنية، ج ر، عدد15، المؤرخة في 4 ربيع الثاني عام 1432 الموافق 9 مارس2011.

القانون الخاص بالموظفين أسلاك الأمن الوطني¹ و القانون الخاص بالموظفين أسلاك التعليم العالي.²

الفرع الثاني: الضوابط الإجرائية للتعين.

إن الحديث عن القواعد الإجرائية للتعين يقودنا إلى التطرق للسلطة التي لها صلاحية التعيين وحدوها في هذا المجال هل هي حرة أم مقيدة؟ و طرق التعيين المعتمدة من طرف المشرع الجزائري.

أولاً/ سلطة التعيين وحدوها

يكون التعين بأداة قانونية تتمثل في القرار الإداري الصادر عن السلطة الإدارية المختصة، والذي يستهدف تثبيت الموظف المؤهل والمناسب في الوظيفة، حيث أن القانون قد حدد تطبيقاً للدستور الجهات المختصة بسلطة التعيين وهي تتوزع بين رئيس الدولة والوزير الأول بالنسبة للوظائف العامة والوزراء والولاة، ورؤساء المجالس الشعبية البلدية، والمدراء العامين للمؤسسات العمومية بالنسبة للوظائف الأخرى.³

وتستند سلطة التعيين إلى قوانين وتنظيمات يمكن إدراجها كالتالي:

-رئيس الجمهورية يعين حسب المادة 92 من دستور 2016 في الوظائف العليا للدولة ويعين بموجب المادة 93 أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول⁴

كما له صلاحية تعين في الوظائف المدنية والعسكرية طبقاً لأحكام المرسوم الرئاسي 204-99 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية.⁵

وبهذا يكون رئيس الجمهورية قد إستحوذ على سلطة التعيين في كل الوظائف العليا .

¹ - المرسوم التنفيذي 10-323 المؤرخ في 2010/12/22 المتضمن القانون الخاص بالموظفين المنتمين للأمن الوطني، ج ر، عدد78، المؤرخة في 20 محرم 1432 الموافق 26 ديسمبر سنة2010 .

² - المرسوم التنفيذي 10-133 المؤرخ في 2010/05/05، المتضمن القانون الخاص بالموظفين المنتمين لإدارة أسلاك التعليم العالي، ج ر، العدد 31، المؤرخة في 24 جمادى الأولى عام1431 الموافق 9 مايو سنة 2010.

³ - هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة لنشر، 2010، الجزائر، ص99.

⁴ - انظر المواد 92 و93 من القانون 16-01 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر، العدد 14.

⁵ - المواد 5 و6 و7 من المرسوم الرئاسي 204-99، المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج ر76، مؤرخة في أكتوبر 1999.

- الوزير الأول له سلطة التعيين في وظائف الدولة حسب الفقرة 02 من المادة 99 من دستور 2016، بعد استشارة رئيس الجمهورية، مع مراعاة أحكام المادتين 91 و92¹
- الوزراء يستمد الوزراء سلطة التعيين من خلال التنظيمات المحددة لمهامهم، بإضافة للمرسوم التنفيذي 90-99.²
- كبار الموظفين باعتبارها الفئة التي تلي الوزراء في السلم الإداري، بإمكان الوزير تفويض سلطة التعيين لهذه الأخيرة، لكن بعد استشارة السلطة المكلفة بالوظيفة لعمومية
- الوالي يمارس سلطة تعيين مرؤوسيه على مستوى ولايته بموجب المادة 129 من قانون الولاية³

تتمتع السلطات الإدارية الرئاسية بقدر من السلطة التقديرية لعملية إصدار القرارات الإدارية بالتعيين في الوظائف العامة، إذ أن عملية التعيين في حد ذاتها تخضع لشروط حيث يتم قبل إصدار قرار التعيين تحديد المركز القانوني الوظيفي عن طرق تحديد الوظيفة وما تشمل عليه من أعمال وتحديد نوعها وطبيعتها ومضمونها والمؤهلات والشروط الواجب توافرها لشغلها.⁴

حيث نجد أن السلطة الإدارية الرئاسية تملك في مجال التعيين قدرا كبيرا من السلطة التقديرية ويعني ذلك تمتعها بحرية التصرف و الملائمة والتقدير عند القيام بتصرفاتها وأعمالها القانونية وذلك في حال إغفال النصوص لركن أو شرط معين وتستند السلطة التقديرية إلى ضرورة المصلحة العامة، حيث تنصب السلطة التقديرية في هذا الشأن على الأركان الداخلية لقرار التعيين دون الأركان الداخلية كما لها حرية الملائمة والتقدير في اختيار وقت التعيين ومضمونه، ولها أيضا صلاحيات واسعة في تثبيت الموظف، وتملك أيضا السلطة

¹- انظر الفقرة 05 من المادة 99 من التعديل الدستوري 2016.

²- للمرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1999، المتعلق بسلطة التعيين بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والتسيير الإداري والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر رقم 13 المؤرخة في 03/28 المواد 1 و2

³- المادة 129 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 1012، يتعلق بالولاية ج ر العدد 12، المؤرخة في 7 ربيع الثاني عام 1433 الموافق 29 فبراير سنة 2012.

⁴- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 284

الرئاسية السلطة التقدير والملائمة في اختيار المركز الوظيفي للشخص المعين فلها في ذلك إن تقرر أي وظيفة أو منصب يمكن أن يشغله هذا الشخص بما يتلاءم ومؤهلاته.¹

ثانيا/ طرق التوظيف

لقد تبني المشرع الجزائري أكثر من صورة للمسابقات للالتحاق بالوظيفة العمومية، حيث تتمثل الصورة الأولى في المسابقة على أساس الاختبار أما الثانية فتتمثل في المسابقة على أساس الشهادة بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين، بالإضافة إلى المسابقة عن طريق الفحوص المهنية واعتماده على أنماط أخرى للتوظيف تتناسب وطبيعة الوظائف المطلوب شغلها كما هو الحال إلى لاعتماد طريقة التوظيف المباشر، وكذا طريقة الانتخاب.

1- طريقة المسابقة:

وهي أسلوب للكشف عن الجدارة أو صلاحية المرشح للوظيفة العامة، حيث يعد من أفضل طرق الاختيار وأكثرها شيوعا في الإدارة الحديثة²، وقد أشار المشرع إليها ضمن المادة 80 من الأمر 03-06 إلا أنه أحال بيان كيفية إجراءاتها وتنظيمها إلى التنظيم وهو ما يظهر من خلال أحكام المرسوم التنفيذي رقم 12-194.³

وعليه تصنف المسابقة حسب هذا المرسوم إلى ما يلي :

* المسابقة على أساس الاختبار:

حيث يتعين أن تتضمن ذكر الأسلاك والرتب التي يمكن الالتحاق بها، كذا عدد الاختبارات وطبيعتها ومدتها ومعاملاتها، وعند الاقتضاء النقاط الإقصائية في اختبارات القبول، بالإضافة إلى برامج المسابقات والامتحانات والفحوص.

¹ - رابحي سهام، فكرة السلطة الرئاسية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2015 ص29 و ص30 ،

² - محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإسلامي، ط1، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص146.

³ - المرسوم التنفيذي 12-194 المؤرخ في 2012/04/25 المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والفحوصات المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجراءاتها، ج ر، عدد26.

***المسابقة على أساس الشهادة :**

و تكون بموجب قرار يتضمن الأسلاك والرتب التي يمكن الالتحاق بها، بالإضافة إلى معايير الانتقاء، وكذا التنقيط المخصص لكل منها حسب الأولوية بناء على الخبرة المهنية المكتسبة للمرشح، و الدراسات والأشغال المنجزة، وتاريخ الحصول على الشهادة.¹

*** المسابقة والامتحانات والفحوص المهنية:**

طبقا للمادة 17 من المرسوم التنفيذي 12-194 تجرى في اجل أقصاه 04 أشهر من تاريخ الحصول على أي المسابقة المنصوص عليها في المادة 11 من نفس المرسوم يمكن تمديد هذا الأجل بمدة شهر واحد بمقرر من الوزير الوصي على الإدارة المعنية وبعد فوات الآجال يصبح مقرر هذه المسابقات والامتحانات باطلا، ويتم إعلام المرشحين بذلك.²

2- طريقة التوظيف المباشر:

و قد أخذ المشرع الجزائري بهذه الطريقة من خلال العديد من التطبيقات، كما هو الحال بالنسبة للمدرسة الوطنية للإدارة التي تم إنشاؤها سنة 1964 بموجب المرسوم رقم 64-155³، بمعنى أن المدرسة الوطنية للإدارة تتكفل بتقديم التكوين العلمي للمنخرطين من اجل إعدادهم لتقلد وظائف على مستوى الإدارات، وكذا المدرسة العليا للقضاء بموجب القانون 04.11.⁴

3- طريقة الانتخاب:

تعتمد هذه الطريقة على اختيار الناخبين لأحد الناخبين من أجل شغل الوظيفة الشاغرة، كانتخاب رئيس الجمهورية، وأعضاء المجالس الشعبية الوطنية وأعضاء المجالس البلدية

¹ - المواد من 08 إلى 10 من المرسوم التنفيذي 12-194

² - المواد 11 و24 و25 من المرسوم التنفيذي 12-194

³ - المرسوم التنفيذي رقم 64-155، المؤرخ في 08/06/1964 المعدل والمتمم، المتعلق بإنشاء المدرسة الوطنية للإدارة، ج ر، عدد 48.

⁴ - القانون العضوي رقم 04-11 المؤرخ في 06/09/2004 المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء، ج ر 57.

والولاية، وتجدر الإشارة إلى أن الإطار القانوني المنظم لعملية الانتخاب يتمثل في القانون العضوي 16-10 المتعلق بنظام الانتخابات.¹

المطلب الثاني: سلطة الترقية.

تعتبر الترقية من أهم مظاهر السلطة الرئاسية الممارسة من طرف الرئيس الإداري على المرؤوس، وتستمد أهميتها من كونها الحافز الأساسي لتشجيع الموظف على المزيد من الجهد والعطاء، من أجل الوصول إلى مستقبل وظيفي أمثل.

و تعد حق من حقوق الموظف أثناء مساره المهني فهل هي حق مطلق للموظف المرؤوس أم هي مقيدة وفق تقدير الرئيس الإداري؟

الفرع الأول / مفهوم الترقية

تعددت تعاريف الترقية من الفقه إلى القضاء والتشريع وهي كالتالي :

أولاً/ في الفقه: اختلفت التعريفات بشأنها إلا أن هناك إجماع حول الغاية منها ومن أهمها نذكر ما يلي:

تعريف الدكتور سليمان الطماوي "تعني الترقية أن يشغل العامل وظيفة أعلى درجة من درجة الوظيفة التي كان يشغلها قبل الترقية، ويترتب على الترقية زيادة في المزايا المادية والمعنوية، وزيادة في اختصاصاته الوظيفية".²

أما الفقيه احمد ماهر فيعرفها "هي الانتقال من درجة إلى درجة أو من مسمى وظيفي أدنى إلى مسمى وظيفي أعلى منه".³

ويعرفها الفقيه مرسل فالين "الترقية تعني صعود أو ارتقاء العامل من وظيفة منصب عمل أدنى في مهامها وأهميتها وخطورتها وشروطها إلى وظيفة أعلى وأرقى في أهميتها وخطورتها ومهامها ومسؤوليتها، وذلك طبقاً للأساليب والإجراءات المقررة".

¹ - المواد من 65 وما يليها من القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت

2016 المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر العدد 50، 25 ذو القعدة عام 1437 الموافق 28 غشت سنة 2016.

² - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 311

³ - السعيد قارة، نظام الترقية في المؤسسات الإدارية العمومية (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير في الحقوق والعلوم الإدارية،

قسم القانون العام، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1993، ص 23

وعرفها جان ماري أوبي "على أنها ميزة تمنح للموظف بقصد تحسين وضعيته ومركزه عن طريق نقله وتصعيده إلى مركز ووضعية تتضمن سلطات أعلى وأجر أكبر، أي ترقية في الوظيفة ونقله إلى رتبة ودرجة أعلى".¹

ثانيا/ في القضاء: استقر القضاء الإداري على تعريف الترقية "بأنها تقلد الموظف درجة أعلى في السلم الإداري، حتى ولو لم يترتب على ذلك زيادة في المرتب".²

ثالثا / في التشريع: و هو ما تضمنته المواد 106 و107 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.

" تتمثل الترقية في الدرجات في الانتقال من درجة إلى الدرجة الأعلى مباشرة، وتتم بصفة مستمرة حسب الكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم".

" تتمثل الترقية في الرتب في تقدم الموظف في مساره المهني، وذلك بالانتقال من رتبة إلى الرتبة الأعلى مباشرة في نفس السلك أو في السلك الأعلى مباشرة....".

من خلال ما تم سرده من تعريفات، فإن أغلبها تصب في قالب واحد وهو أن الترقية هي عملية قانونية تقوم بها السلطة الرئاسية بنقل ورفع المستوى الوظيفي للمرؤوس من وظيفة أو منصب عمل أدنى إلى وظيفة أو منصب عمل أعلى درجة من الذي كان فيه قبل الترقية.³

كما يتبين أن نظام الترقية يتطلب توافر الشروط التالية:

-وجود نظام التدرج الوظيفي تترتب فيه الوظائف على شكل هرمي، تختلف فيه الوظائف العليا عن الدنيا من حيث أهميتها وخطورتها ومسؤوليتها ومهامها وسلطاتها، وفي الشروط والقدرات والكفاءات المطلوبة لشغلها، وفي المزايا المادية والمعنوية.

-تغيير المركز القانوني للمرؤوس المرقى من حيث الواجبات والحقوق.

¹ - بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، المركز الجامعي مولاي الطاهر، سعيدة 2008-2009، ص 61 62.

² - محمد انس قاسم جعفر، نظام الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فعالية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973، ص 23.

³ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 314 .

- الترقية تمس أساسا المرؤوس الأكثر كفاءة وقدرة وأهلية على تحمل مسؤوليات وأعباء الوظائف الجديدة العليا .

- الترقية تتم وفق إجراءات وقواعد قانونية محددة، حيث تكون وفق أسلوبين مختلفين هما: أسلوب الترقية على أساس الأقدمية، وأسلوب الترقية على أساس الكفاءة، ويتم ذلك وفق إجراءات مضبوطة .

