



جامعة الشهيد حمة لخضر - الوادي
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق



النظام القانوني للسلطة الرئاسية

مذكرة تخرج ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص: قانون إداري

اعداد الطالبة:

زلومة لطيفة

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الجامعة	الصفة
الأستاذ : كنتاوي عبد الله	جامعة الشهيد حمة لخضر- الوادي	رئيسا
الأستاذة : نزلي غنية	جامعة الشهيد حمة لخضر- الوادي	مشرفا ومقررا
الاستاذة : عطية صفاء	جامعة الشهيد حمة لخضر- الوادي	عضوا مناقشا

السنة الجامعية 2016/2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ رَبِّ أَوْزِعْنِي أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ الَّتِي أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَالِدَيَّ
وَأَنْ أَعْمَلَ صَالِحًا تَرْضَاهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي عِبَادِكَ الصَّالِحِينَ ﴾

[سورة النمل الآية: 19].

شكر وعرافان

يقول رسول الله صلى الله عليه وسلم في معنى الحديث " من لم يشكر

الناس ما شكر الله " ، أتقدم بـجـالـص شـكـري إلى أستاذتي الفاضلة نزي

غنية التي قبلت الإشراف على هذا العمل رغم الضغط الكبير على

المستوى العملي ، ورافقتني طيلة فترة إعداده خطوة بخطوة ، وراعت ظروف

العملية برحابة صدرها ، وأسأل الله أن يجعل هذا العمل صدقة جارية

في ميزان حسناتها . وكذلك لا أنسى موظفي مكتبة كلية الحقوق والعلوم

السياسية لما تحملوه مني وقدموه لي والذي اعتبره أكثر من واجبهم

كموظفين .

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى روعي والدتي الغالية

رحمها الله والتي طالما شجعتني على المواصلة بالرغم من

ظروف عملي وأسأل الله أن يتغمدها بواسع رحمته ، إلى

والدي الغالي وإلى جميع أفراد أسرتي وإلى كل من ساعدني ولو بكلمة في إعداد

هذا العمل المتواضع وأسأل الله أن يجزيهم خير الجزاء .

مقدمة

إن مختلف الدول وبغرض تحقيق الهدف المنشود من إدارتها العامة على أكمل وجه وهو تلبية حاجيات المواطنين بما يتماشى ومبادئ سيرورة المرافق العامة، ولذلك فهي توكل تلك المهمة لأجهزة مختصة، وهو ما يجعل الدراسة في مجال الإدارة العامة ذو أهمية بالغة باعتبارها الوسيلة المثلى بيد السلطات العامة لوضع تلك السياسات حيز التطبيق تجاه المواطنين الذين تبقى علاقاتهم تتوطد وتتوثق باستمرار كظاهرة اجتماعية يتحدد بمقتضاها مدى نمو ورقي وتطور الدولة .

ومن ثم أصبح القانون الإداري يحظى باهتمام كبير نظرا لازدياد تدخل وتطور وظيفة الدولة في مختلف نواحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية .

والدولة سعيًا منها لتحقيق تلك الأهداف فهي تأخذ بعدة أساليب، وأقدم هذه الأساليب ظهورا هو أسلوب المركزية الإدارية، فيقوم على أساس توحيد السلطة الادارية وعدم تجزئتها ومعنى ذلك تجميع النشاط الإداري حصرا في يد الهيئات الإدارية الموجودة في العاصمة، حيث تسيطر على جميع الوظائف الإدارية من توجيه وتنسيق وتخطيط .

وتتشكل الإدارة في النظام الإداري المركزي في شكل هرمي واسع القاعدة من درجات يعلو بعضها بعضا في سلم إداري منتظم من خلاله تواجد طبقتي الرؤساء والمرؤوسين، تولدت معها رابطة الخضوع والتبعية أو ما يسمى بفكرة السلطة الرئاسية، حيث تمثل أبرز عناصر التنظيم الإداري المركزي، وهي تمثل العنصر النشط والفعال في هيكل التنظيم الإداري التي تتجسد في القرارات الإدارية و مختلف الأعمال الإدارية التي من شأنها جعل هذا التنظيم فعال ومنتظم وانتظام محققا الكفاءة والاستمرارية .

أما بالنسبة لأهمية هذه الدراسة فهي لها أهمية بالغة من وجهة نظرنا الخاصة وذلك لما تشهده هذه السلطة من تعسف في الممارسات العملية تجاه المرؤوسين، التي أصبحت تتخذ كذريعة لممارسات تتنافى مع الأهداف المرسومة للمرافق العامة، وأيضا جهل المرؤوسين لهذه الفكرة وتفصيلها مما يؤدي بهم إلى تنفيذ أعمال تتنافى مع مبادئ العمل الإداري أصلا.

وتعود أسباب اختيارنا لهذا الموضوع فهو الميول الشخصي للطالب في مجال التنظيم الإداري بصفة خاصة، وأيضا إثارة هذه الفكرة في العديد من المناسبات والتي من بينها محاضرات التنظيم الإداري و التي أحلنا من خلالها إلى البحث والتعمق أكثر لفهم هذا الموضوع وأيضا بغرض فهم أكثر لحدود هذه السلطة و ضماناتها .

أما بالنسبة للصعوبات التي واجهتنا في إعداد هذا البحث هو أنه بالرغم من كثرة المراجع في مادة القانون الإداري إلا أنها لم تفصل بما فيه الكفاية في هذا الجانب وبالرغم من وجود مراجع متخصصة إلا أننا لم نتمكن من الحصول عليها، وأيضا بالرغم من سعينا ومحاولتنا لإدخال جانب عملي بتحليل قرارات تخص السلطات الممارسة مثل التعيين والترقية إلا أنه لم يتسنى لنا لما في ذلك من خصوصيات الموظفين .

ومن بين الدراسات في ذات الموضوع هناك : كتاب الدكتور "عمار عوابدي" بعنوان "مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية"، حيث تناول في هذا الموضوع بتفصيل دقيق لا يترك غموض في هذا الجانب من بداية ظهور هذه الفكرة وتحديد تعريفها وأسسها ومظاهرها وحدودها و ضمانات المرؤوس في ممارستها، وأيضا مذكرة بدرية ناصر في مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام والتي قامت بإتباع منهجية الدكتور عمار عوابدي في معالجتها للموضوع ،حيث قسمت مذكرتها إلى فصلين الأول تناولت فيه سلطات الرئيس على شخص المرؤوس والفصل الثاني سلطات الرئيس على أعمال المرؤوس.

وفي ظل الغموض الذي يشوب هذه الآلية من ناحية التطبيق في التنظيم الإداري واختلاف وجهات النظر في جوانب ممارستها ومدى التزام الطرف الآخر وهو المرؤوس الإداري بما تتضمنه يمكن طرح الإشكالية التالية :

فيما تتجسد مظاهر السلطة الرئاسية وما هي حدود و ضمانات ممارستها؟

وسنحاول من خلال البحث إلى التحليل والتفصيل في هذه السلطة فقد تكون من الناحية القانونية والنصوص منظمة بما يكفل السير الحسن للإدارة العامة لكن التجسيد الواقعي هو الذي يخل ويجعل الآراء تختلف بصددها، وأيضا قد يكون النصوص القانونية

مجحفة في تنظيم هذه السلطة وتحديد ممارستها مما يجعل تطبيقها من طرف الرؤساء الإداريين متعسفا فيه على مرؤوسيهـم .

ولمحاولة التوصل إلى كل تلك التوضيحات فقد اتبعنا المنهج الوصفي و التحليلي، حيث استعملنا الوصفي في محاولة إيجاد التعريفات المناسبة وتحديد مختلف الخصائص والعناصر، أما المنهج التحليلي فقد اعتمده في محاولة تحليل بعض النصوص القانونية لتجسيد مظاهر ممارسة هذه السلطة وأيضا معرفة حدودها و ضماناتها بالنسبة للمرؤوس .

وانطلاقا مما ذكر وللإجابة على الإشكالية المطروحة سابقا ارتأينا تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين الفصل الأول : سنحاول فيه تحديد الإطار المفاهيمي للسلطة الرئاسية في كل ما يتعلق بها من تعريف وخصائص وتمييزها عما يشابهها من أفكار وتحديد عناصرها وأهم الأسس والمبادئ التي تقوم عليها، أما الفصل الثاني فسنحاول الخوض في مضمون هذه الفكرة والمتمثل في مظاهر ممارستها على شخص المرؤوس أو أعماله ومحاولة تحليل بعض النصوص القانونية لاستخلاص التأصيل القانوني لهذه الفكرة ومحاولة إيجاد الحدود والضمانات المرسومة لممارستها من طرف المشرع .

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي للسلطة الرئاسية

من المعلوم أنه من بين أهم الأسس التي يقوم عليها التنظيم الإداري وجود سلطة رئاسية تربط بين مختلف درجات السلم الإداري، ومن دون وجود هذه السلطة الرئاسية سوف تكون الإدارة عبارة عن فوضى عارمة، كل يصدر الأوامر وكل يتصل من مسؤولية التنفيذ . و تكمن الأهمية البالغة للسلطة الرئاسية و تظهر أهميتها في السير المنتظم للمرافق العامة وأدائها لعملها بانتظام ووفقا لتسيير محكم، وبوجود هذه السلطة لا يكون العمل الإداري عشوائى بل وفقا لما سبق ذكره ويكون ذلك نتيجة حتمية متوصل إليها من النظام داخل الإدارة ويكون ذلك بتحديد الصلاحيات والاختصاصات بين أطراف هذه السلطة كي تكون في إطار قانوني منظم من الطرفين، الرئيس بتحديد صلاحياته واختصاصاته في التنظيم الإداري، والمرؤوس بمعرفة حقوقه والتزاماته تجاه هذه السلطة وهو ما سنتناوله في مجمل بحثنا المتواضع .

ولكن من الأجدر قبل ذلك التعرف على مفهوم السلطة الرئاسية وذلك بتحديد كل ما يتعلق بها من خصائص وأسس ومبادئ في الفصل الأول ثم التعرف في الفصل الثاني على مظاهرها وحدود ممارستها، ولذلك سنقوم بتقسيم هذا الفصل إلى ثلاث مباحث الأول نتناول فيه الإطار المفاهيمي للسلطة الرئاسية من تعريف وخصائص والمبحث الثاني نتناول فيه تمييز السلطة الرئاسية عن المصطلحات المشابهة لها كما نحدد عناصرها، أما المبحث الثالث فنحدد فيه أهم المبادئ و الأسس التي تقوم عليها السلطة الرئاسية وذلك كالتالي:

المبحث الأول

مفهوم السلطة الرئاسية

من خلال تحليل النصوص القانونية المتعلقة بالسلطة الرئاسية وخاصة منها في مجال الوظيفة العامة، نجد أن المشرع لم يتطرق إلى تحديد مفهوم فكرة السلطة الرئاسية صراحة ولكن من خلال محتوى ومضمون هذه النصوص سنجدتها تجسد السلطة الرئاسية وحدود ومدى التزام وواجب طاعة المرؤوسين لها¹.

لذا سنحاول في هذا المبحث التعرف على: مفهوم السلطة الرئاسية وذلك من خلال بيان تعريفها وخصائصها في المطلبين التاليين:

المطلب الأول

تعريف السلطة الرئاسية

نظرا للأهمية البالغة لفكرة السلطة الرئاسية كأساس في التنظيم الإداري المركزي وكأسلوب من أساليب الرقابة بجهتها سواء بمنظور سلبي أو ايجابي، فقد حاول العديد من الفقهاء إعطاء تعريف محدد لها وسنحاول التطرق لبعض هذه التعاريف من قبل فقهاء أجنب وفقهاء عرب في الفرعين التاليين.

الفرع الأول

تعريف الفقهاء الأجانب لفكرة السلطة الرئاسية

لقد حاول العديد من الفقهاء الأجانب إعطاء تعريف للسلطة الرئاسية و سنحاول إدراج بعض من هذه التعاريف كآتي:

الفقيه " مارسيل فالين " خاض في فكرة السلطة الرئاسية وحاول أن يحدد مفهومها مقررًا أن الموظف العام وخاصة أثناء أدائه لوظيفته وعندما يكون داخل تدرج معين يمكن أن يتلقى

¹ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 208.

من قبل رؤسائه أوامر يقع عليه واجب طاعتها وتنفيذها، وسلطة إعطاء الأوامر والنواهي هذه تسمى بالسلطة الرئاسية¹.

وما يلاحظ على هذا التعريف أنه حاول جمع أغلب عناصر تعريف فكرة السلطة الرئاسية ولكنه أغفل بعض من العناصر التي تحدد تعريف فكرة السلطة الرئاسية مثل عنصر الهدف وهو المحافظة على حسن سير المرفق العام من أجل تحقيق المصلحة العامة .

وأيضاً حاول الفقيه "جوزيف بارتيلمي" أن يحدد تعريف فكرة السلطة الرئاسية فأورد ما يلي: " إن ضروريات ومقتضيات التنظيم للدول يستوجب ويحتم أن يكون جميع عمال الدولة في جميع مستوياتها وهياكلها يشكلوا طبقات ومستويات بحيث يكون المستوى الأعلى بمثابة الرئيس الإداري للمستوى الأدنى الذي يليه، ويعتبر في حالته الديناميكية بمثابة القانون الواجب الإلتباع للمستوى الإداري الذي يليه مباشرة"².

