



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الشهيد حمه لخضر . الوادي
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



السلطة الرئاسية في الوظيفة العمومية وفق التشريع الجزائري

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر ل.م.د في الحقوق
تخصص: قانون إداري

إشراف الأستاذ:

د.سعود أحمد

إعداد الطالبين:

- مراح محمد رياض

- شويرف صهيب

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	المؤسسة	الصفة
د.سعيدة العايبي	جامعة الشهيد حمه لخضر . الوادي	رئيسا
د.سعود أحمد	جامعة الشهيد حمه لخضر . الوادي	مشرفا ومقررا
أ.غنية نزلي	جامعة الشهيد حمه لخضر . الوادي	مناقشا

السنة الجامعية: 2023/2022



شكر وعرفان

الشكر لله سبحانه أولا وأخيرا لوافر نعمه وعظيم كرمه، أن أغدق علينا من بحر جوده،
ومن علينا ووفقنا لارتقاء هذا المقام، ويسر لنا إنجاز هذا العمل.

ونتقدم بعظيم الامتنان وعميق الشكر والعرفان لمن أطرنا بكل حزم وجد
وحرص على أن يثمر مجهودنا عملا قويا إلى:

الدكتور: أحمد سعود بتفضله علينا وقبوله الإشراف على مذكرتنا، وتقديرا لكل ما بذله
من جهد وخصصه من وقت، فله منا جزيل الشكر ووافر التقدير والاحترام،
جعله الله ذخرا لطلبة العلم وجزاه الله عنا خير الجزاء، وأمده بموفور الصحة
والعافية ونفع به وبعلمه.

والشكر موصول لجميع الأساتذة الكرام، بكلية الحقوق والعلوم السياسية .

إهداء

إلى خالد الذكر وطيب الأثر ،والدي طيب الله ثراه وأكرم مثواه،

إلى والدي الكريمة أمدّها الله بموفور الصحة وتمام العافية،

إلى إخوتي وأخواتي كل واحد باسمه وإلى أبنائهم وبناتهم،

إلى زوجتي الفاضلة إلى فلذات كبدي أبنائي وبناتي ،

إلى كل الأصدقاء والزملاء

أهدي ثمرة هذا العمل

مُحمَّد رياض

إهداء

إلى روح والدي الطاهرة، عليه رحمة الله

إلى والدتي الكريمة أدام الله عليها بالصحة والعافية

إلى إخوتي وأخواتي

إلى أبنائي وبناتي

إلى جميع الأهل والأصدقاء

أهدي ثمرة هذا العمل

قائمة المختصرات:

- ج ر :الجريدة الرسمية
- ج ج د ش: للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
- د. د. ن: دون دار النشر.
- د. س. ن: دون سنة النشر.
- ص : صفحة

مقدمة

ارتبط وجود الوظيفة العامة بظهور الدولة ككيان قائم، إلا أنها كمفهوم ظهرت ملامحه بشكلها البدائي في بعض الحضارات القديمة، ثم تطورت مفاهيم ومظاهر الوظيفة العامة، إلى أن أصبحت ما عليه اليوم، حيث تحتل الوظيفة العمومية في عالمنا المعاصر مكانة مرموقة ضمن المجموعة الوطنية باعتبارها أداة ومظهرا من مظاهر ممارسة السلطة، ويعد المرفق العام من المواضيع الأساسية التي يهتم بها القانون الإداري، وكون هذه المرافق عبارة عن أشخاص معنوية لا يمكن أن تعبر عن إرادتها إلا من خلال أشخاص طبيعيين يشكلون ما يعرف بالموظفين العموميين، والذين يتمتعون بقدر كبير من الصلاحيات والسلطات المستمدة من وظائفهم، وما تستلزمه مراكزهم الوظيفية من واجبات.

ويتشكل الهيكل الإداري في الوظيفة العامة من درجات في سلم إداري منتظم على شكل هرمي يعلو بعضها بعضا، من خلاله توجد طبقتين: الرؤساء والمروؤوسين، تنشأ بموجب هذا التدرج رابطة الخضوع والتبعية أو ما يسمى بالسلطة الرئاسية، وهي ما يعني خضوع كل موظف إلى الموظف الذي يعلوه في شخصه وعمله.

وأول من تبنى نظام السلطة الرئاسية في ميدان الإدارة العامة و تطبيقه في الوظيفة الإدارية هو نابليون بونابرت تقليدا للنظام العسكري، وعليه ظل نظام الوظيفة نظاما استبداديا تسيطر فيه الدولة على زمام الأمور، فلا يملك الموظف ضمانات في خضوعه للسلطة الرئاسية في التعيين والترقية والتأديب والفصل إلى أن وجدت فكرة السلطة الرئاسية سبيلها إلى النصوص الدستورية ثم القانونية وبعدها جاء الدور على القضاء الإداري في ترسيخ و تأكيد فكرة السلطة الرئاسية في الجهاز الإداري من خلال اجتهاداته وأحكامه الصادرة بمناسبة ممارسة رقابته على كيفية ممارسة مظاهر السلطة الرئاسية.

أما في الدولة الحديثة، كما هو الحال في الجزائر - مجال الدراسة -، فتستند فكرة السلطة الرئاسية في وجودها، إلى مجموعة من الأسس والمبررات السياسية والقانونية والعملية، فالأساس السياسي الذي يبرر وجود فكرة السلطة الرئاسية فيتمثل في كون أن السلطة التنفيذية في الدولة والتي يوجد على رأسها رئيس الدولة هي من تتولى الوظيفة التنظيمية للبلاد ، وهي تزواج ما بين الوظيفة السياسية التي تقوم برسم السياسة العامة للبلاد التي تتكفل بتنفيذها

الوظيفة الإدارية من خلال مختلف أجهزتها، كما يبرز الأساس والمبرر القانوني لفكرة السلطة الرئاسية في كون أن القوانين والتنظيمات، هي التي تبين وتحدد صلاحيات الرؤساء الإداريين في مختلف سلم النظام الإداري في الدولة، وقد تكرر ذلك بشكل جلي في نصوص قانون الوظيفة العمومية، الذي تضمن مبدأ السلمية الإدارية كآلية للتنظيم الإداري، أما الأساس الفني العملي لفكرة السلطة الرئاسية فنجد في مبادئ النشاط الإداري.

وتبرز أهمية دراسة موضوع السلطة الرئاسية على مستويين عملي وعلمي فأما على المستوى العلمي فتظهر أهمية الموضوع من خلال القانون الذي ينظمها - وهو قانون الوظيفة العمومية -، والنصوص التي عالجتها، ومدى تفعيلها واحترامها من طرف الرؤساء الإداريين، كما تظهر من خلال إبراز أهم مظاهر السلطة المخولة قانونا للرئيس الإداري في مواجهة مرؤوسيه، وإبراز الموازنة بين هذه 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 العمومية، وضمان حسن سير المرفق العام.

ويرجع دوافع اختيار الموضوع لاعتبارات ذاتية موضوعية، فالذاتية تتعلق من جهة بالصفة المهنية بانتسابنا للوظيفة العمومية، وما يترتب عنه التعامل الدائم مع فكرة السلطة الرئاسية الإدارية، تصاعديا وتنازليا، ومن جهة أخرى الاهتمام بالدراسات القانونية في ذات المجال، أما الموضوعية فتتمثل في القيمة القانونية للموضوع محل البحث إذ يعتبر من الموضوعات الحيوية الهامة، وذلك لارتباطه بمجال التنظيم الإداري بصفة عامة، والوظيفة العمومية بصفة خاصة، والكشف عن دور هذه السلطة كعنصر تنظيمي داخل الأجهزة والمرافق الإدارية، ومدى فعاليتها في تنسيق وتنظيم عمل هذه الأجهزة للوصول لتحقيق أهدافها، وكذا إبراز وتبيان مختلف السلطات التي تشكل مضمون فكرة السلطة الرئاسية ونطاق ممارستها.

وقد حاولنا توضيح الهدف الذي كان يريجه المشرع في النظام القانوني الذي المجال الوظيفة العمومية في الجزائر، في تأصيل فكرة السلطة الرئاسية داخل المرافق الإدارية وتبيان اتصال هذه الفكرة بفعالية التدرج الرئاسي كأسلوب لتسيير المرافق العامة في إطار قانوني ودراسة هذه العلاقة التي تربط الرئيس بمرؤوسيه في مدى تفعيل واحترام أطراف العلاقة وخاصة

الرئيس الإداري للنصوص القانونية التي تحكمها، من خلال تبيان مظاهرها للصلاحيات الممنوحة للرئيس الإداري في مواجهة المرؤوسين، وكذلك من جهة مقابلة الحدود المقررة لها.

ورغم قلة المراجع المتخصصة والدراسات السابقة التي تناولت السلطة الرئاسية في الوظيفة العمومية كفكرة وموضوع، بيد أن ذلك لا ينفي وجود دراسات سابقة تناولت فكرة السلطة الرئاسية من عدة جوانب، حيث توجد دراستين اثنتين بنفس الموضوع:

- حمزة شبيرة، السلطة الرئاسية في الوظيفة العمومية، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر أكاديمي، تخصص قانون إداري، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2021-2022.

- بلعباس محمد، مكاوي محمد عبد الباقي، فكرة السلطة الرئاسية في قانون الوظيفة العمومية الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص دولة ومؤسسات، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2020-2021.

- جريو مليكة، مظاهر السلطة الرئاسية في النظام الإداري المركزي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2017-2018.

واستنادا لما سبق ذكره حاولنا معالجة الموضوع بإثارة الإشكالية التالية: **أين يتجلى دور السلطة الرئاسية في الوظيفة العمومية؟ هل هي سلطة مطلقة أم تقديرية؟**

ولمعالجة هاته الإشكالية والتساؤلات الفرعية التي تترتب عنها، وبالنظر للطابع النظري البحت للموضوع، ارتأينا اعتماد المنهج الوصفي، من جانب وصف المفاهيم و التعريفات واستخراج المميزات والخصائص التي تطبع السلطة الرئاسية ومظاهرها، والمنهج التحليلي فيما يتعلق بتحليل النصوص القانونية المنظمة لها والقواعد القانونية التي تحكمها.

وقد تم معالجة إشكالية الموضوع، في خطة موزعة على فصلين، حيث سنتعرض في الفصل الأول فسنتعرض لمظاهر السلطة الرئاسية على أشخاص المرؤوسين ، حيث ستدرس في المبحث الأول سلطة الرئيس الإداري في التعيين والترقية ، وسلطته في نقل الموظف وانتدابه، كما سنتطرق في المبحث الثاني إلى سلطة الرئيس الإداري التأديب وإنهاء خدمة الموظف العمومي، أما في الفصل الثاني فسنتطرق لمظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوسين، حيث سنتعرض في المبحث الأول، للسلطة الرئاسية في الإشراف والتوجيه وسنتطرق في المبحث الثاني لسلطة الرئيس الإداري في الرقابة والتعقيب.

الفصل الأول:

سلطات الرئيس على شخص
المروءوس

تعد السلطة الرئاسية كفكرة منطلق هام يمتد أثرها إلى العديد من المجالات، مما جعل الفقه الإداري يعنى بها ويبذل جهودا كبيرة لإعطاء مفهوم محدد لها، ومن بين التعريفات التي قدمت في هذا الشأن نذكر تعريف الأستاذ عمار بوضياف الذي ذهب بالقول بأنها: " يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس إداري في مواجهة مروؤوسيه ،من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع.¹

ويعرفها الأستاذ عمار عوابدي: " مفهوم السلطة في علم الإدارة والقانون الإداري هي حق وسلطة استعمال قوة الأمر والنهي من طرف الرئيس الإداري المباشر المختص، وواجب الطاعة والخضوع والتبعية من طرف المروؤوس المباشر للرئيس الإداري.²

ونستطيع القول أن السلطة الرئاسية هي مجموعة من الاختصاصات مقررة قانونا للرئيس الإداري على مروؤوسيه، ويقابلها خضوع وتبعية المروؤوس للرئيس الإداري المختص، وتمثل فكرة السلطة الرئاسية عنصرا فعالا في النظام الإداري من أجل حسن سير الوظيفة الإدارية وإشباع الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة³، وهي ضمانة معترف بها للرؤساء الإداريين ينظمها القانون لأجل ضمان وحدة العمل و فاعليته و إستمراريته . كما تعتبر النتيجة التلقائية للتبعية الإدارية أو التدرج الإداري و هي تنقرر بدون نص ، كما أنها ترتب مسؤولية الرئيس على أعمال المروؤوس .

تتميز السلطة الرئاسية بخصائص معينة، منها أنها سلطة إدارية، مفترضة مستمدة أساسا من القانون وتطبق بقوة القانون ، شاملة تمتد لكافة الأعمال والتصرفات، وتتميز السلطة الرئاسية بخصائص معينة، منها أنها سلطة إدارية، مفترضة مستمدة أساسا من القانون وتطبق بقوة القانون، شاملة تمتد لكافة الأعمال والتصرفات. وترتكز على عدة مبادئ هي مبدأ وحدة الأوامر الرئاسية، ومبدأ التدرج في السلطات وتحديد المسؤوليات، ومبدأ تلازم وتناسب السلطة والمسؤولية.

¹ - عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015 ص 22

² - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984 ص 14

³ - Marie Christine Rouault, droit administratif, Gualino editeur ,France, 2005, p29.

ويقصد بسلطات الرئيس على أشخاص المروؤوسين، مجموع السلطات والصلاحيات التي يمارسها الرئيس الإداري خلال المسار الوظيفي وأثناء تأدية المهام الموكلة إلى المروؤوسين بمناسبة سلوك ينعكس على وظيفتهم، فتؤثر هاته الصلاحيات على المراكز القانونية على أشخاص المروؤوسين من جهة، ومن أخرى من خلال متابعة سلوك وتصرفات المروؤوسين، فتصرف المروؤوسين بشكل لا يتناسب مع وظيفتهم، قد تجعلهم عرضة للتأديب من الرئيس الإداري بمقتضى سلطته على أشخاص المروؤوسين، وصولاً إلى إنهاء خدماتهم.

المبحث الأول: سلطة الرئيس على المروؤوس أثناء المسار المهني:

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 وإضطراد وفعالية ولهذا خول القانون للسلطة الإدارية الرئاسية مجموعة من الصلاحيات والسلطات في سبيل تحقيق ذلك ومن جملة ما يتمتع به الرئيس الإداري من سلطات تجاه شخص المروؤوس هي سلطات التعيين والترقية وهذا ما سوف نتطرق إليه كمطلب أول وكذا سلطة النقل والانتداب كمطلب ثاني :

المطلب الأول : سلطة التعيين والترقية

تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في إنشاء الوظائف ، و أيضا إلغائها و استبدالها وهي من مكونات سلطتها التقديرية العامة في إنشاء المرافق العامة ثم تنظيمها و إدارتها، ذلك بحسب الحاجات التي تقدرها و الإمكانيات المالية المتاحة في الميزانية العامة، و تتمتع بسلطة تقديرية في إجراء التعيين في الوظائف العامة بحسب ما يتطلبه حسن سير المرفق العام.

الفرع الأول : سلطة التعيين

وللسلطة الإدارية الرئاسية حرية الملاءمة و التقدير في تقرير مدى كفاءة و صلاحية المعينين للوظيفة العامة لتثبيتهم و ترسيمهم بعد اجتياز فترة التربص المادة 86 من الأمر 05-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، على: " يتم اقتراح ترسيم المتربص من

قبل السلطة السلمية المؤهلة ، و يتوقف ذلك على التسجيل في قائمة تأهيل تقدم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة . " 1

أولاً: تحديد السلطة المختصة بالتعيين:

تعد مسألة تحديد السلطة المختصة بالتعيين أمر بالغ الأهمية، إذ يمكن القول بأن هذه الأخيرة تختلف باختلاف وضع الموظف المراد تعيينه في السلم الإداري، وهذا ما أكدته المادة 95 من الأمر 03-06 بنصها: « تعود صلاحيات تعيين الموظفين إلى السلطة المخولة بمقتضى القوانين والتنظيمات المعمول بها » ، كما تنص المادة 16 من نفس الأمر على أنه: « يعود التعيين في الوظائف العليا للدولة إلى السلطة التنفيذية للسلطة المؤهلة »، و تنص المادة 37 من المرسوم الرئاسي رقم 85-89 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية على أنه: « تملك صلاحية التعيين السلطة التي ينص عليها الدستور والقوانين، والتنظيمات المعمول بها، أما صلاحية التعيين في الهيئات والمؤسسات العمومية، فينص عليها قانونها الأساسي. » 2

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

1- سلطات رئيس الجمهورية في التعيين:

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

¹ - المادة 86 من الأمر رقم: 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المؤرخ في: 15 جويلية 2006 ج ر رقم: 46 الصادرة في: 16 جويلية 2006، المتمم بالقانون رقم: 22-22 المؤرخ في: 18 ديسمبر 2022، ج ر رقم: 85 الصادرة في: 2022/12/19.

² - المادة 37 من المرسوم الرئاسي رقم: 85-59 المؤرخ في: 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر، رقم: 13 الصادرة في: 24 مارس 1985

الجمهورية لاسيما في الوظائف والمهام الآتية: الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور، الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة...¹.

2 - سلطات الوزير الأول أو رئيس الحكومة في التعيين:

يستمد الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة سلطة التعيين من الدستور حيث نصت المادة 112 الفقرة 6 على ما يلي: " يعين في الوظائف المدنية للدولة التي لا تتدرج ضمن سلطة رئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير ".

3 - سلطات الوزراء في التعيين:

يستمد الوزراء سلطة التعيين في الوظائف العليا للدولة، بموجب المادة 03 من المرسوم الرئاسي قم: 20-39، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة²، وكذا من خلال المرسوم التنفيذي 90-99، المتعلق بسلطة التعيين بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و التسيير الإداري والولايات والبلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، الذي حدد ونظم صلاحيات الوزير، الذي يعد في أعلى هرم الهيئات الإدارية المركزية، والذي بدوره يمارس السلطة الرئاسية على موظفيه من خلال هذا المرسوم، والذي نص على سلطة تعيين الموظفين وأعوان الإدارة المركزية والتنظيم والتسيير الإداري في البلديات والولايات، وكذلك المؤسسات العمومية التي تحمل الطابع الإداري، وتجدر الإشارة أن الوزير يملك حق تفويض سلطة التعيين إلى كل مسؤول مصلحة وذلك بعد استشارة وأخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية حيث تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 90-99 السالف الذكر على: « يمكن أن تمنح لكل مسؤول مصلحة، سلطة التعيين، وسلطة التسيير الإداري للمستخدمين

¹ - المادة 92 من التعديل الدستوري ج ج د ش، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي: 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج ر، رقم: 82 الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

² - المرسوم الرئاسي رقم: 20-39، المؤرخ في: 02 فبراير 2020 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر، رقم: 06، الصادرة في: 02 فبراير 2020.