***الترقية على أساس الأقدمية** : ويقوم هذا الأسلوب على فرضية أن الموظف الأقدم أوفر وأكثر خبرة ودراية ومهارة في وظيفته، مما يجعله أهلا لشغل وظيفة أعلى منها، وهو أسلوب يمتاز بالبساطة والوضوح، إلا انه لا يخلو من العيوب ومن بينها قتل روح المنافسة، وتجميد مبدأ المبادرة لدى المرؤوسين، حيث لا يهتم الموظف سوى قضاء مدة معينة للحصول على الترقية، دون أن يبدي أي حماس ونشاط تجاه وظيفته .

***الترقية على أساس الكفاءة** : يقوم هذا الأسلوب من الترقية على وضع شروط ومؤهلات لقياس مدى قدرة، وأهلية الموظف في الحصول على الترقية إلى الوظائف العليا، حيث يترك سلطة تقديرية مطلقة للسلطة الرئاسية لتحديد ذلك.¹

وقد تنتهج المؤسسة الأسلوبين معا في عملية الترقية فمعظم المؤسسات تتبع أساس الكفاءة للترقية ومع ذلك تعطي مدة الخدمة بعض الأهمية فهي تلجأ إليها خاصة في حالة تساوي الكفاءة بين الموظفين إذ يفضل الأطول خدمة.²

الفرع الثاني: أنظمة الترقية.

لقد أخذ المشرع الجزائري حسب الأمر 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بنوعين من أنظمة الترقية (الترقية في الدرجة والترقية في الرتبة).

¹ - بهلالي نادية، فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الإدارة العامة الحديثة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012-2013، ص38

² - مصطفى نجيب شاونشي، إدارة الموارد البشرية (إدارة الأفراد)، ط3، دار الشروق للنشر والتوزيع، 2005، عمان، ص323.

أولا/الترقية في الدرجات:

وتتمثل في الانتقال من درجة أدنى إلى درجة أعلى بصفة مستمرة وذلك حسب الوتيرة والمدد المحددة وقد تم النص عليها في المادة 106 من الأمر 06-03، وتكون وفق الكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم، كما هو مبين في الجدول التالي:¹

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

ويستفيد الموظف من هذا النوع من الترقية تطبيقا لأحكام المادة 12 من المرسوم الرئاسي 07-304 المتعلق بتحديد الشبكة الاستدلالية للأجور حيث تنص "يستفيد الموظف من ترقية في الدرجة إذا توفرت لديه في السنة المعتمدة الأقدمية المطلوبة والمدد الدنيا والمتوسطة والقصوى، تكون تبعا حسب النسب 4 و 4.2 من ضمن عشرة (10) موظفين

وإذا كرس القانون الأساسي الخاص وتيريتين (2) للترقية في الدرجة، فإن النسب تحدد على التوالي، بستة (6) وأربعة (4) ضمن عشرة (10) موظفين".²

و من الملاحظ مما تقدم أن هذا النوع من الترقية يتم بقوة القانون وما على السلطة الرئاسية سوى الالتزام بإصدار قرار الترقية متى توافرت الشروط، دون صلاحية تقييم الموظف على عكس ما يظهر في الترقية في الرتبة.

ثانيا/ الترقية في الرتبة:

ويتمثل هذا النوع من الترقية حسب نص المادة 107 من الأمر 06-03 في تقدم الموظف في مساره المهني وذلك بالانتقال الى الرتبة الأعلى مباشرة في نفس السلك أو السلك الأعلى مباشرة حسب الكيفيات الآتية:

¹ - يامة إبراهيم، الأحكام والقواعد العامة للوظيفة العمومية في الجزائر، محاسب إداري رئيسي، جامعة التكوين المتواصل <http://www.e-campus.ufc.dz/comptable-principale/notion-droit-administratif/Inex.htm>

² - مادة 12 من المرسوم الرئاسي 07-304 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007، يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام رواتبهم، ج ر رقم 61، المؤرخة في 18 رمضان 1428 الموافق 30 سبتمبر 2007.

1- على أساس الشهادة:

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

2- عن طريق الامتحان المهني أو فحص مهني:

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

3- عن طريق الاختيار:

من بين الموظفين الذين تتوفر فيهم بعض شروط الأقدمية، ويثبتون الخبرة المهنية الكافية عن طريق التسجيل في جدول سنوي للترقية، بعد استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء مع ملاحظة لا يستفيد الموظف من الترقية عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل مرتين متتاليتين.¹

إن سلطة الترقية في الرتبة هو اختصاص أصيل للسلطة الرئاسية، على أساس أن هذا النوع يستلزم من الإدارة وجود منصب شاغر يتم الترقية إليه ولها مطلق الحرية في اللجوء لإجراء الترقية أو التعيين الخارجي.

وبصفة عامة إن اعتبار الترقية هي حق للموظف المرؤوس، لا ينفي سلطة الملائمة والتقدير في إجراءها ، واختيار الوقت المناسب في ذلك من قبل السلطة الرئاسية.

- يامة إبراهيم، المرجع السابق¹

المبحث الثاني: سلطة التأديب وإنهاء الخدمة.

لرئيس الإداري صلاحيات ممارسة السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس زيادة عن سلطتي التعيين في الوظيفة والترقية وسلطات وصلاحيات أخرى من شأنها تقويم العمل الإداري ولعل من أهمها سلطة التأديب بالإضافة إلى سلطة إنهاء الخدمة و تطبيق الفصل الإداري.

المطلب الأول: سلطة التأديب.

تبرز سلطة التأديب في مجال الوظيفة العمومية كأحد أهم مظاهر ممارسة صلاحيات السلطة الرئاسية، إذ يجوز للرؤساء الإداريون هذه السلطة كاختصاص يمارسونه على شخص الموظفين المرؤوسين، من أجل فرض الانضباط واحترام المبادئ التي تحكم الوظيفة، والسهرة على احترام القانون، وضمان فعالية الخدمة العامة.¹

وعليه سنحاول في دراستنا في هذا المطلب التطرق للأحكام العامة لنظام التأديبي

(الفرع الأول)، والأحكام المتعلقة بالنظام التأديبي في التشريع الجزائري (الفرع الثاني).

الفرع الأول: أحكام عامة حول النظام التأديبي.

يتضمن نظام التأديب مجموعة الإجراءات المتعلقة بتطبيق نصوص العقوبات التأديبية على المخالفات والأخطاء الوظيفية المرتكبة بالتحقيق في ما ينسب للموظف من تهم وجمع المعلومات اللازمة من طرف السلطة التأديبية المختصة وتحديد إجراءات المحاكمة التأديبية المختصة بذلك.²

ومن هذا سنتطرق لمفهوم الخطأ المهني، والأنظمة التأديبية .

¹- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص330.

²- عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص330 .

أولا / تعريف الخطأ المهني:

لا يوجد في المجال التأديبي تحديد قانوني للأفعال التي تشكل أخطاء مهنية فكل خطأ مرتكب من طرف الموظف يعرضه لعقوبة.¹

حيث وردت اغلب التشريعات خالية من تحديد الأخطاء المهنية رغم محاولات تعريفها شرعا كما تولى الفقه والقضاء مهمة ذلك.

التعريف الفقهي:

تنازعت الآراء الفقهية في محاولة تحديد معنى الخطأ المهني حتى تهتدي به السلطة التأديبية من جهة ويكون سندا للقاضي يساعده في تكييف الفعل المرتكب من طرف الموظف فوردت تعاريف عديدة بشأنه مستخلصة من واقع الواجبات الملقاة على عاتق الموظف أثناء ممارسة الوظيفة.

فقد عرفه الدكتور عمار عوايدي بأنه "ما يرتكبه العامل من إخلال سابق بالتزاماته وواجباته الوظيفية، وبالنظام القانوني للوظيفة العامة عن طريق الإهمال أو التراخي أو الخطأ في أداء مهام واجباته أو الخروج والشطط عن مقتضيات الوظيفة"²

وعرفه الأستاذ عمار بوضياف بأنه "إخلال بالتزام قانوني، ويؤخذ القانون هنا بالمعنى الواسع بحيث يشمل جميع القواعد القانونية أيا كان مصدرها تشريع أو لائحة يشمل أيضا القواعد الخلقية"³

وعرفه الدكتور فؤاد العطار بأنه "كل فعل يؤديه عامل ونشأ عنه ضرر يمس أداة

ويرى الدكتور سليمان الطماوي بأنه "كل فعل وامتناع يرتكبه العامل ويجافي واجبات منصبه".⁴

¹ Peiser Gustave : Droit administratif، 15^{ème} édition، Dalloz، 1999، p40.

² - عمار عوايدي، المرجع السابق، ص332

³ - عمار بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1986، الجزائر، ص17.

⁴ - سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقا لأحكام الأمر 66-133، ديوان المطبوعات الجامعية، 1991، الجزائر، ص52.

ويرى "جون لويس ماريو" أنه "كل إخلال أو تقصير أو مخالفة محتمل ارتكابها من الموظف والتي تشكل خروجاً عن مقتضيات واجباته والتي من شأنها المساس بحسن سير المرفق العام".¹

2-التعريف القضائي:

لم يختلف القضاء في محاولته تعريف الخطأ المهني، حيث قام بدور هام في هذا المجال بسبب الفراغ التشريعي، مستنتجا أن الخطأ المهني هو خطأ وظيفي ومختلف عن الجريمة الجزائية ومن أهم ما ورد في هذا الشأن من الأحكام واجتهادات القضائية نذكر مالي:

- قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى بتاريخ 1985/12/17 الذي جاء فيه "من المقرر قانوناً إن الأخطاء التأديبية تشمل كل تقصير مرتكب في ممارسة الوظيفة والأفعال المرتكبة خارج الوظيفة والتي تمس من حيث طبيعتها بشرف واعتبار الموظف أو الكفيلة بالخط من قيمة الفئة التي ينتمي إليها...".²

و تطبقاً لهذا التعريف، اعتبر مجلس الدولة في قرار له 2001/10/08 أن السفر إلى الخارج بدون مقرر عطلة يعتبر خطأ يستوجب العقاب.³

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بان الخطأ الوظيفي هو كل إخلال بالتزام وظيفي حتى ولو ارتكب خارج نطاق الوظيفة مادام يمس بسمعتها وكرامتها وبالتالي يستوجب العقاب.

3-التعريف التشريعي:

حاولت غالبية التشريعات إيجاد تعريف للخطأ المهني رغم صعوبة تحديده ورغم أن وضع التعريفات هو عمل فقهي في الأساس بناي عنه المشرع بل ولئن السبب في ذلك

¹ --jean- louis Moreau 'La fonction publique. Principes généraux .L.G.D.J.Paris ،1987، P42.

² - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 1985/12/07، قضية (ب،م،ش) ضد (وزير الداخلية، المدير العام للأمن الوطني)، المجلة القضائية، سنة 1990، العدد الأول، ص 215-218.

³ - قرار الغرفة الثالثة لمجلس الدولة بتاريخ 2001/10/08، قضية (م،م) ضد (رئيس جامعة الأمير عبد القادر.

يرجع إلى الطبيعة الخاصة للخطأ المهني الذي لا يمكن حصره لعدة اعتبارات¹ ففي التشريع الفرنسي فقد نص في المادة 29 من القانون رقم 634 لسنة 1983 في 13/07/1983 الخاص بحقوق والتزامات الموظفين، وحسب المشرع المصري في القوانين المنظمة للوظيفة العامة وخاصة القانون رقم 47-978 نصت المادة 78 على أن " كل عامل يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفه أو يظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجاز تأديبيا".²

أما في التشريع الوظيفي الجزائري الحالي الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، فقد نصت المادة 160 منه على أن " يشكل إخلال عن الواجبات المهنية أو المساس بالانضباط، وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية ..."³.

وعليه فان الخطأ المهني المشكل لجريمة التأديبية لابد أن يرتكز على ثلاث أركان والتمثلة في :

الركن المادي : ويتجسد سواء بالسلوك الايجابي وهو القيام بالعمل المحظور أو السلبي في الامتناع عن أداء واجب.

الركن المعنوي: وهو انصراف إرادة الموظف نحو الواقعة الإجرامية مع العلم بتحقيقها، و أن يتم بإرادة واعية.

الركن الشرعي : المبدأ العام في الجرائم التأديبية أن الموظف يعاقب إذا خالف القواعد والواجبات الوظيفية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة والتعليمات، حيث يترك المشرع لسلطة التأديب حرية واسعة في تقديرها.⁴

¹ - احمد محمد الحفناوي، البطلان الإجرائي وأثره على الدعوى التأديبية، دراسة مقارنة بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دون دار النشر وسنة النشر، ص9.

² - علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، 2004، الإسكندرية، ص235.

³ - المادة 160 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

⁴ - عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق ،ص135.

ثانيا / سلطة التأديب حسب الأنظمة التأديبية

تختلف قوانين الدول فيما يتعلق بالجهة التي تملك الحق في التأديب، وهذا التعدد والاختلاف في النظم التأديبية وان كان يرجع في بعض أسبابه إلى مصادر تاريخية وإلى أسباب مستمدة من ظروف البيئة والمجتمع، إلا إن للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية تأثير مباشر على صياغة قواعد القانون الإداري عامة وقواعد التأديب خاصة مما يؤدي إلى اختلاف الأسس التي تحكم العلاقة التأديبية بين الإدارة والموظف مناط التأديب.¹

وأيا كان هذا التعدد في القوانين التأديبية إلا أنها لا تخرج عادة عن نظام من هذه الأنظمة الثلاث (النظام الرئاسي، النظام القضائي، النظام الشبه قضائي).²

1-النظام التأديبي الرئاسي:

وهو أقدم صور الأنظمة التأديبية المعروفة حاليا، وحسب هذا النظام فان سلطة التأديب تمارس من قبل الجهة الإدارية وهو ما يسمى بالتأديب الإداري الرئاسي، وذلك إن السلطة التأديبية باعتبارها فرع من فروع السلطة الرئاسية فهي وحدها تستقل بتحديد الأفعال التي تخل بالواجبات الوظيفية واختيار العقوبات المناسبة لها، والالتزام بمبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية، وتحقيق الفعالية في التأديب من خلال الحسم والسرعة في مسائل الانضباط ولا فقد معناه وأثاره.³

2-النظام القضائي للتأديب:

هو نظام يختلف عن النظام الرئاسي تماما إذ يقوم على أساس نزع السلطة التأديبية من يد الإدارة وقصور سلطتها على توجيه الاتهام من طرف السلطة القضائية وذلك في تحديد المخالفة التأديبية واختيار العقوبة المناسبة ومن مبررات النظام ما يلي :

- يحقق أكبر حماية وضمانة من تعسف الإدارة في استعمال حقها في مجال التأديب.