يعتبر هذا التعريف والتحديد الذي أورده "جوزيف بارتيلمي" لفكرة السلطة الرئاسية بأنه جمع بين جانبي وعنصري مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، ولكن يشوبه النقص من ناحية إهماله مضمون ومظاهر السلطة الرئاسية.

الفرع الثاني

تعريف الفقهاء العرب لفكرة السلطة الرئاسية

لقد حاول العديد من الفقهاء العرب محاولة إعطاء تعريف للسلطة الرئاسية سنتناول هذه التعاريف كما يلي:

فقد عرفها الدكتور "مصطفى أبو زيد فهمي" أنها: " أن يوضع جميع موظفي الإدارة المركزية - في كل وزارة - أينما وجدوا - في العاصمة أو الأقاليم - في تدرج هرمي أو رئاسي يخضع فيه المستوى الأصغر لإشراف المستوى الأعلى منه، ويخضع هذا المستوى بدوره إلى من هو أعلى منه وهكذا إلى أن نصل إلى الوزير الأعلى لوزارته ومن هنا نجد

¹ - عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 217

² - المرجع نفسه ، ص 220 .

أن الرئيس الإداري في منتصف السلم الإداري رئيس ومرؤوس رئيس لمن يدنوه ومرؤوس لمن يعلوه، خاضع للسلطة الرئاسية لرؤسائه ويمتلك هذه السلطة بالنسبة لمرؤوسيه¹.

أما الدكتور : "مازن ليلو راضي" فقد اعتبر السلطة الرئاسية بمثابة ضمانة معترف بها للرؤساء الإداريين، ينظمها القانون فيوفر وحدة العمل وفعاليته واستمراريته².

ويقول كذلك الدكتور "سعيد النحيلي" في كتابه "المبادئ العامة للقانون الإداري" أن فكرة السلطة الرئاسية مشتقة من فكرة التسلسل أو نابعة منه، و أن أساسها لا نجده في القوانين بقدر ما هو ممارسة ناتجة عن الطبيعة القانونية للتنظيم الإداري³.

أما كتاب القانون الإداري الجزائريين فنجد أن الدكتور "عمار عوابدي" قد عرف السلطة الرئاسية في كتابه فكرة تدرج السلطة الرئاسية على أنها : القوة أو الدينامو الذي يحرك التدرج و السلم الإداري القائم عليه النظام الإداري المركزي في الدولة، وهي حق وسلطة استعمال قوة الأمر والنهي من طرف الرئيس الإداري المباشر والمختص وواجب الطاعة والخضوع والتبعية من طرف المرؤوس المباشر للرئيس الإداري المباشر المختص⁴.

ويعرفها الدكتور "محمد الصغير بعلي" بأنها : الركن الأساسي للمركزية الإدارية حيث يقوم النظام الإداري المركزي على وجود علاقة قانونية بين الأشخاص العاملين و الموظفين في الإدارة العامة وفق تسلسل معين، إذ يتمتع الموظف الأعلى بسلطات معينة تجاه الموظف الأدنى بالنسبة لشخصه أو أعماله مما يؤدي إلى وضع هذا الأخير في علاقة تبعية للأول⁵.

وجاء في رأي الأستاذ "علاء الدين عشي" أن "السلطة الرئاسية حق معترف به للرئيس الإداري على مرؤوسيه ينظمه القانون لتحقيق فعالية واستمرارية العمل الإداري، وتعتبر السلطة الرئاسية الوجه المقابل للتبعية الإدارية وواجب الطاعة المفروض على

1 - مصطفى أبو زيد فهمي ، الوسيط في القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية مصر ، بدون تاريخ نشر ، ص 109 .

2 - مازن ليلو راضي، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية مصر 2005 ، ص 32 .

3 - سعيد النحيلي ، القانون الإداري المبادئ العامة ، مديرية الكتب والمطبوعات ، سوريا 2012 ، ص 123 .

4 - عمار عوابدي ، دروس في القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2000 ، ص 113 .

5 - محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري التنظيم الإداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، بدون تاريخ نشر ، ص 46 .

المرووس وهي تتقرر بدون نص وبشكل طبيعي غير أنها من جانب آخر يجب ألا تتجاوز حدودها المقررة قانونا وتنظيما¹.

ومن خلال التعاريف السابقة ما يمكن قوله هو أن السلطة الرئاسية هي عبارة عن آلية مشروعة متمثلة في علاقة تفرضها طبيعة العمل الإداري بين الرئيس ومرووسيه لضمان السير الحسن والاستمرارية للإدارة العامة، فلو افترضنا عدم وجود هذه السلطة في الإدارة لأصبح كل من في الإدارة يصدر أوامر وكل من فيها يتملص ويتهرب عن التنفيذ وأداء واجباته .

وانطلاقا من التعريفات السابقة و بحسب رأي الدكتور "عمار عوابدي" أن السلطة الرئاسية في مفهومها تتضمن شقين :

الأول: حق استعمال سلطة أو قوة الأمر والنهي، فالرئيس الإداري أينما وجد يملك حق استعمال سلطة إصدار وتوجيه مجموعة من الأوامر والنواهي الملزمة للموظف أو العامل العام المرؤوس له مباشرة . ويمارس في مواجهة جميع السلطات والمكانات سواء على شخص المرؤوس كموظف في الإدارة، بصفته تابع للدولة أو على أعماله الوظيفية².

الثاني: واجب والتزام الطاعة والخضوع والتبعية من قبل الموظف فالمرؤوس من واجباته والتزاماته الوظيفية والتي هي عنصر من عناصر النظام القانوني لمركزه الوظيفي والتي هي واجب الطاعة لأوامر ونواهي رئيسه الإداري المباشر، فالمرؤوس ليس ملزما فقط بالخضوع وطاعة القوانين واللوائح والنظم العامة في الدولة بل هو ملزم قانونا أيضا بالخضوع لأوامر ونواهي وتوجيهات وتعليمات رئيسه الإداري وطاعتها وتنفيذها في حدود القانون، وكل إخلال بالتزامات واجب الطاعة من قبل المرؤوس لأوامر ونواهي رئيسه الإداري المباشر يعد ويكون خطأ إداريا تأديبيا يعقد ويرتب المسؤولية التأديبية للموظف ويترتب على ذلك توقيع عقوبات تأديبية³.

1 - علاء الدين عشي ، القانون الإداري التنظيم الإداري ، دار الهدى للنشر والطباعة والتوزيع ، الجزائر ، 2010 ، ص44

2 - عمار عوابدي ، دروس في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 116

3 - المرجع نفسه ، ص 117 .

المطلب الثاني

خصائص السلطة الرئاسية

من خلال تصفح التعاريف السابقة التي تعرض لها الفقهاء للسلطة الرئاسية، نجد أن الآراء الفقهية أجمعت أن السلطة الرئاسية أو الرقابة الرئاسية هي رقابة إدارية ومفترضة وداخلية، وسنحاول التفصيل في هذه الخصائص في النقاط التالية :

الفرع الأول

السلطة الرئاسية إدارية ومفترضة وتلقائية

أولاً : السلطة الرئاسية سلطة إدارية : ومعنى هذه الخاصية أنها تصدر عن سلطة إدارية داخل الإدارة، وتصدر من الرئيس الإداري في شأن من الشؤون الإدارية من أجل احترام المشروعية والملائمة، إذ يملك الرئيس الإداري الأعلى إلغاء قرارات مرؤوسيه وتعديلها والحلول محلهم في اتخاذها، وتتدفى عنها الصفة القضائية¹.

وتتجلى الصفة الإدارية أيضا في كون الرئيس الإداري لا يلتزم في تأسيس قراراته بالتكليف بمهام أو غيره على نصوص قانونية مثل القاضي .

وتتضح أيضا في كون الرئيس الإداري له الحق بموجب هذه السلطة الرئاسية في تعديل قرار المرؤوس من تلقاء نفسه أو بناء على طلب من صاحب الشأن، بينما القاضي بسلطته القضائية يقتصر على إلغاء القرار الإداري الغير مشروع وبشرط طلب صاحب المصلحة .

ثانيا : السلطة الرئاسية سلطة مفترضة : وانطلاقا من القول بأن السلطة الرئاسية هي حق طبيعي للرئيس الإداري على مرؤوسيه، يتضح هنا خاصية الافتراضية والبداهة لهذه الرقابة أي أن أي رئيس إداري في أي مرفق من المرافق العامة له أن يمارس هذه الرقابة دون وجود نص قانوني يملي عليه ذلك².

1 - عدنان عمرو ، القانون الإداري ، ماهية القانون الإداري ، التنظيم الإداري والمرافق العامة ، منشأة المعارف الطبعة الثانية ، الإسكندرية مصر، 2004، ص 79.

2 - المرجع نفسه ، ص 80 .

وأيضاً كلما كان هناك تنظيم إداري افترض وجود سلطة رئاسية ممارسة بداخل هذا التنظيم.

ثالثاً : السلطة الرئاسية هي سلطة تلقائية : يعني ذلك أن الرئيس الإداري يمارس هذه الرقابة من تلقاء نفسه، أي أنه يمارسها سواء بناء على طلب أو شكوى من الأفراد أو من دون ذلك، بل أنها تمارس في أغلب الحالات من دون طلب انطلاقاً من خصوصية طبيعة العملية الإدارية، حيث تعد الرقابة إحدى الوظائف الأساسية للإدارة، وتصبح الرقابة من هذه الزاوية واجبا على الرئيس الإداري وليس حقا بيده، أي ينبغي على الرئيس الإداري أن يمارسها تلقائياً¹.

الفرع الثاني

السلطة الرئاسية داخلية وشاملة

رابعاً : السلطة الرئاسية سلطة داخلية : ويقصد بهذه الخاصية أن أطراف الرقابة الرئاسية تابعون لنفس الجهاز الإداري وهم الرؤساء الإداريين والمرؤوسين، ويطلق عليها أيضاً رقابة ذاتية لان الإدارة هنا تراقب نفسها بنفسها داخلياً دون تدخل سلطة أخرى .

خامساً : السلطة الرئاسية سلطة شاملة : ومضمون هذه الخاصية أن الرقابة الرئاسية رقابة تشمل جميع أعمال المرؤوسين، حيث تمتد هذه الرقابة إلى القرارات التي تصدر عن المرؤوس تمهيدا لإبرام عقد من العقود والى سائر الأعمال التحضيرية².

ويفسر بعض الفقهاء هذا الشمول استناداً إلى محل الرقابة، حيث يرى أنصار هذا الرأي أن الرقابة تشتمل أعمال المرؤوسين أي تصرفاتهم القانونية المتمثلة في القرارات والعقود الإدارية وغيرها، وأشخاص المرؤوسين على أن تتناوله بوصفه موظفاً عاماً في خدمة الدولة وجزءاً من الهيكل التنظيمي للإدارة³.

1 - سعيد النحيلي، المرجع السابق، ص 124.

2 - محمد رفعت عبد الوهاب، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية مصر، 2009، ص 80.

3 - سعيد النحيلي، المرجع السابق ص 124.

وأيضاً معنى هذه الخاصية أنها تسيطر على أشخاص المرؤوسين وأعمالهم، بحيث يخضع المرؤوس لرئيسه في كل ما يتعلق بشخصه كموظف عام في خدمة الدولة، وجميع ما يخص الأعمال والتصرفات الإدارية الصادرة منه في ممارسته للاختصاصات المقررة لوظيفته، وخاصية الشمول لا تعني أنها حقاً مطلقاً وإنما هي لضمان حسن سير المرافق العمومية وتنظيم العمل بها لا أكثر¹.

المبحث الثاني

تمييز السلطة الرئاسية عما يشابهها وتحديد عناصرها

سنتناول في هذا المطلب التمييز بين أهم المصطلحات التي قد تتداخل مع مفهوم السلطة الرئاسية ومن ثم نقوم بتحديد عناصرها والتفصيل في كل عنصر على حدا في الفرعين التاليين:

المطلب الأول

تمييز السلطة الرئاسية عما يشابهها من مصطلحات

قد يتداخل مفهوم السلطة الرئاسية مع مجموعة من المفاهيم الأخرى المشابهة لها من حيث الصورة ولكن من حيث المضمون والممارسة فهي تختلف تماماً عن باقي الأنواع من الرقابة لذا سنحاول في هذا الفرع تحديد الاختلاف القائم بين هذه الأنواع من الرقابة والسلطة الرئاسية.

الفرع الأول :

التمييز بين السلطة الرئاسية والقيادة

لقد فرق العديد من المختصين في مجال التنظيم الإداري بين السلطة الرئاسية والقيادة ومجمل ما يمكن البدا به في هذا الصدد أن هناك من فرق أولاً بين الرئيس الإداري والقائد .

¹ - عبد الغني بسيوني عبد الله ، التنظيم الإداري ، منشأة المعارف للنشر ، الإسكندرية مصر ، 2004 ، ص 78 .

فالرئيس الإداري قد يكون قائداً وقد لا يكون كذلك، وهو يعتمد في ذلك أساساً على السلطة المفوضة إليه من أعلى والناجئة عن مباشرته لوظيفته، ومن ثم فهو بهذا الوضع الرئاسي مفروضاً على الجماعة التي تتبعه أما القائد فإنه يستمد سلطته الفعلية من قدرته على التأثير في سلوك الآخرين بالطريقة التي تمكنه من الحصول على طاعتهم له واستجابتهم لأوامره¹.