الموضوعين تحت سلطته، وفي هذا الإطار يتلقى مسؤول المصلحة تقويضا بقرار من الوزير المعني بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية».¹

4 - سلطات الوالي في التعيين:

يمكن للوالي باعتباره يمثل إحدى صور المركزية الإدارية أن يمارس السلطة الرئاسية على مروؤوسيه على مستوى ولايته، حيث تنص المادة 127 من قانون الولاية على ما يلي: « تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي وتكون مختلف المصالح غير المركز للدولة جزءا منها ويتولى الوالي تنشيط ومراقبة ذلك».²

ثانيا: حدود السلطة الرئاسية في التعيين:

كأصل عام تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في مجال التعيين في الوظائف، واختيارها للشخص المناسب فلها حق شغل المناصب الشاغرة باتخاذ إجراءات معينة تختلف باختلاف المنصب المراد شغله، حيث ترك لها المشرع حرية تنظيم الوظيفة وتسييرها، واختيار موظفيها ذات كفاءات ومؤهلات لازمة، التي تجعل من هذا الأخير استحقاق المنصب بجدارة .

كما أن حرية التقدير والملائمة والتصرف في قرارات التعيين من عدمه يكون وفقا لمتطلبات المصلحة العامة، ومنه يتبين أن السلطة الإدارية المختصة بالتعيين لها حرية التقدير والملائمة والتدخل في إصدار قرار التعيين، أو امتناعها وفقا لمقتضيات المصلحة العامة، كذلك حرية اختيارها لموظفيها، وفقا لمعايير وشروط تحددها مسبقا، مراعاة منها ما يتلاءم مع مؤهلات وكفاءات الموظفين وتحدد مجال اختصاصه والالتزامات والحقوق التي تلقى عليه والتي يتمتع بها. كما لها سلطة تقديرية في إلغاء وتعديل المراكز والمناصب الوظيفية المشغولة متى تطلبت المصلحة ذلك، دون أن يكون لأحد الحق في الاحتجاج، إلا في حالة وجود تعسف والانحراف في استعمال السلطة .³

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

² - القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، ج ر ، 12 رقم الصادرة في: 29 فبراير 2012

³ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري والتنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2007، ص108

بالرغم من السلطة التقديرية الواسعة للإدارة في تعيين موظفيها إلا أنه في حالة إذا ما نص القانون على إجراءات معينة و تحديد مسلكها مسبقا إذا ما توافرت شروطها، لا بد من مراعاتها تجنباً لأخطار جسيمة،- كانتهاك مبدأ المساواة، وانتشار المحسوبية وهبوط مستوى الكفاءة لدى الموظفين، بسبب تدخل الوساطة- مما يقيد سلطة الإدارة في اتخاذ قرار التعيين، لشغل وظيفة ما يتوجب عليها احترام القواعد القانونية التي تنظم ذلك، لذلك وجب تقييد الإدارة بمجموعة من المبادئ في اتخاذ قرار التعيين أهمها:

أ- مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة: وهو مبدأ دستوري أقره الدستور الجزائري في نص المادة 67 منه على: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة، باستثناء المهام والوظائف ذات الصلة بالسيادة والأمن الوطنيين.

يحدد القانون شروط تطبيق هذا الحكم " .

يفهم من خلال هذا النص أن الإدارة مقيدة بمجموعة من الشروط التي أقرها القانون حيث لا يمكنها تغييرها، ما يعني الحد من سلطتها التقديرية، وهذا ما يلزمها باحترام مبدأ المشروعية¹ وهذا ما أكدته المادة 74 من الأمر 06-03 أنه: "يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العمومية" .

ب- وجود وظيفة شاغرة: إن التعيين لا يكون إلا لملئ الوظائف الشاغرة، حيث أن الدافع من تعيين الموظف هو مصلحة الوظيفة نفسها، وهي مصلحة لا يقتضي التعيين إلا عندما يكون شغور في الوظائف، وعليه لا يمكن التعيين في وظائف لم تخلو بعد من شاغلها، إضافة إلى ذلك لا يمكن التعيين بأثر رجعي في أية وظيفة²، حيث تنص المادة 09 من الأمر 06-03 على أن: " كل تعيين في وظيفة لدى المؤسسات، والإدارات العامة يجب أن يؤدي إلى شغل وظيفة شاغرة بصفة قانونية".

ج- استيفاء المترشح لشروط التوظيف: لا يمكن للإدارة تعيين الموظفين، إلا إذا توفرت فيه مجموعة من الشروط، حتى يكونون مؤهلين لتقلد الوظيفة، ومن بين هذه الشروط:

- أن يكون جزائري الجنسية ومتمتع بحقوقه المدنية.

¹- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، دون بلد النشر، 2005، ص 244

²- بوطبة مراد، نظام الموظفين في القانون الجزائري، دراسة تحليلية في ظل الممر رقم: 06-03 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة بأحكام القضاء الإداري، دار هومة، 2018، ص 35

- أن لا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها.
- أن يكون في وضعية قانونية اتجاه الخدمة الوطنية.
- أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية، وكذلك المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد الالتحاق بها.
- ومما سبق يتضح لنا جليا أن الإدارة مقيدة في اختيار موظفيها، فهي محددة على سبيل الحصر بمدى تدخل المشرع في تنظيم هذه الأخيرة من عدمه.

الفرع الثاني: سلطة الترقية:

إن نظام الترقية في الوظيفة العامة هو اختصاص أصيل للسلطة الرئاسية، حيث تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في ذلك، وتعد من أبرز مظاهر ممارسة السلطة الرئاسية الإدارية على أشخاص المروؤوسين من خلال التأثير في مسارهم الوظيفي.

تعتبر الترقية بجميع أشكالها بالنسبة لكل موظف العمود الفقري في مسار حياته الإدارية، وحافزا ماديا ومعنويا يؤثر بصفة مباشرة في تثبيت وترسيخ دوافع الاستقرار والاستمرارية بالمرافق العمومية.¹

أولا: تعريف الترقية:

1-التعريف الاصطلاحي للترقية:

يقصد بالترقية اصطلاحا حق الموظف بالارتقاء في السلم الوظيفي والارتقاء من وظيفته الحالية إلى وظيفة أخرى ذات مستوى أعلى في السلطة والمسؤولية، كما يقصد بها انتقال الموظف من وضعية إلى وضعية أخرى ذات مستوى أعلى ومرتب أعلى، حيث يمكن أن تصاحب هذه الترقية زيادة في الامتيازات الوظيفية والمادية.²

¹ فاتح جبلي، الترقية الوظيفية والاستقرار المهني، مذكرة ماجستير في علم الاجتماع، تخصص تنمية وتسيير الموارد البشرية، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2006، ص 10 .

² شعبي أمينة

2-التعريف الفقهي للترقية:

يعرف أحمية سليمان الترقية على أنها: " رفع المستوى المهني والوظيفي للعامل من درجة إلى درجة أعلى منها، سواء كان ذلك ضمن إطار السلم الوظيفي الذي يصنف فيه منصب العمل أو كان ذلك من منصب عمل إلى منصب عمل آخر أعلى وأهم من الأول".¹

وعرف سعيد مقدم الترقية: "على أن مفهومها يرتبط بتقييم أداء الموظف أثناء مساره المهني وهو تقييم دوري ومستمر يهدف إلى تقدير مؤهلاته المهنية وفقا لمناهج ملائمة غالبا ما تؤدي إلى الترقية في الدرجة و في الرتبة أو إلى منح امتيازات مرتبطة بالمردودية وتحسين الأداء".²

كما عرفها عمار بوضياف على أن: "الترقية هي صدور قرار من الجهة المخولة بموجبه تكشف عن نقل موظف من رتبة دنيا إلى رتبة أعلى، أي أن الترقية يصاحبها تغيير في المركز القانوني للموظف المرقى، من ثم تتغير واجباته تزداد سعة وخطورة أهمية، كما يتحسن وضعه المالي".³

3-التعريف التشريعي للترقية:

تحدث المشرع الجزائري عن الترقية واعتبرها حق من حقوق الموظف، في الأمر رقم: 03-06 ، ضمن المادة 38 من الفصل الأول من الباب الثاني تحت "عنوان ضمانات وحقوق الموظف وواجباته" والتي جاء فيها: " للموظف الحق في التكوين وتحسين المستوى والترقية في الرتبة خلال حياته المهنية"، كما أن المشرع الجزائري في هذا الأمر ميز بين الترقية في الدرجة والترقية في الرتبة، حيث جاء في الفصل السادس من الباب الرابع تحت عنوان "الترقية في الدرجات والترقية في الرتب"، عرفت المادة 106 منه الترقية في الدرجات كما يلي: "تتمثل الترقية في الدرجات في الانتقال من درجة إلى الدرجة الأعلى مباشرة وتتم بصفة مستمرة حسب الوتائر والكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم".

¹ أحمية سليمان، التنظيم القانوني لعلاقات العمل في التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، بدون سنة نشر،

ص127

² سعيد مقدم، مرجع سابق، ص245.

³ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص245

ثانيا: أهمية الترقية:

تعتبر الترقية عملية حيوية ومهمة لكل من المؤسسة والموظفين فيها، وهذا نظرا لما تحققه من منفعة تعود على كلا الطرفين، وتتمثل أهمية هذه العملية فيما يلي:

تعتبر الترقية من أهم الوسائل المساهمة في تطوير الأداء وتحفيز الموظف على بذل مجهود أكبر في أداء المهام والمسؤوليات المنوطة به، فالموظف وفي أي مؤسسة لا يسعى فقط للحصول على مقابل مادي، وإنما أيضا يطمح إلى الوصول إلى أعلى المناصب التي تمكنه من تحقيق مكانة أفضل داخل البناء الوظيفي للإدارة وتضمن له الاستقرار والأمن الوظيفي واستمرار الخبرة، كما تمكنه من إشباع رغباته نحو التقدم و الارتقاء إلى مستويات مادية واجتماعية أفضل، وبالتالي تقديم الأفضل في سبيل تحقيق أهداف المؤسسة.¹

- يمكن برنامج الترقية الواضح والجيد من التوصل إلى مستوى عال من الرضا بين الموظفين.

- الترقية هي مصدر من مصادر اختيار الموظفين لشغل الوظائف العمومية فهي تساهم في تغطية احتياجات الإدارة العمومية من الطاقات البشرية من حيث النوع والكم، كما أن وجود نظام مخطط ومعروف للترقية في المؤسسة يعتمد على أساس معايير موضوعية تمكن إدارة المؤسسة من تحقيق أهدافها فيما يتعلق بسياسة التوظيف، وذلك بسبب إقبال عدد كبير من الأفراد الراغبين في العمل على الالتحاق بهذه المؤسسة من أجل الاستفادة من هذه المميزات الجانبية للعمل فيها، والتي يشكل نظام الترقية فيها أحد عوامل الجذب.

- تساهم الترقية في التوسيع من دائرة المنافسة الداخلية على المناصب، فهي تسمح للإدارة بتحسين مستوى أدائها، كما تسمح للموظف بتحسين مستواه المهني وعدم الجمود في مستوى واحد، من بداية حياته وإلى غاية نهايته.²

- إن وجود تطبيق برامج ترقية واضح بعيدا عن المحسوبية والتحيز يؤدي إلى إفراح فرص الترقية والتقدم أمام العاملين المجددين يؤدي إلى زيادة معنوياتهم، ويؤدي إلى إخلاصهم وشعورهم بالانتماء للمؤسسة التي يعملون فيها.

¹ فاتح جبلي، مرجع سابق، ص 15

² محمد مسعود بورعدة، الرضا الوظيفي لأسانذة التربية البدنية، مذكرة ماجستير في علم التربية البدنية، علم النشاط البدني والرياضي التربوي، كلية العلوم الاجتماعية، الجزائر، 2001/2002، ص15

ثالثا: أنواع الترقية:

ترتبط عموما بتقييم أداء كل موظف أثناء مساره المهني، إذ تعتبر بمثابة تقييم مستمر ودوري يهدف إلى تقدير مؤهلاته المهنية وفقا لمناهج ملائمة غالبا ما تؤدي إلى الترقية في الدرجات أو في الرتب، أو إلى منح امتيازات مرتبطة بالمردودية وتحسين الأداء¹.

أ- الترقية في الدرجة:

الترقية في الدرجة هي عبارة عن حق الموظف في أن ينال درجة واحدة ضمن الفئة إذا قضى مدة معينة في درجة واحدة أو في درجة مماثلة لها منذ تاريخ مباشرته العمل بعد تعيينه أو من تاريخ حصوله على زيادة في راتبه.

وهي تمثل صعودا من درجة إلى درجة تعلوها مباشرة في ذات الفئة، أو ذات الرتبة والفئة، فهي إذن تعني حصول الموظف على درجة أعلى داخل فئته الوظيفية كل فترة، وهي صعود تلقائي يتم بالأقدمية المطلقة بمجرد مرور هذه الفترة. وقرار منح الدرجة يجب أن يصدر بمنحها بمجرد حلول تاريخها، وفي حساب المدة المعبرة بمدة الخدمة الفعلية التي يستحق فيها الموظف راتبه كاملا.

وبالإضافة إلى التقدم درجة إلى أعلى، هناك زيادة مالية محددة في القانون.

وقد نص الأمر 03-06 في المادة 106 منه، على الترقية في الدرجة بقوله: "تتمثل الترقية في الدرجات في الانتقال من درجة إلى الدرجة الأعلى مباشرة وتتم بصفة مستمرة حسب الوتائر والكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم".

ونصت المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المتعلق بالشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم: "تتمثل الترقية في الدرجة في الانتقال من درجة إلى

¹ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، مرجع سابق ص

درجة أعلى منها مباشرة بصفة مستمرة في حدود 12 درجة حسب مدة تتراوح ما بين 30 و 42 سنة¹.

تتم الترقية في الدرجة بصفة مستمرة حسب ثلاث وتائر تمثل سنوات الأقدمية وهي: المدة الدنيا والمقدرة ب سنتين وستة أشهر، المدة المتوسطة والمقدرة بثلاث سنوات، والمدة القصوى والمقدرة بثلاث سنوات وستة أشهر، تتوزع على إثني عشر (12) درجة .

ب-الترقية في الرتبة:

يقصد بالترقية في الرتبة في ظل القوانين المنظمة للوظيفة العمومية انتقال الموظف من وظيفته بمستوى معين ونظام قانوني معين وحقوق وواجبات معينة إلى وظيفة أخرى ذات رتبة أعلى، بمعنى تقدم الموظف في مسيرته المهنية الذي يوافق تقدمه في السلم الوظيفي ويكون ذلك برتبة معينة، وتتميز هذه الأخيرة بارتباطها بواجبات ومسؤوليات أكبر، وكذلك حقوق وتعويضات مالية أعلى تتناسب مع حجم هذه المسؤوليات².

وقد نص الأمر الرئاسي 03-06 على الترقية في الرتبة في المادة 107 بقوله: " 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 ، حسب الكيفيات الآتية :

- على أساس الشهادة من بين الموظفين الذين تحصلوا خلال مسارهم المهني على الشهادات والمؤهلات المطلوبة ،

- بعد تكوين متخصص ،

- عن طريق امتحان مهني أو فحص مهني ،

- على سبيل الاختيار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل ، بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء ، من بين الموظفين الذين يثبتون الأقدمية المطلوبة .

¹ المادة 10 من المرسوم الرئاسي رقم: 07-304 المؤرخ في: 29 سبتمبر 2007، الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، ج ر ، رقم: 61 الصادرة في: 30 سبتمبر 2007 المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم: 22-138 المؤرخ في: 31 مارس 2023، ج ر رقم: 23 الصادرة في: 06 أفريل 2023.

² -هاشمي خرفي: الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة ، الجزائر ، طبعة

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

تحدد القوانين الأساسية الخاصة ، كفاءات تطبيق أحكام هذه المادة .

رابعاً: طرق وأساليب الترقية :تتخذ أسلوبين هما

1-أسلوب الترقية بالأقدمية: يقوم معيار الترقية بالأقدمية و بشكل أساسي على التراكم الكمي لعدد سنوات العمل، أي أنها عبارة عن تراكم في الزمن، وهذا يعني أن هناك علاقة افتراضية تقوم على أنه كلما زادت مدة خدمة الموظف في منصبه زادت كفاءته خبرته، أي أن الفترة التي قضاهها الموظف تعد قرينة على اكتسابه للخبرة وبالتالي أصبح جديراً بالترقية.

و يمكن تعريف الترقية بالأقدمية "على أنها صلاحية العامل للترقية بعد قضاء فترة زمنية معينة تحددها القوانين واللوائح المختلفة".¹

ونظراً للدور الذي يلعبه أسلوب الترقية بالأقدمية في نطاق الوظيفة العامة إلا أنه أسلوب لا يخلو من السلبيات والعيوب، والمتمثلة أساساً في قتل روح المنافسة، وتجميد مبدأ المبادرة من المروؤوسين، بالإضافة إلى قتل الطموح والحوافز ، حيث لا يهتم الموظف سوى قضاء مدة زمنية معينة للحصول على الترقية دون عناء أو جهد أو تقاني أو إتقان في العمل .

ونظراً لهذه الأسباب، فإن علماء الإدارة وفقهاء القانون الإداري، يرون بأن الأقدمية ليست قرينة قاطعة ولا دليلاً حاسماً على كفاءة وقدره وأهلية المروؤوس بالترقية، وإنما هي مجرد قرائن بسيطة يستعين بها الرؤساء لتقدير مدى كفاءة وجداره المروؤوسين بالترقية.²

2- أسلوب الترقية بالكفاءة (الاختيار) :

نظراً للعيوب التي أفرزها معيار الأقدمية كان لابد من إيجاد معيار آخر والمتمثل في معيار الكفاءة يكون بديلاً أو مكملًا لمعيار الأقدمية، ومقتضاه ألا يعول في ترقية الموظفة أساساً على أقدميته، ولكن على اجتهاده وتقانيه وابتكاره في عمله، بحيث لو خلا مركز وتنافي عليه موظف قديم وموظف كفء فضل هذا الأخير رغم حداثة.³

¹- سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 247.

²- عمار عوايدي، مرجع سابق، ص 321

³- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1975، ص 429

فالترقية بالكفاءة تعني تفضيل الأكفأ والأجدر من الموظفين الذين تتوافر فيهم الشروط المطلوبة لشغل الوظائف ذات المستوى الأعلى من حيث المسؤولية والسلطة في التنظيم الإداري، إذ هذا المعيار يخلق حافز لدى الموظفين لتطوير أدائهم ومهاراتهم الوظيفية إذ يقوم هذا الأسلوب على الجدارة والمهارة التي يتمتع بها الموظف.

يتيح هذا الأسلوب للإدارة إعمال سلطة تقديرية واسعة ومطلقة، بحيث تتيح للرؤساء الإداريين الحرية في المنح أو الرفض، خلافا للترقية بالأقدمية أين تكون سلطة الإدارة مقيدة، ولذلك يقرر بعض الفقهاء أن الترقية عن طريق الاختيار يفتح الباب واسعا للانحراف والتعسف من قبل السلطة الرئاسية الإدارية في تقرير أو عدم تقرير الترقية، كما يسمح هذا الأسلوب بتدخل الاعتبارات المختلفة والضغوطات الإدارية والسياسية في عملية الترقية.¹

وتقاديا لهذا تم إقرار مجموعة من النصوص القانونية والتنظيمية، ووضع قواعد وإجراءات وشروط لتنظيم عملية الترقية، بالإضافة إلى إخضاعها للرقابة الإدارية والقضائية لضمان عدم تعسف السلطة الرئاسية الإدارية المختصة بالترقية، والحد من السلطة التقديرية الواسعة المقررة لها.