- استقلالية المحاكم التأديبية وعدم تأثرها بالنفوذ السياسي أو الإداري.

¹ - علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، 2006، الإسكندرية، ص13.

² - سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص112.

³ - عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص ص 352-353.

- النظام التأديبي اقرب في حقيقته إلى الوظيفة القضائية منه إلى الوظيفة الإدارية.¹
- النظام التأديبي اقرب في حقيقته إلى الوظيفة القضائية منه إلى الوظيفة الإدارية.

3-النظام الشبه القضائي للتأديب:

يقوم هذا النظام على تحقيق التوازن بين فاعلية السلطة الرئاسية ، وتوفير الضمانات الكافية للمرؤوسين في مواجهة سلطة التأديب، أي أن الإدارة تتفرد في تحديد المخالفة التأديبية، ولكن توقيع العقوبات يتطلب منها استشارة جهة أخرى سواء لجنة أو مجلس تأديبي.

الفرع الثاني:الأحكام المتعلقة بالتأديب في التشريع الجزائري

إن دراسة الأحكام المتعلقة بالنظام التأديبي في التشريع الجزائري تستدعي التطرق لجوانب هامة من بينها تحديد الأخطاء المهنية وبيان العقوبات المقررة قانونا لها وكذا السلطة المختصة بالتأديب وإجراءاته.

أولا/ تصنيف الأخطاء المهنية:

تعد أخطاء أو مخالفات تأديبية أحد عناصر النظام التأديبي والتي تتمثل في ما يقع فيه الموظف أو ما يرتكبه من أخطاء من شأنها عرقلة السير الحسن في الوظيفة العمومية والتي صنفها المشرع الجزائري في المادة 177 من الأمر 06-03 إلى أربع درجات وحددتها المواد 178،179،180 على التوالي.

1-أخطاء الدرجة الأولى: ويندرج تحتها جميع الأفعال التي من شأنها الإخلال بالانضباط العام والمساس بالسير الحسن لمصالح الإدارة المستخدمة

2-أخطاء الدرجة الثانية: وتتمثل في

- المساس سهو أو إهمالا بأمن المستخدمين و/ أو أملاك الإدارة

-الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير المنصوص عليها في المادتين 180 و181

3-أخطاء الدرجة الثالثة: وتتمثل في الأفعال التالية:

- التحويل الغير قانوني للوثائق الإدارية.

¹ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص356.

- إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجب الموظف تقديمها أثناء تأدية مهامه.
 - رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر.
 - إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية.
 - استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض خارجة عن المصلحة.
- 4-أخطاء الدرجة الرابعة:** تعتبر على وجه الخصوص أخطاء مهنية من الدرجة الرابعة إذا قام الموظف بما يلي:
- الاستفادة من امتيازات من أية طبيعة كانت يقدمها له أي شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته.
 - ارتكاب أعمال عنف على شخص في مكان العمل.
 - التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.
 - إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة .
 - تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو الترقية.
 - الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر، غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و 44 من هذا الأمر.¹
- ثانيا/ تصنيف العقوبات المقررة.**

لقد حدد المشرع الجزائري العقوبات التأديبية على سبيل الحصر وصنفها بشكل متدرج حسب جسامة الخطأ المرتكب إلى أربع مجموعات من خلال نص المادة 163 من الأمر 03-06 وهي كالتالي:

1-عقوبات الدرجة الأولى :

- التنبيه.
- الإنذار الكتابي.
- التوبيخ.

¹ - انظر المواد من 177 إلى 181 من الأمر 03-06

2- عقوبات الدرجة الثانية:

- التوقيف عن العمل من (1) إلى ثلاثة (3) أيام.
- الشطب من قائمة التأهيل.

3- عقوبات الدرجة الثالثة:

- التوقيف عن العمل من أربعة (4) أيام إلى ثمانية (8) أيام -
- التنزيل من درجة إلى درجتين .
- النقل الإجباري.

4- عقوبات الدرجة الرابعة :

- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة .
- التسريح.¹

هذا وقد خول المشرع السلطة التأديبية إمكانية توقيف الموظف المخطئ.

الفرع الثالث / الإجراءات التأديبية حسب التشريع الجزائري

إن إجراءات تطبيق العقوبات التأديبية على الموظفين المرتكبين للأخطاء المهنية تختلف بحسب درجة جسامة و صنف الخطأ، حيث أن إجراءات تطبيق العقوبات من الدرجتين الأولى والثانية تختلفان عن إجراءات تطبيق العقوبات من الدرجتين الثالثة والرابعة .

و كقاعدة عامة سلطة التأديب في التشريع الجزائري هي السلطة التي تملك صلاحيات التعيين، وهذا حسب المادة 162 من الأمر 03-06.²

ونظرا لاختلاف درجة وأهمية العقوبة كما سبق وأن ذكرنا، فإن المشرع قد ميز بين حالتين:

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

¹ - انظر المادة 163 من الأمر 03-06.

² - تنص المادة 162 من الأمر 03-06 على "تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين".

2- أما في ما يخص عقوبات الدرجتين الثالثة والرابعة، فتقوم السلطة التي لها صلاحية التعيين بتطبيقها بعد أخذ الرأي إلزاميا من اللجنة المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي، فتوقف الموظف المعني إذا كان من الدرجة الرابعة وتحيل ملفه إلى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء خلال 45 يوم من معاينة الخطأ لتجتمع وتقرر العقوبة المناسبة خلال 45 يوم من إخطاره.¹

المطلب الثاني: سلطة إنهاء العلاقة الوظيفية.

إن العلاقة التي تربط الموظف بالإدارة هي علاقة قانونية تنظيمية، وهذه العلاقة تبنى عليها الحقوق والواجبات المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية، لكنها ليست بالعلاقة الأبدية، فقد تدخل أسباب ووقائع مادية تظهر في حياة الموظف وقد تكون أسباب إدارية تتخذها الإدارة تؤدي إلى فصم العلاقة الوظيفية، وهو ما يجسد مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية الممارسة على شخص المرؤوس .

الفرع الأول/ الفصل الإداري

تشكل سلطة الفصل الإداري مظهرا بارزا للسلطة الرئاسية الممارسة على شخص المرؤوس وفقا لمقتضيات المصلحة العامة وضرورات حسن سير الوظيفة العمومية، فتتخذ الإدارة سلطة الفصل الإداري أو التسريح الإداري إما لأسباب تأديبية، أو غير تأديبية.

أولا الفصل الإداري غير التأديبي : تمارس سلطة الفصل الإداري الغير تأديبي إلى عدة أسباب أهمها:

1- الفصل لعدم اللياقة البدنية : ويحدث عندما يثبت للسلطة الإدارية المختصة أن الموظف غير كفء لشغل المنصب والبقاء فيه نظرا لعدم صلاحيته من الناحية الصحية سواء بدنيا أو عقليا، وبالتالي يتم تسريحه بعد استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.

¹ - انظر المادة 165 من الأمر 03-06 .

2- **الفصل لعدم الكفاية المهنية:** وهذا السبب قد أشارت له المادة 84 من الأمر 06-03، حيث تتحقق هذه الحالة إما قبل الترسيم أو بعده¹ فلإدارة حق تسريح المتريص بعد انتهاء فترة التريص مباشرة دون إشعار مسبق أو تعويض بعد فشله وعجزه وعدم كفاءته وتأقلمه، كما لها حق الفصل بعد الترسيم بعد تحققها من كفاءة الموظف في أداء عمله، عن طريق تنظيم امتحانات جماعية لموظفين من نفس الفئة بواسطة تحقيقات أو فحوصات شخصية، فإذا ثبت لها عدم صلاحيته وكفاءته بعد الامتحان جاز لها فصله من الوظيفة.

3- **الفصل بسبب إلغاء الوظيفة:** استنادا لتحقيق المصلحة العامة بإمكان الإدارة إلغاء الوظيفة التي لم يعد لها مبرر، وعلى هذا الأساس بإمكان الإدارة الاستغناء عن بعض الموظفين، وهذا الإجراء مقرر على سبيل الاستثناء، فلا يجوز استعماله لمبررات وأهداف شخصية، كأن تقوم بتسريح عدد من الموظفين بناء على إلغاء وظائفهم ثم تعيد تعيين آخرين مكانهم، فقرار التسريح في هذه الحالة يكون مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة، وبالتالي عرضة للإلغاء القضائي².

ثانيا/ الفصل كجزاء و عقوبة تأديبية .

يعد الفصل عقوبة تأديبية تطبق على الموظف المرتكب لخطأ مهني جسيم وذلك في الحالات التالية:

1- **العزل بقرار من المجلس التأديبي:** وتوقع عقوبة العزل بقرار المجلس التأديبي على الموظف المرتكب لخطأ جسيم، وعلى هذا الأساس قد أحاط المشرع الجزائري هذه العقوبة بضمانات تكفل التوازن والعدالة بين العقوبة وسلامة الإجراءات التأديبية، ومن الأمثلة ذلك عزل موظف متغيب لفترة زمنية دون مبرر.

¹ - هاشمي خرفي، السابق، ص 219.

² - بهلالي نادية، المرجع السابق، ص 65.

- العزل الموظف بسبب الحكم عليه جزائيا: يعزل الموظف إذا حكم عليه قضائيا بجناية أو جنحة مخلة بالشرف، كالرشوة والسرقة والتزوير، أو أي جريمة مخلة بالأخلاق العامة.¹

الفرع الثاني/ إنهاء الخدمة حسب الأمر 03-06:

ينتج إنهاء الخدمة التام الذي يؤدي إلى فقدان صفة الموظف حسب نص المادة 216 من الأمر 03-06 بتحقيق أحد الأسباب التالية:

أولا/ فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها: لقد حدد القانون حالات فقدان الجنسية الجزائرية و حالات التجريد منها:

1- يفقد الموظف جنسيته الجزائرية وتنتهي علاقته بالإدارة في الحالات التالية:

* الجزائري الذي اكتسب جنسية أجنبية في الخارج وأذن له بموجب المرسوم التخلي عن الجنسية الجزائرية.

* المرأة الجزائرية المتزوجة بأجنبي وتكتسب جنسية زوجها وأذن لها بموجب المرسوم التخلي عن الجنسية الجزائرية.

* الجزائري الذي تخلى عن الجنسية الجزائرية في حالة تنازله عنها خلال سنتين من بلوغه سن الرشد.

2- أما حالة التجريد من الجنسية الجزائرية فتتمثل في كل شخص اكتسب جنسية جزائرية، يمكن أن يجردها منها للأسباب التالية في ما يلي:

كل شخص اكتسب جنسية جزائرية، يمكن أن يجردها منها للأسباب التالية

* إذا صدر ضده حكم من أجل فعل يعد جنائيا أو جنحة تمس مصالح حيوية للدولة الجزائرية.

* إذا صدر ضده حكم في الجزائر أو في الخارج يقضي بعقوبة لأكثر من خمس (05) سنوات سجنا من أجل جنائيا.

¹ - تو عبد الواحد، السلطة الرئاسية في إطار النظام الإداري المركزي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون عام معمق، الملحق الجامعية مغنية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016، ص30.

* إذا قام لفائدة جهة أجنبية بأعمال تتنافى مع صفته كجزائري، ومضر بالدولة الجزائرية.¹
ثانيا/ فقدان الحقوق المدنية: يعتبر من بين شروط التوظيف التمتع بالحقوق المدنية، غير انه وبفقدان هذا الشرط يكون الموظف عرضة للعزل وبالتالي حرمانه من جميع الوظائف.
ثالثا/ الاستقالة المقبولة: الاستقالة هي حق معترف به للموظف مضبوط بشروط محددة بموجب قانون الوظيفة العامة وهي:

- تكون بموجب طلب مكتوب من الموظف المعني يعلن فيه عن إرادته في قطع علاقته بالإدارة.

- توجيه طلب الاستقالة للسلطة المخولة قانونا.
- الالتزام بأداء الخدمة إلى غاية صدور قرار بخصوص الاستقالة عن السلطة المخولة بذلك.²
رابعا / العزل: حسب المادة 184 من الأمر 03-06 إذا تغيب الموظف عن العمل لمدة خمسة عشر (15) يوما متتالية، دون مبرر مقبول، تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب، بعد إعداره وفق كفاءات تحدد عن طرق التنظيم.³

خامسا/الإحالة على التقاعد: للموظف الحق في طلب الإحالة على التقاعد متى أمضى مدة محددة من الخدمة، فهو حق من حقوق الموظف، وكذا سبب من أسباب إنهاء العلاقة الوظيفية بالطرق العادية بين الإدارة والمعني متى توافر شرطي السن، ومدة الخدمة.
بالنسبة سن التقاعد فهو محدد بستين (60) سنة بالنسبة للرجل، وخمسة وخمسون سنة بالنسبة للمرأة و خدمة لا تقل عن خمسة عشر (15) سنة.
كما يمكن أن يستفيد من معاش التقاعد قبل بلوغ السن المنصوص عليه سابقا العامل(ة) الذي يشغل منصب عمل ذا ظروف جد شاقة بعد قضاء فترة دنيا في هذا المنصب، ويترك تحديد قائمة مناصب العمل والأعمار المناسبة لها، وكذا الفترة الدنيا الواجب قضاءها في المناصب للتنظيم.

¹ - بالعربي عبد الكريم، (الحالات القانونية لإنهاء خدمة الموظف العمومي في القانون الجزائري)، مجلة دفاتر السياسة والقانون، المركز الجامعي نور البشير، 2006/07/15، البيض، الجزائر، ص198.

² - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، الجزائر، ص334.

³ - انظر المادة 184 من الأمر 03-06

فذلك للعامل الذي استوفى الشروط المنصوص عليها الحق في الإحالة على التقاعد إلا أنه لا يمكن إقرار الإحالة على التقاعد قبل تبليغ قرار منح المعاش.¹

سادسا/ الوفاة : تعتبر من الأسباب القانونية التي تؤدي إلى إنهاء العلاقة الوظيفية، ولا يترتب على واقعة الوفاة الطبيعية أي التزامات للإدارة المعنية إلا ما تقرره قوانين الضمان الاجتماعي المتمثلة في منحة الوفاة، أما إذا كانت بسبب حادث أثناء العمل، يستوجب على الإدارة تعويض لذوي الحقوق.²

¹ - 2,5,6,7 المواد القانون رقم 16-15 المؤرخ في أول ربيع الثاني عام 1438 الموافق ل 2016/12/31، ج ر78، المؤرخة في 31 ديسمبر 2016 يعدل ويتم القانون رقم 83-12 المؤرخ في 21 رمضان عام 1403 الموافق 02 يوليو 1983 المتعلق لتقاعد المواد.