أما في التفرقة بين السلطة والقيادة فما يمكن قوله هو أن بينهما فروق جوهرية من بينها أن الرئاسة أساسها النظام ووسيلتها في تنفيذ الأوامر والتعليمات هي السلطة المخولة لها، أما القيادة فأساسها الجماعة ووسيلتها في أداء العمل هي القدرة على الإقناع والافتناع وتأثيرها الفعال في تحقيق الأهداف، وهذا يتطلب من القيادة أو القائد معرفة عميقة للجماعات وأساليب القيادة².

و يمكن تحديد أوجه التشابه وأوجه الاختلاف بين السلطة الرئاسية والقيادة في ما يلي :

أولاً : أوجه التشابه :

كل من السلطة الرئاسية والقيادة الإدارية تشتركان في توجيه القوة التنظيمية التي تدفع المنظمة للعمل من أجل تحقيق المصلحة العامة فكلا الفكرتين تعتبر ظاهرة من ظواهر التنظيم الإداري تتمحور حول الوظيفة الإدارية .

ثانياً : أوجه الاختلاف :

الاختلاف بين السلطة الرئاسية والقيادة الإدارية واضح في كون أن السلطة الرئاسية تقوم على الأسس المذكورة سابقاً والمتمثلة في أسس قانونية وأسس فنية وعملية، بينما القيادة هي فكرة مستمدة ومبنية على العلاقات الإنسانية ومن قوة القائد الإداري³.

1 - مازن ليلو راضي ، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة ، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية مصر، ص 44 .

2 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 260 .

3 - المرجع نفسه ، ص 261 .

الفرع الثاني

التمييز بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية

يعتبر كلا من السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية أسلوبين من أساليب الرقابة، ولكن بالرغم من ذلك فهما يتعلقان بسلطات مختلفة، فالسلطة الرئاسية تجري ضمن كل إدارة أو أينما نجد تنظيم إداري فهي حتمية مطلقة فيه، أما الوصاية الإدارية فهي التي تمارسها الهيئات المركزية في الدولة على الهيئات اللامركزية، وأيضا تختلف الوصاية الإدارية عن السلطة الرئاسية من عدة نواحي أخرى أهمها :

01 - من حيث أداة ممارسة الرقابة : إن رقابة الجهة الوصية يجب أن تكون منصوص عليها قانونا، أي أن رقابة الإشراف لا تمارس ولا يكون لها وجود إلا إذا نص عليها القانون الذي يتولى سلطة الإشراف ويبين عناصرها و أدواتها القانونية وهذا خلافا للرقابة الرئاسية التي لا تحتاج ممارستها إلى نص قانوني وهي حق طبيعي للرئيس الإداري على المرؤوس¹.

وما يفهم من خلال هذا التمييز أنه لا يمكن للسلطات الإدارية المركزية الوصية أي المختصة بالرقابة الإدارية أن تمارس سلطاتها واختصاصاتها على السلطات الإدارية اللامركزية خارج نطاق ما حددته النصوص القانونية المنشئة والمنظمة لهذه الرقابة الوصائية، حتى ولو كانت هناك دواع واعتبارات عملية تتطلب تدخل السلطات الإدارية المركزية وذلك لأنه لا وصاية إلا بنص قانوني².

حيث أن السلطة الرئاسية في المقابل تعد حق طبيعي للرئيس الإداري على مرؤوسيه وليست في حاجة إلى نص قانوني صريح خاص يقررها فهي ناتجة عن حتمية تفرضها طبيعة العمل الإداري، على عكس الوصاية التي لا تمارس إلا بنص قانوني كما ذكرنا سابقا، وأيضا ومن هذا المنطلق لا تمارس الوصاية الإدارية عضويا ولا وظيفيا ولا موضوعيا إلا على أساس القانون وفي نطاقه فقط، بينما فكرة السلطة الرئاسية أن تمارس على أشخاص

¹ - عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسر للنشر والتوزيع ، الطبعة الثانية 2007 ، الجزائر ، ص 178.

² - عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 274 .

وأعمال المرؤوسين اعتمادا على أسس ليست بالضرورة قانونية بل من أجل حماية وضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد¹.

02 - من حيث طبيعة الرقابة : إن الرقابة الرئاسية رقابة معقدة تحكمها الكثير من الآليات وهذه الرقابة تجعل الرئيس الإداري في موقع يؤهله إلى إصدار الأوامر إلى مرؤوسيه سواء كانوا في الوزارة أو غيرها من الوحدات الإدارية وذلك بغرض تنفيذها .

أما الوصاية الإدارية فهي رقابة بسيطة من حيث الإجراءات والممارسة لأنها من موجبات النظام اللامركزي الذي لا يمكن سلطة الوصاية من حيث الأصل من فرض أوامرها وتوجيهاتها بحكم استقلالية الهيئة المحلية من جميع النواحي.

03 - من حيث الطعن : لا يملك المرؤوس في ظل النظام المركزي أن يطعن في قرار رئيسه الإداري بسبب السلطة الرئاسية وهذا ما أقره القضاء الفرنسي، وتقريبا لذلك لا يجوز لأي موظف داخل إدارة أن يطعن في قرار مشروع صادر عن رئيسه الإداري المكلف بذلك لسبب ممارسة السلطة الرئاسية، وخلافا لذلك يجوز للهيئة المحلية أن تطعن قضائيا في قرار الجهة المركزية².

04 - من حيث قواعد المسؤولية : من موجبات السلطة الرئاسية أن يسأل الرئيس عن أعمال مرؤوسيه لأنه هو مصدر القرار و أن له حق الرقابة والإشراف والتوجيه، بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل³.

05- من حيث المضمون و الوسائل : تختلف السلطة الرئاسية عن الرقابة الإدارية أيضا من حيث المضمون والذي ينتج عن فكرة أداة الممارسة المذكورة سابقا، فمضمون فكرة السلطة الرئاسية أوسع وأشمل نطاقا نظرا لعدم ارتباطه بنص قانوني معين فهو يشمل كلما يتعلق بالمرؤوس والرئيس دون استثناء، مادامت هناك تبعية وهو ما سنبينه في الفصل

¹ - عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 273

² - عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 179 .

³ - عمار عوابدي ، دروس في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص 180 .

الثاني من سلطات الرئيس على مرؤوسه، على عكس الوصاية الإدارية فهي مقيدة بنصوص قانونية لا يجوز تجاوزها¹.

أما سلطات واختصاصات فكرة الوصاية الإدارية فهي محدودة النطاق ومقيدة بالقواعد القانونية الموضوعية والإجرائية والشكلية، باعتبار أن علاقة الوصاية الإدارية هي علاقة بين هيئتين إداريتين مستقلتين لأن الهيئات الإدارية اللامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال القانوني، ومن ثم لا تمتلك سلطات الوصاية الحلول أو إعطاء الأوامر والنواهي أو سلطة التعديل في مواجهة الهيئات الإدارية اللامركزية².

المطلب الثاني

عناصر السلطة الرئاسية

بالرجوع إلى تعريف السلطة الرئاسية، نجد أنها تتكون من أركان أو عناصر إن غاب أحدها لا نكون أمام سلطة رئاسية . ومن ثم فلا بد من وجود الرئيس الإداري الذي يقوم بإصدار أوامر إلى المرؤوس، وهذا الأخير يلتزم بتنفيذها .

الفرع الأول

الرئيس الإداري

لمحاولة إعطاء تعريف للرئيس الإداري، لم نجد في القوانين ولا في أحكام القضاء ما يبين لنا المراد بمفهوم الرئيس إذ تتباين التعريفات تبعاً للزاوية التي ينظر إليها من يحاول وضع تعريف محدد أو شامل³.

غير أنه وعند البحث عن تحديد تعريف للرئيس وجدنا أن العديد من الآراء الفقهية قد خاضت في بيان تعريف رئيس الدولة باعتباره الممثل الأعلى ورمز الوحدة الوطنية للدولة وسيادتها، وبنيت في تعريفها على تحديد اختصاصاته فهو الذي يملك تعيين الممثلين الدبلوماسيين كما يملك سلطة تعيين الوزراء في الدول ذات النظام الرئاسي في الحكم، وكذلك

1 - عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص: 275 .

2 - المرجع نفسه ، ص 276 .

3 - مازن ليلو راضي ، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص 42.

يملك سلطة التفاوض ويترأس السلطة التنفيذية ويتخذ كافة القرارات بهذا الخصوص، و غالباً ما يمنح الدستور رئيس الدولة سلطات واسعة في مجال الدفاع واتخاذ القرارات المتعلقة بالحرب وقيادة القوات المسلحة فيها.

ولكن في هذه الدراسة نحن لسنا في صدد البحث عن تحديد تعريف رئيس الدولة كهيئة فحسب، إنما نبحث فيمن يملك سلطة الأمر والنهي في نطاق القانون العام عموماً، وغيره من الرؤساء الإداريين على مستوى كل المرافق العمومية .

فقد ذهب الدكتور " حسن محمد عواضه " إلى: " أن تسمية الرئيس الإداري تطلق على كل عضو يشغل وظيفة رئاسية في الإدارة مهما كان مستوى هذه الوظيفة أو مركزها في الهرم الإداري، وتتكون الوظيفة الرئاسية من كل تجمع وظيفي، مهما كان عدد أعضائه، كلما وجد شخصان احدهما رئيس والآخر مرؤوس " .

ويؤخذ على هذا التعريف انه يعطي تحليل لطبيعة العلاقة الرئاسية أكثر من كونه تعريفاً للرئيس¹.

أما الدكتور " عبد الكريم درويش " فقد عرف الرئيس الإداري بأنه : " الشخص الذي يختص بالإشراف على أداء العمل وفقاً للتعليمات الموضوعية، وفي حدود المستويات المقررة، مع التدخل لحل المشكلات التي تظهر في حدود اختصاصه أولاً بأول، ويؤكد هذا التعريف على موضوع إشراف الرئيس على أداء مرؤوسيه لأعمالهم وفقاً لاختصاصهم وفي حدود الأنظمة والتعليمات"².

أما الدكتور " مازن ليلو راضي " فقد عرف الرئيس على أنه : " الموظف الذي يخضع له عدد من الأفراد ويسعون مجتمعين إلى تحقيق أهداف معينة في مجال الوظيفة العامة"³.

والرئيس في مجال الاختصاصات المختلفة يمارس سلطات واسعة على شخص مرؤوسيه وعلى أعمالهم فلا يتوقف اختصاصه عند إصدار الأوامر والتعليمات، وإنما تصل إلى حد

1 - خالد محمد خالد ، مسؤولية الرؤساء أو القادة أمام المحكمة الدولية الجنائية ، مذكرة مقدمة ل مجلس كلية القانون في الأكاديمية العربية في الدانمارك ، 2008 ، ص 19.

2 - مازن ليلو راضي ، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص 46 .

3 - المرجع نفسه ، ص 43 .

إلغاء أعمال المرؤوس أو تعديلها أو الحل محلها في القيام بها. كما يفترض في الرئيس الإداري أن يكون الأكثر خبرة ودراية بالعمل وحاجاته والأقدر على مواجهته وحل مشاكله، وهو المسئول أولاً وأخيراً عن سير العمل وتحقيق أهدافه¹.

ولتداخل التعاريف كما ذكرنا سابقاً بين السلطة الرئاسية والقيادة وجب التمييز بين الرئيس الإداري والقائد .

ف نجد أن العديد من كتاب القانون حاولوا التمييز بينهما ونذكر منهم الدكتور " عمار عوابدي " وأيضاً الدكتور " مازن ليلو راضي " فحسب رأيهم : فالرئيس الإداري إنما يستمد سلطته من رؤسائه الأعلى منه مرتبه ومن السلطة المفوضة إليه من أعلى والناجئة من مباشرته لوظيفته، وهو يكون بوضعه الرئاسي مفروضاً على الجماعة التي تتبعه. أما القائد فإنه يستمد سلطته الفعلية من قدرته على التأثير في سلوك الآخرين بالطريقة التي تمكنه من الحصول على طاعتهم له واستجابتهم لأوامره².

بينما الدكتور " محسن العبودي " لم يميز بين الرئيس الإداري والقائد بقدر ما ركز على ضرورة التمييز بين الرئاسة والقيادة لما بينهما من فروق جوهرية أهمها أن الرئاسة أساسها النظام ووسيلتها في تنفيذ الأوامر والتعليمات المخولة لها، أما القيادة فأساسها الجماعة ووسيلتها في أداء العمل هي القدرة على الإقناع والاقتناع وتأثيرها الفعال في تحقيق الأهداف، وهذا يتطلب من القائد معرفة عميقة بنفسية الجماعات وأساليب القيادة³.

الفرع الثاني

المرؤوس

لم نجد في القوانين ولا في أحكام القضاء ما يشير إلى كلمة المرؤوس، اكتفاء على ما يبدو بكلمة الموظف الأدنى مرتبة من رؤسائه، والذي يقع على عاتقه واجب الامتثال إلى أوامر رؤسائه أو قاداته وأدائه واجباته الأخرى بانتظام واطراد.

1 -خالد محمد خالد ، المرجع السابق ، ص 20 .

2 - مازن ليلو راضي ، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق ، ص 44.

3 - المرجع نفسه ، ص 45 .

فوجد الفقيه " شورقني Cherigny " عرف المرؤوسين بأنهم: "الأشخاص الخاضعين للالتزام الرئاسي".