خامسا: مدى ولاية السلطة الرئاسية على عملية الترقية:

تؤكد النصوص القانونية والتنظيمية على سلطة الرؤساء الإداريين وولايتهم في القيام بعملية الترقية، حيث تنص المادة 101 من الأمر 06-03 السالف الذكر على: "تعود سلطة التقييم والتقدير للسلطة السلمية المؤهلة، و ينتج عنه تقييم منقط مرفق بملاحظة عامة".

حيث تعد عملية التقييم صورة من صور الإشراف والرقابة التي تمارسها السلطة الرئاسية الإدارية على مرؤوسيه تهدف من خلالها، قياس كفاءتهم في أدائهم لعملهم ومدى إنضباطهم في سلوكياتهم وتثمين مجهوداتهم، وهو ما نصت عليه المادة 98 من الأمر 06-03 على أن: "يهدف تقييم الموظف إلى:

- الترقية في الدرجات،

- الترقية في الرتبة،

¹ أحمد سنه، حقوق الموظف العمومي في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير، تخصص الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2005 ص 76

- منح امتيازات مرتبطة بالمردودية وتحسين الأداء،

- منح الأوسمة التشريفية والمكافآت."

حيث يخضع كل موظف خلال مساره المهني إلى عملية تقييم دوري ومستمر، يركز على معايير موضوعية تهدف إلى تقدير مدى احترام الواجبات العامة، المردودية، الكفاءة المهنية، الفعالية.

تقوم السلطة الإدارية الرئاسية المختصة بتتقيط الموظف، وإعداد بطاقات التتقيط، ثم تبلغ المعني بنقطة التقييم، الذي يمكنه التظلم بشأنها إلى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء التي يمكنها مراجعتها .

حيث نصت المادة 102 من الأمر 03-06 على " تبلغ نقطة التقييم إلى الموظف المعني الذي يمكنه أن يقدم بشأنها تظلماً إلى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة التي يمكنها اقتراح مراجعتها . تحفظ استمارة التقييم في ملف الموظف ."

وبعد القيام بعملية التتقيط وتقييم المرووسين، تقوم السلطة الإدارية المختصة بمشاركة الجان المتساوية الأعضاء في إعداد وترتيب جدول الترقية.

وفي الأخير تقوم السلطة الإدارية المختصة بإصدار قرار الترقية، وهو قرار نهائي وملزم باعتباره عملاً قانونياً صادر بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية، يخضع للرقابة الإدارية والقضائية.¹

وتدخل الترقية في نطاق السلطة التقديرية للإدارة، فالترقية تستلزم وجود وظيفة أعلى شاغرة، ولإدارة الحرية المطلقة في كيفية ملء هذا الشغور، وتحديد الوسيلة في ذلك، فقد تتجه إلى التوظيف الخارجي أو التوظيف الداخلي عن طريق الترقية، دون أن يكون عليها أي قيد، إلا تحقيق المصلحة العامة أو متطلبات الخدمة، حيث أن الترقية ليست حقاً للعامل وإن توافرت فيه الشروط المطلوبة² .

¹ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 325

² - سليمان محمد الطماوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 730

فإجراء الترقية من عدمه هو مسألة ملائمة تختص السلطة الإدارية بتقديرها وتقريرها حسب مقتضيات الصالح العام وضرورات العمل.

إلا أن الإدارة إذا اختارت طريقة معينة فعليها أن تلتزم بأحكامها وقواعدها، حتى لا يكون قرارها مشوبا بعيب التعسف في استعمال السلطة¹.

المطلب الثاني: سلطة النقل والانتداب

يكون الموظف عند تعيينه في وضعية تسمى وضعية الخدمة، وهي تعني التي يمارس فيها الموظف مهامه المطابقة لرتبته فعليا في الإدارة التي ينتمي إليها، إلا أن المصلحة قد تستدعي نقله أو انتدابه إلى وظيفة أخرى أو إدارة أخرى، قد يتقلد فيها وظيفة أخرى غير التي كان يتقلدها، ويتم ذلك بقرار من السلطة الإدارية الرئاسية.

الفرع الأول: سلطة النقل

يعتبر النقل الوظيفي من أبرز مظاهر السلطة التي تتمتع بها الإدارة على أشخاص المرؤوسين، في سبيل تحقيقا المصلحة العامة، والمحافظة على سير المرافق العامة بانتظام وإضطراد، وإذ كان يمكن اعتبار النقل سلطة تتمتع بها الجهة الإدارية المختصة لتحقيق المصلحة العامة، فهو أيضا التزام من الالتزامات الملقاة على عاتقها لتحقيق الاستفادة من كفاءات وقدرات الموظف العام على أفضل وجه ممكن لذا نجد أن الهدف الخاص بالدوائر الحكومية هو أن تقوم باستخدام الموارد البشرية التي تقوم بالعمل ضمن مؤسساتها الاستخدام الأمثل، عن طريق وضعهم في المكان الذي يتناسب مع قدراتهم ومؤهلاتهم².

أولا : تعريف النقل:

من خلال التأمل في النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالوظيفة العمومية لوحظ غياب تعريف لعملية نقل الموظفين، فالأمر رقم 06-03 رغم تخصيصه فصلا كاملا لعملية النقل، وهو الفصل السادس من الباب الخامس المتعلق بتنظيم المسار المهني، إلا أنه لم يعرفها، وعلى

¹ - محمد أنس جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها على فعالية الإدارة، دار النهضة العربية، 1973، ص 23

² - نبيلة صديقي: نقل الموظف بين العقوبة التأديبية المقنعة والإجراء التنظيمي الداخلي، مجلة القانون والمجتمع، المجلد رقم:

3، العدد: 1، الصادر بتاريخ: 01 جوان 2015، ص 53-83

مستوى النصوص التنظيمية، لم يعرفها المنشور رقم: 10 الصادر بتاريخ 2010/05/26 المتعلق بعملية نقل الموظفين¹.

ويمكن تعريف النقل بأنه انتقال الموظف من وظيفته الحالية إلى وظيفة أخرى في نفس المستوى تكون مساوية لها في المسؤوليات والرواتب، وذلك لمعالجة بعض الضروريات العمل مع إمكانية وجود متغيرات من ظروف العمل أو في الطبيعة المتخصصة للعمل، بهدف الاستفادة منه في وظيفة أخرى أو لإعادة توزيع الموظفين داخل الوحدة الإدارية.

ويهدف النقل إلى تحقيق المصلحة العامة بقصد إعادة توزيع الموظفين، بما يكفل حسن سير المرافق العامة، وبما يضمن استمرار التعاون بين الموظفين والقضاء على وجود موظف زائد عن الحاجة في تلك الإدارة، ويجب أن لا يضر النقل بحقوق الموظف في الترقية الأقدمية.

وقد نظم المشرع الجزائري مسألة النقل في المواد 156 إلى 159 من قانون الوظيفة العمومية، فقد نصت في المادة 156 على أنه: "يمكن أن تكون حركات نقل الموظفين ذات طابع عام ودوري أو ذات طابع محدود وظرفي وتتم في حدود ضرورات المصلحة، كما تؤخذ في الاعتبار رغبات المعنيين ووضعيتهم العائلية وأقدميتهم وكذا كفاءتهم المهنية". كما نصت المادة 157 على: "يمكن نقل الموظف بطلب منه، مع مراعاة ضرورة المصلحة".

ويمكن تقسيم نقل الموظفين تبعاً لمضمون نص المادتين السالفتين الذكر حسب طبيعة كل منهم، إلى نقل نوعي ونقل مكاني، من جهة، ومن جهة أخرى نقل اختياري ونقل إجباري.

ثانياً - حدود سلطة النقل:

للسلطة الرئاسية المختصة سلطة تقديرية واسعة في عملية نقل الموظفين ضمن الحدود والإجراءات التي وضعها المشرع، بما يحقق المصلحة العامة دون الإضرار بالموظف أو التعسف في استعمال السلطة لهذا الحق. ففي حالة كانت تقدم المروؤس بطلب النقل، تبقى للسلطة الرئاسية سلطة تقديرية واسعة في قبول طلب النقل أو رفضه، أما بالنسبة للنقل الإجباري فيجب التمييز بين النقل الإجباري كعقوبة تأديبية، التي لا يمكن تقريرها دون احترام الضمانات والإجراءات التأديبية المنصوص عليها. وبين النقل الإجباري لضرورة المصلحة الذي

¹ - المنشور رقم: 10 الصادر بتاريخ 2010/05/26 المتعلق بعملية نقل الموظفين، صادر عن المدير العام للوظيفة العمومية.

يرجع تقديره للسلطة الرئاسية، مع ضرورة أخذ الرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ولو بعد اتخاذ قرار النقل، وإلا كان قرارها مشوباً بعيب مخالفة القانون¹.

وهو ما نصت عليه المادة 158 من الأمر 06-03: "يمكن نقل الموظف إجبارياً، عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك. ويؤخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، ولو بعد إتحاد قرار النقل. ويعتبر رأي اللجنة ملزماً للسلطة التي أقرت هذا النقل".

الفرع الثاني: سلطة الانتداب:

من المعروف أن الوضعية العادية للموظف العام هي وضعية القيام بالخدمة أين يقوم بمهامه في الإدارة التي ينتمي إليها، إلا أن هناك وضعيات أساسية أخرى يمارس الموظف مهامه في إدارة أو مؤسسة عمومية أخرى، يعلق بها عاقلة العمل مع إدارته الأصلية، لكنه يمارس نشاطه في المؤسسة الجديدة التي وضع فيها ومن بين هذه الوضعيات في وضعية الانتداب.

أولاً: تعريف الانتداب:

عرف الأستاذ بوطبة مراد وضعية الانتداب بأنها: "حالة الموظف الموجود مؤقتاً خارج سلكه الأصلي أو إدارته الأصلية في حالات مخصوصة منصوص عليها قانوناً، ويستمر في الاستفادة من بعض الحقوق في رتبته الأصلية، وتتولى الإدارة أو المؤسسة العمومية التي انتدب إليها تسيير مساره المهني"².

عرف الهاشمي خرفي الانتداب، بأنها "حالة الموظف الذي يكون خارج سلكه الأصلي إلا أنه يبقى مستفيداً في هذه الوضعية بحقوقه في الترقية والتقاعد"³.

¹ - وهو ما قرره مجلس الدولة بإبطال قرار نقل في القضية المتبعة بين (ت ع) و وزير التجارة، قرار بتاريخ: 21 أكتوبر

2003، غير منشور أشار إليه لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء 3، دار هومة، 2009، ص: 341.

² - بوطبة مراد نظام الموظفين في القانون الجزائري: دراسة تحليلية في ظل الأمر رقم 06/03 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة بأحكام القضاء الإداري، دار هومة، 2018 ص 518

³ - هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2010، ص 166

جاء تعريف وضعية الانتداب في المادة 133 من الأمر 03-06 على أنه " : الانتداب هو حالة الموظف الذي يوضع خارج سلكه الأصلي و / أو إدارته الأصلية مع مواصلة استفادته في هذا السلك من حقوقه في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد في المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها "، كما عرف المرسوم التنفيذي رقم 20-373 المتعلق بالوضعيات القانونية الأساسية للموظف وضعية الانتداب من خلال نص المادة 19 منه بأنها "حالة الموظف الذي يوضع خارج سلكه الأصلي أو إدارته الأصلية ويستفيد من حقوقه في الترقية والتقاعد و الأقدمية في سلكه لدى المؤسسة أو الإدارة التي ينتمي إليها".¹

وما يلاحظ أن المرسوم التنفيذي رقم 20-373 المتعلق بالوضعيات القانونية الأساسية للموظف لم يأتي بأي جديد فيما يخص التعريف الذي جاء به الأمر 03-06 حول وضعية الانتداب.

كما يمكن القول أن الانتداب هو قيام الموظف مؤقتا، تنفيذا لقرار من السلطة الإدارية المختصة بأعباء وظيفة أخرى شاغرة، من نفس درجة وظيفته أو من الدرجة التي تعلوها مباشرة، في نفس الإدارة التي يعمل بها أو في إدارة أخرى، بالتفرغ أو بالإضافة إلى أعمال وظيفته ويتم الانتداب بواسطة قرار إداري فردي من السلطة الرئاسية المختصة.²

ثانيا - حالات الانتداب:

يكون انتداب الموظف في حالتين: بقوة القانون، وبناء على طلب منه

1- **انتداب الموظف بقوة القانون:** وهي الحالات التي لا يكون لإرادة السلطة الرئاسية الإدارية أي سلطة أو أثر في ذلك، حيث لا يمكن الاعتراض عليه أو رفضه، وتتمثل هذه الحالات في ما نصت عليه المادة 134 من الأمر 03-06 : "يتم انتداب الموظف بقوة القانون لتمكينه من ممارسة :وظيفة عضو في الحكومة، عهدة انتخابية دائمة في مؤسسة وطنية أو جماعة إقليمية، وظيفة عليا للدولة أو منصب عال في مؤسسة أو إدارة عمومية غير تلك التي ينتمي إليها، عهدة نقابية دائمة وفق الشروط التي يحددها التشريع المعمول به، متابعة تكوين منصوص عليه

¹ - المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم: 20-373 المتعلق بالوضعيات القانونية الأساسية للموظف، ج ر، رقم: 78، الصادرة في: 20 ديسمبر 2020.

² - هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 169

في القوانين الأساسية الخاصة، تمثيل الدولة في مؤسسات أو هيئات دولية، متابعة تكوين أو دراسات إذا ما تم تعيين الموظف لذلك من المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها".

2- انتداب الموظف بطلب منه: تنص المادة 135 من الأمر 03-06 على أنه: "يمكن انتداب الموظف بطلب منه لتمكينه من ممارسة: نشاطات لدى مؤسسة أو إدارة عمومية أخرى أو في رتبة غير رتبته الأصلية، وظائف التأطير لدى المؤسسات أو الهيئات التي تمتلك الدولة كل رأسمالها أو جزء منه، مهمة في إطار التعاون أو لدى مؤسسات أو هيئات دولية".

وهي الحالات التي تبرز من خلالها السلطة التقديرية للسلطة الرئاسية الإدارية، التي تتركس بموجب قرار إداري فردي، وباعتبار أن وضعية الانتداب تدخل ضمن المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظف فإن استشارة اللجان المتساوية الأعضاء بشأنها تكون إجبارية تبعاً لما نصت عليه المادة 64 من الأمر 03-06، ومع ما تتمتع به السلطة الرئاسية من سلطة تقديرية في الانتداب، فلا يمكن ندب أي كان إلا بتوافر مجموعة من الشروط الموضوعية والقانونية لإقراره.¹

ثالثاً: شروط الانتداب:

تتعلق شروط وضعية الانتداب بأمرين، الأمر الأول مرتبط بالموظف المنتدب، والثاني بالإدارة المعنية بالانتداب:

1- شروط الانتداب الخاصة بالموظف: يجب توافر مجموعة من الشروط حتى يتمكن الموظف من الاستفادة من وضعية الانتداب ونذكرها كما يلي:

- تمتع العون طالب الانتداب بصفة الموظف، ومن التعريف التشريعي الذي جاء به الأمر 03-06 فالموظف هو: "كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري".

- استبعاد المترشحين بحكم أنهم لم يرسموا لعدم تمتعهم بصفة الموظف.²

¹ - محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، 1988، ص 102

² - المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 17-322، مؤرخ في 2 نوفمبر 2017، يحدد الأحكام المطبقة على المترشحين في المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر ، عدد 66، صادر في 12 نوفمبر 2017

- أن يكون الموظف في حالة خدمة فعلية في السلك الأصلي، فلا يجوز انتداب الموظفين المحالين على الاستيداع، أو الموجودين في حالة الخدمة الوطنية، وكذا المحالين على عطة مرضية طويلة المدى.¹

2- شروط الانتداب المتعلقة بالجهة الإدارية المعنية: لضمان السير الحسن للمصالح الإدارية والمؤسسات العمومية، يجب توفر جملة من الشروط لتجسيد عملية انتداب الموظفين بين الهيئات المختلفة، وتتمثل هذه الشروط في:

- احترام النسب القانونية التي تحددها القوانين الخاصة بمختلف أسلاك الموظفين لعدد الموظفين الذين يمكنهم الاستفادة من الانتداب.

- أن يكون الانتداب في القطاعات العمومية، فلا يمكن أن نتصور انتداب موظف لممارسة نشاطات في القطاع الخاص.²

- يمكن فقط للموظفين المنتمين إلى رتبة مصنفة في المجموعة "أ" على الأقل، كما هو منصوص عليه في المادة 8 من الأمر رقم 03-06، الذين يثبتون على الأقل خمس (5) سنوات من الخدمة الفعلية في رتبتهم الأصلية، وضعهم في حالة انتداب في الحالات التالية: وظائف تأطير لدى المؤسسات أو الهيئات التي تمتلك الدولة كل رأسمالها أو جزءا منه، مهمة في إطار التعاون أو لدى مؤسسات أو هيئات دولية، وهو شرط جديد مستحدث بنص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم: 20-373 المتعلق بالوضعيات القانونية الأساسية للموظف.

للإشارة فإن الموظفين المنتمين للمجموعة أ حسب المادة 8 من الأمر 03-06 السالف الذكر هم: الموظفين الحائزين مستوى التأهيل المطلوب لممارسة نشاطات التصميم والبحث والدراسات أو كل مستوى تأهيل مماثل.

- أن يكون الانتداب في إطار رتبة تكون شروط الالتحاق بها ومستواها التأهيلي معادلة لرتبة الموظف المنتدب الأصلية، حسب ما نصت عليه المادة 27 الفقرة 1 من المرسوم رقم: 20-373.

¹-هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص168

²- عوماري فاطمة الزهراء، بن زيطة عبد الهادي، الانتداب في تشريع الوظيفة العمومية الجزائري، مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية، جامعة ادرار، المجلد 4، العدد 1، 2021، ص 29

- كما نصت المادة 57 من نفس المرسوم على أنه: " لا يمكن تعيين الموظف الموجود في وضعية انتداب، في منصب يضعه في علاقة سلمية مع زوجه أو أصوله أو حواشيه من الدرجة الأولى والثانية " .

رابعاً: مدة الانتداب:

تعتبر وضعية الانتداب وضعية محددة زمنياً، حيث نصت المادة 136 من الأمر 03-06 على مدة الانتداب بقولها: "يكرس الانتداب بقرار إداري فردي من السلطة أو السلطات المؤهلة، لمدة دنيا قدرها ستة أشهر ومدة قصوى قدرها خمس سنوات. غير أن فترة الانتداب للحالات المنصوص عليها في المادة 134 أعلاه تساوي مدة شغل الوظيفة أو العهدة أو التكوين أو الدراسات التي تم الانتداب من أجلها".

وقد أضاف المرسوم التنفيذي 20-373 بموجب المادة 20 منه، فقرة مفادها أن هذه المدة تكون خلال الحياة المهنية للموظف وفي حدود السن القانونية للتقاعد. وهي الحالات العادية لنهاية الانتداب.

كما يمكن إنهاء الانتداب قبل تاريخ انقضائه، وذلك في حالات ثلاثة حددتها المادة 31 المرسوم التنفيذي 20-373، والتي تتجسد أساساً في إنهاء الانتداب بطلب من الإدارة الأصلية، وإما بمقتضى طلب من الإدارة المستقبلية، وإما بناء على طلب الموظف المنتدب بعد موافقة إدارته الأصلية وكذا المستقبلية.