² - بالعربي عبد الكريم، المرجع السابق، ص201

خلاصة الفصل

لقد خول القانون للرئيس الإداري جملة من السلطات والصلاحيات تمارس على مرؤوسين التابعين له وفق السلم الإداري، قد تحدث تأثيرا ومساسا بمراكزهم القانونية، وتمارس هذه الصلاحيات بمقتضى السلطة الرئاسية، فهي نوع من الاختصاص لضمان حسن سير الوظيفة الإدارية وليست امتياز أو حق للرئيس الإداري، فتمارس السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس طبقا للقواعد والإجراءات المحددة قانونا.

وتشمل بهذا الخصوص ما يتمتع به الرئيس الإداري من صلاحيات وسلطات بدءا بسلطة تعيين لمرؤوسيه وتوزيعهم على الوحدات الإدارية، و نقلهم وترقيتهم إلى غاية سلطة تأديبهم وإنهاء مهامهم .

فسلطة التعيين يمارسها الرئيس الإداري بناء على قوانين محدد سالفًا كالإزام المشرع للمرشح لشغل الوظيفة مجموعة من ضوابط وشروط لاللتحاق بالوظيفة، بإضافة إلى انتهاج طرق معينة للتوظيف، وما يبقى للإدارة سوى إصدار قرار التعيين حالة ما توفرت الشروط، كما له سلطة ترقية مرؤوسيه أثناء مساره المهني، إذ هي حق من حقوق الموظف هو الآخر محدد وفق القوانين والتنظيمات، ومرتبطة نسبيا بالسلطة التقديرية للإدارة وخاصة ما تعلق ببيان المناصب الشاغرة وتحديد طرق شغلها سواء بالتوظيف أو الترقية في الرتبة.

أما في ما يخص سلطة التأديب فلا يمكن تطبيقها على إطلاقها إلا بعد التحقق من مبادئ تطبيق العقوبة كمبدأ تناسب الخطأ العقوبة وكذا احترام ضمانات تطبيق العقوبة بدءا من إعلام الموظف بما هو منسوب له من أفعال إلى غاية تسبيب قرار التأديب .

وعموما تمارس السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس ضمن الحدود التي ثبتتها القوانين والأنظمة لعل أهمها الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة، محددة بذلك مهام الرئيس الإداري ، وكيفية ممارسة هذه المهام والغاية منها ألا وهي المصلحة العامة.

الفصل الثاني

مظاهر السلطة الممارسة على أعمال
المرؤوس.

باعتبار أن الرئيس الإداري مسؤولاً عن تصرفاته، وعن كيفية أداء مرؤوسيه لأعمالهم ومهامهم، فقد خوله القانون مجموعة الصلاحيات تجاه التصرفات والأعمال التي يقوم بها أولئك المرؤوسون من خلال منحه سلطة الرقابة عليها، حيث تنفرع هذه الأخيرة إلى مظهرين - سلطة سابقة على قيام المرؤوسين بمباشرة اختصاصاتهم وتتمثل في سلطة توجيه الرئيس الإداري لمرؤوسيه عن طرق إصدار الأوامر والتعليمات وهو ما سيتم التطرق له في (المبحث الأول).

- أما المظهر الثاني فيتمثل في سلطة لاحقة على لتصرفات المرؤوسين وتتمثل في سلطة التعقيب (المبحث الثاني).

المبحث الأول: سلطة الإشراف والتوجيه.

إن من مقتضيات حسن سير الجهاز الإداري تمكين الرئيس الإداري سلطة التوجيه والإشراف، والمتمثلة أساساً في توجيه الأوامر والتعليمات توضيحاً لكيفية العمل الإداري وفق ما تستوجبه المصلحة العامة .
و باعتبار أن سلطة الإشراف والتوجيه من أهم مظاهر السلطة الرئاسية فإنه يتعين التطرق إلى مفهومها وبيان أشكالها وصورها (المطلب الأول) والتكيف القانوني لما تحتويه هذه السلطة من أوامر ومدى إلزاميتها للمرؤوس (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم سلطة الإشراف والتوجيه.

بغرض حسن سير الجهاز الإداري وفعاليتها يعمد الرؤساء الإداريون عادة لتوجيه أوامر وتعليمات توضح كيفية أداء المرؤوسين لمهامهم، ويستند هذا الاختصاص للرؤساء الإداريين من سلطة الإشراف والتوجيه المخولة لهم قانوناً.

الفرع الأول: تعريف سلطة الإشراف والتوجيه.

تتخذ سلطة الإشراف والتوجيه صورة إصدار أوامر وتعليمات أو إجراءات وأعمال تنظيمية داخلية تهدف التسيير الداخلي للإدارة، وهو ما تداوله الفقه الإداري للدلالة على هذه السلطة.

فقد عرّفها الأستاذ خلوفي رشيد " إن الأعمال التنظيمية الداخلية تتعلق أساسا بالتعليمات والمنشورات والتي تهدف إلى التسيير الداخلي للإدارة ومرافقها، كما تهدف إلى تفسير بعض النصوص القانونية العامة ".¹

كما عرّفها الدكتور بكر قباني أنها "ملاحظة جهود العاملين بغية توجيهها الوجهة السليمة عن طريق الأوامر والتعليمات والإرشادات الشفهية والكتابية ".²

وقد عرّفها الدكتور عاشور سليمان شوايل من خلال تعريف للأوامر الرئاسية "إن الأوامر الرئاسية تحمل خلاصة تفكير الرئيس إلى مرؤوسيه ووفقا لها تتحدد مسؤولية كل منهما، الرئيس عن الأمر والمرؤوس عن التنفيذ والأمر هو موضوع الطاعة الذي يلتزم به المرؤوس".³

أما الدكتور عمار عوابدي فعرّفها بأنها "عملية إدارية تتحقق عن طريق التدخل الدائم والمطرد لمراقبة وملاحظة أعمال العاملين المرؤوسين من قبل رؤسائهم الإداريين وتوجيه جهودهم، ودفعهم نحو التزام الأساليب الصحيحة علميا وفنيا وقانونيا وملائمة ذلك لتحقيق أهداف العمل الإداري".⁴

وعليه فإن سلطة التوجيه المقررة للرئيس الإداري يقابلها واجب الطاعة والخضوع من طرف المرؤوس، فواجب الطاعة يتمثل في خضوع لأوامر الرؤساء واحترامهم في نطاق الوظيفة العمومية⁵، وهذا الامتثال واجب وظيفي يفرض الخضوع لأحكام القانون وتعليمات الرؤساء انطلاقا من احترام مبدأ التدرج الذي يحكم العلاقة بين الموظفين فيما بينهم وعلاقتهم بالإدارة⁶.

¹ - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، دعاوي وطرق الطعن، ج2، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، الجزائر، ص75.

² - حسين فريجة، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009، الجزائر، ص113.

³ - عاشور سليمان شوايل، طاعة الأوامر الرئاسية ومسؤولية الرئيس والمرؤوس جنائيا وتأديبيا، ط2، مجلس الثقافة العام، 2008، طرابلس، ص 48 .

⁴ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص415.

⁵ - عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة، إداريا - تأديبيا - جنائيا - مدنيا مقارنة بالشرعية الإسلامية، عالم الكتب، 2009، ص20

⁶ - عاصم أحمد عجيلة، المرجع نفسه، ص49.

الفرع الثاني: شروط وصور سلطة الإشراف والتوجيه.

تمارس سلطة الإشراف والتوجيه وفق شروط و كفيان مضبوطة متخذة بذلك أشكال وصور تختلف من حيث قيمتها وتكيفها القانوني.

أولا شروط سلطة الإشراف والتوجيه.

لتنجح سلطة الإشراف والتوجيه أثارها وأهدافها المرجوة لابد من توفر الشروط التالية:

- أن تكون الأوامر الرئاسية واضحة
- أن تكون الأوامر قابلة للتنفيذ.
- أن تهدف ضمان السير الحسن للجهاز الإداري.
- تطبيق مبدأ الحوار بين الرئيس والمرؤوس .
- تفعيل عامل التحفيز من قبل الرئيس الإداري أثناء توجيه الأوامر للمرؤوس.
- إستعاب الرئيس الإداري الجانب النفسي و الاجتماعي للمرؤوس ، من اجل إتباع أفضل الأساليب والطرق عند ممارسة سلطة الإشراف والتوجيه.
- ضرورة تدريب وتكوين الرؤساء الإداريين على أساليب جديدة في التسيير الإداري.¹

ثانيا مظاهر وصور سلطة الإشراف والتوجيه.

تتخذ سلطة الإشراف والتوجيه شكل أوامر تصدر من قبل الرئيس الإداري موجهة للمرؤوس بكيفيات تتعدد وتأخذ الصور التالية :

1-المنشورات أو الكتب الدورية أو النشرات المصلحية :

وهي عبارة عن أوامر رئاسية مكتوبة تنسم بطابع العمومية، توجه للمرؤوسين بصفة دورية لا تحمل طابع الإلزام دائما حيث يترك للمرؤوس قدر من التقدير، فهي مجرد توجيهات وإرشادات عكس التعليمات فهي ذات طابع إلزامي،² وتقسم المنشورات حسب الفقه والقضاء إلى نوعين هما:

¹- د عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص417.

²- د أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص113.

أ- منشورات تفسيرية : تهدف إلى تفسير النصوص فهي لا تنشأ، ولا تؤثر في مراكز قانوني ويمكن إلغائها بقرار إداري دون أن يعد ذلك وجه من أوجه عدم المشروعية.

ب- المنشورات اللائحية أو التنظيمية: فهي عكس المنشورات التفسيرية من حيث تضيف وتعديل النصوص التشريعية وهي بمثابة قرارات إدارية يمكن الطعن فيها بالإلغاء.¹

2- التعليمات أو الأوامر الرئاسية أو المصلحية أو المكتبية:

هي الأوامر التي يوجهها الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه من أجل حسن أداء أعمالهم ،ويقسمها الفقهاء إلى أربع أنواع.

أ- تعليمات شارحة: الغرض منها تفسير مسألة غامضة

ب- تعليمات أمرة: وتكون بثبوت قصد الرئيس في إصدار أمر وهي واجبة الطاعة

ج- تعليمات ناصحة: ويترك تقديرها للمرؤوس .

د- تعليمات مقررّة ومؤكدة: وهي تأكيد يصر من الرئيس لأمر سابق

لا تكتسب التعليمات صفة الإلزام إلا إذا توفر لها شرطان هما وجود العلاقة الرئاسية بين الرئيس والمرؤوس، وثبوت قصد الرئيس في إصدار أمر ملزم وماعدا ذلك تبقى التعليمات مجرد دعوة لإتباع سلوك معين للعمل.²

3- مذكرات الخدمة المرفقية:

وهي ملاحظات كتابية توجه من الرئيس الإداري إلى المرؤوس تتعلق بحسن أداء أعماله وتقويم سلوكهم في غير ما يتعلق بالتأديب، لا أثر لها على الأفراد، وهي تقديرية متروك أمر توجيهها إلى الرؤساء الغرض منها تنبيه المرؤوسين على ما يقع منهم من أخطاء دون استخدام أسلوب التأديب.³

¹ - مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، 2002، القاهرة، ص73 نقلا عن: الدكتور وهيب عياد سلامة، التدابير الداخلية، منشأة المعارف، دون سنة النشر، ص 35 و الدكتور حمدي ياسين عكاشة ، القضاء الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، 1987، ص106 .

² - فؤاد العطار، القانون الإداري، ط3، دار النهضة العربية، دون سنة النشر، القاهرة، ص107.

³ - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري- ج3، ط2، دار الفكر العربي، 1979، القاهرة، ص 351.

4-الأعمال الداخلية ذات النماذج:

هي لوائح نموذجية على شكل استثمارات أو عقود، قد يكون أتباعها إلزاميا أو اختياريا تبعا للقوة التي تضيفها الإدارة عليها، وقد انتشر هذا النوع من التعليمات في العصر الحديث ،حيث أعتبره الفقيه "ريفيرو" من ملامح الرئيسية لتطور العلاقة الرئاسية في الإدارة الحديثة .¹

5- قرارات الوزير:

يصدر الوزير نوعان من القرارات فيصدر قرارات سياسية بصفته عضو في الحكومة يشارك في رسم السياسة العامة للدولة، وقرارات إدارية تتعلق بتسيير المرفق العام الذي يرأسه إذ يعتبر هذا النوع من أهم أنواع القرارات الرئاسية الموجهة للموظف، فتصدر قراراته على أشكال مختلفة فمرة تكون بصورة توجيهات ومرة أخرى بصورة تعليمات ...الخ.

وله من خلال هذه السلطة أن يؤثر فعليا على ممارسة المسؤولين لاختصاصاتهم بإصداره التعليمات الملزمة بناء على ما يتمتع به من سلطة رئاسية تستوجب الطاعة وتعلو الأوامر والتعليمات الرئاسية الأخرى.²

المطلب الثاني:الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية وحدود طاعتها.

تبرز أهمية معرفة الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية من خلال توضيح ما إذا كانت هذه الأوامر والتعليمات أعمالا قانونية تنشأ وتؤثر في مراكز قانونية، فتخضع بذلك للرقابة القضائية، أم أنها مجرد إجراءات إدارية داخلية تتخذها السلطة الرئاسية في نطاق سلطتها التقديرية ومن ثم تخرج من مجال رقابة القضاء، كما تفيد معرفة الطبيعة القانونية الأوامر والتعليمات الرئاسية في تحديد قوتها ومدى إلزاميتها للمرؤوسين المخاطبين بها.

¹ - عصام عجلية، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص116.

² - مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص71.

الفرع الأول: الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية

تباينت آراء الفقه والقضاء حول تحديد الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية، فمنهم اعترف لها بالصفة القانونية، والبعض أعترف لها بها نسبياً، وآخر من نفى عنها الصفة القانونية مطلقاً.