أما الدكتور " عاصم احمد عجيله " فقال: " أن المرؤوس هو كل موظف عام خاضع إدارياً وفتياً لسلطة رئاسية أعلى منه".¹

ومن الجدير بالذكر أن درجة امتثال المرؤوس لأمر الرئيس تختلف من وظيفة إلى أخرى، فهناك من الوظائف ما تقتضي قدراً من الاستقلال في ممارستها ومن ذلك وظيفة القاضي والأستاذ الجامعي، والمعلم، وهناك من الوظائف ما تبلغ فيه السلطة الرئاسية حداً كبيراً فلا تترك للمرؤوس من السلطة التقديرية إلا اليسير فيكاد الموظف أن يكون آلة تنفذ توجيهات الرؤساء ومنها وظائف العسكريين ومنتسبي قوى الأمن²، وذلك أكيد لأن نسبة ممارسة وضغط السلطة تكون أقل في هذه الوظائف .

وما يصادفنا هو أن معظم التعريفات تورد مصطلح الموظف العام بدلاً من المرؤوس، ولذلك وجب التعرض إلى تعريف الموظف العام³ فالمشروع الجزائري في نص المادة 4 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على ما يلي : " يعتبر موظفاً كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري...."، وذلك لأننا في الفصل الثاني سنعتمد على مصطلح الموظف العام أكثر من المرؤوس .

المبحث الثالث

أسس السلطة الرئاسية ومبادئها

بعدما تعرفنا في المبحث الأول على تعريف وخصائص السلطة الرئاسية وتمييزها عما يشابهها وحددنا العناصر التي تقوم عليها التي تقوم عليها، سنحاول في هذا المبحث الغوص في مضمون السلطة الرئاسية وذلك من خلال التفصيل في تعريفها لنستخلص الأسس التي تقوم عليها هذه الآلية في الرقابة وأيضاً نحدد أهم مبادئها في المطلبين التاليين :

1 - مازن ليلو راضي ، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق ، ص 46.

2 - خالد محمد خالد ، المرجع السابق ، ص 21.

3 - مازن ليلو راضي ، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق ، ص 46.

المطلب الأول

أسس السلطة الرئاسية

يقصد بأسس السلطة الرئاسية مجموعة المبادئ التي تقوم لتبرير السلطة الرئاسية في وجودها وسلطاتها وامتيازاتها وأهدافها، و لقد أرجع الفقهاء بناء فكرة السلطة الرئاسية على عدة أسس سنتناولها في الفروع التالية:

الفرع الأول

الأساس السياسي لفكرة السلطة الرئاسية

ويقصد بالأساس السياسي هو أن السلطة الرئاسية مبنية على خلفية سياسية، فإذا كانت الوظيفة التنفيذية للدولة تختص بها سلطة سياسية وهي السلطة التنفيذية في الدولة بقيادة رئيس الجمهورية، وبما أن الوظيفة التنفيذية تمثل أساسا الوظيفة الحكومية والوظيفة الإدارية، لذا فإن التمييز بين الوظيفتين يقوم على أساس علاقة التدرج والتبعية، وبما أن السلطات السياسية العليا في الدولة المضطعة بقيادة ورئاسة الوظيفة التنفيذية في الدولة فإن هذه السلطة السياسية تحتاج إلى فكرة السلطة الرئاسية كأداة ووسيلة لتحريك النظام الإداري السائد في الدولة.¹

وما يفهم من هذا الأساس أن السلطة الرئاسية هي تجسيد لفكرة السلطة العامة وامتيازاتها ومظاهر نطاق الوظيفة الإدارية، ولذلك فهذه السلطة هي من اختصاص وتنظيم السلطة الرئاسية الإدارية في الدولة .

الفرع الثاني

الأساس القانوني لفكرة السلطة الرئاسية

و هو من أهم الأسس لما له من دور كبير في تأسيس فكرة السلطة الرئاسية ووضع حدود وضوابط ممارسة امتيازاتها تجاه المرؤوسين وأعمالهم، ومن ثم نجد أن القوانين العامة

¹ - عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق، ص 230 .

هي التي تحدد واجبات واختصاصات ووظائف الرؤساء الإداريين وعلاقتهم مع المرؤوسين والضوابط التي تحكم هذه العلاقة .

فبدءاً بالأمر 133/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة فجاء في المادة 17 منه " أن كل تقصير في الواجبات المهنية وكل خطأ يرتكبه الموظف في ممارسة مهامه أو أثنائها يعرضه إلى عقوبة تأديبية " وأيضاً جاء في نص المادة 19 من ذات القانون " كل موظف مهما تكن مرتبته في التسلسل الإداري مسئول عن تنفيذ المهام التي تناط به " كما تضمنت المادة 20 منه ما يلي " يجب على الموظف أن يحترم سلطة الدولة " ¹.

كما صدر الأمر رقم 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الذي جسد بدوره فكرة السلطة الرئاسية في العديد من موادها وذلك من خلال تحديده لواجبات الموظف بالتفصيل وتحديده لجزاء إخلاله بهذه الواجبات والعقوبات المقررة في ذلك ²، فنجد مثلاً نص المادة 43 من ذات الأمر تنص على ما يلي: " يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم " ³.

ومن ثم ما يمكن قوله هو أن الإدارة لا يمكن أن تمارس مهامها كما سبق الذكر في أول هذا الفصل في شكل فوضى وهذا التنظيم يتجسد في هذا التدرج والتسلسل بين الرؤساء والمرؤوسين والمهام الموزعة بينهم .

الفرع الثالث

الأساس الفني والعملي لفكرة السلطة الرئاسية

والمقصود بالأسس الفنية والعملية وهي ضرورة تقتضيها سيرورة المرافق العامة بانتظام واطراد تفرض هذه السلطة الرئاسية للمحافظة على هذا المبدأ وغيره من المبادئ

¹ - عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 157 .

² - أنظر في ذلك المادة 40 وما بعدها من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية فيما يخص واجبات الموظف أثناء تأديته لوظيفته ، وأيضاً المواد 160 وما بعدها من ذات الأمر فيما يخص العقوبات الناتجة عن مخالفة هذه الواجبات .

³ - المادة 43 من نفس الأمر .

التي تحكم سير المرافق العامة التي تستوجب الخضوع لفكرة السلطة الرئاسية لتحقيق هذه المبادئ¹

المطلب الثاني

مبادئ السلطة الرئاسية

تقوم السلطة الرئاسية على مجموعة من المبادئ التي نستخلصها من التعاريف السابقة وهذه المبادئ تتمثل فيما يلي : مبدأ وحدة الرئاسة أو الأمر، مبدأ التسلسل الرئاسي في القيادة مبدأ التدرج في السلطات وتحديد المسؤوليات ومبدأ تلازم وتناسب السلطة والمسؤولية وسنفضل في هذه النقاط في الفروع التالية :

الفروع الأولى

مبدأ وحدة الرئاسة و الأمر

ومعنى هذا المبدأ هو أن إصدار الأوامر يكون من جهة واحدة، فالرئيس الإداري لا يكون له إلا رئيس واحد يتلقى منه الأوامر والتعليمات، وهنا يقع الإشكال خاصة في الإدارات التي يتعدد فيها المسؤولين وجهل الموظف للقانون في هذا الصدد قد يؤدي به إلى ارتكاب مخالفات تسبب له مشاكل في مساره المهني، فعلى سبيل المثال في البلديات يتعدد فيها النواب دون تحديد التكاليفات، مما يجعل الموظف في ضغط كبير فالكل يدعي المسؤولية والتكليف، لذا وجب وجود رئيس إداري مباشر واحد هو الذي يلتزم بالتوجيه وإصدار الأوامر اللازمة لحسن سير المرافق العامة وتسييرها².

ومبدأ وحدة الرئاسة أو الأمر من المبادئ التي يفرضها حسن سير الإدارة، وتحديد المسؤولية، مسؤولية الرئيس عن توجيه الأوامر، بالنسبة لمن يعملون تحت رئاسته عن أداء العمل، وفق ما يصدر إليه من أوامر وتعليمات .

1 - عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 237-238 .

2 - بدرية ناصر ، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر سعيدة ، 2008/2009 ، ص 21 .

ويترتب على هذا المبدأ تسلسل وتدرج سلطة الأمر من أعلى إلى أسفل في السلم الإداري، بحيث لا يجوز للرئيس الأعلى تخطى مرؤوسيه المباشرين، بإصدار أوامره مباشرة إلى تابعي هؤلاء المرؤوسين، وذلك لأن هذا التخطي يفتح الباب لتعارض الأوامر التي يتلقاها المرؤوس الأدنى من كل من رئيسه المباشر، ومن الرئيس الأعلى، ويؤدي ذلك إلى ارتباك العمل واضطراب الجهاز الإداري، كما يؤدي إلى اضطراب العلاقة بين الرئيس والمرؤوسين.

فالمرؤوس لا يعرف أي الرئيسين ينفذ أوامره، وهو لا يستطيع أن ينفذ أوامر رئيسين في آن واحد خاصة إذا تعارضت، وإذا نفذ أمر الرئيس الغير مباشر ساءت علاقته برئيسه وربما اتخذ ضده إجراءات، وساءت علاقة الرئيسين فيما بينهما (الرئيس المباشر، والرئيس الأعلى)، أو على الأقل نشأ الحرج للجميع، ويتولد الحرج إذا ما اضطر أحد الرئيسين إلى سحب أو إلغاء أوامره لتعذر تنفيذها مع أوامر الرئيس الآخر، ولا يقل الحرج إذا اضطر الرئيس المباشر إلى الامتناع عن ممارسة اختصاصه في توجيه مرؤوسيه، نظراً لصدور التعليمات لهم من الرئيس الأعلى، بما يؤدي إليه الاستمرار على هذا النحو من سلبية ولا مبالاة من جانب الرئيس المباشر، وإلى استهانة مرؤوسيه به¹.

وإذا كان المبدأ العام هو أن تصدر الأوامر من رئيس إداري واحد، فالمشكل يقع في حالة تلقي المرؤوس أوامر من الرئيس الغير مباشر له، وهذا ما يتدرع به العديد من المسؤولين و المرؤوس بدوره لا يمكنه أن يرفض تنفيذ هذه الأوامر .

حيث فسر بعض الفقهاء هذا الموقف وأعطوا الحل في ضرورة إعلام هؤلاء الرؤساء للرؤساء المباشرين بما أصدره من أوامر لمرؤوسيه .

فوجد الأستاذ " سليمان محمد الطماوي " فسر هذا التصرف لمصلحة الرؤساء المباشرين وقال لتجنب الوقوع في الإحراج بقدر الإمكان، ولكن حسب رأيي المأخوذ من الواقع العملي وأين ذلك الموظف أو المرؤوس البسيط من هذا الوضع الذي يصبح بين أمرين ضرورة طاعة الرئيس حتى وهو غير مباشر و خوفا من مخالفة رئيسه المباشر هذه النقطة المتمثلة

¹ - مازن ليلو راضي ، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة ، المرجع السابق ، ص 45 .

في الإعلام بين الرؤساء في حالة تعددهم وفي حالة التخطي هي ضمانة للمرؤوس أكثر منها للرئيس المباشر¹.

أما بالنسبة لتلقي المرؤوس لعدة أوامر من رؤساء مختلفين في رأي أنه عادة في تعدد المسؤولين أو الرؤساء الإداريين لا يوجد إشكال كبير في حالة عدم تجاوزهم لاختصاصاتهم وصلاحياتهم، وذلك لأنه عادة ما يتم توزيع الاختصاصات وذلك بتكليف يتضمن تحديد الاختصاص من المسؤول الأصلي، والإشكال هنا هو تجاوز الاختصاصات بالنسبة للرؤساء الإداريين وموقف المرؤوس من ذلك وهو ما سيتم التفصيل فيه في الفصل الثاني .

الفرع الثاني

مبدأ التسلسل الرئاسي في السلطة

ويقصد بمبدأ التسلسل الرئاسي هو احترام التسلسل الإداري الذي يقوم عليه النظام، أي أن الرئيس الإداري عند إصداره لأوامره عليه أن يحترم في ذلك هذا المبدأ وتكون أوامره موجهة لمرؤوسيه فقط لكي يتجنب الإحراج الذي تحدثنا عنه سابق في حالة تعدد الأوامر وتجاوز هذا المبدأ سيؤدي حتما إلى الفوضى داخل التنظيم الإداري، ورأي الأستاذ " سليمان محمد الطماوي " هو أنه في حالة حدوث هذا التجاوز سنقع في إحراج بين المرؤوسين، أي في حالة التجاوز².

وفي رأي بعض الفقهاء أن عدم احترام مبدأ التسلسل الإداري قد يتم تجاوزه في حالات إلا أنه من الناحية الواقعية يسبب فوضى عارمة في الإدارة . وبالإضافة ما يسببه من إحراج للمرؤوس الإداري، كما شرحنا ذلك سابقا .

¹ - بدرية ناصر، المرجع السابق ، ص 22 .

² - المرجع نفسه، ص 25 .