أي أن إنهاء الانتداب يكون بطلب إحدى الإدارتين أو بناء على طلب الموظف المنتدب ولو أن في هذه الحالة الأخيرة قيدها التنظيم بضرورة موافقة الإدارة الأصلية و المستقبلية لقبول طلب الموظف ، ويرجع ذلك لضرورة ضبط عملية إنهاء الانتداب وعدم تركها بناء على رغبة الموظف وحده، ومن ناحية أخرى للحفاظ على حسن سير المرفق العام وخدمة المصلحة العامة¹ .

¹ -عوماري فاطمة الزهراء، بن زيطة عبد الهادي ، مرجع سابق، 41

المبحث الثاني: سلطة التأديب وإنهاء الخدمة

تترتب عن العلاقة الوظيفية بين الموظف و الإدارة، التزامات تسهر على تحقيقها، و تقابلها واجبات وظيفية يتوجب على الموظف القيام بها على أكمل وجه، ووفقا لمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية من أجل تحقيق الغاية من وجود المرفق العام بانتظام، وحسن سير مؤسسات الدولة بصورة فعالة ورشيّدة، تمارس السلطة الرئاسية الإدارية تمارس سلطة مختصة و مخولة بنص قانوني و هي السلطة التأديبية وتسليط الجزاء التأديبي ، إذا قصر الموظف في أداء واجباته المهنية ، وتمتد صلاحيات هذه السلطة وتتعدى حد المتابعة التأديبية إلى سلطة إنهاء الحياة المهنية للموظف.

المطلب الأول: سلطة التأديب:

يعتبر الجزاء التأديبي إجراء تنظيمي قائم على العلاقة بين الموظف السلطة الإدارية، ولم يرد في المشرع الجزائري في قانون الوظيفة العمومية تعريف للعقوبة التأديبية، تاركا المجال للفقهاء في إعطاء مفهوم لها تبعا للزاوية التي ينظر منها إليها، فيرى الدكتور سعيد بوشعير أن العقوبة هي: "جزاء تأديبي عبارة عن إجراء عقابي تتخذه السلطة التأديبية ضد الموظف المخطئ مجازاة لفعله"¹.

كما عرف الأستاذ عمار عوابدي العقوبة التأديبية بأنها: "العقوبات الوظيفية التي توقعها السلطات التأديبية المختصة على العامل المنسوب إليه ارتكاب المخالفات التأديبية طبقاً للقواعد والأحكام القانونية والتنظيمية والإجرائية المقررة".²

و تبرز سلطة التأديب كاختصاص يمارسه الرؤساء الإداريون، على شخص الموظفين المروّوسين، من أجل فرض الانضباط واحترام المبادئ التي تحكم الوظيفة، والسير على احترام القانون، وضمان فعالية الخدمة العامة.

الفرع الأول :عناصر النظام التأديبي:

يقوم النظام التأديبي في الوظيفة العمومية على مجموعة من العناصر تتمثل في:

¹-سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991 ص88

²-عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 336

1-السياسة التأديبية والتي تضم المبادئ التي تنظم سلطة التأديب من حيث الأهداف والحدود والضمانات المقررة للمروّوسين في مواجهة السلطة التأديبية المختصة.

2-القانون التأديبي الذي يتمثل في مجموع القواعد المرتبطة بتنظيم الوظيفة العمومية، وتلك المتعلقة بواجبات الموظفين المروّوسين، والتي يشكل الإخلال بها مدعاة للإعمال سلطة التأديب.

3-الأخطاء أو المخالفات التأديبية والتي تمثل في ما يقع فيه الموظف أو ما يرتكبه من أخطاء تؤدي عرقلة السير الحسن للوظيفة العمومية أو الإخلال بأحد واجباتها والجزاءات المترتبة عليها.

وقد تناول القانون الأساسي للوظيفة العمومية الأخطاء التأديبية على سبيل المثال لا الحصر، في الفصل الثالث المعنون بالأخطاء المهنية من الباب السابع المعنون بالنظام التأديبي نص المواد من 177 إلى 185 من الأمر 03-06 .

وتبعا لذلك حدد المشرع الجزائري العقوبات التأديبية على سبيل الحصر¹ ، بشكل متدرّج حسب جسامة الخطأ المرتكب، إلى أربع مجموعات من خلال ما نصت عليه المادة 163 من الأمر 03-06 كما يلي: " تصنف العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى أربع (4) درجات:

1-الدرجة الأولى:

-التنبيه،

-الإنذار الكتابي،

-التوبيخ .

2-الدرجة الثانية:

-التوقيف عن العمل من يوم (1) إلى ثلاثة (3) أيام،

-الشطب من قائمة التأهيل .

¹ - سلماني منير، تأثير السلطة التأديبية على الضمانات الإدارية للموظف العام، رسالة دكتوراه في العلوم تخصص قانون جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2020-2021، ص 19

3-الدرجة الثالثة:

-التوقيف عن العمل من أربعة (4) إلى ثمانية (8) أيام ،

-التنزيل من درجة إلى درجتين،

-النقل الإجباري.

4-الدرجة الرابعة:

-التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة،

-التسريح".

4- العقوبات التأديبية الموازية للأخطاء المهنية على سبيل الحصر وصنفها بشكل متدرج حسب جسامة الخطأ المرتكب، والقواعد المنظمة لتطبيقها،وقد تناولها الأمر 03-06 في الفصل الثاني المعنون العقوبات التأديبية من الباب السابع في نص المواد من 163- إلى 175.

الفرع الثاني: تحديد السلطة التأديبية:

السلطة التأديبية هي الجهة أو الشخص الذي يخول له القانون صلاحية ممارسة وظيفة التأديب من خلال توقيع الجزاء التأديبي على من تثبت مسؤوليته في ارتكاب الخطأ. فلا احد يمكن له توقيع العقوبات التأديبية إلا الجهة التي عينها المشرع و لا يجوز لهذه السلطة أن تفوض أيا من اختصاصاتها أو يحل محلها أي شخص آخر إلا في الحدود التي رسمها القانون¹.

و تختلف السلطة التأديبية باختلاف الأنظمة التأديبية ،حيث يعرف العالم ثلاث اتجاهات أو أنظمة تأديبية في مجال الوظيفة العامة، كل له خصائصه وطابعه مميز لسلطة التأديب، وتتجسد هذه الأنظمة في النظام الرئاسي ،والنظام القضائي، والنظام شبه القضائي².

¹ - سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العام في الجزائر، مرجع سابق، ص 92.

² - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص333.

أولاً: النظام الرئاسي:

يقوم النظام الرئاسي للتأديب على إعطاء الرئيس الإداري وحده سلطة التأديب بغض النظر ما إذا كانت المخالفة جسيمة أو بسيطة، ويستند هذا الرأي إلى عدة حجج:

- الإدارة هي صاحبة السلطة في تكييف الخطأ التأديبي.
- انتزاع سلطة التأديب من الرئيس الإداري يؤدي إلى فقدان هيئته، ما يؤدي إلى انتشار الفوضى في الوظيفة.¹
- سرعة الحسم في المسائل التأديبية.

ثانياً: النظام القضائي:

يقوم هذا النظام على أن سلطة تأديب الموظفين تعقد لاختصاص القضاء، فله كامل السلطة في تحديد المخالفات التأديبية واختيار العقوبة المناسبة، بإصدار أحكام قضائية تأديبية تأسيساً بالأسباب التالية²:

- النظام القضائي يكفل حماية أكبر للموظف من تعسف الإدارة.
- يجنب هذا النظام الرؤساء الإداريين التورط في المشاكل مع مروّوسيه.

ثالثاً: النظام الشبه القضائي :

يقوم هذا النظام بتوفير الضمانات الكافية للمروّوسين في مواجهة السلطة التأديبية فهذه الأخيرة تنفرد في تحديد المخالفة التأديبية، لكن توقيع العقوبة يتطلب منها إشراك هيئات في توقيع الجزاءات التأديبية قصد توفير بعض الضمانات لحقوق الموظفين.

رابعاً: موقف المشرع الجزائري:

تبني المشرع الجزائري، النظام الشبه قضائي في تحديد السلطة التأديبية المختصة، بناء على أسس ومبررات تستهدف تحقيق التوازن والتوافق، بين مقتضيات فكرة السلطة الرئاسية من

¹ - سلّماني منير، مرجع سابق، ص 32.

² - كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 136.

جهة ومتطلبات العدالة من جهة مقابلة، هاته الأخيرة التي تتطلب توفير ضمانات للموظفين أثناء مباشرة ممارسة هذه السلطة.¹

إذ تحتكر السلطة الرئاسية الإدارية بصورة انفرادية بتوقيع العقوبات من الدرجة الأولى والثانية، وهو ما نصت المادة 165 الفقرة الأولى من الأمر 03-06 على: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني". بينما تتمتع بسلطة توقيع العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة، لكن بعد استشارة وأخذ الرأي الملزم للجنة المتساوية الأعضاء، حيث نصت المادة 165 الفقرة الثانية من الأمر 03-06 على: "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمعة كمجلس تأديبي".

الفرع الثالث: حدود سلطة التأديب:

ورغم تبني المشرع الجزائري النظام الشبه قضائي في تحديد السلطة التأديبية المختصة، الذي يستهدف تحقيق التوازن والتوافق بين مقتضيات فكرة السلطة الرئاسية ومتطلبات العدالة كما سبق ذكره، إلا أنه منح للسلطة الرئاسية اختصاصا تقديريا واسعا في تكييف وتفسير الأخطاء المهنية، حيث أضفى عليها الصفة الشبه تشريعية في وصف الأخطاء كلما دعت الحاجة إلى ذلك²، وهو ما جاءت به المادة 182 من الأمر 03-06 التي نصت على: "توضح القوانين الأساسية الخاصة، كلما دعت الحاجة إلى ذلك، وتبعا لخصوصيات بعض الأسلاك، مختلف الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المواد 178 إلى 181 أعلاه".

وقد لجأ المشرع لمنح السلطة الرئاسية لهذا الدور المكمل في التشريع لعدة اعتبارات، أهمها قصور النصوص القانونية والتنظيمية على حصر وتحديد الأخطاء المهنية من جهة، الأمر الذي أدى إلى عمومية هاته النصوص وغموضها من جهة أخرى، ومع هذا فسلطة تسليط العقوبة تبقى مقيدة بمبدأ المشروعية.³

¹ - سليم جديدي، مرجع سابق، ص 75.

² - بوادي مصطفى، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013-2014، ص 21.

³ - سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العام في الجزائر، مرجع سابق، ص 99.

المطلب الثاني سلطة إنهاء الخدمة:

يتواجد الموظف العام في وضعية قانونية تنظيمية مع الإدارة، وهي في نفس الوقت ليست علاقة أبدية تنتهي العلاقة الوظيفية بعدة طرق ولعدة أسباب فقد تنتهي طبيعياً أو بحكم القانون أو كنتيجة لارتكاب خطأ تأديبي، وسنتناول في المطلب أساساً، الأسباب الإدارية التي تعود سلطة تجسيدها للإدارة وهي حالات إنهاء الخدمة الخارجة عن إرادة الموظف وإنما يتم إقرارها في حدود الحالات القانون، وهما حالة التسريح أو الفصل الإداري، وحالة العزل.

الفرع الأول: التسريح:

يعد الفصل الإداري سبباً لانتهاء علاقة الموظف المروّس بالهيئة المستخدمة، دون أن يكون قد ارتكب بالضرورة خطأ تأديبياً¹، نظراً لحلول ظرف طارئ معين يتعارض وحسن سير الوظيفة الإدارية بكفاية وفعالية، وقد نص المشرع الجزائري على غرار باقي التشريعات على أسباب إنهاء الخدمة في المادة 216 من الأمر 06-03، على أنه ينتج انتهاء للخدمة التام والذي يؤدي إلى فقدان صفة الموظف عند:

- فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها،
- فقدان الحقوق المدنية،
- الاستقالة المقبولة بصفة قانونية،
- العزل،
- التسريح،
- الإحالة على التقاعد،
- الوفاة.

أولاً: إنهاء الخدمة بإرادة السلطة الرئاسية المنفردة:

إنهاء الخدمة أو الفصل الإداري، هي سلطة تثبت للسلطة الإدارية المختصة عندما يقتضي الأمر ذلك دون أن يرتكب الموظف المفصول خطأ يستوجب توقيع عقوبات تأديبية

¹ - سليم جديدي، مرجع سابق، ص 85.

عليه،¹ لذلك وصف بالفصل الإداري غير التأديبي أو التسريح الإداري حسب اصطلاح المشرع الجزائري، كما في نص المادة 85 من الأمر 03-06 .

تعتبر سلطة الفصل الإداري، سلطة أصيلة تضطلع بها السلطة الإدارية المختصة وفقا لمتطلبات الوظيفة الإدارية وحسن سير المرافق العامة لتحقيق المصلحة العامة، وفقا لمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية، نظرا لكون السلطة الإدارية هي المسؤولة عن تسيير المرافق العامة والمصالح الإدارية والوقوف على ضمان حسن قيامها بالوظائف المنوطة بها، مراعاة لملاءمتها للظروف والمستجدات والتكيف معها فإنه من المنطق حيازتها لسلطة فصل الموظفين أو تسريحهم إداريا إذا اقتضت الظروف والأحوال ذلك، باعتبار عدم صلاحيتهم أو لأن شغلهم لتلك المناصب الوظيفية يخل بشكل أو بآخر بفعالية العمل الإداري ويحسن سير الوظيفة وتحقيق أهدافها.

ثانيا: الفصل الإداري بسبب عدم الكفاءة المهنية: وهو السبب الذي أشارت إليه المادة 85 من الأمر 03-06، والمادة 25 من المرسوم التنفيذي 17-322، على :

- "بعد انتهاء مدة التربص المنصوص عليها في المادة 84 أعلاه يتم:
- إما ترسيم المتربص في رتبته،
- وإما إخضاع المتربص لفترة تربص آخر لنفس المدة ولمرة واحدة فقط،
- وإما تسريح المتربص دون إشعار مسبق أو تعويض."

ثالثا: الفصل الإداري بسبب إلغاء المناصب الوظيفية :

لم يصدر المشرع الجزائري في قانون الوظيفة العمومية ، أية نصوص قانونية تتضمن الإبعاد وإلغاء الوظيفة العمومية، حتى لا يكون مسلكه متناقضا مع روح النظام الاجتماعي الذي يكفل أحقية العمل لكل مواطن جزائري²، وهذا ما أكدته نص المادة 17 من المرسوم 59-85 على أنه: "يتمتع الموظفون بضمان الاستقرار والأمن في وظيفتهم ."

¹ - قوسم الحاج غوثي، مبدأ التناسب بين الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه ،دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد ،تلمسان ،2011-2012، ص 71.

² - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 399.

جدير بالذكر أن المشرع الجزائري، نص على إلغاء الوظائف العليا وهذا لأسباب واعتبارات سياسية، بحيث تُشكل المعيار الأساسي والضابط الذي يحكم هذه الوظائف¹، لذلك يتم تسريح الإطارات العليا بذات الوسيلة التي يتم فيها تعيينهم، وقد نصت المادة 27 من المرسوم 90-226، المتضمن الشروط النوعية الإضافية لبعض الوظائف على أن: "تنتهي مهام أي عامل يمارس وظيفة عليا بإحدى الطريقتين الآتيتين:

1- بمبادرة من السلطة المخولة صلاحية التعيين.

2- بطلب من المعني².

علاوة على ذلك نص المشرع الجزائري على إلغاء الوظائف العليا في المادة 37 من المرسوم رقم 85/214 المؤرخ في 20 أوت 1985 قائلا: "...إذا أُلغيت الوظائف السامية، التي كان يشغلها أحد العمال أو حذف الهيكل الذي كان يعمل فيه³... بالتالي فإن هامش السلطة التقديرية الذي تتمتع به الإدارة في التسريح الإداري للموظفين السامين بسبب إلغاء الوظيفة أو تعديلها، ما هو إلا مظهر من مظاهر السلطة الرئاسية الذي بموجبه تتخذ الحكومة قرار نهاية مهام هذه الفئة من الموظفين دون أن يرتكبوا أي خطأ لهدف تحقيق المصلحة العامة التي يقتضيها المرفق العام، من ثم يجب على الدولة ومؤسساتها أن تُراعي في ذلك القوانين والتنظيمات المعمول بها في هذا المجال، ناهيك على احتفاظ الموظفين السامين برتبتهم الأصلية ولو كان زائدا على العدد، مثال ذلك التخفيض من عدد المصالح الوزارية.

الفرع الثاني: العزل:

يعد العزل أخطر إجراء إداري يتعرض له الموظف خلال حياته الوظيفية، وهذا الإجراء أقره المشرع من أجل مواجهة حالات إهمال المنصب في الوظيفة العمومية.

¹ - سليم جديدي، مرجع سابق، ص 88.

² - المادة 27، من المرسوم التنفيذي، رقم 90-226، المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج ر، 31، الصادرة في: 31 جويلية 1990.

³ - المادة 37، من المرسوم رقم 85-214، المؤرخ في 20 أوت 1985، المتضمن حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الحزب والدولة وواجباتهم، ج ر عدد 35، الصادرة في: 21 أوت 1985.

أولاً: تعريف العزل:

لم يعرف المشرع الجزائري في قانون الوظيفة العامة العزل إنما حدد الأسباب التي تؤدي إلى قيامه وإقراره وقيامه، غير أنه ومن خلال المادة 03 من المرسوم التنفيذي 321-17 المؤرخ في 02 نوفمبر 2017، المحدد لكيفيات العزل بسبب إهمال المنصب، فقد عرف العزل بسبب إهمال المنصب دون مبرر مقبول على أنه: " إجراء إداري يتخذ بموجب قرار معطل من السلطة التي لها صلاحيات التعيين بعد الإعذار بغض النظر عن الضمانات التأديبية¹."

أما في الفقه فقد تعددت الآراء الفقهية في تحديد مفهوم العزل نذكر منها:

عرفه الدكتور عمار عوابدي بأنه: "سلطة مقررّة للسلطة الإدارية المختصة لممارستها عندما تقدر وتقتنع بذلك، دون أن يكون العامل المفصول قد ارتكب مخالفات تأديبية"².

ويعرفه هاشمي خرفي بأنه: "جزاء تأديبي قد يتخذ صورتين تختلفان في ظروف تحققهما والآثار المترتبة عن كل واحد منهما، على أن هذه الصور تتمثل في ما يلي:

- الصورة الأولى: منصوص عليها في المادة 163 من الأمر رقم 06-03 فهي عقوبة من الدرجة الرابعة قد تسلط على مرتكب أحد الأخطاء المهنية الواردة على وجه الخصوص في المادة 181 من نفس الأمر.

- الصورة الثانية: التي قد يتخذها العزل فهي نتيجة تغيب الموظف لمدة 15 يوم متتالية على الأقل دون مبرر مقبول، فالسلطة التي لها صلاحيات التعيين لها صلاحيات إجراء العزل بسبب إهمال المنصب بعد الإعذار. ولا تلتزم في هذه الحالة باحترام أي إجراء تأديبي قبل اتخاذ قرار العزل"³.

نصت المادة 184 من الأمر 06-03 أنه: " إذا تغيب الموظف لمدة خمسة عشر (15) يوما متتالية على الأقل، دون مبرر مقبول، تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب، بعد الإعذار، وفق كيفيات تحدد عن طريق التنظيم."

¹ - المرسوم التنفيذي 321-17 المؤرخ في 02 نوفمبر 2017، المحدد لكيفيات العزل بسبب إهمال المنصب

² - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 338.