أولاً /موقف الفقه من تحديد الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية :

انقسمت الآراء الفقهية حول مسألة تكيف الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية إلى ثلاث نظريات هي:

1- النظرية الأولى: نفي الطبيعة القانونية عن الأوامر والتعليمات الرئاسية.

يرى أنصار هذه النظرية وعلى رأسهم الفقيهان "جيز" و "هوريو" أن أعمال الإدارة الداخلية والتعليمات لا تعتبر تصرفات وأعمال قانونية، فليست لها الطبيعة القانونية، فهي لا تعتبر قرارات إدارية على أساس أننا لا نكون بصدد رابطة قانونية إلا في حال وجود طرفين أو شخصين قانونيين، كما أن الإجراء الداخلي الغرض منه التنظيم الإداري فهو لا يؤثر مباشرة بالمراكز القانونية للموظف سواء بالإنشاء أو تعديل أو الإلغاء، وبناءً عليه فهو مجرد إجراء تنظيمي داخلي الغرض منه تفسير وتجسيد القواعد القانونية وهي ملزمة للموظفين المرؤوسين وغير قابلة للطعن فيه أمام القضاء.¹

2- النظرية الثانية: نظرية الأمر الداخلي و آثاره القانونية ذات الطابع الخاص.

ومن أنصار هذه النظرية "رفيرو"² الذي أعترف بالطبيعة القانونية لأوامر والتعليمات الرئاسية اعترافاً جزئياً ونسبياً، فهي تكتسب الطبيعة القانونية في مواجهة المرؤوسين الموجهة لهم فقط، دون أن تكون لها الصفة القانونية في مواجهة الأفراد غير المرؤوسين، ويقترب رأي الفقيه "Tbenoi" من هذه النظرية فيرى أن التعليمات الرئاسية يثبت لها بعض خصائص العمل

¹ - عمار عوايدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 425.

² - وهو ما أكده الفقيه ريفيرو في قوله "إن هذه التعليمات والإجراءات الداخلية لا يحتج بها على الأفراد العادين لأنهم مجهولون محتوياتها ولاتهمهم وبالتالي لا يجوز لهم أن يطعنوا فيها بالإلغاء"

القانوني، وإن كان عملاً داخلياً، فهو متعلق بالمشروعية العامة، وبهذا يكون قد اعترف بالطبيعة القانونية لكافة إجراءات التنظيم الداخلي اعترفاً نسبياً.¹

3- النظرية الحديثة السائدة.

وأساس هذه النظرية أنه لا يجب تحديد قاعدة عامة في إعطاء التكيف القانوني للتنظيم الداخلي على أنها أعمال إدارية قانونية²، فحسب هذه النظرية يتم تحليل الإجراء الذي اتخذته الإدارة، ثم البحث فيما إذا كان قد اقتصر على مجرد التنظيم الداخلي للإدارة و شرحه للمرؤوسين، وفي هذه الحالة تكون تعليمات مفسرة، أم أنه تعدى هذا النطاق فخلق تنظيمًا لائحيًا، يمكن أن يؤثر على المراكز القانونية للموظفين المخاطبين بأحكامه أو المتعاملين مع الإدارة وتكون عندئذ المنشورات تنظيمية، حيث يترتب على اعتبار الأمر الرئاسي منشورًا لائحيًا نتيجتين :

* أنه في حالة أدت الأوامر والتعليمات الرئاسية لأحداث آثار ومست بالمراكز القانونية للموظفين والأفراد، فتعتبر بذلك قرارات إدارية، ويجوز الطعن فيها أمام القضاء من قبل ذوي الشأن

* أن الإدارة تلتزم بما أصدرته من منشورات ذات صفة لائحية عند تطبيقها على الحالات الفردية، إذ لا يجوز لها مخالفتها إلا إذا قامت بتعديلها بإجراء مماثل، ويجوز الطعن في القرارات الفردية الناتجة عن المنشورات اللائحية.³

ثانياً/ موقف القضاء من تحديد الطبيعة القانونية لأعمال الداخلية للإدارة.

كان للقضاء دور مهم في تحديد الطبيعة القانونية للأعمال الداخلية للإدارة، من خلال تمييزه لما يدخل منها نطاق رقابته، وبين ما يعتبر ذا الطبيعة الداخلية يستهدف التنظيم الداخلي، وبالتالي غير خاضع لرقابته حيث كان تكيفه لها كالتالي:

¹ - أحمد عاصم عجليه، المرجع السابق، ص 123-133.

² - عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 427.

³ - احمد عاصم عجليه، المرجع السابق، ص 134.

1-موقف القضاء الفرنسي :

لقد كان موقف مجلس الدولة الفرنسي في بادئ الأمر متحفظ من حيث لا يعطي للأعمال الداخلية أي قيمة على اعتبار أنها تتعلق بالحياة الداخلية للإدارة وبعدها خفف من موقفه بخصوص المنشورات فصار يقبل النظر في الطعون المرفوعة ضد المنشورات التي تمس مصالح الموظفين، دون الأفراد على أساس أن الموظف يقع على عاتقه طاعة وتنفيذ المنشورات وتبعاً لذلك له حق مواجهة ما هو غير مشروع منها، فقيدها هذا الاتجاه وأصبح مقصوراً على المنشورات المخالفة دون التصرفات الإدارية الأخرى، وخاصة التوجيهات الرئاسية والتي تم إعادة النظر بشأنها من خلال ميزه بين طائفتين للأوامر الرئاسية :

- التعليمات.

- إجراءات الضبط الداخلي للمرفق.

و كان موقفه في ذلك من خلال تحديد ما يعتبر منها ذا صفة قانونية فهو من ضمن القرارات الإدارية وما يعتبر غير ذلك.

أ- موقف القضاء الفرنسي في تحديد الطبيعة القانونية للتعليمات الرئاسية

ميز مجلس الدولة الفرنسي بين التعليمات اللائحية وبين التعليمات التفسيرية، حيث تعتبر الأولى قرارات إدارية لها طبيعة قانونية وبالتالي يقبل الطعن فيها بالإلغاء، أما الثانية لا يعترف لها بالطبيعة القانونية، وبالتالي لا يقبل الطعن فيها بالإلغاء فهي ليست قرارات إدارية.¹

ب- موقف القضاء الفرنسي في تحديد الطبيعة القانونية لإجراءات الضبط الداخلي للمرفق.

هي إجراءات تتخذها السلطة الإدارية الرئاسية لتنظيم الجهاز الإداري فكيفها القضاء الإداري الفرنسي على أنها مجرد إجراءات ضبط داخلي ولا تعد قرارات إدارية فهي بذلك ليست لها الطبيعة القانونية، إذ لا تحدث آثار قانونية، وإنما غرضها تنظيم وضمان حسن سير الرفق العام بانتظام و إضطراد.²

¹ - بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، ص 180.

² - عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 433.

2- موقف القضاء الإداري الجزائري.

سار القضاء الجزائري على مسار القضاء الفرنسي في تحديده للطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية من خلال تميزه بين المنشورات التفسيرية والمنشورات اللائحية وقد ظهر ذلك في قضية الشركة الوطنية للسماثد "SEMPAC" ضد الديوان الجزائري للحبوب "OAIC" والتي تتلخص وقائعها فيما يلي: أصدر المدير العام لشركة السمباك منشور متعلق بكيفية استخراج السميد، فرجع الديوان الجزائري المهني للحبوب OAIC دعوى أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر وطلب فيها إلغاء المنشور، بتاريخ 1977/05/25 ألغت هذه الأخيرة المنشور محل الدعوى، وبتاريخ 1977/07/04 استأنفت شركة السمباك أمام الغرفة الإدارية للمحكمة العليا فأصدرت في 1980/03/08 قرار يلغي القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر على أساس عدم احترام هذه الأخيرة لأحكام المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية التي خولت للمحكمة العليا كدرجة قضائية أولى وأخيرة صلاحية إلغاء القرارات الإدارية وذكرت " حيث أن المدير العام لشركة SEMPAC لم يكتفي بتفسير النصوص بل أضاف قاعدة جديدة بواسطة القرار المطعون فيه(المنشور) عندئذ يكتسي هذا المنشور صيغة القرار التنظيمي".¹

الفرع الثاني : حدود واجب الطاعة (مدى التزام المرؤوس بطاعة أوامر الرئيس).

إن الطاعة الرئاسية منطهاها السلم الإداري أو التدرج الرئاسي الذي يقوم على خضوع كل طبقة لما يعلوها من طبقات، وهذه الرابطة الرئاسية لا تقوم إلا بوجود طرفين الأول يصدر الأوامر والآخر يمتثل لتنفيذ هذه الأوامر، وهنا يثار تساؤل مهم هل المرؤوس ملزم دائما بتنفيذ أوامر رئيسه الإداري، وإجابة على التساؤل كان من الضروري التمييز بين نوعين من الأوامر، الأوامر الرئاسية المشروعة والأوامر الرئاسية غير المشروعة.

¹ - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، 2007،¹ الجزائر، ص ص364-365.

أولاً / مدى التزام المرؤوس بطاعة أوامر الرئيس المشروعة:

إن واجب طاعة المرؤوس لأوامر رئيسه الإداري يستند أساساً على قبول هذا الأخير الانتماء إلى التنظيم الإداري، مما يستلزم خضوعه لقواعد هذا التنظيم بما فيها قبوله لسلطات رؤسائه في إصدار القرارات وأي خروج على هذا الواجب يضعه في مركز المتمرّد على القواعد التي ارتضتها الجماعة وتوسع مساءلته تأديبياً¹، ولا بد من الإشارة إلى أن تنفيذ هذه الأوامر لا يعني بأي حال القضاء على شخصية الموظف أو سلبه أرائه، فالموظف يستطيع مناقشة رئيسه في ما يراه يخدم المرفق ويحقق أداءه مهامه.²

ثانياً / مدى التزام المرؤوس بطاعة أوامر الرئيس غير المشروعة:

إن طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس أمراً مفروض ولا جدال حوله، وإنما التساؤل يطرح بخصوص أوامر الرئيس غير مشروعة فهل المرؤوس هنا ملزم بتنفيذها أم لا ؟ وإجابة عن هذا التساؤل نتطرق لرأي كل من الفقه والتي تباينت أرائه حول الموضوع، وكذا رأي التشريع والقضاء في ذلك.

1- موقف الفقه من تحديد مدى التزام المرؤوس بطاعة أوامر الرئيس الإداري الغير مشروعة
 الفقه اختلفت الآراء الفقهية في تحديد مدى التزام المرؤوس في طاعة وتنفيذ أوامر الرئيس الإداري الغير مشروعة وانقسمت آراءه إلى ثلاث نظريات هي:
 أ- نظرية الطاعة المطلقة (النظام):

تزعم هذه النظرية الفقيهان "هوريو" و "بارتلمي" اللذان يريان أن ضرورة ضمان سير المرفق العام تستلزم من المرؤوس أن يطيع أوامر رؤسائه حتى ولو كانت مخالفة للقانون، وقد عززت هذه النظرية أرائها على أسس منها قرينة الرشد أو المشروعية، ومفادها أن أوامر الرؤساء تحمل شهادة المشروعية بحكم مسؤولية الإدارة الرئاسية التي تستهدف الصالح العام وخبرتها الوافية التي تجعلها أكثر إدراكاً للعمل وحاجاته، كما أن ضرورة العمل تستلزم طاعة المرؤوسين لرؤسائهم حتى لو كانت أوامرهم مخالفة لأحكام القانون.

¹ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1970، ص48 .

² مازن ليلو راضي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، المرجع السابق، ص53

غير أن هذه النظرية لم تسلم من النقد لأنها تضحى بمبدأ المشروعية من جهة ومن جهة أخرى تجعل الموظف آلة دون إرادة ينفذ ولا يناقش، كما أن الطاعة المطلقة من المرؤوس مع وضوح المخالفة للمشروعية يشجع على انتهاك القانون والاعتداء على الصالح العام.¹

ب - نظرية المشروعية:

وتقضي هذه النظرية بألوية التزام المرؤوس بطاعة وتنفيذه على الالتزام بطاعة أوامر وتعليمات السلطة الرئاسية غير المشروعة .

نادى بهذه النظرية العميد "دوكي" والذي يرى أن المرؤوس أولاً وقبل كل شيء مواطن ملزم كسائر المواطنين باحترام القانون ومراعاة أحكامه، فإذا ما أمر بإتيان عمل غير مشروع كان في حل من تنفيذ هذا الأمر.²

ويستثني "ليون ديجي" من هذه القاعدة العسكريين، لاعتبار أنهم ملزمون بطاعة أوامر رؤسائهم لأن طاعتها في النظام العسكري هي القانون الأول بالنسبة لهم وشبههم بالآلة المحرومة من التفكير والملاحظة وتبعا لهذا تعتبر الأخطاء التي يرتكبونها تنفيذا لأوامر رؤسائهم أخطاء مرفقيه ترتب المسؤولية الإدارية لمرفق الجيش وليست أخطاء شخصية . وهذه النظرية وإن كانت تؤكد مبدأ المشروعية وسيادة القانون، إلا أنها تعرضت للنقد وبالأخص أن الأخذ بإطلاقها يؤدي لعرقلة سير المرفق العام، ويدفع المرؤوسين إلى أن يكونوا قضاة في بحثهم حول مشروعية الأوامر وهم غالبا اقل دراية بمثل هذه الأمور مما يصيب الإدارة اضطراب.³

¹ - د مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص83 نقلا عن دكتور، محمود حامد الجمل، الموظف العام فقها وقضاء، 1969، ص151 و الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا، الإدارة العامة مطبعة شباب الجامعة، دون سنة نشر القاهرة، ص173.

² - د سليمان محمد الطماوي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، الرجع السابق، ص83، نقلا عن الفقيه ليون دوجي من مؤلفه عن الدولة والحكام والأعضاء، ج2، ص269.

³ - د عمار عوابدي، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص449/ مازن ليلو راضي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، لمرجع السابق، ص82.

ج- النظرية الوسط :

لقد جاء هذا الرأي أو الاتجاه كحل وسط يحافظ على دوام سير عمل الجهاز الإداري بانتظام و إضطراد في ظل ما يمليه مبدأ المشروعية من احترام القانون بمفهومه الواسع .
فيرى الفقيه "لابند" أن واجب المرؤوس ينحصر في التثبت من ناحية المشروعية الشكلية فقط لأوامر الرئيس الصادرة إليه من ثلاث نواحي:¹

- التأكد من أن الأمر الموجه له صادر من السلطة المختصة بإصداره.
- التأكد من أن المر يدخل ضمن اختصاصه أم لا.
- التأكد من أن الأمر الموجه له قد أستوفى شروطه الشكلية.