الفرع الثالث

مبدأ تلازم وتناسب السلطة والمسؤولية

وهو مبدأ تفرضه اعتبارات العدالة، فضلاً عن مقتضيات حسن سير العمل، سواء في الإدارة الخاصة أو الإدارة العامة أو النظم السياسية، فالتلازم بين السلطة والمسؤولية ضروري، وجوداً وعدماً، بمعنى أنه حيث تكون السلطة تكون المسؤولية وحيث تنتفي السلطة تنتفي المسؤولية، وهذا ما يجب أن يكون، فالسلطة قادرة على صنع القرارات وفرض الطاعة، أو هي " وظيفة القوة"¹، والسلطة بدون مسؤولية تتنافى مع العدالة لما يؤدي إليه عدم المحاسبة والمساءلة عن ممارستها من تحكم واستبداد، فضلاً عن أنه لا يضمن أداء الواجبات وإنجاز الأهداف التي منحت من أجلها، ومن ناحية أخرى فإن المسؤولية بدون سلطة أمر تأباه العدالة، كما أنه قد يرتبط أو يكون نتيجة لنقل المسؤولية بإعفاء صاحب السلطة الحقيقي منها، أي أن المسؤولية دون سلطة كثيراً ما تقابلها سلطة بدون مسؤولية²

على أنه لا يكفي أن يتحقق التلازم بين السلطة والمسؤولية، وإنما يلزم أن يتحقق التناسب والتعادل بينهما، فعلى قدر السلطة تكون المسؤولية، وذلك يعنى وجوب منح الموظف القدر الضروري من السلطة لإنجاز الأعمال المكلف بها، وإذا كانت السلطة دون القدر الضروري لأدى ذلك إلى العجز عن تحقيق الأهداف المنشودة والارتباك في العمل، ولما كانت هناك مساءلة للموظف طالما أنه لا يرجع إلى تقصيره، وإنما يرجع إلى عدم كفاية الوسائل والسلطات الممنوحة له ومن جهة أخرى ينبغي ألا يمنح الموظف سلطات تفوق ما يلزم لإنجاز الأهداف المرجوة، وإلا أدى ذلك إلى التعسف والانحراف³.

غير أن تحقيق هذا التناسب يقتضى تحديد واجبات وسلطات كل وظيفة بدقة وهو ما يتأتى عن طريق توصيف الوظائف، أي وضع وصف وتحليل مفصل لكل وظيفة بين

1 - سعيد بوشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة ، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة السابعة الجزائر ، 2005، ص 15.

2 - المرجع نفسه ، ص 15.

3 - المرجع نفسه ، ص 17 .

السلطات والاختصاصات والواجبات التي تتضمنها، بحيث يراعى فيه إعمال مبدأ التناسب بين السلطة والمسئولية¹.

¹ - بدرية ناصر، المرجع السابق ، ص 28 .

خلاصة الفصل الأول

ما يمكن قوله بعد محاولة الإلمام بالإطار المفاهيمي للسلطة الرئاسية كأساس يقوم عليه التنظيم الإداري هو أن هذه السلطة هي عبارة على آلية يفرضها التنظيم الإداري أو التسيير الإداري وبدونها تصبح الإدارة عبارة على فوضى، وبصفتها الركن الجوهري في التنظيم الإداري تتجلى أهميتها أنه إذا ما نظرنا إلى هذه السلطة من ناحية الموظف الخاضع لسلطة الرئيس الإداري فإننا نسميها علاقة التبعية، أي العلاقة التي تلزم الموظف بإتباع رئيسه والخضوع لأوامره، أما إذا ما نظرنا إليها من زاوية الرئيس الإداري فإننا نطلق عليها السلطة الرئاسية، ومن هنا نستنتج أن علاقتي السلطة الرئاسية والتبعية اللتان يقوم عليهما النظام الإداري ما هما إلا وجهين لآلية واحدة.

ووجود هذه العلاقة بداخل التنظيم الإداري بما تمارس على شخص المرؤوس أو عمله هي التي تعطي وتظفي على التنظيم الإداري صفة المثالية في التسيير والاستمرارية للمرفق العام وأن السلطة الرئاسية تتميز عن غيرها من آليات الرقابة مثل الوصاية الإدارية، وأيضا أن هذه السلطة بالرغم من أنها لم تحدد بصفة صريحة في القوانين إلا أنها تقوم على مجموعة من المبادئ التي تفرض هذه السلطة على التنظيم الإداري وتجعل أيضا حتى جهة المرؤوس تعترف بإلزامية هذه السلطة خاصة مبدأ وحدة الأمر هو ما يحدث الكثير من المشاكل على مستوى الممارسات العملية داخل التنظيم الإداري و ربما نرجع ذلك لضروريات تسيير المرفق العام والضرورة الملحة في تقديم الخدمات، بالرغم من أن هذه الممارسات تضع المرؤوس في اصطدام دائم مع مرؤوسيه المباشرين وغير المباشرين .

هذا ما تظهر به هذه السلطة من وجهها الايجابي، إلا أنها إذا خرجت ممارستها على الأهداف والمبادئ المسطرة لها فإنها تصبح ليست أساسا للتنظيم الإداري والمحافظة عليه وإنما سببا في الفساد الإداري لما قد يفقده المرؤوس من ثقة في التنظيم ويكون سببا في انتشار الجرائم الإدارية، لأن الرئيس يفترض فيه القدوة في ممارسة سلطاته بالنسبة للمرؤوس، ومعنى هذا أن السلطات الإدارية إن أصبحت تستخدم سلطاتها في توجيه أوامر مثلا غير مشروعة وتلزم المرؤوس بتنفيذها فتصبح النظرة العامة في التسيير هي الفساد وليس التنظيم.

الفصل الثاني

مظاهر السلطة الرئاسية و حدود ممارستها

بعد تعرضنا في الفصل الأول لمفهوم السلطة الرئاسية وذلك من خلال تعريفها وبيان خصائصها وتمييزها عما يشابهها من مصطلحات وتحديد أسسها والمبادئ التي تقوم عليها، وهذا بغرض الإلمام بالإطار المفاهيمي لها، وفي هذا الفصل سنحاول الغوص في الممارسة التطبيقية لمضمون السلطة الرئاسية من جانب واقعي وذلك من خلال تحديد مجموعة السلطات والاختصاصات والمكنات التي تمارسها السلطات الإدارية الرئاسية المختصة على الموظفين المرؤوسين، سواء كان ذلك على أشخاصهم أو على أعمالهم، وفكرة السلطة الرئاسية كما ذكرنا سابقا تتميز بأنها سلطة شاملة على كل ما يتعلق بالمرؤوس من أعماله وشخصه، لذلك سنقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين الأول نتناول فيه مظاهر وسلطات هذه الرقابة، والمبحث الثاني سنتناول فيه الشق المهم والذي كان الدافع الأبرز لإعداد هذه المذكرة وهو تحديد حدود ممارسة هذه السلطة التي قد تكون من الناحية العملية مبالغ فيها إن صح القول، والتعرف على الضمانات القانونية التي على كل موظف أن يعلمها أثناء ممارسة السلطة الرئاسية عليه، وسنحاول جادين التحليل والتفصيل في هذا الفصل من جانب واقعي وعملي أكثر، وإبداء وجهة نظرنا المتواضعة التي تحتمل النفي أو التأييد في هذا المجال.

المبحث الأول

مظاهر السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس و ضمانات المرؤوس

من خلال التعاريف السابقة للسلطة الرئاسية، نستخلص أن السلطة الرئاسية تتضمن مجموعة من الاختصاصات التي يمارسها الرئيس الإداري على مرؤوسيه سواء على أعمالهم أو على أشخاصهم بداية من تعيينهم في وظائفهم إلى غاية إنهاء مهامهم، وسنفضل في هذا المبحث في أبرز السلطات التي يمارسها الرئيس الإداري على شخص مرؤوسيه والضمانات التي تحمي المرؤوس في هذه السلطات، وذلك في مطلبين، الأول نتناول فيه سلطة التعيين والترقية كسلطتين ايجابيتين والثاني نتناول فيه التأديب والفصل كسلطتين سلبيتين بالنسبة للموظف، ونقوم بتحديد الضمانات التي حولها القانون للموظف في مواجهة هذه السلطات.

المطلب الأول

سلطة التعيين والترقية و ضمانات المرؤوس

من المعلوم أن سبب وجود فكرة السلطة الرئاسية هو تنظيم العمل الإداري سواء في تسييره بصفة عامة، أو في تنظيم العمل بداخله مسقطين ذلك على السلطة التي تمارس على شخص المرؤوس الذي هو عنصر في هذه الإدارة، وتعتبر سلطتي التعيين والترقية إن صح القول سلطتين ايجابيتين بالنسبة للموظف لذا سنفضل فيهما في هذا المطلب، وسنحاول في دراسة هاتين السلطتين تفصيل تحليل ما تضمنته النصوص القانونية في ذات الموضوع.

الفرع الأول

سلطة التعيين و ضمانات المرؤوس

تعتبر سلطة التعيين أول سلطة يمارسها الرئيس الإداري في حياة الموظف العام، ولأهمية هذه العملية في تولي الوظائف العامة فقد أوكلت هذه الأخيرة ليس للرئيس الإداري وحده، بل دور الرئيس الإداري يأتي في آخر مرحلة وهي التعيين أما المراحل الأولى فهي مسطرة بموجب نصوص قانونية وهي إحدى الضمانات التي سوف نتطرق لها لاحقاً.

أولاً : تعريف عملية التعيين

- لغة : يعرف التعيين لغة على أنه " كلمة مصدرها : "عين" ويقال عينه في منصب أي خصه به¹.
- أما اصطلاحاً : فهو إصدار قرار بتحديد المركز القانوني للشخص المرشح لشغل منصب وظيفي ما. وهو أيضا إجراء ضروري لإضفاء طابع الاستقرار والاستمرار على المنصب الإداري. حيث أن عملية التخطيط والتنفيذ لعملية التعيين هي عملية مشتركة بين المشرع والرؤساء الإداريين²، و كذلك قرار التعيين هو القرار الصادر بتسمية شخص محدد لأجل شغل وظيفة محددة، و لا يتم التحاق الموظف بوظيفته إلا بصور قرار التعيين تعبيراً عن الإرادة المنفردة للسلطة الإدارية³.

وما يهمنا هنا هو سلطة الرئيس الإداري في التعيين ولكن هذه العملية تمر بمرحلتين الأولى منظمة من طرف المشرع بموجب النصوص القانونية المختلفة، وبتطبيق المرحلة الأولى نصل إلى المرحلة الثانية وهي سلطة الرئيس الإداري في التعيين، حيث سنحاول معالجة هاتين المرحلتين كما يلي : مرحلة التوظيف والثانية مرحلة اصدار قرار التعيين.

ثانياً : مراحل عملية التعيين

كما ذكرنا سابقاً أن عملية التعيين لا تكون مباشرة وإنما تمر عبر مرحلتين وهما:

01 : مرحلة التوظيف : وهذه العملية كما سبق الذكر هي عملية يتم التخطيط لها من طرف المشرع وينفذها الرئيس الإداري ويقصد بها " سلسلة من العمليات هدفها البحث عن الأشخاص واختيارهم"، إذن فالتوظيف هو مجموعة من الأنشطة المتسلسلة والمتراطة التي يتم القيام بها من أجل استقطاب موارد بشرية تتوافق في خصائصها مع خصائص المناصب

1 - المنجد في اللغة والاعلام، دار الشرق، الطبعة 24، لبنان، ص 542 .

2 - عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 283 .

3 - مهند نوح " الطبيعة القانونية لقرار التعيين في الوظيفة العامة " مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، العدد الأول، سنة 2015، ص 97.

الشاغرة ومن ثم اختيار الأنسب من طرف القائمين بهذه المهمة التي تقوم بها إدارة الموارد البشرية¹

وتتم عملية التوظيف بناء على شروط حددها المشرع الجزائري في الأمر 06/ 03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة وذلك في نصوص المواد 74 ما بعدها . وتتمثل فيما يلي:

- أن يكون جزائري الجنسية .
- أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية .
- أن لا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها.
- أن يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية
- أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد الالتحاق بها².

ويتم التوظيف أو الالتحاق بالوظيفة العمومية بعدة طرق نص عليها الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة في مادته 80 على أنه " يتم الالتحاق بالوظائف العمومية عن طريق :

- المسابقة على أساس الاختبارات .
- المسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين .
- الفحص المهني .
- التوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تابعوا تكويناً متخصصاً منصوصاً عليه في القوانين الأساسية لدى مؤسسات التكوين المؤهلة³.

1 - تيشات سلوى، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالادارات العمومية الجزائرية، رسالة ماجستير، جامعة محمد بوقرة بومرداس، 2009-2010، ص 14 .

2 - المادة 75 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .

3 - المادة 80 من ذات الأمر.

وتعتبر هذه الطرق التي تعتمد عليها السلطة الرئاسية وتطبيقها لاختيار الموظف الأنسب وفقاً للشروط السالفة الذكر، وهذه المرحلة أي مرحلة التوظيف هي المرحلة الأولى من عملية تخطيط وتنظيم عملية التعيين وهي أصلاً من سلطات واختصاصات المشرع في الدولة، ولكن السلطات الإدارية الرئاسية المختصة تساهم بدور تكميلي في هذه المرحلة الأولى من عملية التعيين والتي تنصب أساساً على تحديد وتخطيط وتنظيم المراكز الوظيفية التي سيشغلها من سيتم تعيينه لشغلها .

02- مرحلة صدور قرار التعيين : يتم تعيين وإحاق المترشح أو بالأحرى الناجح في تولي الوظيفة العامة بواسطة قرار إداري فردي، وليس بشكل محضر صادر عن السلطة الإدارية المختصة، فبعد إجراء عملية التوظيف التي تحددها القوانين تأتي عملية انتقاء الأشخاص وإحاقهم بالمراكز الوظيفية الشاغرة، وإكسابهم صفة الموظفين وإدخالهم في النظام القانوني للوظيفة العامة، ويكون ذلك بواسطة قرار إداري نهائي تصدره السلطات الإدارية الرئاسية المختصة¹.