³ - هاشمي خرفي، مرجع سابق، ص 222، 223

ثانيا: إجراءات العزل:

تطبيقا لأحكام المادة 184 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، أصدر المرسوم التنفيذي 17-321 المؤرخ في 02 نوفمبر 2017 السالف الذكر، والذي حدد كيفية اتخاذ قرار العزل بسبب إهمال المنصب، والتي يمكن تلخيصها فيما يلي :

1- معاينة غياب الموظف عن منصب عمله.

2- توجيه أول إعدار للموظف: بمرور يومي عمل¹ من غيابه، توجه الإدارة إعدار أول للموظف المتغيب على آخر عنوان مسجل في ملفه الإداري، تلزمه من خلاله بالالتحاق بمنصب عمله تحت طائلة تعرضه لإجراءات العزل بسبب إهمال المنصب في حالة عدم الاستجابة، تطبيقا لأحكام الفقرة 01 من المادة 05 من المرسوم التنفيذي 17-321 المؤرخ في 02 نوفمبر 2017 السالف الذكر.

3- توجيه إعدار ثان: تقوم الإدارة في مرحلة ثانية، بتوجيه إعدار ثان بانقضاء خمسة أيام عمل من تاريخ أول إعدار، مذكرة إياه بالنتائج المترتبة عن إخلاله بالتزاماته وإهماله لمنصب عمله.

ويكون تبليغ الإعدار يكون شخصيا وعن طريق رسالة موصى عليها مع إشعار بالاستلام، كما يمكن أن يكون التبليغ عن طريق المحضر القضائي أيضا.

4- توقيف راتب الموظف: وتلجأ الإدارة لهذا الإجراء بمجرد إرسالها للإعدار الثاني وعدم استجابة الموظف لذلك، لكون استحقاق الراتب يكون مقابل عمل مؤدى

5- تحرير قرار العزل: بمرور 15 يوما متتالية، وبعد إعداره لمرتين، تقوم سلطة التعيين والتسيير الإداري، بتحرير مشروع قرار العزل المسبب والذي يسري مفعوله وفقا من أول يوم غياب .

وبذلك يصبح قرار إداري نهائي، ويبلغ في أجل 10 أيام لمصالح الوظيفة العمومية المختصة من أجل القيام بالرقابة البعدية المنوطة بها.

¹ - يوم عمل، يقصد به اليوم الذي تشتغل فيه الإدارة فعلا، ويستثنى من احتساب أيام عمل، أيام الراحة الأسبوعية الجمعة والسبت وكذا أيام الأعياد الرسمية الوطنية والدينية.

6- تبليغ الموظف بقرار العزل: تقوم الإدارة في أجل لا يتجاوز 08 أيام بتبليغ الموظف بقرار العزل بسبب إهمال المنصب، على أن يتضمن التبليغ وجوبا ملاحظة تعلم الموظف المعني بإمكانية الطعن أمامها في أجل شهرين من تاريخ تبليغه، عملا بأحكام المادة 13 من نفس المرسوم.

و في الحالة التي يقدم فيها الموظف مبررا مقبولا وفقا لما بينته المادة 02 من المرسوم 17- 321، تقوم الإدارة بإحالة ملفه الإداري، على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، فإن وجدت أن مبررات الموظف مقنعة وتدخل في نطاق أحكام المادة 02 من مرسوم العزل، لا سيما الحالتين الأولى والثانية المتعلقة بالكوارث الطبيعية، أو العجز البدني الناتج عن مرض أو حادث خطير، فصلت هذه الأخيرة لصالحه بإعادة إدماجه وبالتالي إلغاء قرار العزل دون أثر مالي رجعي وفقا لأحكام المادة 14 من نفس المرسوم. أما في حالة المبرر المنصوص عليه في الفقرة 03 من المادة 02 والمتعلق بالمتابعات الجزائية التي لا تسمح للمعني بالالتحاق بمنصب عمله، فإن الإدارة تنتظر في طبيعة الفعل الذي توبع به الموظف، فإن كان يمس بالوظيفة العمومية أو بكرامة الوظيفة العمومية، فإنها تحيل ملف الإداري على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء باعتبارها لجنة تأديب لاتخاذ العقوبة التي تتناسب مع طبيعة الجرم المقترف من طرف الموظف، وغالبا ما تكون هذه العقوبة هي التسريح، أما إذا كانت المتابعة الجزائية بسبب لا يمس بالوظيفة العمومية، فإن الإدارة تحيل ملفه على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء كلجنة تأديب، لتتخذ عقوبة تتناسب مع الجرم المقترف إلغاء قرار العزل مع عادة إدماجه دون أثر مالي رجعي.¹

¹ - طاهر بوشيب، العزل من الوظيفة العمومية في القانون الجزائري، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، مخبر البحث حقوق وحرريات، مجلة آفاق علمية، المجلد: 13، العدد 01، 2021، ص 440، 459

خلاصة الفصل الأول:

لقد خول القانون للرئيس الإداري جملة من السلطات والصلاحيات تمارس على أشخاص المرؤوسين التابعين له ، قد تحدث تأثيرا ومساسا بمراكزهم القانونية، وتمارس هذه الصلاحيات بمقتضى السلطة الرئاسية، فهي نوع من الاختصاص لضمان حسن سير الوظيفة الإدارية، 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 لمؤوسيه وتوزيعهم على الوحدات الإدارية، و نقلهم وترقيتهم إلى غاية سلطة تأديبهم وإنهاء مهامهم.

فسلطة التعيين يمارسها الرئيس الإداري بناء على قوانين محددة سلفا، من سلطة إصدار قرار التعيين حالة ما توفرت الشروط، كما له سلطة ترقية مرؤوسيه أثناء مسارهم المهني، فهي من جهة حق من حقوق الموظف بموجب القوانين والتنظيمات، ومن جهة أخرى فهي تخضع للسلطة التقديرية للسلطة الإدارية الرئاسية .

أما في ما يخص سلطة التأديب فلا يمكن تطبيقها على إطلاقها فهي خاضعة لمبدأ المشروعية ومبدأ تناسب الخطأ العقوبة.

وعموما تمارس السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس ضمن الحدود التي تحددها القوانين والأنظمة.

الفصل الثاني

سلطات الرئيس على أعمال

المروءوس

إضافة إلى ما يتمتع به الرئيس الإداري من سلطة علي شخص مرؤوسيه، يملك أيضا سلطة أخرى على أعمالهم وهذه السلطة لها جانبان أو وجهان، وهما الجانب الأول: سلطة الرئيس في توجيه مرؤوسيه بإصدار أوامر وتوجيهات عن طريق التعليمات وهو ما سنتعرض له في المبحث الأول تحت عنوان سلطه الإشراف والتوجيه، أما الجانب الثاني فيتمثل في سلطه الرقابة والتعقيب على تنفيذ أعمالهم وهو ما سنتناوله في المبحث الثاني تحت عنوان سلطه الرقابة والتعقيب.

المبحث الأول: سلطه الإشراف والتوجيه.

الرئيس الإداري يمتلك سلطه التنظيم الداخلي لإدارته إذ تمنحه هذه السلطة الرئاسية الحق في أن يحدد لمرؤوسيه كيفية أداء الخدمة في المرفق، كيفية قيامهم باختصاصاتهم، وله في ذلك الحق في اتخاذ كافة القرارات اللازمة لتنظيم وتوزيع العمل والاختصاصات والصلاحيات الوظيفية على مرؤوسيه و توجيه التعليمات والأوامر الرئاسية التي تبين كيفية تطبيق هذا القانون أو ذاك، سواء في موضوع محدد بذاته أو بشكل عام ينطبق على سائر الموضوعات¹.

إن سلطة الأمر والتوجيه للمرؤوسين اقراها القانون للرئيس الإداري من اجل ضمان حسن سير الجهاز الإداري، حيث تعتبر هذه الصلاحية من أهم مميزات السلطة الرئاسية كون أن إصدار الأوامر عمل قيادي له أهميه كبرى في تسيير وتحسين النشاط الإداري.²

وسنتعرض في دراستنا لسلطة الإشراف والتوجيه لمطلبين، المطلب الأول لماهية سلطة الإشراف و التوجيه، والثاني للطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية.

المطلب الأول: ماهية سلطة الإشراف والتوجيه.

حتى نحدد ماهية الأوامر الرئاسية، يتحتم علينا تقديم تعريف لها ثم التعرض إلى أنواعها أو مظاهرها

¹ - مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 109.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر النشر و التوزيع، ط 2، الجزائر، 2007، ص 160.

الفرع الأول: تعريف سلطة الإشراف والتوجيه:

التشريعات كعادتها لم تقدم تعريفا للأوامر الرئاسية، وتركت هذه المهمة إلى الفقه باعتباره صاحب الاختصاص في هذا المجال وعلى خطى باقي التشريعات لم يقدم التشريع الجزائري تعريفا للأوامر الرئاسية.

الأمر لغة يعرف على أنه طلب فعل شيء، تنفيذ عمل على وجه الإلزام، كما يعرف على أنه طلب الفعل على سبيل الاستعلاء.

وفي الاصطلاح هو كل إفصاح من جانب الإدارة العامة يصدر صراحة أو ضمنا من إدارة هذه المصلحة في قيامها بأداء وظائفها المقررة لها قانونا في حدود المجال الإداري ويقصد منه أحداث اثر قانوني.

أما الفقه فقد استعمل لها عدة مصطلحات، منها الأوامر الرئاسية، والتعليمات الرئاسية والتنظيم الداخلي، والأعمال الإدارية التنظيمية الداخلية، وقد وردة عدة تعريفات نذكر منها تعريف الدكتور عمار عوابدي بأنها: "عملية إدارية تتحقق عن طريق التدخل الدائم والمطرد لمراقبه وملاحظه أعمال العاملين المرؤوسين من قبل رؤسائهم الإداريين، وتوجيه جهودهم ودفعهم نحو التزام الأساليب الصحيحة، علميا وفنيا وقانونيا وملائمة ذلك لتحقيق أهداف العمل الإداري".¹

أما الدكتور محمد سليمان الطماوي فعرفها بأنها: "نشاط الرئيس الإداري المستمر والمتعلق بإصدار الأوامر اللازمة لتنفيذ المهمة الإدارية، ومتابعه تلك الأوامر للتأكد من أنها تنفذ على الوجه المطلوب".²

أما الأستاذ رشيد خلوفي فقد جاء تعريفه كالآتي: "إن الأعمال التنظيمية الداخلية تتعلق أساسا بالتعليمات والمنشورات، والتي تهدف إلى التسيير الداخلي للإدارة ومرافقها، كما تهدف إلى تفسير بعض النصوص القانونية العامة".³

¹-عمار عوابدي، مرجع سابق. ص 415.

²-سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 71.

³-رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، 2006، ص 37.

كما تعرف سلطة الإشراف والتوجيه على أنها ما يصدره الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه من تعليمات وأوامر ومنشورات بهدف إرشادهم ومساعدتهم على اتخاذ الإجراءات والتصرفات اللازمة لحسن تطبيق القوانين و الأنظمة، لضمان حسن سير العمل داخل الجهاز الإداري كما تشمل أحيانا التصرفات غير المعدة لإحداث آثار قانونية، ويقصد بها إعلان وجهه نظر السلطة الرئاسية في سوره آراء ونوايا ومقاصد أو رغبات أو توجيهات.¹

من خلال ما تعرضنا له سابقا لتعريفات التي قدمها فقهاء القانون لسلطه الإشراف والتوجيه نلاحظ أنها جميعها تشترك في:

- إجراءات داخلية داخل جهاز إداري تتعلق بالعلاقات الداخلية بين عمال الإدارة الرئيس والمرؤوس ولا تخاطب غيرهم.

- إجراءات تقديرية حيث أن الرئيس الإداري له سلطة تقديرية واسعة في إسداء جميع الأوامر والتعليمات لموظفيه التي يرى أنها ضرورية لحسن سير النشاط الإداري وتحقيق المصلحة العامة.

- ليس لها اثر قانوني حيث إن الرئيس الإداري عند قيامه بإسداء الأوامر الرئاسية، لتطبيق نص تشريعي أو تنظيمي يعتبر عمل توضيحي غير قابل للرقابة القضائية.²

الفرع الثاني: أنواع سلطة الإشراف و التوجيه وشروط صحتها

إن سلطة الإشراف و التوجيه، التي يمارسها المسئول علي الموظفين التابعين لسلطته، لها أنواع و مظاهر ولها شروط، ندرجها فيما يلي:

أولاً: أنواع سلطة الإشراف و التوجيه.

تتخذ سلطة الإشراف والتوجيه عدة صور، وتتنوع تبعا لكل وظيفة أو المجال الذي تستخدم فيه أو السلطة التي تمارسها، و ندرجها كما يلي:

¹ - نواف كنعان ، القانون الإداري، الكتاب الإداري، مرجع سابق، ص184.

² - عاصم أحمد عجيل، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، إداريا- تأديبيا- جنائيا- مدنيا، عالم الكتب، الطبعة الخامسة، دار الكتاب الحديث، 2000، ص 162.

1- التعليمات الرئاسية:

التعليمات الرئاسية هي الأوامر التي يصدرها الرؤساء الإداريون لمرؤوسيهم، للقيام بواجباتهم المهنية على نحو أمثل، أو قصد توضيح أمر لا يراه المرؤوسين أثناء مباشرة مهامهم¹. ويمكن تقسيم هاته التعليمات إلى عدة أقسام:

- تعليمات شارحة : هي تصدر لإيضاح مسألة غامضة.
- تعليمات أمرة : يصدرها الرئيس حول قضية معينة لجعل طاعة المرؤوس أمر حتمي.
- تعليمات مقررة ومؤكدة : هي تأتي لكي يبين الرئيس ثباته على وجهه نظره، ويؤكد على بقاءه على نفس موقفه، بالرغم من الملاحظات المقدمة من طرف المرؤوسين.
- تعليمات ناصحة : هي ما يترك فيها للمرؤوس جانبا من التقدير².

2 - المنشورات أو الكتب الدورية أو النشرات المصلحية:

- هي الأوامر الرئاسية المكتوبة التي توجه إلى عموم المرؤوسين بصفه دوريه، وتختلف المنشورات عن التعليمات في عدة نقاط أبرزها:
- المنشورات لا تكون إلا أوامر مكتوبة خطية، أما التعليمات فيمكن أن تكون شفوية.
- طابع العمومية والدورية فالمنشورات توجه بصفة دورية إلى طائفة من الموظفين، وهو ما يميزها عن التعليمات.
- ويميز الدكتور فؤاد العطار المنشورات عن التعليمات بقوله: " التعليمات هي الأوامر التي تصدر إلى موظف معين شفوية أو مكتوبة بينما المنشورات تكون هي الأوامر التي توجه إلى طائفة من الموظفين في شكل مكتوب "³.
- ويقسمها الفقه والقضاء إلى نوعين:

¹-عاصم أحمد عجيلة، مرجع سابق، ص 11

²-مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 2002، ص 73.

³- عاصم أحمد عجيلة، مرجع سابق، ص 12

- المنشورات التفسيرية: وهي المنشورات التي تفسر وتوضح النصوص القانونية ولا تعدلها وبالتالي لا تحدث اثر قانوني.

- المنشورات التنظيمية: وهي المنشورات التي تكمل القواعد القانونية، وهي بالتالي تولد اثر قانوني وتكتسي صفة القرار الإداري، ويجوز رفع دعوى الإلغاء بشأنها.¹

3 - مذكرات الخدمة المرفقية:

هي الملاحظات الكتابية التي يوجهها الرؤساء الإداريون لمرؤوسيهم، تتضمن توجيهات لهم في أعمالهم وتصرفاتهم وكذا ما يقع منهم من أخطاء دون مشقة إقحامهم في المسؤولية التأديبية وهنا تكون للموظفين الحديثين العهد بالعمل.²

4 - الأعمال الداخلية النماذج :

وهي عبارة عن قيام السلطة الرئاسية لنماذج لقرارات إدارية أو تصرفات إدارية، كي يتبعها المرؤوسون في بعض التصرفات، والأعمال التي يباشرونها، على سبيل المثال اللوائح النموذجية، العقود، عده انظمه أخرى تحتاجها الإدارة في العمل، كما قد تكون هذه الأعمال النموذجية إلزامية، كما أنها تستخدم بالنسبة لعلاقات السلطة الرئاسية وعلاقة الوصاية الإدارية.³

5 - قرارات وزارية:

يمارس الوزير نوعين من السلطة فهو يصدر قرار سياسي بصفته عضو في الحكومة، و يصدر قرارات إدارية بصفته رئيس الجهاز التنفيذي الذي يمثل وزارته والقرارات الوزارية من أهم القرارات والأوامر الرئاسية التي يتلقاها الموظفون وذلك لسمو الوزراء في التدرج الإداري.⁴

¹ - رشيد خلوفي، ، مرجع سابق، ص 40

² - سليمان محمد الطماوي ، قضاء التأديب، الكتاب الثالث- الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص351.

³ - بوحميده عبد الله، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم عمل و اختصاص، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2013، ص205.

⁴ - احمد عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص 117.

والقرارات الوزارية تأخذ صورتين:

- قرارات فردية : تعد القرارات الفردية التي يمارسها الوزير، من اختصاصاته الأصلية في إصدار القرارات الفردية التنفيذية والتي تتضمن تطبيق القانون على الحالات الفردية وبعد في هذه الحالة السلطة الوحيدة التي تعتبر أهلا لممارسه الوظيفة التنفيذية .

- القرارات التنظيمية اللائحية : الوزير لا يتمتع بسلطة تنظيمية مستقلة في الأصل غير انه يساهم في تنفيذ وتطبيق أحكام المراسيم التنفيذية وهذا بموجب ما يصدره من قرارات تنظيمية تتصل بقطاع وزارته.¹

وللوزير من خلال هذه السلطة التأثير بالفعل على ممارسه المسؤولين لاختصاصاتهم بإصداره التعليمات الملزمة، بناء على ما يتمتع به من سلطه رئاسية، تستوجب الطاعة وتعلو على الأوامر والتعليمات الرئاسية الأخرى.²

ثانيا: شروط صحة سلطة الإشراف و التوجيه:

هناك عدة شروط يجب توفرها حتى تتحقق سلطة الإشراف و التوجيه، يمكن إجمالها في:

. يجب أن تكون الأوامر و التعليمات واضحة وكاملة.

. يجب أن يكون الهدف منها هو السير الحسن للجهاز الإداري.

. يجب أن تكون واضحة وغير منقوصة.

. يجب علي الرئيس أن لا يغفل مبدأ الحوار والتحفيز اتجاه مرؤوسيه.

. علي الرؤساء الإداريين التدريب الجيد والتكوين والاقتراب من المرؤوسين لأن استعمال هذه السلطة قد يحدث نتائج عكسية³.