ومنه فإن المرؤوس إذا ما لاحظ أن ما صدر عن رئيسه من أوامر يشوبها عدم المشروعية فعليه أن تتببها لذلك وإذا ما أصر ينفذها على مسؤولية الرئيس.²

2- موقف التشريع والقضاء في تحديد مدى الالتزام بطاعة الأوامر الغير مشروعة.

لقد تطرق كل من التشريع والقضاء لموضوع مدى التزام المرؤوس لأوامر الرئاسية الغير مشروعة وكان موقف كل منهما كالتالي:

أ- موقف المشرع الجزائري من تحديد مدى الالتزام بطاعة الأوامر غير المشروعة.

لقد أكد المشرع الجزائري على وجوب طاعة أوامر الرئيس الإداري من طرف مرؤوسيه فهم ملزمون بتنفيذها مادامت واجبة عليهم، وذلك طبقا للمواد 129 من القانون المدني³ و 47 من الأمر 06-03 السالف الذكر⁴، حيث نصت المادة 129 من القانون المدني "لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا

¹ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص163

² - عاصم علجية، المرجع السابق، ص222.

³ - المادة 129 من القانون المدني الصادر بموجب الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، ج ر، رقم 78 مؤرخة في 30/09/1975، المعدل والمتمم بالقانون رقم 07-05 المؤرخ في 13 مايو 2007، ج ر، رقم 31 المؤرخة في 13 مايو 2007

⁴ - تنص المادة 47 من الأمر 06-03 "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه. لا يعفي الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه ."

لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم"، يرى الدكتور محمد الصغير تعليقا له على المادة 129 أن المشرع قد وضع بموجبها قاعدة عامة في استبعاد الخطأ الشخصي و اعتماد الخطأ المرفقي أو المصلحي كأساس للمسؤولية في حالة تنفيذ أوامر الرئيس إذا كانت واجبة.¹

و عليه فإن الموظف ملزم بطاعة أوامر الرئيس الإداري طالما متى كانت مشروعة طبقا للقانون، ووفق ما تفرضه مقتضيات حسن سير الوظيفة ومبدأ التدرج الإداري.

أما في حالة الأوامر غير المشروعة، فيتعين على المرؤوس تنبيه رئيسه بذلك فإذا أصر ينفذها المرؤوس على مسؤولية الرئيس²، وبذلك يكون المشرع الجزائري قد وازن بين واجب احترام وتطبيق القانون وواجب طاعة أوامر الرئيس الإداري مع أولوية احترام قواعد القانون وأحكامه³، وبذلك يكون المشرع قد تبني النظرية الوسطى .

ومنه فإن من واجب الموظف الالتزام بأوامر الرئيس الإداري متى كانت هذه الأخيرة مشروعة وهي القاعدة العامة، و كاستثناء قد تكون هذه الأوامر غير مشروعة وفي هذه الحالة للموظف المرؤوس تنبيه رئيسه بذلك وإذا أصر ينفذ على مسؤولية الرئيس .

ب- موقف القضاء الإداري:

لم يتعرض القضاء الإداري الجزائري للموضوع بموقف صريح، على خلاف نظيره الفرنسي الذي حسم الأمر في حكم "Langueur" في 10/10/1944 والذي أرسا بموجبه مجلس الدولة العديد من الأحكام بخصوص واجب الطاعة الرئاسية، فالقاعدة هي طاعة أوامر الرئيس، وأن عدم الطاعة يشكل خطأ تأديبي يستوجب العقوبة التأديبية من الإدارة.

كما قرر أن واجب طاعة أوامر الرئيس أمر لازم حتى ولو كانت هذه الأوامر غير مشروعة، غير أنه في حالة الأمر المشوب بخطأ جسيم ظاهر يشكل بطبيعته خطر يهدد المصلحة العامة لا يكون المرؤوس ملزم بطاعته بل يتوجب عليه عدم الطاعة لأن طاعة الأمر بهذا

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري-النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص48.

² عمار عوابدي، القانون الإداري، ج1، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 214.

³ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، دار جسر للنشر والتوزيع، 2010، الجزائر، ص22.

الشكل يجعله يسأل شخصيا، مع إمكانية محاكمته جزائيا في بعض الحالات،¹ وهو ما أكده
المشروع الفرنسي في المادة 28 من القانون رقم 634 لسنة 1983.²

وحسب مجلس الدولة الفرنسي يكون عدم الطاعة واجب متى توفرت الشروط التالية:³

- أن يكون الأمر مشوب بعدم المشروعية الظاهرة والواضحة لدرجة إدراكها من قبل
المرؤوس.

- أن يلحق الأمر ضررا بالمصلحة العامة.

المبحث الثاني: سلطة الرقابة والتعقيب.

باعتبار مسؤولية حسن سير الجهاز الإداري تقع على عاتق الرئيس الإداري، فإن سلطات
هذا الأخير على أعمال مرؤوسيه، ليست متوقفة على إعطاء الأوامر والتعليمات الرئاسية
فحسب، بل تتعدى ذلك لتشمل ممارسة رقابته اللاحقة لقيام هؤلاء لمهامهم بموجب ما يأتونه
من تصرفات إذ يملك الرئيس الإداري وفقا لمبدأ تلازم وتناصب السلطة والمسؤولية سلطة
التعقيب على أعمال مرؤوسيه حيث يتولى إجازة أعمالهم وتعديلها كما له سلطة إلغاء وسحب
وحتى الحل للقيام بأعمالهم حالة تقاعسهم عنها .

المطلب الأول: الرقابة السابقة.

ويمارس هذا النوع من الرقابة من قبل الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه قبل دخولها
حيز التنفيذ وتأخذ صورة من أهمها التصديق (الإجازة) والتعديل .

الفرع الأول: سلطة التصديق.

تتجسد هذه السلطة في إقرار الرئيس الإداري لأعمال مرؤوسيه حيث أن الأعمال والتصرفات
التي يأتيها المرؤوس تبقى غير منتجة لأثارها القانونية (غير نافذة) ما لم يتم التصديق عليها

¹ - بدرية ناصر، المرجع السابق، ص 213.

dal-loz 1987 p1018،² Article (28) Loi no.634 du 13 juil. et 1983 Cod administratif

³ - احمد عصم علجية، المرجع السابق، ص 197.

أو إجازتها والموافقة عليها من قبل الرئيس الإداري،¹ والتصديق على أعمال المرؤوس نوعان، فقد يكون صريحا أو ضمنيا.

أولا/ التصديق الصريح:

ويكون في حالة ما إذا اشترط القانون الموافقة والقبول الصريح سواء كتابة أو شفاهة من طرف الرئيس الإداري على عمل مرؤوسيه مبديا رأيه وموقفه بالتأييد لعمل مرؤوسه صراحة.² فالقانون يقرر أن أعمال المرؤوس لا تكون نافذة إلا بعد إجازتها من قبل الرئيس الإداري المختص، أي أن مفعول تصرف المرؤوس يسري منذ تاريخ الإجازة والمصادقة عليه فقط، إذ أن غياب تلك المصادقة يعني عدم الموافقة على التصرف ومن ثم يصبح عمل المرؤوس لاغيا لا يترتب أي أثر قانوني.³

ثانيا/ التصديق الضمني:

في هذه الحالة يكون تصرف المرؤوس نافذا بعد فوات مدة معينة استجابة لمقتضيات حسن سير الوظيفة الإدارية وفعاليتها لتحقيق الصالح العام، حيث غالبا ما تقرر القوانين والتنظيمات مدة معينة يمكن خلالها الاعتراض عن العمل الذي قام به المرؤوس بحيث يترتب على انقضاء تلك الفترة إنتاج ذلك العمل لأثره القانوني على اعتبار أن الرئيس الإداري قد صادق عليه وأجازه.⁴

الفرع الثاني: سلطة التعديل.

تعد سلطة التعديل المقرر للرئيس الإداري لأعمال وتصرفات مرؤوسيه من أبرز صور رقابة المتابعة والتعقيب، حيث تتمثل في إجراء تغييرات وتحويلات في عناصر ومعطيات العمل الإداري سواء بالزيادة أو النقصان، وبالتالي يملك الرئيس الإداري هذه السلطة بقصد جعل أعمال مرؤوسيه أكثر مسايرة للقانون ولمقتضيات العمل الإداري بحيث يمارس الرئيس الإداري

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري .النشاط الإداري)، المرجع السابق، ص 52.

² علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص97.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري -التنظيم الإداري .النشاط الإداري، المرجع نفسه، ص 53.

⁴ حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية ، 2004، مصر، ص296.

سلطة التعديل بطريقة جزئية بحيث يبقى على العمل كما هو ويضيف إليه ما يراه مناسباً، أو يقوم بإلغاء جزء منه أو يستبدل بعض جزئياته بما يناسب ويوافق العمل الإداري.¹

ويرى البعض بأن سلطة التعديل ما هي إلا أعمال لسلطة التصديق والإلغاء في أن واحد، حيث يقول في هذا الدكتور طعيمة الجرف " إن سلطة التعديل إذا مست أركان وأثار تصرفات وأعمال المرؤوس، فإنها تعتبر صورة من صور الإلغاء الإداري لأعمال وتصرفات المرؤوس.²

المطلب الثاني : الرقابة اللاحقة (البعديّة).

إضافة لما يتمتع به الرئيس الإداري من سلطة الرقابة السابقة على أعمال مرؤوسيه فله حق الرقابة اللاحقة على أعمالهم بعد دخولها حيز التنفيذ من حيث تمكينه مراقبة قرارات الصادرة عن مرؤوسيه ويمارس هذه السلطة سواء من تلقاء نفسه أو بناء على شكوى مقدمة له من ذوي الشأن ويكون ذلك بإلغاء أو السحب للقرارات وقد تصل إلى حد حلولة محل مرؤوسيه.

الفرع الأول/ سلطة إلغاء القرار الإداري.

قد تصدر السلطة الإدارية أو الرئيس الإداري قرارات إدارية ثم يعتمد لإعدامها والقضاء على أثارها في مواجهة المرؤوسين عن طريق أعمال سلطة الإلغاء الإداري والتي يقصد بها قيام السلطة الإدارية بالقضاء على آثار القرارات الإدارية وإعدامها بأثر فوري بالنسبة للمستقبل مع ترك أثارها السابقة قائمة وبالتالي فالإلغاء يختلف عن السحب من حيث أن السحب يعدم آثار القرار بالنسبة للماضي والمستقبل.³

و رغم أن سلطة إلغاء تعد قانونية إلا أنه يحكمها نوع القرار فيما إذا كان لائحياً أو فردياً، من جهة وما إذا كان القرار مشروع أو غير مشروع من جهة أخرى
أولاً/ سلطة الرئيس في إلغاء القرارات التنظيمية .

من المقرر قانوناً أن الجهة الإدارية حق إلغاء أو تعديل تصرفاتها في أي وقت بما يتفق ومقتضيات المصلحة العامة

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 53

² طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1970، القاهرة، ص 80.

³ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، 2012، الجزائر، ص 130.

ويرى الفقيه "إزاك" أن القرارات التنظيمية ينبغي أن تتوافق مع الظروف والضرورات الجديدة ، ولجهة الإدارة أن تتدخل لأجراء الملائمة بين الظروف والأوضاع وتلك القرارات، ولذي الشأن حق الطعن في إلغاء الإدارة لقراراتها التنظيمية.¹ وبهذا المعنى لا يقتصر الإلغاء الإداري في كونه حق للسلطة الولائية أو السلطة الرئاسية بل يتعدى ذلك ليكون التزام من الواجب ممارسته من أجل تقويم تصرفات الإدارة، وبذلك فإن عند ممارسة سلطة الإلغاء لابد من الخضوع للمبادئ التالية

1- مبدأ المشروعية : إلغاء القرارات غير مشروعة وجعلها سليمة وملائمة للقانون السائد في الدولة.

2- مبدأ الملائمة: يعني إلغاء القرارات الإدارية، حتى وإن كانت مشروعة لتكون لظروف ومقتضيات الصالح العام.

3- قواعد الاختصاص في القانون الإداري: بحيث تقوم بعملية الإلغاء السلطة الولائية مصدره القرار أو السلطة الرئاسية لها أي التي تلونها، من تلقاء نفسها أو بناء على شكوى مقدمة. **ثانيا /سلطة الرئيس في إلغاء القرارات الفردية.**

هنا يجب التمييز بين القرارات الفردية السليمة والقرارات الفردية الغير مشروعة، إذا ما قد رتب حقوقا مكتسبة أم لم ترتب حقوق مكتسبة.

1-القرارات الفردية السليمة

من المسلم به عدم جواز إلغاء القرارات الفردية السليمة التي رتب حقوقا مكتسبة كقاعدة عامة ،وذلك احتراما لمبدأ الحقوق المكتسبة، ولمبدأ العدالة واستقرار المعاملات وهو السبب الرئيسي لتقرير مبدأ حصانة القرارات الفردية، ويعتبر أي تعديل أو إلغاء عملا غير مشروع يجوز الطعن فيه بكل الطرق الإدارية والقضائية، والدفع بفكرة الحق المكتسب.²

¹ - حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، 1981، القاهرة، ص559.

² - طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، المرجع السابق، ص82.

أما إذا كان القرار الفردي غير مرتب لحقوق مكتسبة فإنه يمكن تعديله أو إلغاؤه بالنسبة للمستقبل، وفي كل وقت.¹

2- القرارات الفردية الغير مشروعة: وهنا ميز الفقه بين حالتين هما:

* الحالة الأولى: وهنا لا تجعل حالة عدم المشروعية من القرار غير منعدم فتكون الإدارة ملزمة بإلغاء القرار خلال ميعاد الطعن القضائي، حيث بانتهاء هذا الميعاد يحسن القرار الإداري، ضمانا لاستقرار المراكز القانونية واستتباب الوضع الاجتماعي.

* الحالة الثانية: وهي عندما يكون عدم المشروعية جسيما مما يجعل القرار معدوما، وفي هذه الحالة يمكن للإدارة إلغاؤه في أي وقت ولا تحصن بفوات الآجال.²

الفرع الثاني: سلطة سحب القرار الإداري.