وما يمكن قوله هو أن سلطة التعيين والالتحاق بالوظائف العامة، هي مظهر من مظاهر ممارسة السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس بواسطة ما يسمى بقرار التعيين الذي يعتبر إجراء نهائي يلي عملية التوظيف التي تتجسد في النهاية بهذا القرار، وقرار التعيين يتميز بمجموعة من الخصائص يمكن إيجازها :

أ- هو قرار إداري فردي : لذلك أن قرار التعيين يكون في حقيقته عملاً شرطياً، أي أن وجود هذا القرار ضروري لتطبيق مقتضى القواعد القانونية بالحقوق والالتزامات التي تتضمنها على شخص محدد وفقاً لفتته الوظيفية، وبحيث لولا وجود هذا القرار لما أمكن تطبيق النصوص القانونية على الموظفين ومن ثم فقرار التعيين لا يحمل أي أثر منتج في حد ذاته وأي أثر ناتج عن قرار التعيين إنما يأتي من القوانين والأنظمة التي تحكم الوظيفة العامة، وأن هذا القرار هو الذي يكسب الشخص الصفة الوظيفية وكونه عمل تحصيل حاصل وشرطي فهو الذي يضيف الطبيعة النظامية على مركز الموظف².

¹ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق، ص 289 .

² - مهذب نوح، المرجع السابق، ص 97 .

ب- قرار التعيين هو عمل إداري : لأنه صادر عن السلطة الإدارية وهذه الخاصية هي تحصيل حاصل من خصائص القرار الإداري بصفة عامة .

ج- قرار التعيين هو عمل قانوني : لأنه يولد ويخلق آثارا قانونية أي ينشئ مركزا قانونيا جديدا لم يكن قائما وموجودا من قبل، ويتجسد هذا الأثر القانوني لقرار التعيين في الوظائف العامة في إلحاق وإسناد مواطن عادي توفرت فيه الشروط المطلوبة بمركز قانوني موضوعي وعام كان شاغرا، وأضفى صفة الموظف عليه بحيث أصبح في وضع قانوني عام وموضوعي مخصوص مع الإدارة العامة والدولة¹.

ومن خلال ما سبق يتضح أن دور السلطات الإدارية الرئاسية في عملية تعيين الموظفين واضحة وظاهرة، وتتمثل هذه السلطة في اتخاذ القرارات النهائية والملزمة، أي أن سلطة اتخاذ صفة الموظف صحيح أنها تمر بإجراءات منصوص عليها قانونا إلا أن القرار النهائي تتولاها الإدارة .

و سلطة الإدارة في مجال التعيين هي نفسها سلطتها في التوظيف بصفة عامة فهي من تملك توسيع المناصب المطلوبة أو تضيقها، فبالرغم من أن المبادئ والأسس القانونية هي من اختصاص المشرع فإن عملية تنظيم الوظيفة العامة وتسييرها من اختصاص السلطة الإدارية للدولة².

فطلب المناصب وتحديدها وترتيبها يعود للاختصاص فيه للسلطة الإدارية بينما طريقة اختيار هذه المناصب يحددها القانون، والدكتور "عمار عوابدي" شرح في كتابه مبدأ تدرج السلطة الرئاسية أن الإدارة لها سلطة تقديرية في قرار التعيين في حد ذاته، ولكن أعتقد أن الإدارة بالرغم من سلطتها التقديرية المذكورة سابقا ليس لديها سلطة في قرار التعيين الذي هو تحصيل حاصل فإن توافرت في الموظف جميع الشروط القانونية فماذا تملك الإدارة من تقدير أن ذلك ؟

¹ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ،المرجع السابق، ص 290 .

² - المرجع نفسه، ص 306 ..

وحتى لو سلمنا بالقول أن للإدارة سلطة في التعيين فسلطتها تكمن في تعيين المرؤوس في المصلحة التي تراها ضرورية وحسب احتياجاتها فقط حسب مستلزمات تسيير المرفق بانتظام وضرورة ذلك .

ثالثا : ضمانات المرؤوس أو الموظف في سلطة التعيين :

ما يمكن قوله في هذا الصدد أن ضمانات المرؤوس في ممارسة الرئيس لسلطة التعيين وما يسبقها من إجراءات أنها ضمانات واضحة ومسطرة دستوريا ومجسدة قانونيا، و الضمانة الوحيدة من جهة الإدارة هو أنها عليها الالتزام بهذه الإجراءات فقط .

وتتمثل الضمانات الدستورية في المساواة بين طالبي الوظائف العامة في وجود نصوص دستورية تضمن مبدأ المشروعية و تكرر هذه النصوص قانونيا¹.

ف نجد مثلا المادة 63 من الدستور الجزائري لسنة 2016 بنصها " يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أي شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون " .

كما نصت المادة 69 من ذات الدستور " لكل المواطنين الحق في العمل " وقد كرس ذلك المشرع في نص المادة 74 من الأمر 03/06 بقولها " يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العامة "

وأیضا فيما يخص جانب الاستحقاق في تولي الوظائف العامة فقد كرس المشرع هذا المبدأ من خلال توافر الشروط التي نص عليها في المادة 75 المتعلقة بشروط التوظيف والمصنفة كضمانات قانونية².

وأیضا كضمانة وجود الأجهزة والتنظيمات القائمة على شؤون الوظيفة العمومية، والتي يباط بها مهمة تسيير شؤون التوظيف والرقابة عليها، كما تتجسد الضمانة في فعالية قرارات هذه الهياكل حماية للموظف من أي عمل غير مشروع للإدارة بهذا الصدد³.

1 - محمد الصغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، 2009، ص 9 و 10.

2 - المادة 75 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .

3 - المادة 55 من نفس الأمر .

وما يمكن قوله هو أن هذه الضمانات لا تتجسد إلا إذا طبقتها الإدارة كما هي أي أنها نظريا موجودة ولكن واقعا قد تكيفها الإدارة كما تشاء .

الفرع الثاني

سلطة الترقية و ضمانات المرؤوس

يعتبر نظام الترقية في الوظيفة العامة من أبرز مظاهر السلطة الرئاسية التي يمارسها الرؤساء الإداريين على أشخاص الموظفين المرؤوسين، حيث تتمتع السلطات الإدارية الرئاسية بسلطة تقديرية واسعة في مسألة ترقية الموظفين¹.

وسنحدد في هذا الفرع تعريف الترقية وشروطها وطرقها، ثم سنبين سلطة الإدارة في عملية الترقية ثم ضمانات الموظف أو المرؤوس في هذا الصدد .

أولا : تعريف عملية الترقية

01-لغة : الترقية هي اسم من فعل رقى يرقى، ترقية ويقصد بها رفع شخص أو عدة أشخاص من مرتبة إلى مرتبة أعلى، وقد يمس هذا الرفع عدة جوانب كالجانب الاجتماعي، والجانب الاقتصادي، فترقية شخص أو عدة أشخاص في مكانة أعيان في البلدة يدخل في إطار الترقية الاجتماعية أو اعتبار الشخص ثريا فهنا تكيف ثروته كرافد من روافد الترقية الاقتصادية .

02-اصطلاحا : يقصد بها " انتقال الموظف من وضعية إلى وضعية أخرى ذات مستوى أعلى وراتب أعلى حاليا ومستقبلا، كما قد تصاحب هذه الترقية زيادة في الامتيازات الوظيفية كالتغيير في طبيعة الأعمال ودرجة المسؤولية في مجال السلطة².

أما المشرع الجزائري فقد فرق في الأمر 03/06 بين الترقية في الدرجة والترقية في الرتبة، حيث عرفت المادة 106 من الأمر 03/06 الترقية في الدرجة كما يلي : " تتمثل

¹ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 311 .

² - مصطفى مصطفى كامل، إدارة الموارد البشرية، الشركة العربية للنشر والتوزيع، القاهرة مصر 1994، ص 358 .

الترقية في الدرجات في الانتقال من درجة إلى الدرجة الأعلى مباشرة وتتم بصفة مستمرة حسب الوتائر والكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم .

كما عرفت المادة 107 من ذات الأمر الترقية في الرتبة كما يلي " تتمثل الترقية في الرتب في تقدم الموظف في مساره المهني وذلك بالانتقال من رتبة إلى الرتبة الأعلى مباشرة"

ومن خلال هذه التعاريف يستشف أن الترقية هي إتاحة الفرصة للموظف للحصول على مزايا مادية أو بشغله لوظيفة أخرى ذات مستوى أعلى ومسؤولية أو سلطة تعتبر حق من حقوق الموظف .

ثانيا : أهمية الترقية

- تعتبر الترقية عملية حيوية ومهمة لكل من المؤسسة والموظفين فيها وهذا نظرا لما تحققه من منفعة تعود على كلا الطرفين، وفيما يلي سنذكر النقاط التي توضح أهمية هذه العملية:
- 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 أغلب المناصب التي تمكنه من تحقيق مكانة أفضل داخل وظيفته¹.
- أيضا الترقية هي مصدر من مصادر اختيار الموظفين لشغل الوظائف العمومية فهي تساهم في تغطية احتياجات الإدارة العمومية من الطاقات البشرية من حيث النوع والكم .
- 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 الوظيفية إلى غاية نهايتها . لذلك فهي بمثابة تحفيز للموظفين في حالة تطبيقها وفقا للمعايير القانونية².

¹ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ،المرجع السابق، ص 318 .

² - مصطفى مصطفى كامل، المرجع السابق، ص 359

ثالثا : أهداف الترقية

للترقية في ميدان الوظيفة العامة مجموعة من الأهداف أهمها :

- 01- إيجاد حافز لدى الموظفين لبذل أقصى جهد في العمل أملا في الترقية .
- 02- محاولة استقطاب أفضل الكفاءات الموجودة لشغل الوظائف الحكومية والمحافظة عليها في ميدان الوظيفة العامة .
- 03- خلق الشعور بالأمان والاستقرار لدى العاملين نتيجة تقدمهم المستمر في مستواهم الوظيفي مع زيادة دخلهم .
- 04- رفع الروح المعنوية للموظفين وتحسين ظروف عملهم عن طريق ضمان الترقية¹ .

ثالثا : طرق الترقية

كما سبق الذكر أن أنماط الترقية تختلف وأن المشرع الجزائري ميز بين نوعين أساسيين للترقية، وذلك ما جسده في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث عرفها من خلال هاذين النوعين السابقين ومن ثم سنشرح كل نوع منها على حدى .

01- الترقية في الدرجات :

نص المشرع الجزائري على الترقية في الدرجات في المادة 106 من الأمر 03-06 والتي جاء فيها " تتمثل الترقية في الدرجات في الانتقال من درجة إلى درجة أعلى مباشرة وتتم بصفة مستمرة حسب الدوائر والكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم"².

من خلال نص هذه المادة يفهم أن الترقية في الدرجة هي صعود الموظف من درجة إلى درجة أعلى في ذات الرتبة، وذلك بعد توفر شرط الأقدمية المطلوبة في السن المعنوية، تبعا لمعايير من بينها تنقيط السلطة التي لها صلاحية التعيين، وبالتالي فالترقية في الدرجة هي مجرد تقدم آلي في درجات الرتبة الواحدة مع الزيادة في الراتب، أي أن الموظف يبقى يمارس نفس الأعمال والمسؤوليات التي كان يمارسها قبل ترقيته في الدرجة .

¹ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق، ص 317 .

² - المادة 106 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ..

وقد أخضع المشرع الجزائري هذه العملية إلى الوتائر والكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم وقد جاء المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المحدد للشبكة الاستدلالية للموظفين ونظام دفع رواتبهم ليبين هذه الوتائر والكيفيات حيث تطرق إلى الترقية في الدرجات في الفصل الثاني منه تحت عنوان " الخبرة المهنية " وقد فصل تفصيلا دقيقا في الإجراءات المعتمدة في ذلك¹.

وما يعاب على نظام الترقية بالأقدمية أنه يؤدي إلى قتل روح المنافسة ويجمد مبدأ المبادرة في الموظفين، وأيضا يبدد ويخسر طاقات وقدرات العناصر الشابة التي تلتحق حديثا بالعمل في المؤسسات الإدارية، كما أن الأقدمية كأساس للترقية ليست قرينة قاطعة ودليلا حاسما على كفاية وقدرة وأهلية الموظف إلى درجات أعلى².

02- الترقية في الرتبة :

يقصد بالترقية في الرتبة في ظل القوانين المنظمة للوظيفة العمومية" انتقال الموظف من وظيفة بمستوى 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 المسؤوليات³.

وقد نظم المشرع الجزائري الترقية في الرتبة من خلال جميع النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية ومنها نص المادة 107 من الأمر رقم : 03/06، حيث نستخلص من هذه المادة الترقية في الرتبة تكون كالاتي :

ترقية من رتبة إلى رتبة أعلى مباشرة في نفس السلك مثل : من عون إدارة إلى عون إدارة رئيسي، أو ترقية من رتبة إلى رتبة أعلى مباشرة في السلك الأعلى مباشرة : مثل من عون إدارة رئيسي إلى ملحق إدارة .

1 - أنظر في شرح ذلك المادة 09 من المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم .

2 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 320-321 .

3 - تيشات سلوى، المرجع السابق، ص 99 .