¹- بوحميده عبد الله، مرجع سابق، ص 206

²- مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 76

³- رشيد خلوفي، مرجع سابق، ص 42

المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لسلطة التوجيه و الإشراف:

تكمن دراسة القيمة القانونية لسلطة الإشراف والتوجيه، في بحث مدى القوة الإلزامية التي تكتسبها في مواجهه المرووسين، أو بمعنى آخر معرفه ما إذا كانت هذه التعليمات والأوامر أعمالاً قانونية خالصة أي قرارات إدارية وبالتالي خضوعها للرقابة القضائية، والمتمثلة في دعوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية ودعوه تعويض أو أنها مجرد إجراءات تقوم بها السلطات الرئاسية لتنظيم العمل الإداري لا ترقى إلى حد القرار الإداري فهي تخرج عن نطاق الرقابة القضائية كما أن معرفه الطبيعة القانونية لهذه التعليمات والأوامر من شأنها تحديد مرتبتها في الهرم القانوني للدولة، وبالتالي مدى قوتها و إلزاميتها، بالنسبة للمرووسين.¹

الفرع الأول : التكيف القانوني لسلطة الإشراف والتوجيه:

الأوامر و التعليمات من الرؤساء الإداريون لمرووسيهم، أحدثت اختلاف كبير بين الفقه و القضاء في تكييفها هناك من يراها تحمل الصفة القانونية وهناك من يعترف لها نسبياً بذلك و جانب آخر يقر لها بالصفة القانونية الكاملة.

أولاً : رأي الفقه في تكييف سلطة الإشراف والتوجيه:

تتنازعت ثلاث نظريات رئيسيه حول التكيف القانوني للأوامر والتعليمات الرئاسية فهناك من نفى عنها الصفة القانونية والبعض الآخر اعترف لها نسبياً بذلك في حين جانب آخر اقر لها بالصفة القانونية الكاملة² وذلك كالآتي:

- **النظرية الأولى:** يعتبر من أنصار هذه النظرية العميد (DUGUIT) و (جيز) و الفقيه (هوريو) وهي تقوم على أساس أن كاهه أعمال الإدارة الداخلية وخاصة تعليمات الرؤساء الإداريين لا تعتبر قرارات إدارية وحجتهم في ذلك هي رابطة القانونية لابد أن تكون بوجود شخصين قانونيين ولما كان الإجراء داخلي ينصرف إلى التنظيم الداخلي للإدارة فهو إذا لا يمس مباشرة بالمركز القانوني للموظف من حيث التعديل أو الإلغاء أو الخلق، وبذلك فالأوامر

¹-عمار عوايدي، مرجع سابق، ص424.

²-عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 164.

والتعليمات الرئاسية هي مجرد إجراءات تنظيمية داخلية تتعلق أساسا بتفسير وتجسيد القواعد القانونية، لا يجوز الطعن فيها أمام القضاء لكنها تبقى ملزمة للمخاطبين بها¹.

- **النظرية الثانية:** من بين اكبر الفقهاء الموالين لهذه النظرية كري دمالبري وريفيرو وترتكز هذه النظرية على أساس أن إجراءات التنظيم الداخلي ليس لها قيمة قانونية إلا داخل الإدارة، أي في مواجهه المرووسين كل الأفراد هنا غير ملزمين بها لأنهم غير مخاطبين بها، ولا يمكن للإدارة الاحتجاج على أي شخص وهو الشيء الذي يؤكد الفقيه ريفيرو بقوله: " إن هذه التعليمات والإجراءات الداخلية لا يحتج بها على الأفراد العاديين لأنهم يجهلونهم ويجهلون محتواها و لا تهمهم وبالتالي لا يجوز لهم أن يطعنوا فيها بالإلغاء".²

- **النظرية الثالثة:** وهي النظرية الأقرب للصواب من سابقتها في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية لسائر الإجراءات، حيث انه لا يجب إقرار قاعدة عامه في تكييف الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي على أنها أعمال إدارية أي قرارات إدارية، أم لا إن ما ينبغي اعتماد أركان وشروط القرارات الإدارية كمييار للحكم عليها، حيث يتم تحليل وإسقاط الإجراء الذي اتخذته الإدارة بغض النظر عن اسمه، ثم البحث عما إذا كان يقتصر على مجرد التنظيم الداخلي للإدارة وفي هذه الحالات تكون تعليمات مفسره، أم انه تعدى ذلك وخلق تنظيمًا لائحية يمكن أن يؤثر على المراكز القانونية، للموظفين بأحكامه والأفراد المتعاملين مع الإدارة، وتكون حينئذ تعليمات لائحية وبالتالي تكتسي صفة القرار الإداري يجوز الطعن فيها أمام القضاء المختص من الموظفين والأفراد على السواء.³

ثانيا: رأي القضاء في تكييف سلطة الإشراف والتوجيه

للقضاء دور مهم في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية للتعليمات والأوامر الرئاسية، ففي بادئ الأمر كان مجلس الدولة الفرنسي ينظر إلى الأوامر والتعليمات الرئاسية الإدارية على أنها أعمال إدارية داخلية، الحياة الداخلية للجهاز الإداري، ثم تطورت نظريته بعد ذلك الذي انعكس على تطور موقفه حول تحديد الطبيعة القانونية، لهذه الأوامر وهو التمييز بين نوعين من

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري ص 113.

² عمار عوايدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 426.

³ سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري، قضاء التعويض و طرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي، مصر، 1977،

إجراءات التنظيم الداخلي للإدارة، الأوامر والتعليمات من جهة وإجراءات الضبط الداخلي للمرفق من جهة أخرى.

فيما يخص النوع الأول الأوامر والتعليمات فقد ميز مجلس الدولة الفرنسي بخصوصها بين نوعين من التعليمات تعليمات لائحية دورية تنظيمية في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، لها طبيعة قانونية وتكتسي صفة القرار الإداري، وبالتالي يجوز الطعن فيها بالإلغاء من قبل المرؤوسين، وحتى الأفراد¹. وتعليمات تفسيرية تعمل على تفسير القواعد والأحكام القانونية والتنظيمية العامة السابقة ومنه فإن القضاء الفرنسي لا يتعرف لها بالطبيعة القانونية لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء لأنها ليست بقرارات إدارية.

أما النوع الثاني هي إجراءات الضبط الداخلي للمرفق التي تعتبر مجموعته الإجراءات التي يتخذها الرؤساء الإداريون لتنظيم الجهاز الإداري في نطاق السلطة التقديرية، التي يتمتعون بها من أجل الاطلاع بمسؤولياتهم، في تنظيم وتسيير المرافق العامة بانتظام وباضطراد وكفاية، وقد كيفها القضاء الإداري الفرنسي على أنها مجرد إجراءات ضبط داخلي لا تحدث أية آثار قانونية، تمس المراكز القانونية للمرؤوسين بالتعديل أو الإلغاء أو الإنشاء ومن ثم لا تعد قرارات إدارية، ولا يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء².

إلا أن السياسة الحكيمة والمرنة لمجلس الدولة الفرنسي جعلته لا يقرر قاعدة عامه جامدة بخصوص تحديد الطبيعة القانونية لإجراءات الانضباط الداخلي للمرفق حيث يدرس ويفحص كل حالة على حدة بشأنها ما إذا كان الإجراء قد مس النظام القانوني المعني بالتعديل والإلغاء أم لا ويقرر وفقا لما يتوصل إليه بحثه هل يقبل دعوى الإلغاء ضد الإجراء أم لا ؟

سائر القضاء الجزائري في تكييفه للطبيعة القانونية للأوامر والمنشورات الرئاسية موقف القضاء الإداري الفرنسي وذلك من خلال التمييز بين نوعين من التعليمات تعليمات تفسيرية ليس لها آثار قانونية جديدة، وهو ما يعني عدم الطعن فيها بالإلغاء وتعليمات تنظيمية تحدث آثارا قانونية جديدة يجوز الطعن فيها بالإلغاء، قياسا التمييز الذي قام به القضاء الفرنسي بين منشورات تفسيرية لها آثار قانونية جديدة، وبالتالي لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء ومنشورات

¹ - عمار عوايدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 431.

² - محمود محمد حافظ، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1975، ص 152.

تنظيميه تحدث آثارا قانونيه جديدة، يجوز الطعن فيها بالإلغاء ظهر جليا من خلال قضيه الشركة الوطنية للمسامد والمطاحن والعجائن الغذائية والكسكسي، ضد الديوان الجزائري المهني للحبوب والتي تتلخص وقائعها في انه أصدر المدير العام لشركه (سامباك) منشورا متعلقا بكيفية استخراج السميد، فرفع الديوان الجزائري المهني للحبوب دعوى أمام الغرفة، الإدارية لمجلس قضاء الجزائر طلب فيها إلغاء المنشور، حيث ألغت هذه الأخيرة المنشور بتاريخ 25 ماي 1977 وبتاريخ 4 جويلية 1977، استأنفت شركة (سامباك) أمام الغرفة الإدارية للمحكمة العليا التي أصدرت في 8 مارس 1980، قرارا يلغي القرار الصادر من الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر، على أساس عدم احترام هذه الأخيرة لأحكام المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية، التي خولت للمحكمة العليا كدرجه قضائية أولى وأخيرة، صلاحية إلغاء القرارات الإدارية، جاء فيها: " حيث أن المدير العام لشركه (سامباك) لم يكتفي بتفسير النصوص بل أضاف قاعدة جديدة بواسطة القرار المطعون فيه عندئذ يكتسي هذا المنشور صيغة القرار التنظيمي".¹

الفرع الثاني: مدى طاعة المروؤوسين لسلطه الإشراف والتوجيه:

إن طاعة الموظف المروؤوس لرئيسه من أهم الواجبات الوظيفية وهي تطبيق التعليمات الصادرة عن الرئيس، غير أننا هنا يمكننا أن نتساءل هل المروؤوس يطيع كل الأوامر والتعليمات الصادرة إليه من رئيسه، أم أن هناك حدود لذلك ؟.

حتى نتمكن من الإجابة عن هذا التساؤل علينا ان نميز بين الأوامر المشروعة والأوامر غير المشروعة.

أولا: مدى التزام المروؤوس بطاعة أوامر الرئيس المشروعة: هناك إجماع لدى الفقهاء والقضاة والتشريعات، على أن الموظف المروؤوس يلتزم ويطيع وينفذ أوامر وتعليمات رئيسه المشروعة لسببين هما :

- واجب احترام القانون وواجب الطاعة، وأي مروؤوس لا ينفذ هذه الأوامر يشكل أو يعتبر خطأ إداري تأديبي، إذا فالموظف لا يؤدي عمله وفقا للقوانين واللوائح والقرارات فحسب، بل وفقا

¹ - رشيد خلوفي، مرجع سابق، ص 364

لما يحدده له رؤسائه، إذ لو ترك للموظف اختيار ما يشاء من أعمال يرتاح إليها ويرفض أعمالاً أخرى لأختل النظام وتعرضت المصلحة العامة للخطر.

ومن هذا المنطلق يقع على الموظف واجب طاعة وتنفيذ أوامر وتعليمات رئيسه المشروعة لأن واجب طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس ليست مطلقة بل يمكن للموظف أن يبدي رأيه و ملاحظاته في مجال وظيفته، وله حق مناقشة رئيسه الإداري في الأوامر والنواهي والتوجيهات في حدود اللياقة والأدب، ولكن وباعتبار هذه الأوامر مشروعة، يتعين على الموظف تنفيذها إذ أن مخالفتها يقيم بلا شك المسؤولية الشخصية للموظف¹.

إذا كانت الأوامر الصادرة عن الرئيس غير مشروع فهل الموظف المرؤوس ملزم بتنفيذ هذه الأوامر وهل يعتبر بالتالي الخطأ الناتج عن تنفيذ وعدم تنفيذ هذه الأوامر خطأ شخصي أو خطأ مرفقي؟ حتى نتمكن من الإجابة على هذا التساؤل علينا أن نتعرض إلى الآراء الفقهية الصادرة في هذا الصدد أي الموقف الفقهي، والموقف القضائي.

أولاً: الموقف الفقهي و الآراء الفقهية: هناك ثلاث نظريات فقيه عالجت هذا الموضوع:

- **نظريه المشروعية** وبتأسيسها الفقيه دوجي وفالين يرى الفقيه دوجي بأن رجل الإدارة المرؤوس عندما يجد نفسه في موقف الخيار بين تطبيق أوامر الرئيس غير المشروع، وتطبيق القانون يجب عليه احترام أولوية تطبيق القانون، وبالتالي يرفض طاعة أوامر الرئيس غير المشروعة وإذا ما نفذها يعد مرتكباً لخطأ شخصي يعقد مسؤوليته الشخصية ويستتثي دوجي الجنود من أولوية احترام القانون على أوامر المرؤوس الغير المشروعة إذ يجب على الجنود حسب طاعة الأوامر والتوجيهات والتعليمات العسكرية، الصادرة إليهم وتنفيذها دون مناقشة أو بحث مدى مشروعيتها، لان الجندي حسب دوجي هو آلة للإكراه محرومة من حرية التفكير². وهو ما توجه إليه الفقيه فالين الذي يقر بان الرئيس الإداري يجب أن يمارس سلطه الإشراف والتوجيه وإصدار الأوامر في حدود وضوابط يقرها القانون ونطاق المشروعية وليس من واجب المرؤوس أن يفحص ويتحقق من مدى مشروعيه أوامر الرئيس فلا ينصب نفسه قاضياً .

¹ - قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرني، الجزائر، 2001، ص 117.

² - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 210.

- **نظرية الطاعة المطلقة** (هوريوبارتمى) حسب هويو على المرؤوس تنفيذ أوامر رئيسه مشروعة كانت أم غير مشروعة، وليس له الحق في ان يناقشها ، وحجتهم هي أن إعطاء المرؤوسين حق تحليل و فحص الأوامر الصادرة من رؤسائهم يؤدي إلي تعطيل الوظيفة الإدارية، وبالتالي المصلحة العامة.

- **النظرية التوفيقية أو المختلطة:** حاول أصحاب هذه النظرية التوفيق بين اعتبارات النظام والمشروعية، فهي لا تجعل الموظف يمتنع عن تنفيذ أوامر رئيسه غير المشروعة، وفي نفس الوقت لا تشجعه على تنفيذها دون تمحيص ، كأن يكون الأمر فيه مخالفة وتروى، ويمتنع عن تنفيذها إذا كان وجه عدم المشروعية فيها ظاهراً صريحة للقانون، وحسب هذا الرأي لا يطيع المرؤوس أوامر الرئيس طاعة عمياء ومطلقة ويتحول على إثرها إلى مجرد أداة محرومة من حرية التفكير الفقيه لبند يرى أن واجب المرؤوس ينحصر في التثبت من ناحية المشروعية الشكلية فقط لأوامر الرئيس الصادرة إليه¹.

والرأي الراجح في الفقه يذهب إلى أن الموظف لا يمكن اعتباره آلة صماء يعمل على إطاعة وتنفيذ ما يصدر إليه من أوامر رؤسائه دون وعي أو تفكير، بما فيها تلك التي يظهر فيها عدم المشروعية واضحة، وفي ذات الوقت لا يمكنه أن يراجع أوامر رؤسائه، وينصب نفسه قاضياً يفحص مدى مشروعيتها، وان التوفيق بين هذين الاعتبارين يقتضي من الموظف أن يمتنع عن تنفيذ أمر رئيسه إذا كان مخالفاً للنظام العام أو الآداب العامة، أو كان يشكل جريمة أو مخالفاً للقانون بشكل واضح تماماً، بمعنى على الموظف إبداء رأيه في الأمور التي يراها مخالفة للقانون أمام رئيسه ويصر على تصحيحها وعدم تنفيذها وإلا عرض نفسه للمسؤولية².

ثانياً: موقف القضاء:

كان لحكم لونجور الشهير³ دور كبير في إرساء مجلس الدولة الفرنسي عده إحكام فيما يخص واجب طاعة المرؤوس لأوامر وتعليمات رئيسه حيث قرر أن القاعدة الأساسية هي أن المرؤوس يجب عليه طاعة أوامر رئيسه وان عدم الطاعة يعد خطأ تأديبياً يرتب مسؤولية المرؤوس التأديبية من قبل الإدارة، واجب طاعة الأوامر الرئاسية من طرف المرؤوس في

¹-عمار بوضياف، المرجع السابق،ص 163.

²-بوادي مصطفى، مرجع سابق ص 35.

³-عمار عوايدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الإدارية، مرجع سابق،ص465.

الأوامر الغير مشروعه لازم وحتمي ولا يسمح للمرؤوس إلا بالطاعة إلا إذا كان الأمر الرئاسي صدر من الرئيس إلى المرؤوس مشوبا بعدم المشروعية الظاهرة ويشكل بطبيعته خطرا جسيما يهدد المصلحة العامة ففي هذه الحالة رفض الطاعة ليس حق فحسب بل يعتبر المرؤوس مرتكب لخطا يسال عنه شخصا في حاله أطاعه ذلك الأمر، ويمكن أن يحاكم عليه جنائيا وهنا يمكننا حسب مجلس الدولة أن نقول إن عدم طاعة الأوامر الرئاسية، واجب متى توفرت في الأوامر شرطان وهما :

- الأمر مشوب بعيب عدم المشروعية الظاهرة لدرجه يمكن للمرؤوس إدراكها.
- أن يكون الأمر أيضا من شأنه أن يلحق ضررا بالمصلحة العامة.

ثالثا: موقف المشرع الجزائري:

بالنظر لنص المادة 129 من القانون المدني التي نصت على : " لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم" ¹. والمادة 47 والمادة 130 من الأمر 06-03.

يتضح لنا جليا أن المشرع الجزائري أكد على واجب طاعة أوامر الرئيس الإداري من طرف الموظفين المرؤوسين وهو بذلك يقر بأن المرؤوس ملزم بتنفيذ أوامر رئيسه متى كانت واجبه التنفيذ بمقتضى القانون وانطلاقا مما تفرضه مقتضيات حسن سير الوظيفة الإدارية ومبدأ السلمية التي تحكم التنظيم الإداري وإذا كانت الأوامر والتعليمات الصادرة عن الرئيس مخالفه للقانون فعلي المرؤوس أن ينبه رئيسه ويراجعه على تنفيذها ².

¹ - القانون رقم: 75-35 المؤرخ في: 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، ج ر، الصادرة بتاريخ: 30 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم بالقانون رقم: 07-05 المؤرخ في: 13 ماي 2007، ج ر، رقم: 13 الصادرة في: 13 ماي 2007.

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 48

المبحث الثاني : سلطة الرقابة و التعقيب.

سلطة الرقابة و التعقيب هي إحدى السلطات التي يمارسها الرؤساء الإداريون في جميع المنظمات، وفي كل المستويات الإدارية، بغرض التثبيت بما تم تنفيذه مطابق لما هو مخطط له.

وتعتبر وسيلة الرئيس الإداري في الرقابة على مرؤوسيه، عن طريق التقارير التي يقدمها الموظفين عن أعمالهم بصورة دورية، أو بواسطة التقارير التي يضعها المفتشون ويطلعون السلطة الرئاسية عليها، و قد يمارسها كذلك عن طريق الشكاوي التي يقدمها إليه الأفراد الذين أصابهم الضرر نتيجة تصرفات مرؤوسيه ¹.

حيث تتطوي على قياس نتائج أعمال المرؤوسين لمعرفة أماكن الانحرافات وتصحيح أخطائهم بغرض التأكد من أن الخطط المرسومة قد نفذت، وأن الأهداف الموضوعة قد حققت على أكمل وجه، ويتضح من ذلك بأن للرقابة علاقة وثيقة بمدى حسن سير المرفق العام.

المطلب الأول : الرقابة السابقة.

وتعرف كذلك بالرقابة الوقائية ، تهدف إلى ضمان حسم الأداء أو التأكد من الالتزام بنصوص القوانين والتعليمات في إصدار القرارات والإجراءات .