إن القاعدة المستقرة هو أن الإدارة لا تستطيع سحب القرارات المشروعة سواء كانت قرارات فردية أو تنظيمية والعلة في ذلك هو ضمان استقرار المراكز القانونية، وهذه القاعدة توصل لقاعدة أخرى مفادها عدم رجعية القرارات الإدارية، إلا أن القانون الإداري يعترف للإدارة بقدر من الحرية في مباشرة معظم الاختصاصات والمسؤوليات القانونية تحقيقا للمصلحة العامة، وتطبيقا لهذا منحها المشرع حق سحب القرارات الإدارية حالة ما إذا كانت غير مشروعة، أو غير ملائمة، وبذلك يعتبر سحب القرار الإداري "هو عملية إعدام للقرار الإداري وقلع جذوره حيث يزيل ويمحو جميع الآثار التي كانت قد ترتبت على القرار المسحوب في الماضي، كما يقضي على كل آثاره في المستقبل ومن ثم فهو يتمتع خلافا للإلغاء بأثر رجعي استثناء من مبدأ عدم الرجعية".³

فسلطة السحب أتاحت للسلطة الإدارية المختصة لتجنب الطعن القضائي، من أجل مراجعة هذه الأخيرة قراراتها المخافة للقانون موقعة بذلك جزاء عدم المشروعية.

¹ محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري - التعريف والمقومات والنفاد و الانقضاء، دار الفكر الجامعي، دون تاريخ ودار النشر، ص440.

² محمد الصغير بعلي، القانون - الإداري التنظيم الإداري -، المرجع السابق، ص52.

³ محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 1012، ص130.

و نظرا لخطورة عملية السحب على استقرار المعاملات والأعمال الإدارية قد قيدها القانون بشروط والتي من دونها لا يمكن ممارسة هذه السلطة وهي:

أولا / شرط عدم مشروعية القرار الإداري.

إنه من واجب الإدارة سحب قراراتها المشابه بأحد العيوب التي تصيب القرار الإداري وتجعله غير مشروع وتؤدي بالتالي للحكم بسحبه، والتي يطلق عليها عادة أوجه الإلغاء.¹

القاعدة العامة المستقرة فقها وقضاء أنه لا يجوز سحب القرارات الإدارية المشروعة ،حماية لمبدأ المشروعية وضمان الحقوق المكتسبة للأفراد، غير أن القاعدة لا تجري على إطلاقها فقد أجاز القضاء الإداري وهو ما كرسه مجلس الدولة الفرنسي في إمكانية سحب القرارات الإدارية المشروعة في حالات معينة وهي :

- سحب القرارات الإدارية التي لا ترتب حقوقا.
- سحب القرارات الإدارية الصادرة بفصل الموظفين.
- سحب القرارات الإدارية التنظيمية.²

ثانيا / شرط المدة المقررة قانونا لعملية السحب:

إن كانت سلطة سحب القرارات الإدارية بالنسبة للإدارة يفرضها مبدأ المشروعية فإن هذه السلطة ذات الآثار الخطيرة على مراكز الأفراد المعنيين بالقرار، ينبغي أن تمارس خلال مدة محددة قانونا هي ذاتها ميعاد الطعن بالإلغاء أمام القضاء والمقرر في المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بأربع(4) أشهر من تاريخ التبليغ بالنسبة للقرارات الفردية، والنشر بالنسبة للقرارات التنظيمية.³

¹ - أحمد هنية، (عيوب القرار الإداري - حالات تجاوز السلطة)، مجلة المنتدى القانوني، قسم الكفاءة المهنية للمحاماة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد الخامس، 2008، ص 61.

² - شريف يوسف حلمي خاطر، القرار الإداري - دراسة مقارنة - دار النهضة العربية، 2007، القاهرة، ص 144.

³ - تنص المادة 829 ق إ.م.إ على "يحدد أجال الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربع أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي".

حيث أن الإدارة ملزمة بممارسة سلطة السحب خلال هذا الآجال، وإلا أمتنع على إدارة التعرض له بالسحب، غير أنه بإمكان الإدارة مراجعة وسحب قراراتها حتى بعد انقضاء المدة المقرر قانونا للسحب في الحالات التالية:

- حالة انعدام القرار الإداري.
- حالة قيام القرار الإداري على غش أو تدليس.
- حالة سحب التسويات الخاطئة للمرتبات.¹
- القرارات الإدارية التي لم تنشر.
- القرارات المبنية الإدارية على سلطة مقيدة.

الفرع الثالث: سلطة الحلول.

إن من مقتضيات فكرة السلطة الرئاسية حتمية خضوع المرؤوسين لرؤسائهم الإداريين، بحكم مسؤولية الرؤساء عن أعمال مرؤوسيهـم وعن ضمان حسن سير الجهاز الإداري بانتظام و إضطراد فإنه وطبقا لمبدأ تلازم وتناسب السلطة والمسؤولية أجاز القانون للرؤساء سلطة الحلول محل مرؤوسيهـم للقيام بمهامهم حالة وقوع مانع يؤول دون أدائهم لها أو تقاعسهم وتماطلهم عنه مما يؤثر على سير الوظيفة الإدارية وعرقلة نشاط المرفق العام .

إن الحلول يعني قيام الرئيس الإداري بالحلول محل المرؤوس ومباشرة التصرف الذي يختص المرؤوس بإصداره، وبصور أكثر وضوحا هو أنه في حالة تقاعسه أو عدم أدائه لمهامه يمكن لرئيسه أن يتولاها بنفسه بماله من سلطة حلول أن يحل محله في القيام بها .²

أولا / مدى جواز ممارسة سلطة الحلول الرئاسي.

لقد تنازعت آراء فقهيـة حول مسألة مدى جواز ممارسة سلطة الحلول الرئاسي، وتفرعت إلى ثلاث اتجاهات.

¹ - سليمان محمد الطماوي، مبادئ الإدارة العامة، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980، ص880.

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، القانون الإداري- التنظيم الإداري.النشاط الإداري-، المرجع السابق، ص53

1- الاتجاه الأول:

يقر أنصار هذا الاتجاه بجواز ممارسة سلطة الحلول بناء على سلطة تعديل القرارات الإدارية وبالتالي يستطيع الرئيس الإداري الحلول محل مرؤوسيه بصورة مطلقة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.¹

2- الاتجاه الثاني:

ذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن الرئيس الإداري لا يستطيع الحلول محل مرؤوسه، حتى ولو امتنع هذا الأخير عمدا عن أداء مهامه ويرجع ذلك إلى أمرين.
أ- لتعارض مقتضيات مبدأ التدرج الإداري الرئاسي وقواعد الاختصاص.
ب- إن السماح بممارسة الحلول يضر بمصلحة صاحب الشأن، ويمنع من إخضاع الأعمال الإدارية للرقابة من جانب الرئيس والمرؤوس.²

3- الاتجاه الثالث:

حاول أنصار هذا الاتجاه التوفيق بين احترام قواعد الاختصاص وبين مستلزمات السلطة الرئاسية، حيث يرون أن الرئيس الإداري لا يمكنه ممارسة سلطة الحلول إلا بعد أداء المرؤوس لمهامه و بعد ذلك يقوم الرئيس الإداري بمراقبة وإعادة النظر فيها ، بالتعديل والإلغاء والتوجيه، ثم يمارس الحلول من تلقاء نفسه أو بناء على شكوى مقدمة له.
ثانيا/ شروط ممارسة الحلول الرئاسي.

ولممارسة سلطة الحلول يجب توافر الشروط التالية :
- ضرورة إعدار المرؤوس بالتنفيذ مع منحه أجل لذلك.
-امتناع المرؤوس عن التنفيذ.³

¹ - د طعيمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، 1973، القاهرة، ص1324.
² - د بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، بدون دار وسنة النشر، ص140.
³ د محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، القانون الإداري (التنظيم الإداري.النشاط الإداري)، المرجع السابق، ص55.

خلاصة الفصل

تشمل سلطة الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه حقه في الإشراف والتوجيه وذلك عن طريق إصدار أوامر وتعليمات توجه للمرؤوسين قبل أداءهم لمهامهم، حيث يعتبر اختصاص الرئيس الإداري بهذا الصدد عمل قيادي ذا أهمية عظيمة في سير العمل الإداري، ليكون بذلك أهم مميزات السلطة الرئاسية .

أما سلطته في الرقابة والتعقيب فتتمثل في متابعة تنفيذ مرؤوسيه لأعمالهم سواء أثناء مباشرتها أو بعد أن ترتب وتنتج أثارها ومن ثمة تصحيحها، من أجل رفع اللبس عنها وسلطة الرقابة والتعقيب تكون إما على شكل رقابة سابقة وتتمثل في اختصاص الرئيس الإداري في إجازة وتعديل أعمال المرؤوس قبل دخولها حيز التنفيذ، كما يمكن أن تتخذ شكل رقابة لاحق عن طرق الإلغاء الإداري والسحب الرئاسي، مع إمكانية حلول الرئيس الإداري محل مرؤوسه حالة تقاعس هذا الأخير عن أداء مهامه إن إقتضت الضرورة ذلك.

وعليه فإن السلطة الرئاسية في هذا المجال ليست تقديرية فحسب بل تتعداه لتكون سلطة ملائمة، بحيث تكون أكثر فعالية لما هي عليه في مواجهة شخص المرؤوس وذلك وفق ما خوله القانون للرئيس الإداري من صلاحيات يتدخل بموجبها من أجل تقويم عمل مرؤوسيه حتى تكون أكثر ملائمة و انسجام مع الظروف والمستجدات، تحقيقا للمصالح العام.

خاتمة

إن تطور الوظيفة الإدارية وامتداد حجمها في الدول الحديثة أدى إلى البحث عن أنجع آليات الرقابة الإدارية بهدف تحقيق السير الحسن لمختلف الهيئات الإدارية، واستمرارية وفعالية العمل الإداري.

إذ تعتبر السلطة الرئاسية أحد أهم دعائم التنظيم الإداري المركزي، فهي العنصر الفعال داخل التنظيمات الإدارية بكل مستوياتها، مجسدة في مضمونها جملة السلطات والامتيازات التي تقرها القوانين والتنظيمات لها و حدود ونطاق ممارستها فتظهر بذلك فعاليتها كعنصر تنظيمي يُفعل الترابط بين مستويات الإدارة .

ونظرا لارتباط السلطة الرئاسية بالوظيفة الإدارية مرتكزة على علاقة الرئيس الإداري بالموظف المرؤوس فتجد تطبيقاتها في قوانين الوظيفة العمومية التي تتكلف بتنظيم هذه العلاقة القانونية في إطارها القانوني محددة لاختصاصات ومسؤوليات كلا الطرفين.

حيث و كاستنتاج لما سبق دراسته للموضوع يتضح ما يلي:

- أن الرئيس الإداري في مجال ممارسة سلطته على شخص المرؤوس هو ملزم بإتباع القواعد والإجراءات المحددة قانونا، فسلطته هنا مقيدة بمبدأ المشروعية واحترام تطبيق القانون، حيث تتسع وتضيق حسب تدخل المشرع.
- أما سلطات الرئيس الإداري الممارسة على أعمال المرؤوس هي سلطة تقديرية يمارسها وفق مبدأ الملائمة تحكمها فكرة الصالح العام، ومبدأ سير المرفق العام بانتظام وإضطراد، وهي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري إلا في حدود إساءة استعمال السلطة.
- إن سلطة التأديب تتميز بأنها اتهامية و تحقيقه وكذلك عقابية مما يجعلها حكم وخصم في نفس الوقت وهذا فيه مساس بحقوق الموظف وانتقاص لضمائنه.
- رغم خطورة السلطات الممارسة على شخص المرؤوس والمؤثرة على مركزه القانوني إلا أن المشرع لم ينظمها بالقدر الذي يكفل حقوق المرؤوس ويعزز ضماناته.
- غموض موقف التشريع والقضاء الجزائي في مسألة مدى إلزامية واجب طاعة المرؤوس للأوامر الرئاسية الغير مشروعة وغياب السابقات القضائية حول المسألة واعتماده على الأحكام والتشريعات المقارنة.

- بخصوص سلطة إنهاء الخدمة بسبب التقاعد يلاحظ تراجع المشرع عن منح التقاعد النسبي مما يستدعي بقاء الموظفين في مناصب العمل لسنوات أطول وهذا قد يؤثر على أدائهم الوظيفي وتراجع مردودية العمل.
- ومن أجل زيادة فعالية السلطة الرئاسية داخل التنظيمات الإدارية وإيجاد الحلول المناسبة فإننا نقترح التوصيات التالية:
- تحديد صلاحيات الرؤساء الإداريين وتنظيمها بالقدر الذي يحمي ويكفل ضمانات المرؤوسين.
- إشراك المرؤوسين في عملية اتخاذ القرار والجلوس على طاولات الحوار من أجل المناقشة وإبداء الرأي حول العمل الإداري الأمر الذي يخلق الثقة بين الرئيس والمرؤوس بالتالي أطاعة الأوامر والتعليمات الرئاسية مما يجنب الوقوع في لبس وغموض الذي من شأنه إعاقة عملية التنسيق الإداري.
- ضرورة تدريب وتكوين الرؤساء الإداريين على أساليب جديدة في التسيير الإداري.
- في مجال التأديب : إعادة النظر بخصوص صلاحيات سلطة التأديب من خلال الفصل بين سلطات الاتهام والتحقيق و توقيع العقاب، لأن اجتماع السلطات في يد واحد يؤدي حتما للتحيز لجانب الإدارة، وعليه ضرورة إقامة جهة محايدة يوكل لها أمر الفصل في الدعاوى التأديبية.
- ضرورة أخذ المشرع موقف صريح بخصوص مدى التزام المرؤوس بواجب طاعة الأوامر الرئاسية الغير مشروعة
- وفي الأخير فإن تقرير فكرة السلطة الرئاسية لا تجعل منها امتياز أو حقا بل هي مجرد اختصاص يمارس في إطاره القانوني المحدد من أجل تحقيق الأهداف وضمان حسن سير النظام الإداري فتمارس طبقا لأحكام القانون مقيدة بذلك بمبدأ المشروعية.

قائمة المراجع

* الكتب العامة

- 1- بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، بدون دار وسنة النشر.
- 2- حسين فريجة، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009.
- 3- حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2004.
- 4- حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي 1981، القاهرة.
- 5- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
- 6- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوي وطرق الطعن، ج2، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، الجزائر.
- 7- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري- ك 3، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.
- 8- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1970.
- 9- شريف يوسف حلمي خاطر، القرار الإداري (دراسة مقارنة) دار النهضة العربية، 2007، القاهرة.
- 10- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- 11- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 12- عمار عوابدي، القانون الإداري، ج1، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 13- علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012 .
- 14- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري *التنظيم الإداري-النشاط الإداري*، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 15- محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري -التعريف والمقومات والنفاز و الانقضاء، دار الفكر الجامعي، دون تاريخ ودار النشر.
- 16 - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012 .

17- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري. النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.

18- فؤاد العطار، القانون الإداري، ط3، دار النهضة العربية، دون سنة النشر

19- طعيمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، 1973، القاهرة .

20- طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1970.

* الكتب الخاصة

1- حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، ط2، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع، 2002، ليبيا.

2- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 2013 .

3- سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقاً لأحكام الأمر 133-66، ديوان المطبوعات الجامعية، 1991، الجزائر.

4- سليمان محمد الطماوي، مبادئ الإدارة العامة، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980،

5- د عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة، إداريا- تأديبيا – جنائيا- مدنيا مقارنة بالشريعة الإسلامية، عالم الكتب، 2009، مصر.

6- د عاشور سليمان شوايل، طاعة الأوامر الرئاسية ومسؤولية الرئيس والمرؤوس جنائيا وتأديبيا، ط2، مجلس الثقافة العام، 2008، طرابلس.

7- عمار بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر، 1986.

8- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، 2004، ص235.

9- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984 ، الجزائر.

10- محمد انس قاسم جعفر، نظام الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فعالية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973.

11- محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإسلامي، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة، 1999، الإسكندرية.

12- مصطفى نجيب شاوشي، إدارة الموارد البشرية (إدارة الأفراد)، الطبعة الثالثة، دار الشروق للنشر والتوزيع ، عمان، 2005.

13- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب

الأجنبية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص، 219.

ثالثا/ مراجع باللغة الأجنبية.

1- Article (28) Loi no‘ 634 du 13 juil, et 1983 Cod administratif, dal-loz 1987 p1018

2-*jean- louis Moreau. La fonction publique. Principes généraux*. L.G.D.J.Paris.1987.

3-*Peiser Gustave : Droit administratif, 15^{éne} édition, Dalloz, 1999.*

رابعا/ المجالات.

1-أحمد هنية، (عيوب القرار الإداري - حالات تجاوز السلطة)، مجلة المنتدى القانوني، قسم

الكفاءة المهنية للمحاماة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، العدد الخامس، 2008 .

2- بلعربي عبد الكريم، (الحالات القانونية لإنهاء خدمة الموظف العمومي في القانون

الجزائري)، مجلة دفاتر السياسة و القانون، المركز الجامعي نور البشير، البيض، الجزائر،

2006/07/15.

3- بوقرة أم الخير (تأديب الموظف وفقا لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العامة)، مجلة المفكر، جامعة بسكرة، ماي 1013، العدد.

خامسا / المذكرات والأطروحات .

1- السعيد قارة، نظام الترقية في المؤسسات الإدارية العمومية (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير في الحقوق والعلوم الإدارية، قسم القانون العام، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1993.

2- بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، المركز الجامعي مولاي الطاهر، سعيدة 2008-2009.

3- بهلالي نادية، فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الإدارة العامة الحديثة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012-2013.

4- رابحي سهام، فكرة السلطة الرئاسية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2015.

5- تو عبد الواحد، السلطة الرئاسية في إطار النظام الإداري المركزي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون عام معمق، الملحقة الجامعية مغنية، جامعة أبي بكر

بلقايد، تلمسان، 2015-2016.

سادسا/النصوص التشريعية.

- 1- القانون رقم 01-16 المؤرخ في 26 جمادى الأولى عام 1437 الموافق 6 مارس 2016 والتنظيمية المتضمن التعديل الدستوري، ج ر، العدد 14.
- 3- القانون العضوي رقم 11-04 المؤرخ في 21 رجب عام 1425 الموافق 6 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، ج ر57.
- 4- القانون رقم 07-12 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج ر العدد12، المؤرخة في7 ربيع الثاني عام 1433 الموافق 29 فبراير سنة2012.
- 5- القانون رقم 06-14 مؤرخ في 13 شوال عام 1435 الموافق 9 غشت سنة 2014، يتعلق بالخدمة الوطنية، ج ر، العدد48 سنة 2014.
- 6- القانون رقم 15-16 المؤرخ في أول ربيع الثاني عام 1438 الموافق 3/12/2016، يعدل ويتم القانون رقم 83-12 المؤرخ في 21 رمضان عام 1403 الموافق 02 يوليو 1983 المتعلق لتقاعد.
- 7- القانون العضوي رقم 10-16 المؤرخ في 22 ذي القعدة عام 1437 الموافق 25 غشت 2016 المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر العدد 50، 25 ذو القعدة عام 1437 الموافق 28 غشت سنة 2016.
- 8- الأمر 156-66 المؤرخ في 08/06/1966 المعدل والمتمم المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية، عدد49.
- 9- الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، ج ر، رقم 78 مؤرخة في 30/09/1975، المعدل والمتمم بالقانون رقم 07-05 المؤرخ في 13 مايو 2007، ج ر، رقم 31 المؤرخة في 13 مايو 2007.
- 10- الأمر 03-06 المؤرخ في 16 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر، العدد 46، سنة 2006.
- 11- الأمر 01-05 المؤرخ في 27/02/2005 المعدل والمتمم للأمر 70-86 المؤرخ في 15 15/12/1970، المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، ج ر، رقم 115، المؤرخة في 18/12/1970.
- 12- المرسوم الرئاسي 07-304 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007، يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام رواتبهم، ج ر رقم 61، المؤرخة في 18 رمضان 1428 الموافق 30 سبتمبر 2007.
- 13- المرسوم الرئاسي رقم 64-155، المؤرخ في 08/06/1964، المعدل والمتمم، المتعلق بإنشاء المدرسة الوطنية للإدارة، ج ر، عدد05.
- 14- المرسوم التنفيذي رقم 99-90 المؤرخ في 27 مارس 1999، المتعلق بسلطة التعيين بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والتسيير الإداري والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر رقم 13 المؤرخة في 28/03/1999.

قائمة المراجع

- 15- المرسوم الرئاسي 99-204، المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج ر 76، مؤرخة في أكتوبر 1999.
- 16- المرسوم الرئاسي 07-304 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007، يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام رواتبهم، ج ر رقم 61، المؤرخة في 18 رمضان 1428 الموافق 30 سبتمبر 2007.
- 17- المرسوم التنفيذي 10-133 المؤرخ في 05/05/2010، المتضمن القانون الخاص بالموظفين المنتميين لإدارة أسلاك التعليم العالي، ج ر، العدد 31، المؤرخة في 24 حمادي لأول عام 1431 الموافق 9 مايو سنة 2010.
- 18- المرسوم التنفيذي 10-323 المؤرخ في 22/12/2010 المتضمن القانون الخاص بالموظفين المنتميين للأمن الوطني، ج ر، عدد 78، المؤرخة في 20 محرم 1432 الموافق 26 ديسمبر سنة 2010 .
- 19- المرسوم التنفيذي 11-106 المؤرخ في 06/03/2011 المتضمن القانون الخاص بالموظفين المنتميين لإدارة أسلاك الحماية المدنية، ج ر، عدد 15، المؤرخة في 4 ربيع الثاني عام 1432 الموافق 9 مارس 2011.
- 20- المرسوم التنفيذي 11-256 المؤرخ في 30/06/2011 المتضمن القانون الخاص بالموظفين المنتميين لإدارة أسلاك المواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر، عدد 42، المؤرخة في شعبان عام 1432 الموافق 30 يوليو سنة 2011.
- 21- المرسوم التنفيذي 12-194 المؤرخ في 25/04/2012 المحدد لكيفيات تنظيم المسابقات والفحوصات المهنية في المؤسسات والإدارات العمومية وإجراءاتها، ج ر، عدد 26. الموافق 30 سبتمبر 2007.

سابعا/ الأحكام والقرارات.

- 1- قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 07/12/1985، قضية (ب،م،ش) ضد (وزير الداخلية، المدير العام للأمن الوطني)، المجلة القضائية، سنة 1990، العدد الأول.

ثامنا/ المواقع الإلكترونية.

- 1- يامة إبراهيم، الأحكام والقواعد العامة للوظيفة العمومية في الجزائر، محاسب إداري رئيسي، جامعة التكوين المتواصل

<http://www.e-campus.ufc.dz/comptable-principale/notion-droit-administratif/Inex.htm>

موقع مجلس الدولة الجزائري.

- 2- قرار الغرفة الثالثة لمجلس الدولة بتاريخ 08/10/2001، قضية (م،م) ضد (رئيس جامعة الأمير عبد القادر.

www.conseil-etat.dz.org

الصفحة	فهرس المحتويات
01	مقدمة.
الفصل الأول: مظاهر السلطة الممارسة على شخص المرؤوس.	
06	المبحث الأول: سلطة التعيين و الترقية.
06	المطلب الأول: سلطة التعيين.
07	الفرع الأول: الضوابط الموضوعية للتعين.
07	أولاً: تعريف التعيين.
08	ثانياً: شروط التعيين.
11	الفرع الثاني: الضوابط الإجرائية للتعين.
11	أولاً: سلطة التعيين وحدودها.
13	ثانياً: طرق التوظيف.
15	المطلب الثاني: سلطة الترقية.
15	الفرع الأول: مفهوم الترقية.
17	الفرع الثاني: أنظمة الترقية.
18	أولاً: الترقية في الدرجات.
18	ثانياً: الترقية في الرتبة.
20	المبحث الثاني: سلطة التأديب وإنهاء الخدمة.
20	المطلب الأول: سلطة التأديب.
20	الفرع الأول: أحكام عامة حول النظام التأديبي.
21	أولاً: تعريف الخطأ المهني.
24	ثانياً: سلطة التأديب حسب الأنظمة التأديبية.
25	الفرع الثاني: الأحكام المتعلقة بالتأديب في التشريع الجزائري.
25	أولاً: تصنيف الأخطاء المهنية.
26	ثانياً: تصنيف العقوبات المقررة.
27	الفرع الثالث: الإجراءات التأديبية حسب التشريع الجزائري.
28	المطلب الثاني: سلطة إنهاء العلاقة الوظيفية.
28	الفرع الأول: الفصل الإداري.
28	أولاً: الفصل الإداري غير التأديبي.
29	ثانياً: الفصل كجزاء و عقوبة تأديبية.
30	الفرع الثاني: إنهاء الخدمة حسب الأمر 06-03.
الفصل الثاني: مظاهر السلطة الممارسة على أعمال المرؤوس (فعالية السلطة الرئاسية).	
35	المبحث الأول: سلطة الإشراف والتوجيه.

35	المطلب الأول: مفهوم سلطة الإشراف والتوجيه.
35	الفرع الأول: تعريف سلطة الإشراف والتوجيه.
37	الفرع الثاني: شروط وصور سلطة الإشراف والتوجيه .
37	أولاً: شروط سلطة الإشراف والتوجيه.
37	ثانياً: مظاهر وصور سلطة الإشراف والتوجيه.
39	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية وحدود طاعتها.
40	الفرع الأول: الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية.
40	أولاً: موقف الفقه من تحديد الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية.
41	ثانياً: موقف القضاء من تحديد الطبيعة القانونية لأعمال الداخلية للإدارة.
43	الفرع الثاني: حدود واجب الطاعة (مدى التزام المرؤوس بطاعة أوامر الرئيس).
44	أولاً: مدى التزام المرؤوس بطاعة أوامر الرئيس المشروعة.
44	ثانياً: مدى التزام المرؤوس بطاعة أوامر الرئيس غير المشروعة.
48	المبحث الثاني: سلطة الرقابة والتعقيب.
48	المطلب الأول: الرقابة السابقة.
48	الفرع الأول: سلطة التصديق.
49	أولاً: التصديق الصريح.
49	ثانياً: التصديق الضمني.
49	الفرع الثاني: سلطة التعديل.
50	المطلب الثاني: الرقابة اللاحقة (البعدية).
50	الفرع الأول: سلطة إلغاء القرار الإداري.
50	أولاً: سلطة الرئيس في إلغاء القرارات التنظيمية .
51	ثانياً: سلطة الرئيس في إلغاء القرارات الفردية.
52	الفرع الثاني: سلطة سحب القرار الإداري.
53	أولاً: شرط عدم مشروعية القرار الإداري.
53	ثانياً: شرط المدة المقررة قانوناً لعملية السحب.
54	الفرع الثالث: سلطة الحلول.
54	أولاً: مدى جواز ممارسة سلطة الحلول الرئاسي.
55	ثانياً: شروط ممارسة الحلول الرئاسي.
58	الخاتمة.
61	قائمة المراجع.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

ملخص:

تعتبر السلطة الرئاسية احد أهم دعائم المركزية الإدارية إذ تعد آلية رقابية فعالة حولها القانون للرؤساء الإداريين لبسط رقابتهم من أجل ضمان حسن سير الوظيفة الإدارية، وتحقيق الصالح العام، فهي ليست بالامتياز للرئيس الإداري وإنما اختصاص يمارسه يتخذ جملة من السلطات والتي تتفرع في مجملها إلى مظاهر تمارس على شخص المرؤوس من شأنها التأثير في مركزه القانوني، وأخرى تمارس على أعماله.

حيث تتميز سلطات الرئيس الإداري على شخص المرؤوس كونها مقيدة باحترام تطبيق قواعد القانون يحكمها بذلك مبدأ المشروعية.

أما بخصوص السلطات الممارسة على أعمال المرؤوس فهي سلطات تقديرية تمارس حسب الضرورة ومقتضيات الصالح العام .

Résumé:

L'autorité présidentielle est considérée comme l'un des piliers est plus importants de la centralisation administrative, un mécanisme de contrôle efficace autorisé par loi pour que les chefs administratifs étendent leur contrôle afin d'assurer le bon fonctionnement de la fonction administrative et la réalisation de l'intérêt public.

Aux manifestations d'une personne subalterne subordonnée influencera le statut juridique, est l'autre pratiquée par le travail.

Caractérisé par les pouvoirs administratifs du président à la Péronne subordonnée contraint de respecter l'application des règles de droit sont régies par le principe de légalité.

Quant aux autorités pratiquant les subalternes, ce sont des autorités discrétionnaires exercées en fonction de la nécessité et de l'intérêt public.