أما عن سلطة الإدارة في الترقية فهي اختصاص أصيل لها، وأيضا النصوص القانونية تثبت ذلك، حيث أنها هي من تقوم بإعداد جميع مراحل عملية الترقية وهي التي تملك سلطة اتخاذ القرارات النهائي بالترقية ويتم ذلك من خلال :

- 01-السلطات الإدارية هي من تقوم بعملية تنقيط الموظف للترقية أو المعني بالترقية
- 02-كما تقوم بإعداد ووضع بطاقة شخصية لكل موظف، تسجل فيها النقط التي تعبر عن تقدير وقياس مؤهلاته و قدراته ومهاراته ونشاطه في وظيفته .
- 03-كما تشارك السلطات الإدارية اللجان المتساوية الأعضاء في إعداد وترتيب جدول الترقية كل سنة .
- 04- كما تختص أيضا السلطات الإدارية بإصدار قرار الترقية، وهو قرار إداري نهائي وملزم باعتباره عمل إداري قانوني صادر بإرادة السلطة الإدارية الرئاسية المختصة المنفردة¹.

رابعا : ضمانات المرؤوس أو الموظف في سلطة الترقية

يترجم تعويض الخبرة بزيادة استدلالية تبعا لوتيرة الترقية وباشتراطه على الموظفين من أجل الانتقال إلى الدرجة التي تعلوها مباشرة أن تتوفر فيهم الأقدمية المطلوبة والتي تتراوح ما بين سنتين وستة أشهر كحد أدنى، وثلاث سنوات وستة أشهر كحد أقصى وحسب المادة 12 من المرسوم 07-304 التي أحالت حساب وتائر الترقية تبعا للمادة 11 من ذات المرسوم²، وأيضا نص المادة 13 من ذات المرسوم التي تشير إلى أن الترقية من درجة إلى أخرى حقا مكتسبا، كما يستفيد الموظف الذي يشغل منصب عال في الدولة من الترقية في الدرجة بقوة القانون، وأيضا يحق للموظف المنتدب الاستفادة من حقه في الترقية في وثيقته الأصلية، كما يحتفظ الموظف الموجود في الخدمة الوطنية بحقوقه في الترقية في الدرجات³.

1 - عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 323-334 .

2 - أنظر في ذلك المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم : 07-304، مرجع سابق .

3 - أنظر في ذلك المواد : 13-14-15 من المرسوم الرئاسي رقم : 07-304 ، مرجع سابق

وما يمكن قوله فيما يخص ضمانات الترقية في الرتبة هو أن المشرع يخضعها إلى كفاءات متعددة بالإضافة إلى المعايير العامة المعتمدة في الترقية في الدرجات وذلك تفادياً لبعض الممارسات السلبية القائمة على أساس البيروقراطية والمحسوبية والجهوية... الخ¹.

المطلب الثاني

سلطة التأديب والفصل الإداري و ضمانات ممارستها

مثلاً رأينا في المطلب السابق ما يمارس على المرؤوس من سلطة التعيين والترقية وهما سلطتان إيجابيتان بالنسبة للموظف العمومي لأنهما نتيجة كفاءة الموظف وجدارته، سنتناول في هذا المطلب سلطتين تمارسهما الإدارة على الموظف في حالة إخلاله بالتزاماته أو فقدانه لأحد شروط توليه لمنصبه وهما : سلطتا التأديب والفصل الإداري .

الفرع الأول

سلطة التأديب و ضمانات المرؤوس

تعتبر سلطة التأديب في الوظيفة العامة، ولاية واختصاص أصيل للسلطة الرئاسية الإدارية، فسلطة التأديب سلطة مرتبطة ومقترنة بفكرة السلطة الرئاسية وملازمة لها، فلا يوجد سلطة رئاسية بدون سلطة وولاية التأديب، ولذلك كان نظام التأديب في الوظيفة العامة مظهراً من مظاهر فكرة السلطة الرئاسية التي يمارسها الرؤساء الإداريين على أشخاص المرؤوسين²، وقبل التطرق لسلطة الإدارة في مجال التأديب و ضمانات الموظف في ذلك سنوضح أولاً ما يتعلق بنظام التأديب للمرؤوسين .

أولاً : مفهوم نظام التأديب

لقد شرع نظام التأديب كي لا يقوم الموظف أو المرؤوس بالتهاون والتقاعد في أداء مهامه فشرع هذا النظام لما قد يشوب عمله من خطأ أو تقصير .

¹ - تيشات سلوى، المرجع السابق، ص 100 .

² - عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 326 .

01- تعريف نظام التأديب

يعرف النظام التأديبي في الوظيفة العامة على أنه : " مجموع المبادئ والأحكام والقواعد السياسية والفنية والقانونية والإجرائية المتعلقة بعمليات ممارسة سلطة التأديب، بهدف ضمان تحقيق وإقامة الانضباط في الوظيفة العامة بانتظام واطراد بالقدر الضروري و اللازم لتحقيق الفاعلية والكفاية بالوظيفة العامة، ولضمان دوام حسن سير الوظيفة العامة الإدارية بانتظام واطراد وبرشادة من أجل تحقيق المصلحة العامة¹.

02 - الأساس القانوني لنظام التأديب في الوظيفة العامة

إن ضمان حسن سير الوظيفة العامة بانتظام وبكفاءة وبصورة رشيدة يعطي الرؤساء الإداريين في النظام الإداري في الدولة ويمنحهم الكثير من السلطات على أشخاص مرؤوسيهـم.

وعلى هذا الصعيد يكاد يكون تأديب الموظف العام من أهم حقوق واختصاصات الرئيس الإداري، إذ أنه هو المسئول على حسن سير العمل في المرفق المناط به إدارته وعن تحقيق الأهداف التي يختص المسئول بتحقيقها، فتكون له بذلك سلطة تأديب من يخل بواجباته، وإلا استحال عليه القيام بأعباء وظيفته².

وأيضاً منح الإدارة ممثلة في شخص رئيسها هذه السلطة يهدف إلى تحقيق فاعليتها لاعتبارات متعلقة بالصالح العام الأولى بالرعاية ويوجب التساؤل عن الميكانيزمات الكفيلة لذلك، لذا من الأجدر التمييز بين مرحلتين أساسيتين لضمان انتظام سير المرافق العامة، الأولى تخص تقرير وجود الخطأ المهني، والثانية تتعلق بتوقيع العقوبات التأديبية³.

03-المخالفات التأديبية :

في المجال التأديبي لا يوجد تحديد للأفعال التي تشكل مخالفة تأديبية، ومن ثم فكل خطأ

1 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 327 .

2 - قيقاية مفيدة، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة منتوري قسنطينة، 2009، ص 6 .

3 - المرجع نفسه، ص 7 .

مرتكب من طرف موظف يعرضه لعقوبة، وقد وردت أغلب التشريعات خالية من تحديد الأخطاء المهنية على سبيل الحصر رغم محاولتها ذلك .

ف نجد مثلا المشرع الجزائري حددها على سبيل المثال لا الحصر في نص المادة 160 من الأمر 03/06 السالف الذكر " المخالفات التأديبية هي ما يرتكبه الموظف من إخلال سابق بالتزاماته وواجباته الوظيفية وبالنظام القانوني للوظيفة العامة عن طريق الإهمال أو التراخي في أداء مهام واجباته الوظيفية أو الخروج عن مقتضيات الوظيفة العامة"¹ .

فكل إخلال بواجب التزام وظيفي وكل خرق وإخلال بقواعد نظام الوظيفة العامة من قبل الموظف يعتبر مخالفة تأديبية تستوجب توقيع العقوبة التأديبية من طرف السلطات التأديبية المختصة، ومن ثم فتحديد المخالفات التأديبية يرجع إلى مدى إخلال الموظف بواجباته والتزاماته الوظيفية.

وهناك مجموعة من الواجبات والالتزامات الوظيفية للموظفين، نظرا لأهميتها في ضمان حسن سير الوظيفة العامة الإدارية بانتظام واطراد غالبا ما تحددها القوانين، الأمر الذي يسهل معرفة وتحديد المخالفات التأديبية²، وهذا ما أخذ به المشرع الجزائري في نص المادة 179 من الأمر 03/06 عندما اعتبر أي إخلال بالواجبات القانونية الأساسية خطأ من الدرجة الثانية، وفي المواد : 178-180-181 حدد على سبيل المثال لا الحصر باقي الأخطاء التأديبية³.

04- العقوبات التأديبية:

العقوبات التأديبية على عكس الأخطاء التأديبية تم تحديدها، حيث نجد مجموعة من العقوبات التأديبية التي يمكن للسلطة الإدارية توقيعها على الموظفين، وتكون هذه العقوبات إما معنوية أو مادية وقد تعرض المشرع الجزائري كغيره من التشريعات لتحديد العقوبات التأديبية في نص المادة 163 من الأمر 03/06 بنصه : " تصنف العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى أربع درجات :

1 - المادة 160 من الأمر 03/06، مرجع سابق .

2 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 335 .

3 - أنظر في ذلك، المواد 178 وما بعدها من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة .

- الدرجة الأولى :
 - التنبيه .
 - الإنذار الكتابي .
 - التوبيخ .
 - الدرجة الثانية :
 - التوقيف عن العمل من يوم 01 إلى ثلاثة 03 أيام .
 - الشطب من قائمة التأهيل
 - الدرجة الثالثة :
 - التوقيف عن العمل من أربعة 04 إلى ثمانية 08 أيام .
 - التنزيل من درجة إلى درجتين .
 - النقل الإجباري .
 - الدرجة الرابعة :
 - التنزيل إلى الدرجة السفلى مباشرة .
 - التسريح .
- 05- إجراءات توقيع العقوبة التأديبية :**

يتضمن النظام التأديبي أيضا مجموعة القواعد و الإجراءات المتعلقة بعملية التحقيق في الأخطاء المنسوبة إلى الموظف، وجمع البيانات اللازمة من قبل السلطات التأديبية المختصة، وإجراء المساءلة التأديبية في نطاق جملة الضمانات المقررة لصالح الموظف المرتكب للمخالفة التأديبية¹، ونجد أن المشرع الجزائري قد حدد هذه الإجراءات في نصوص المادة 165 وما بعدها من الأمر 03/06² .

¹ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 341 .

² - أنظر في إجراءات تسليط العقوبة التأديبية على الموظف في التشريع الجزائري المواد : 165 الى غاية المادة 176 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .

06- ضمانات الموظف أو المرؤوس في سلطة التأديب

بمجرد وقوع الخطأ التأديبي من قبل الموظف تتحرك السلطة التأديبية باتخاذ جملة من الإجراءات تهدف من خلالها إلى توقيع العقوبة على هذا الأخير، حيث تقوم بتكييف الخطأ التأديبي وتصنيفه ضمن درجات الأخطاء المهنية المنصوص عليها ثم تقوم بتوقيع الجزاء .

ولكن وهي بصدد قيامها بكل هذه الإجراءات التي يتعين إتباعها بصورة تتحقق معها الغاية التي أوجدت لأجلها وهي توقيع العقوبة على كل من سولت له نفسه خرق أحكام الوظيفة التي يشغلها، لذلك وجب توفر جملة من الضمانات التي تكفل حماية الموظف ضد احتمالات تعسف الإدارة وانحرافها في استعمال سلطاتها التقديرية¹.

وقد قرر للمرؤوس الإداري أو الموظف جملة من الضمانات نصت عليها مختلف التشريعات وهذه الضمانات تنقسم إلى قسمين : قبل صدور قرار التأديب وبعد صدوره وسنحاول شرح هذه الضمانات في النقاط التالية :

أ- الضمانات الممنوحة للموظف قبل صدور قرار التأديب :

- حق الموظف في تبليغه بما هو منسوب إليه من مخالفات وإطلاعه على ملفه التأديبي :

وتتمثل هذه الضمانة في ضرورة إعلام وتبليغ الموظف بما وجه له من مخالفة، وكذلك تمكينه من الاطلاع على ملفه التأديبي حتى يتمكن من تقديم دفاعه حسب وجهة نظره وذلك قبل القيام بأي إجراء من إجراءات التحقيق التأديبي. وهذا ما أخذ به المشرع الجزائري في نص المادة 167 من الأمر 03/06 بنصها: " يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه في أجل 15 يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية " ويعتبر هذا الحق تماشيا مع عدالة محاكمة المدعي، وذلك لكي يتسنى للمرؤوس تقديم دفاعاته ولذلك لا يمكن معاقبته دون إخباره بما هو منسوب إليه وإلا اعتبر قرار الإدارة معيبا بسبب التعسف في استعمال السلطة².

1 - عمراوي حياة، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2011-2012 ص 57.

2 - المرجع نفسه، ص 64.

• حق الدفاع:

يعتبر حق الدفاع حقا معترف به ليس على مستوى التأديب فقط وإنما في جميع المسائل التي قد يتعرض لها الإنسان في حياته وهذا ما جاءت به مختلف التشريعات مضمنة ذلك في نصوصها القانونية، وهذا الحق يقتضي ضرورة تمكين الموظف المخطئ في إبداء دفاعه عن نفسه أو يوكل من يدافع عليه مع منح حق الاستعانة بالشهود والسماع إليهم .

وقد أولى المشرع الجزائري حماية كبيرة لحق الدفاع، فلم يكتفي المشرع في تقريره لحق الدفاع بالإحالة إلى المبادئ العامة، فنجد المادة 56 من دستور 2016 نصت على حق الدفاع¹، و أيضا بالرجوع إلى نص المادة 169 من الأمر 03/06 نجدتها تنص على ما يلي : " يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يستحضر شهودا، ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه ."

ومن خلال هذه النصوص نجد أن للمرؤوس أو الموظف الحق في الرد على ما وجه إليه كتابيا أو شفويا ويحق له توكيل مدافع ويطلب شهادة شهود² .