و تسبق هذه العملية مرحلة التنفيذ، وتتحصر في تدقيق الخطط والبرامج في مراحل إعدادها، لمنع حدوث الأخطاء .

وهي عبارة عن مجموعة من الأساليب والإجراءات التي يستخدمها الرئيس الإداري في تحديد واكتشاف أي عوامل قد تحد من نجاح العملية الإدارية، وبصورة مبكرة مما يؤدي إلى تجنب ظهور أية مشاكل ومراقبة أية تغييرات².

¹ - محمد الصغير بعلي، المرجع سابق، ص 52

² - حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 296

أو المقصود بالرقابة السابقة هو التدقيق والتفصيل في جودة وجدوى و نجاعة كل عمل إداري مقرر لوقت لاحق، ويستوجب لذلك تداخل وتضافر عديد العوامل المادية والبشرية والتقنية التي تساعد على بلورة رؤية واضحة وشاملة لمستقبل العمل الإداري المنشود.

كما تهدف إلى ترشيد القرارات وتنفيذها بصورة سليمة وفعالة ، أو بمعنى آخر هي رقابه يمارسها الرئيس الإداري على تصرفات مروؤوسيه قبل دخولها حيز التنفيذ، والتطبيق ومن أهم صورها التصديق والتعديل .

الفرع الأول: سلطه الإقرار والإجازة أو التصديق:

إن نفاذ و سريان مفعول تصرفات المروؤوسين، مرهون بالموافقة والمصادقة عليه من طرف الرئيس المختص، إذ لا تحدث هذه التصرفات أي اثار قانونيه ما لم يتم اقرارها من طرف الرئيس الإداري، أي انه بمقتضى هذه السلطة يبقى العمل والتصرف الذي قام به المروؤوس غير نافذ إلا إذا تم إقراره والموافقة عليه من طرف الرئيس الإداري المختص، سلطه الإجازة تأخذ صورتين وهما تصديق صريح وآخر ضمني ¹.

كما أنه يمثل رقابة سابقة على الأعمال، يعني ذلك حصول المروؤوس قبل مباشرته لأعماله وتصرفاته على الإذن أو التصريح اللازم لذلك.

أي أنه بمقتضى هذه السلطة يبقى العمل والتصرف الذي قام به المروؤوس غير منتج لأثره القانوني، إلا إذا تم إقراره والموافقة عليه من طرف الرئيس صراحة أو ضمنا .

. أولا: التصديق الصريح:

ولا يتحقق التصديق الصريح إلا إذا اشترط القانون الموافقة الصريحة على تصرف المروؤوس، سواء كانت كتابيه أو شفهيّة أو أي تصرف آخر يأتيه الرئيس يؤكد من خلاله موافقته وإقراره بكيفية واضحة وجليه ².

ومنه نستخلص أن التصديق الصريح يقره القانون لأعمال المروؤوس وتصرفاته ، بحيث لا تكون هذه الأعمال والتصرفات نافذة وجائزة إلا بعد المصادقة الصريحة، من قبل الرئيس

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ص 165

² قصير مزياياني فريدة، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص 125

الإداري ، في التصديق الصريح لا يمكن لسكوت الرئيس الإداري على أعمال المروؤوس ان يمنحها صيغه النفاذ والسريان النهائي، مهما طال الزمن .

. ثانيا: التصديق الضمني:

هو سكوت الرئيس الإداري على تصرفات المروؤوس في المدة القانونية التي منحها القانون للرئيس الإداري، في الاعتراض عن هذه التصرفات .

حيث يترتب على انقضاء هذه المدة الزمنية وفواتها من دون اعتراض الرئيس، على أعمال المروؤوس أن هذه الأخيرة تكون نافذة أثرها القانوني، على أساس أن الرئيس قد صادق عليها وأجازها، بشكل ضمني.¹

وهنا لابد أن نخرج على أن القانون يمكن أن يسحب صراحة آثار سريان ونفاذ تصرفات المروؤوس إلى تاريخ صدورها وليس من تاريخ انقضاء المدة الزمنية، لسكوت الرئيس.

وهنا يستفاد بمضي مدة محددة بالقانون دون صدور اعتراض من الرئيس على التصرف الصادر من المروؤوس².

الفرع الثاني: سلطه التعديل:

وهو فرض رقابة الرئيس على عمل المروؤوس بإجراء التغييرات الواجبة على عمله، ويتخذ التعديل عدة صور، كما يحتفظ الرئيس بالأعمال التي يقرها، مثل:

- بكامل العمل ويضيف إليه ما يراه مناسبا.
- يلغي جزءا ويعوضه بما يتلاءم والعمل الإداري.
- يلغي جزءا منه ويترك الباقي كحذف بعض بنود قرارا إداري.
- أي أن التعديل لا يكون كلياً و إلا أصبح إلغاء.

يخول القانون للرئيس تعديل أعمال المروؤوس، للحفاظ على مبدأ المشروعية، وتحقيق أكبر قدر ممكن من المصلحة العامة استنادا لمبدأ الملائمة.

¹ - عوابدي عمار ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 476.

² - عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق ، ص 81

يمنح القانون للرئيس الإداري سلطه تتمثل في تعديل وإجراء التغييرات والتحويلات اللازمة على عمل مروؤوسه لما يراه مناسباً ويحقق المصلحة العامة.¹

على الرئيس الإداري بحكم منصبه الإداري أن يكون أكثر دراية بالتصرفات المطابقة للقانون، وكذا التي تحقق المصلحة العامة لهذا منحتة النصوص القانونية، هذه السلطة التي تغيب عن المروؤوسين.²

وعلى هذا الأساس يحق للرئيس الإداري في إطار القانون أن يعدل في العناصر والمعطيات التي تكون فيها تصرفات المروؤوس، بالزيادة أو بالنقصان، لجعل هذه التصرفات أكثر صحة وسلامه ومطابقة مع القوانين، والتنظيمات والتعليمات الرئاسية المعمول بها، وأكثر ملائمة لمقتضيات حسن سير المرافق العامة، وتحقيقاً للمصلحة العامة.

وتكون هذه الممارسات التي يمارسها الرئيس الإداري لسلطه التعديل من خلال الرقابة الإدارية الرئاسية، إما بناء على تظلمات وشكاوى أو تلقائياً.³

المطلب الثاني : الرقابة اللاحقة.

الرقابة اللاحقة هي المقارنة بين المعايير الموضوعية سابقاً والنتائج والإنجازات الفعلية، والهدف من هذه الرقابة هو رصد الأخطاء، والسعي إلى علاجها بشكل فوري. تتمثل بالأساس في تقييم العمل الإداري في حد ذاته وبيان عيوبه ونقائصه لذلك يكون عاملاً أساسياً وفاعلاً في التأسيس لأعمال الإدارة اللاحقة.

وهي عملية تتم بعد التنفيذ لكل مرحلة من مراحل العمل، وتهدف إلى تقييم ما تم انجازه، والتعرف إلى الأخطاء – إن وجدت – وبيان الحلول المناسبة للتصحيح.

¹ – Marie Christine Rouault, droit administratif : la sources des droit administratif,

l organisation administrative, l activité administrative, le contrôle de l administration ,gualino editeur ,France,2005,p192.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 170

³ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري مرجع سابق، ص 58

وعليه فإن الرقابة اللاحقة، هي رقابة يقوم بها الرئيس الإداري بعد إنجاز العمل من طرف المرووسين ومقارنته و النتائج المحققة، ويحق لرئيس الإداري ، إذا لم تتحقق النتائج المرجوة، أن يستخدم سلطات سنوردها في الفروع القادمة ، وهي السحب و الإلغاء و الحلول.

الفرع الثالث: سلطة السحب.

تعدد التعريفات ومفاهيم سحب القرار الإداري، فقد عرف السحب على انه رجوع السلطة الإداري فيما أصدرته من قرارات، بحيث يزول القرار منذ صدوره ويعتبر كأنه لم يكن .

كما عرف كذلك على انه إنهاء الآثار القانونية للقرارات بأثر رجعي بالنسبة للماضي وللمستقبل، كأنها لم توجد إطلاقاً¹.

إذ يمكننا القول بأن سلطه السحب الرئاسي هي تجريد القرار الإداري من قوته القانونية بأثر رجعي بقرار صادر عن السلطة الإدارية المختصة، ويترتب عليه إنزال كافة آثار القرار في الماضي والمستقبل، أي اعتباره كأنه لم يكن .

لو تمعنا في تعريف سلطه السحب الرئاسي ندرك خطورة هذه السلطة على القرارات الإدارية، يتنازع في هذه السلطة مبدأ المشروعية الذي يفرض على الإدارة إنهاء القرار المعيب لعدم مشروعيته، ومبدأ الاستقرار في المعاملات الذي يفرض على الإدارة توفير الطمأنينة والاستقرار للمراكز القانونية من الاضطراب، وهو مبدأ بدوره يرتكز على مبدأين عدم رجعيه القرارات الإدارية، ومبدأ عدم المساس بالآثار الفردية للقرارات الإدارية .²

ونظرا لخطورة عمليه السحب الإداري للقرارات الإدارية على فكره استقرار المعاملات والأعمال الإدارية وفكره الحقوق الفردية المكتسبة، فإنها عمليه مقيدة بجملة من الشروط استنبطت من أحكام واجتهادات القضاء الإداري الفرنسي، وتتمثل هذه الشروط في:

-عدم مشروعيه القرار محل السحب عمليه سحب القرارات الإدارية تنصب على القرارات الغير مشروعه فقط، لان القرارات المشروعة تخلق حقوق ذاتيه مكتسبه لا يجوز المساس بها، ومن بين العيوب التي تجعل القرارات الإدارية قابله للسحب، عدم الاختصاص وغيرها .

¹ - عمار عوابدي، القرار الإداري، دراسة تشريعية، قضائية، فقهية، ط1، جسور لنشر و التوزيع، الجزائر، 2007، ص231.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص173.

إن قرارات و تصرفات المرسومين تحدث آثار قانونية و أخرى مادية ويجوز لسلطه الرئاسية سحب القرارات التي أحدثت أخطاء مادية غير مشروعه لا يمكن أن تؤسس إلى حق مكتسب أما القرارات المشروعة فهي تؤسس إلى حقوق مكتسبه لهذا نجد من الصعب أن تتم عملية السحب على قرارات مشروعه

- عملية السحب لا تتم إلا في الآجال القانونية، يعتبر ميعاد سحب القرارات الإدارية ذا أهميه بالغه في تحقيق التوازن بين الصالح العام وبين مصلحة الأفراد، حيث أن الصالح العام يقتضي تصحيح الأعمال غير المشروعة في كل وقت ودون قيد بينما مصلحة الأفراد تقتضي ثبات أوضاعهم التي أنشأتها تلك الأعمال .

القرارات الإدارية الغير مشروعه يجوز سحبها في أي وقت لأنها لا يمكن أن تولد حقوق ومراكز قانونية فريده مكتسبه، إلا أن القضاء قد توصل إلى قاعدة وجوب إجراء خلال مده زمنية قانونية مقدره بأربعة أشهر وهي في الأصل الآجال المقررة للطعن القضائي¹.
غير أن هناك استثناءات على هذه المدة القانونية، من ابرز هذه الاستثناءات:

- سحب القرارات التي لا تنشئ حقوقا أو مزايا للأفراد.
- سحب القرارات المعدومة.
- سحب القرارات الصادرة بناء على غش أو تدليس.

الفرع الثاني: سلطه الإلغاء:

الإلغاء هو احد صور انقضاء القرار الإداري بالطريق الإداري فاصله ويقصد بالإلغاء الإداري هو السبب من أسباب نهاية وانقضاء القرارات الإدارية، وهو إزالة آثار القرار الإداري بالنسبة للمستقبل دون الماضي من تاريخ الإلغاء².

ومنه فان الإلغاء الإداري يتم بإرادة السلطة الإدارية، ممكن أن تكون هذه السلطة الإدارية هي السلطة مصدره القرار، أو أنها السلطة الوصية التي أصدرت القرار الإداري محل الإلغاء، هي السلطة الرئاسية التي تعلم مباشرة السلطة المصدرة للقرار .

¹ - علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012 .

² - عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الاداري، مرجع سابق، ص151.

إذ انه بموجب فكره السلطة الرئاسية تتيح للرؤساء الإداريين سلطه إلغاء وإنهاء قرارات و أعمال المرؤوسين والقضاء عليها وعلى أثارها القانونية بأثر فوري، كلما تطلبت المصلحة العامة ما يعرف بمبدأ الملائمة، وكذا مبدأ المشروعية .

نستخلص من ما سبق أن السلطة الرئاسية لها الحق في إلغاء الأعمال والتصرفات الإدارية غير المشروعة والمشروعة في آن واحد والصادرة عن المرؤوسين غير أن هذه السلطة ليست مطلقة وهو ما سنوضحه كالتالي:

1-سلطة الرئيس في إلغاء اللوائح:

القاعدة العامة بالنسبة للقرارات الإدارية التنظيمية يجوز للسلطة الإدارية المختصة وقت إلغائها، وذلك كلما اقتضت المصلحة العامة، و ذلك نظرا لتضمنها قواعد عامه ومجرده¹.

وكون هذه القرارات لا تنشئ مراكز قانونيه ولا قواعد عامه ومجرده، ولا تنشئ حقوقا من مراكز قانونيه خاصة، يمكن أن يحتج بها على الإدارة، كل هذه الأسباب والعوامل التي تجيز إلغاء وتعديل اللوائح.

يعتبر القضاء الفرنسي، أن إلغاء اللائحة، قد لا يقف عند كونه حق للإدارة وإنما يمكن أن يتعدى ذلك ليشكل التزاما عليها، ليس فقط في حاله عدم المشروعية وإنما في حاله تغير بعض العناصر الواقعة التي قام عليها القرار الأول .

مما سبق نخلص إلى أن إلغاء القرارات الإدارية اللائحية من طرف السلطة الإدارية تخضع لثلاث مبادئ وهي:

- مبدأ المشروعية: ومعناه إلغاء القرارات الغير مشروعه.
- مبدأ الملاءمة: حتى وان كانت هذه القرارات مشروعه تلغيها الإدارة لجعلها أكثر ملائمة مع مقتضيات الصالح العام.
- الاختصاص: لا يمكن الإبطلاع بسلطة الإلغاء إلا من طرف السلطة التي أصدرت القرار أو سلطه أعلى منها².

¹- علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012 ..

²-محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، ص 57

2-سلطة الرئيس في إلغاء القرارات الفردية.

الأمر يختلف مع القرارات الفردية، بحيث لا يمكن للإدارة إلغاء القرارات الفردية دون مراعاة عدة عوامل وهي:

- سلامه القرار من عدم سلامته .
- إن هذا القرار إنشاء حقوقا مكتسبه من عدمها .

أ- القرار السليم:

لا يجوز إلغاء القرارات السليمة متى رتبت حقوقا مكتسبه وهذا عملا بمبدأ حصانه القرارات الإدارية السليمة المرتبة للحقوق، منذ صدورها وليس للإدارة من سبيل لإنهاء ذلك النوع من القرارات، إلا من خلال إصدارها لقرارات مضادة متى توفرت شروط القانونية واللازمة لذلك، وفي هذه الحالة يكون إنهاؤه بموجب بقرار، ذلك أن القرارات السليمة تتحصن من الإلغاء والسحب ولا سبيل لإنهائها إلا بأسلوب القرار المضاد¹.

أما إذا كان القرار لا ينشئ حقوق مكتسبه فيمكن إلغاؤه في أي وقت .

ب- القرار الإداري المعيب الغير سليم:

ميزه فقهاء القانون الإداري بين حالتين، حاله القرار الغير مشروع او المعيب وهما:

- الحالة الأولى أن تكون عدم المشروعية تجعل من قرار المروؤوس قرارا منعدها، حيث انه في هذه الحالة يمكن للرئيس الإداري، ان يلغي ذلك القرار خلال مده زمنية معينه وهي مده انتهاء ميعاد الطعن القضائي وإذا تعدى هذه المدة يصبح القرار بعدها محصنا ضد الإلغاء².

- الحالة الثانية عدم مشروعيه القرار تكون جسيمه وبالتالي يولد معدوم وهنا لا يتحصن القرار ويمكن للرئيس الإداري إلغاؤه في أي وقت .

¹ عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص184.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص58.

الفرع الثالث: سلطه الحلول

حيث أنه في حالة تقاعس أو عدم أداء المروؤوس لمهامه (العمل السلبي)، يمكن لرئيسه أن يتولاها بنفسه بما له من سلطة حلول أي أن يحل محله في القيام بها. وإذا كانت القاعدة العامة تتمثل في تخويل الرئيس سلطة الحلول لضمان استمرار الخدمات العامة وسير المرفق العام بانتظام واطراد، فقد يعمد القانون - أحيانا - إلى إسناد مهام وأعمال معينة إلى المروؤوس على وجه التخصيص والتحديد واعتبارها "سلطات خاصة"، بما يؤدي إلى تقييد سلطة الحلول وإحاطتها بجملة من الشروط ، أهمها:

- ضرورة إصدار الأمر إلى المروؤوس بالقيام بالعمل.

- وإصرار المروؤوس على الامتناع عن التنفيذ.¹

والحلول الرئاسي في الاجتهاد الفقهي تمخض عنه ثلاثة اتجاهات وهي:

1-الاتجاه الأول:

يرى أنصار هذا الاتجاه انه ما دام الرئيس الإداري يستطيع تعديل قرارات المروؤوس فان ذلك يستتبع بالقول بجواز الحلول محله بصورة مطلقة، وعامة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك وهو ما ذكره الدكتور طعيمة الجرف في هذا الصدد للرئيس الإداري أن يحل محل المروؤوس في تأدية عمله، وحق الحلول حق عام في مواجهه كل أعمال المروؤوس، إلا ما استثني بنص خاص.²

2-الاتجاه الثاني:

أنصار هذا الاتجاه يذهبون إلى انه لا يستطيع الرئيس الإداري أن يحل محل مروؤوسيه في إصدار قرارات هي من اختصاص المروؤوسين، حتى لو امتنعوا عن إصدارها ولهم في ذلك عده حجج هي:

- انه يتعارض مع منطق ومقتضيات التدرج الرئاسي الوظيفي وقواعد الاختصاص.

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الاداري المرجع نفسه، ص59.

² قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 127

- السماح للرئيس بالحلول على محل مرؤوسي هي قد يضر بمصلحه إخضاع الأعمال الإدارية للفحص والرقابة المزدوجة، من جانب الرئيس والمرؤوس.¹

3-الاتجاه الثالث:

يحاول أنصار هذا الاتجاه التنسيق بين احترام الاختصاص من جهة ومستلزمات السلطة الرئاسية من جهة ثانية فهم يقولون أن الرئيس لا يمكنه الحلول محل المرؤوس إلا بعد ممارسه المرؤوس لأعماله واختصاصاته فاصله ذلك يمكن للرئيس الإداري التعديل أو الإلغاء أو يوجه المرؤوس إلى إعادة النظر، ويمارس عده حلول أخرى وعليه لابد من توفر شرطين لحلول الرئيس محل المرؤوس

- ضرورة إصدار الأمر إلى المرؤوس بالقيام بالعمل .
- إصرار المرؤوس على الامتناع عند التنفيذ.²

¹-علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، مرجع سابق،99

²-عمار بوضياف،الوجيز في القانون الإداري ،مرجع سابق،ص 175

خلاصة الفصل الثاني

تتمثل السلطة الرئاسية على أعمال المروؤوسين كمرحلة أولى، في ممارسة حق الإشراف والتوجيه، وذلك عن طريق إصدار أوامر وتعليمات توجه للمروؤوسين قبل أدائهم لمهامهم، حيث تعد بهذا الصدد ممارسة الرئيس الإداري لهذه السلطة، عمل قيادي ينطوي على أهمية كبيرة في حسن سير المرفق العام وأداء المروؤوسين ، ما يجعله من أهم ما تتميز به السلطة الرئاسية.

وكمرحلة ثانية يمارس الرئيس الإداري سلطته الرئاسية في الرقابة والتعقيب، على أعمال مروؤوسيه، والتي تتجلى في متابعة تنفيذ المروؤوسين لأعمالهم سواء أثناء مباشرتها أو بعد أن ترتب وتنتج أثارها ومن ثمة تصحيحها، وتبرز مظاهرها في كونها، إما على شكل رقابة سابقة وتتمثل في اختصاص الرئيس الإداري في إجازة أو تعديل أعمال المروؤوس قبل دخولها حيز التنفيذ، كما يمكن أن تتخذ شكل رقابة لاحقة عن طريق الإلغاء الإداري والسحب الرئاسي، مع إمكانية حلول الرئيس الإداري محل مروؤوسه في حالة تقاعس هذا الأخير عن أداء مهامه إن اقتضت الضرورة ذلك.

وبالتالي فإن السلطة الرئاسية في هذا السياق ليست سلطة تقديرية فحسب بل تتعدها لتكون سلطة ملاءمة، بحيث تكون أكثر فعالية لما هي عليه في مواجهة شخص المروؤوس انطلاقا لما خوله القانون للرئيس الإداري من صلاحيات، يتدخل بموجبها من أجل تقويم عمل مروؤوسه حتى تكون أكثر نجاعة، و انسجام مع الظروف والمستجدات، تحقيقا للمصلحة العامة وحسن سير المرفق العام.

الخاتمة

انطلاقاً من الإشكالية المطروحة ومن خلال ما تم التطرق إليه بالدراسة والتحليل لمظاهر السلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس الإداري على المرؤوس في شخصه وأعماله، وهي سلطات واسعة، تبعاً لما يتمتع به الرئيس الإداري من صلاحيات يقررها القانون، و بالنظر لما تتميز به فكرة السلطة الرئاسية من خصائص تؤكد على أهميتها كرابطة قانونية و ضابط تنظيمي تنقيد و تمارس بالحدود المقررة في القانون و التنظيمات، تبرز نجاعة الفكرة في تسيير و تنظيم الإدارة العمومية لوظائفها.

ونظراً لارتباط السلطة الرئاسية بالوظيفة الإدارية المرتكزة على علاقة الرئيس الإداري بالموظف المرؤوس، فإننا نجد تطبيقاتها في قوانين الوظيفة العمومية هي التي تتكفل بتنظيم هذه العلاقة في إطارها القانوني محددة لاختصاصات ومسؤوليات كلا الطرفين.

وقد خالصنا في ختام هذه الدراسة لعدة نتائج أهمها:

- تعد السلطة الرئاسية مظهراً من مظاهر السلطة العامة بكل امتيازاتها وسلطاتها وضماناتها فهي سلطة إدارية مفترضة و شاملة .

- تتجسد مظاهر فكرة السلطة الرئاسية في مجموعة السلطات التي تقرها القوانين والتنظيمات للسلطات الرئاسية الإدارية، والتي تنصب على شخص الموظفين المرؤوسين وعلى أعمالهم، هذه المظاهر تظهر دور السلطة الرئاسية كعنصر تنظيمي يفعل الترابط بين مختلف مستويات الإدارة ويضمن تحقيق أهدافها في إطار مبدأ المشروعية وضابط الصالح العام

- أن السلطة الرئاسية كفكرة هي ضرورة حتمية وإلزامية لكل خلية إدارية، فهي غير مرتبطة بنظام المركزية واللامركزية الإداري، ما يجعلنا نفرق بين التدرج الإداري بين الهيئات الإدارية حسب التنظيم الإداري، وبين التدرج الرئاسي الذي ينشأ بين الموظفين أنفسهم تبعاً للتدرج الهرمي للسلم الإداري.

- أن السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس يمارسها الرئيس طبقاً للقواعد والإجراءات المحددة قانوناً، فهي ليست بالسلطة المطلقة و ليست بالحق الخالص ، ومن ثم يمكن القول بأنه وأن كانت القاعدة هي الاعتراف للرؤساء بسلطة تقديرية في ممارسة سلطاتهم على شخص المرؤوس وفقاً لمبدأ تلازم وتناسب السلطة والمسؤولية، إلا أنها تتقيد حسب تدخل أو تخلف المشرع عن تنظيم تلك السلطات، ما يؤكد توفير الضمانات للموظفين المرؤوسين، و إقرار هذه الضمانات بموجب قواعد القانون و أهمية فرض التناسب بين السلطة الممنوحة للسلطة الإدارية الرئاسية و مسؤولية هذه الأخيرة اتجاه الموظفين المرؤوسين في إطار تحقيق المصلحة العامة.

- أما فيما يخص سلطة الرئيس على أعمال المرؤوس فهي سلطة تقديرية واسعة لا يحد من مداها سوى فكرة الصالح العام و مبدأ سير المرفق العام بانتظام و باضطراب، فالرئيس الإداري في سلطاته اتجاه المرؤوس مقيد بمبدأين: مبدأ المشروعية وتكون فيها سلطة الرئيس مقيدة خاضعة لرقابة القاضي الإداري، ومبدأ الملاءمة الذي تقتضي منه احترام الهدف الأساسي المرجو من الإدارة وهو خدمة الصالح العام.

وعلى ضوء النتائج المحصل عليها، نتقدم ببعض الإقتراحات التي نجدها تزيد من فعالية السلطة الرئاسية داخل التنظيمات الإدارية:

- تحديد مظاهر وأسس وأهداف السلطة الرئاسية في النصوص القانونية والتنظيمية في صورة تفصيلية وسابقة، التقديرية منها والمقيدة.

- تبني فكرة وجود هيئات إدارية جماعية إلى جانب الرؤساء الإداريين في ممارسة صلاحيات السلطة الرئاسية بصورة تضمن تحقيق الحياد والموضوعية والمشروعية.

- ضرورة الفصل بين سلطات التأديب المتمثلة في سلطات الاتهام والتحقيق وتوقيع العقوبة وذلك بإنشاء هيئات إدارية مستقلة عن السلطة الرئاسية مهمتها التحقيق في التهم المنسوبة وتقرير الجزاء المترتب عنها.

- تقنين قواعد أخلاقيات المهنة كمحاولة لحصر بعض الواجبات المهنية للموظف العام في ظل استحالة الحصر الدقيق وشامل للأخطاء المهنية ، مع تحديد مجموعة من المعايير أو القواعد العامة التي يمكن أن تستتبط منها الأخطاء المهنية للموظف.

- ضرورة إعادة النظر في نصوص قانون الوظيفة العمومية لتمكين تحسين الأداء الوظيفي، مع التأكيد على ضرورة عدم النص على الإحالة على النصوص التنظيمية والتطبيقية التي تتأخر في الصدور.

قائمة المصادر والمراجع

النصوص القانونية

1-التعديل الدستوري للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي:20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، ج ر، رقم: 82 الصادرة 30 ديسمبر 2020.

2- القانون رقم: 75-35 المؤرخ في: 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، ج ر، الصادرة بتاريخ: 30 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم بالقانون رقم: 07-05 المؤرخ في: 13 ماي 2007، ج ر، رقم: 13 الصادرة في: 13 ماي 2007.

3- القانون رقم 12-07 المؤرخ في: 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، ج ر، رقم: 12 الصادرة في: 29 فيفري 2012 .

4- الأمر رقم: 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المؤرخ في: 15 جويلية 2006، ج ر، رقم: 46 الصادرة في: 16 جويلية 2006، المتمم بالقانون رقم: 22-22 المؤرخ في: 18 ديسمبر 2022، ج ر، رقم: 85 الصادرة في: 19 ديسمبر 2022.

5-المرسوم الرئاسي رقم: 85-59 المؤرخ في: 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر، رقم: 13 الصادرة في: 24 مارس 1985.

6-المرسوم الرئاسي رقم: 304-07 المؤرخ في: 29 سبتمبر 2007، الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، ج ر، رقم: 61 الصادرة في: 30 سبتمبر 2007 المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم: 22-138 المؤرخ في: 31 مارس 2023، ج ر رقم: 23 الصادرة في: 06 أبريل 2023.

7- المرسوم التنفيذي 90-99 المؤرخ في: 27 مارس 1990، المتعلق بسلطة التعيين بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية و التسيير الإداري و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر، رقم: 13 الصادرة في: 28 مارس 1990.

- 8- المرسوم التنفيذي رقم: 90-266، مؤرخ في: 25 جويلية 1990، المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم ، ج ر ، 31 الصادرة في: 28 جويلية 1990
- 9- المرسوم التنفيذي رقم 20-373 المتعلق بالوضعيات القانونية الأساسية للموظف، ج ر رقم: 77 ، الصادرة في: 20 ديسمبر 2020.
- 10- المرسوم التنفيذي رقم: 17-321، مؤرخ في: 02 نوفمبر 2017، يحدد كفايات عزل الموظف بسبب إهمال المنصب، ج ر، رقم: 66، الصادرة في: 12 نوفمبر 2017
- 11- المرسوم التنفيذي رقم: 17-322، مؤرخ في: 02 نوفمبر 2017، يحدد الأحكام المطبقة على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر، رقم: 66، الصادرة في: 12 نوفمبر 2017
- 12- المنشور رقم: 10 الصادر بتاريخ: 26 ماي 2010، المتعلق بعملية نقل الموظفين، صادر عن المدير العام للوظيفة العمومية.

المراجع

الكتب

- 1- أحمد عاصم عجيلة، طاعة الرؤساء و حدودها في الوظيفة العامة إداريا، تأديبيا، جنائيا، مدنيا، عالم الكتب، بدون تاريخ نشر
- 2- أحمية سليمان، التنظيم القانوني لعلاقات العمل في التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، بدون سنة نشر.
- 3- بوحميده عبد الله، الوجيز في القضاء الإداري، تنظيم عمل و اختصاص، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2013
- 4- بوطبة مراد، نظام الموظفين في القانون الجزائري، دراسة تحليلية في ظل الأمر رقم: 03-06 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة بأحكام القضاء الإداري، دار هومة، 2018
- 5- حسن عثمان محمد عثمان، أصول علم الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، الطبعة الأولى، 2007
- 6- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د.س.ن

- 7- سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، دون بلد النشر، 2005
- 8- سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991 .
- 9- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010
- 10- سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام، مصر، دار الجامعة الجديدة، 2011
- 11- سليمان محمد الطماوي، الجريمة التأديبية، معهد البحوث والدراسات العربية، جامعة القاهرة، 1975.
- 12- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1970
- 13- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، 1975
- 14- سليمان محمد الطماوي، مبادئ الإدارة العامة، دار الفكر العربي، 1970
- 15- طعيمة الجرف، القانون الإداري مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1973
- 16- عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري، منشأة المعارف، دار المطبوعات الجامعية، دون بلد النشر، 2002
- 17- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرافق العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون سنة النشر.
- 18- علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012 .
- 19- عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2015.
- 20- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتنظيم، دار جسور للنشر، الطبعة الأولى، 2010.

- 21-عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر لمنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية، 2007.
- 22-عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984
- 23- فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، الطبعة الأولى، مطبعة عمار قرفي باتنة، الجزائر، 2001
- 24-كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الإداري الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر و التوزيع، الجزائر، 2004
- 25- لحسين بن شيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء 3 ،دار هومة، 2009
- 26- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 2002،
- 27- محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري، التنظيم الإداري ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة، الجزائر، 2009
- 28-محمد أنس جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها على فعالية الإدارة، دار النهضة العربية، 1973
- 29- مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، تنظيم الإدارة العامة، الجزء الأولى، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، دون ذكر تاريخ النشر
- 30- محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، دون بلد نشر، دون دار نشر، 1988
- 31-هاشمي خرفي: الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة ، الجزائر ، 2012

الكتب الأجنبية:

1- Marie Christine Rouault, Droit administratif : la sources des droit administratif, l'organisation administrative, l'activité administrative, le contrôle de l'administration, Gualino Editeur, France, 2005.

2-Marie Christine Rouault, Droit administratif, Gualino Editeur, France, 2005.

المقالات:

1- طاهر بوشيبة، العزل من الوظيفة العمومية في القانون الجزائري، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، مخبر البحث حقوق وحريات، مجلة آفاق علمية، المجلد:13، العدد 01، 2021.

2- عوماري فاطمة الزهراء، بن زيطة عبد الهادي، الانتداب في تشريع الوظيفة العمومية الجزائري، مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية، جامعة ادرار، المجلد 4، العدد 1، 2021

3- غناي رمضان، عن موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء، مجلة مجلس الدولة، العدد، 2005

4- مرابط خديجة، تسريح الموظف العام في ضوء الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية في الجزائر، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المركز الجامعي نور البشير - البيض، العدد 8، المجلد، 2017

5- نبيلة صديقي، نقل الموظف بين العقوبة التأديبية المقنعة والإجراء التنظيمي الداخلي، مجلة القانون والمجتمع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان. دون سنة نشر.

المذكرات:

أطروحات الدكتوراه:

1- بوادي مصطفى، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والجزائري، رسالة دكتوراه، جامعة تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013-2014.

2- سلماني منير، تأثير السلطة التأديبية على الضمانات الإدارية للموظف العام، رسالة دكتوراه في العلوم تخصص قانون جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2020-2021.

3- قوسم الحاج غوثي، مبدأ التناسب بين الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012.

رسائل الماجستير:

4- أحمد سنة، حقوق الموظف العمومي في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة)، مذكرة ماجستير، تخصص الإدارة والمالية العامة، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2005،

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

6- فاتح جبلي، الترقية الوظيفية والاستقرار المهني، مذكرة ماجستير في علم الاجتماع، تخصص تنمية وتسيير الموارد البشرية، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2006

الفهرس

المقدمة	أ
الفصل الأول: السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس.....	5
المبحث الأول: سلطة الرئيس على المرؤوس أثناء المسار المهني.....	07
المطلب الأول: سلطة التعيين والترقية.....	07
الفرع الأول: سلطة التعيين.....	07
أولا : تحديد السلطة المختصة في التعيين.....	08
ثانيا: حدود السلطة الرئاسية في التعيين.....	10
الفرع الثاني: سلطة الترقية.....	12
أولا: تعريف الترقية.....	12
ثانيا: أهمية الترقية.....	13
ثالثا: أنواع الترقية.....	14
رابعا: طرق وأساليب الترقية.....	16
خامسا:ولاية السلطة الرئاسية على عملية الترقية.....	18
المطلب الثاني:سلطة النقل والانتداب.....	20
الفرع الأول:سلطة النقل.....	20
أولا:تعريف النقل.....	20
ثانيا:حدود سلطة النقل.....	21
الفرع الثاني: سلطة الانتداب.....	22
أولا:تعريف الانتداب.....	22
ثانيا:حالات الانتداب.....	23
ثالثا:شروط الانتداب.....	24
رابعا:مدة الانتداب.....	25
المبحث الثاني:سلطة التأديب وإنهاء الخدمة.....	27
المطلب الأول:سلطة التأديب.....	27
الفرع الأول:عناصر النظام التأديبي.....	27

29.....	الفرع الثاني: تحديد السلطة التأديبية.
30.....	أولاً: النظام الرئاسي.
30.....	ثانياً: النظام القضائي.
30.....	ثالثاً: النظام الشبه قضائي.
30.....	رابعاً: موقف المشرع الجزائري.
31.....	الفرع الثالث: حدود سلطة التأديب.
32.....	المطلب الثاني: سلطة إنهاء الخدمة.
32.....	الفرع الأول: التسريح.
32.....	أولاً: إنهاء الخدمة بإرادة السلطة المنفردة.
33.....	ثانياً: الفصل الإداري بسبب عدم الكفاءة المهنية.
33.....	ثالثاً: الفصل الإداري بسبب إلغاء المناصب الوظيفية.
35.....	الفرع الثاني: العزل.
35.....	أولاً: تعريف العزل.
36.....	ثانياً: إجراءات العزل.
39.....	الفصل الثاني: سلطات الرئيس على أعمال المرؤوس.
39.....	المبحث الأول: سلطة الإشراف والتوجيه.
39.....	المطلب الأول: ماهية سلطة الإشراف والتوجيه.
40.....	الفرع الأول: تعريف سلطة الإشراف والتوجيه.
41.....	الفرع الثاني: أنواع سلطة الإشراف والتوجيه.
45.....	الفرع الثالث: شروط صحة سلطة الإشراف والتوجيه.
45.....	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية لسلطة الإشراف والتوجيه.
45.....	الفرع الأول: التكليف القانوني لسلطة الإشراف والتوجيه.
45.....	أولاً: رأي الفقه.
46.....	ثانياً: رأي القضاء.
48.....	الفرع الثاني: مدى طاعة المرؤوسين لسلطة الإشراف والتوجيه.
49.....	أولاً: الموقف الفقهي والآراء الفقهية.

50.....	ثانيا:موقف القضاء.....
51.....	ثالثا:موقف المشرع الجزائري.....
52.....	المبحث الثاني: سلطة الرقابة والتعقيب.....
52.....	المطلب الأول:الرقابة السابقة.....
53.....	الفرع الأول: سلطة الإقرار والإجازة و التصديق.....
53.....	أولا:التصريح الصريح.....
54.....	ثانيا:التصديق الضمني.....
54.....	الفرع الثاني:سلطة التصديق.....
55.....	المطلب الثاني:الرقابة اللاحقة.....
56.....	الفرع الأول: سلطة السحب.....
57.....	الفرع الثاني: سلطة الإلغاء.....
60.....	الفرع الثالث:سلطة الحلول.....
63.....	الخاتمة.....
66.....	قائمة المصادر والمراجع.....

ملخص:

تمارس السلطة الرئاسية في الوظيفة العمومية من خلال مجموعة الصلاحيات والاختصاصات التي يقرها القانون، و بالنظر لما تتميز به فكرة السلطة الرئاسية من خصائص تؤكد أهميتها، كرابطة قانونية وضابط تنظيمي داخل المرافق والأجهزة الإدارية، أين تبرز كقوة تنظيمية مشروعة تتقيد بالحدود المقررة في القوانين والتنظيمات، وتمارس في حدود معينة من قبل الرؤساء الإداريين، حيث تبرز نجاعة الفكرة في تسيير وتنظيم الإدارة العمومية وفقا لمتطلبات الوظيفة الإدارية و حسن أداء المرافق العامة لوظائفها المنوطة بها تحقيقا للصالح العام.

Abstract:

Presidential power in the public service is exercised through a set of powers The competencies determined by law, and in view of the characteristics of the idea of the presidential authority, confirm its importance, as a legal association and an organizational officer within the administrative facilities and organs, where it emerges as a legitimate organizational force that adheres to the limits prescribed in laws and regulations, and is exercised within certain limits by administrative heads, where the effectiveness of the idea in the management and organization of public administration in accordance with the requirements of the administrative function and the proper performance of public utilities of their functions entrusted to it in order to achieve the public interest