• التحقيق الإداري و إلزامية أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء في تسليط العقوبة :

تعتبر هذه الضمانة لمنع تعسف الإدارة في تسليط العقوبات على الموظفين، لذلك وجب أن يكون اتخاذ القرار في العقوبة من طرف هذه اللجان، وقد أخذ المشرع الجزائري بهذه الضمانة بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة، أما العقوبات من الدرجة الأولى والثانية فتصدر من الجهة الرئاسية دون استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء³.

1 - أنظر في ذلك، المادة 56 من الدستور الجزائري 2016 .

2 - أنظر في ذلك المادتين 169-169 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .

3 - المادة 165 من نفس الأمر .

ب - الضمانات الممنوحة للموظف بعد صدور قرار التأديب :

يمكن إيجاز الضمانات الممنوحة للموظف بعد صدور قرار التأديب في منح الأخير إذا تعرض لعقوبة من الدرجة الثالثة أو الرابعة، أن يقدم تظلماً أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ قرار التأديب¹، وإن لم تنصفه طبعاً له الحق في الطعن واللجوء للجهات القضائية المختصة، وأيضاً خول القانون للموظف الذي تعرض لعقوبة من الدرجة الأولى أو الثانية الحق في رد اعتباره من السلطة الإدارية بعد سنة من تاريخ اتخاذ العقوبة².

وما يمكن قوله في الأخير أن هذه الجملة من الضمانات التي كرسها المشرع في النصوص القانونية لحماية الموظف من أي تعسف من قبل السلطات الإدارية تحتاج إلى تجسيد صحيح على أرض الواقع فقط .

الفرع الثاني

سلطة الفصل الإداري وضمانات المرؤوس

01 مضمون سلطة الفصل الإداري :

تعتبر سلطة فصل الموظفين من الوظائف العامة إدارياً وبغير الطريق التأديبي سبباً إدارياً من الأسباب التي تنهي علاقة الموظف بالسلطة الإدارية، كما تعد من أبرز مظاهر فكرة السلطة الرئاسية المختصة على أشخاص الموظفين العامين³، و يكون هذا الإجراء بحلول طرف طارئ لا يتمشى وحسن سير الوظيفة الإدارية بكفاية وفعالية، فالفصل الإداري بغير الطريق التأديبي يبرز عدم كفاءة الموظف لوظيفته وذلك بالرغم من عدم

1 - المادة 175 من الأمر 06-03، المرجع السابق.

2 - المادة 176 من نفس الأمر

3 - عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 366 .

ارتكاب الموظف لأي خطأ يستوجب عقوبة تأديبية¹، وسبب تناولنا لهذه السلطة هو أن القانون الجزائري بصفة خاصة لم يفسر بما فيه الكفاية في هذه السلطة و أن سلطة الإدارة تكون واسعة جدا هنا كما سنبينه في هذا الفرع من الدراسة ،و أيضا هذا الإجراء يعد من أبرز مظاهر السلطة الإدارية الرئاسية على موظفيها لأن هذا الفصل يتم من قبل الإدارة دون أن يكون لإرادة الموظف أي أثر فيما تتصرف إليه الإدارة².

وقد اختلفت الآراء الفقهية في مدى شرعية هذا الإجراء واعتبروا الفصل لعدم الكفاية المهنية أو لإلغاء الوظيفة أو لأسباب صحية، أساليب منحرفة تتبعها الإدارة لفصل الموظف³.

وقد أطلق على هذا الإجراء العديد من المصطلحات مثل الفصل الإداري - الفصل بغير الطريق التأديبي - التسريح ونلاحظ أن المشرع الجزائري أخذ بمصطلح التسريح في نص المادة 85 من الأمر 03/06 المتعلقة بفترة التربص إما ترسيم المتربص وإما تسريحه وذلك لعدم كفايته المهنية⁴، ويقول الدكتور عمار عوابدي أن مصطلح الفصل الإداري، وأكثر دقة، لاستغراقه كافة أحوال الفصل التي تتجلى فيها فكرة السلطة الرئاسية، بوصف أن سلطة الفصل الإداري للموظفين أحد أبرز مظاهر فكرة السلطة الرئاسية على أشخاص المرؤوسين⁵.

وقد عرف الدكتور " عمار عوابدي " الفصل الإداري بأنه : " سلطة مقررة للسلطة الإدارية المختصة لممارستها عندما تقدر وتقتنع بذلك دون أن يكون العامل المفصول قد ارتكب مخالفة تأديبية ..."⁶.

1 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق، ص 367 .

2 - المرجع نفسه، ص 366 .

3 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، الكتاب الثالث، ط2، دار الفكر العربي القاهرة مصر، 1987، ص336-350-358 .

4 - أنظر في ذلك نص المادة 85 من الأمر 03/06، مرجع سابق .

5 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق، ص 366 .

6 - المرجع نفسه، ص 368 .

01- أسباب الفصل الإداري :

كما ذكرنا سابقا أن التسريح بغير الطريق التأديبي هو سلطة تتخذها الإدارة لإنهاء العلاقة الوظيفية للموظف، ويكون هذا الإجراء لعدة أسباب وهي :

أ - التسريح بسبب عدم الكفاءة المهنية :

ويقصد بها السلوك والحالة التي يظهر بها الموظف خلال عمله التجريبي أو حتى بعده وهذا يتنافى مع مبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد، وعدم الكفاءة المهنية هي : عدم قدرة الموظف على القيام بالتزاماته الوظيفية الموكلة إليه القيام بها .¹ وما يلاحظ أن المشرع الجزائري لم يضمن صراحة في قانون الوظيفة العمومية التسريح بسبب الكفاية المهنية، غير حالة الموظف المتربص كما ذكرنا سابقا فالإدارة تملك سلطة تقديرية في تسريح المتربص عند اجتيازه لفترة التربص وثبت عدم كفاءته².

أما عدى ذلك فالمشرع يوضح من خلال نص المادة 99 من ذات الأمر بخصوص الكفاءة المهنية و ضمنه في جانب التقييم للمردودية³.

ب - التسريح بسبب عدم اللياقة الصحية :

وهنا إذا ما ثبتت للسلطات الإدارية المختصة عدم لياقة وصلاحيات العامل أو الموظف من الناحية الصحية للبقاء والاستمرار في أداء مهام الوظائف العامة، يجوز لها بعد القيام بالإجراءات القانونية المقررة فصل العامل أو الموظف الفاقد للأهلية الصحية⁴، وما يلاحظ في قانون الوظيفة العامة الجزائري أن المشرع لم يوضح هذا السبب للتسريح من الوظيفة .

1 - زياد عادل، تسريح الموظف العمومي، رسالة دكتوراء في القانون، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2016، ص 114 .

2 - المادة 85 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .

3 - نص المادة 99 من نفس الأمر .

4 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 375 .

ج - التسريح بسبب إلغاء المناصب الوظيفية :

هذا السبب يتعلق بالنظام المالي، حيث يقتضي الأمر أن يكون قد طرأ على الوظيفة إلغاء حقيقاً حتى يكون هذا التسريح مشروعاً ودون تعسف، وما يمكن قوله في هذا الصدد أن المشرع الجزائري لم يورد أي نصوص قانونية في الأمر 03/06 تتضمن التسريح بهذا السبب، بل بالعكس نص المشرع على الاستقرار والأمن في الوظيفة¹.

د - التسريح بسبب فقدان الجنسية وفقدان الحقوق المدنية

تعتبر الجنسية والتمتع بكامل الحقوق المدنية من الشروط التي تشترط في تولي الوظائف العامة، أي أن تولي الموظف لهذا المنصب قائم على تلك الشروط وغيرها فمتى انتفت تلك الشروط انتفت معه هذه الوظيفة، وهذا ما ضمنه المشرع الجزائري في نص المادة 216 من الأمر 03/06 بأن تنهى الوظيفة أو الحياة الوظيفية بفقدان الجنسية أو الحقوق المدنية².

02 - ضمانات الموظف أو المرؤوس في سلطة الفصل الإداري :

نظراً لخطورة وجسامة سلطة الفصل الإداري غير التأديبي فنجد أن النظم والقوانين تقرر جملة من الضوابط والضمانات لصالح الموظف العام في مواجهة سلطة الفصل الإداري لضمان حماية الموظف من أي انحراف للسلطة الإدارية المختصة وتعسفها في ممارسة هذه السلطة على الموظف العام³.

وأهم الضمانات المقررة للمرؤوسين في ذلك هي التعويض ولكن المشرع الجزائري لم ينص على التعويض خاصة بالنسبة للمتربص عند انقضاء فترة التربص وعدم ترسيمه فهو لا يعوض حسب نص المادة 85 من الأمر 03/06، أما فيما يخص ضمانات الطعن فالقانون يمنح الحق للمرؤوس المفصول حق الطعن الإداري أو القضائي ضد قرار فصله والمطالبة

1 - زياد عادل، المرجع السابق، ص 128 .

2 - نص المادة 216 من الأمر 03/06 . مرجع سابق .

3 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 383 .

بالإلغاء أو التعويض، والدفع بعدم الشرعية، وذلك لكون الفصل الإداري أو التسريح بغير الطريق التأديبي قرارا إداريا يقبل الطعن القضائي، ويخضع لرقابة القضاء إلغاء وتعويضا وتفسيرا وفحصا للمشروعية¹.

¹ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 387.

المبحث الثاني

سلطة الرئيس على أعمال المرؤوس وحدود ممارستها

انطلاقاً من التعريفات المقدمة بخصوص السلطة الرئاسية والمذكورة سابقاً، فقد عرفنا أن السلطة الرئاسية تمارس في شقين، الأول وهو ما تناولناه في المبحث الأول فيما يتعلق بشخص المرؤوس بداية من تعيينه إلى غاية إنهاء مهامه، والشق الثاني فيما يتعلق بأعمال المرؤوس وهذا الجانب كما ذكرنا في الفصل الأول ما يحدث جدلاً كبيراً خاصة من ناحية الأوامر غير المشروعة، وهو ما سنحاول في هذا المبحث التفصيل فيه حيث سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين، لمطلب الأول : نتناول فيه سلطة الإشراف والتوجيه ومدى التزام المرؤوس بالأوامر الغير مشروعة لرئيسه الإداري، والمطلب الثاني سنتناول فيه : سلطة الرقابة والتعقيب التي يمارسها الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه من خلال المصادقة والتعديل والإلغاء والسحب .

المطلب الأول

سلطة الإدارة في الإشراف والتوجيه ومدى التزام المرؤوس بتنفيذ أوامره لرئيسه الإداري

من المعلوم أن الرئيس الإداري يكون مسؤولاً عن تصرفاته من جهة، ويسأل عن كيفية أداء مرؤوسيه لأعمالهم ومهامهم من جهة أخرى، لذا فقد خوله القانون مجموعة من السلطات تجاه الأعمال والتصرفات التي يقوم بها هؤلاء المرؤوسين، وذلك لكي يكون لديه صورة سابقة عن الأعمال التي يقوم بها مرؤوسيه والتي تحمله هو المسؤولية عن هذه الأعمال وهذه السلطة هي سلطة الإشراف والتوجيه أو كما يسميها البعض الرقابة السابقة .

الفرع الأول

سلطة الإدارة الإشراف والتوجيه (الرقابة السابقة أو القبالية)

أولاً : مضمون سلطة الإشراف والتوجيه

بغرض حسن سير الجهاز الإداري وفعاليتها، يعمد الرؤساء عادة إلى توجيه أوامر أو تعليمات أو منشورات ترسم وتبين للمرؤوسين طريقة وكيفية العمل التي يعتقد الرؤساء أنها الأكثر اتفاقاً مع القانون، والأكثر انسجاماً وملائمة مع مقتضيات الصالح العام، ذلك أن المرؤوس ليس ملزماً فقط بالخضوع للطاعة والقوانين واللوائح والنظم العامة في الدولة، بل هو أيضاً ملزم قانوناً بالخضوع لأوامر ونواهي وتوجيهات وتعليمات رئيسه الإدارية وطاعته وتنفيذ هذه التعليمات في حدود القانون¹.

ثانياً : واجب الطاعة

الطاعة أمر مفروض تمليه طبيعة الوظيفة العامة وضرورة القيام بأعبائها، إلا إن هذه الطاعة يجب أن تكون مقتصرة على ما يتعلق بالعمل ولا تمتد إلى خارجه كالحياة الخاصة للموظف، إلا إذا كانت الحياة الخاصة تؤثر في أداء الموظف لعمله².

ويجب أن يكون الأمر الرئاسي أو سلطة التوجيه صادرة للموظف عن رؤسائه المباشرين، فالموظف حسب رأي الدكتور مازن ليلو راضي عليه أن يتجاهل الأمر الصادر إليه من موظف آخر أعلى منه درجة، ولا تربطه به أي صلة رئاسية مباشرة أو غير مباشرة³.

وهذه المسألة تطرقنا لها في عنصر وحدة الأمر الرئاسي كمبدأ من مبادئ السلطة الرئاسية، وكانت آراء بعض الفقهاء من بينهم سليمان الطماوي غير رأي الدكتور مازن ليلو

1 - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 38.

2 - مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 52 .

3 - المرجع نفسه، ص 53 .

راضي، لأن الدكتور سليمان الطماوي أجاز أن يتلقى المرؤوس عدة أوامر ولكن على الرئيس غير المباشر أن يعلم الرئيس المباشر لتجنب ما يقع من إحراج بينهما دون مراعاة لموقف المرؤوس من ذلك، وهذه المسألة تحدث جدلاً ومشاكل كبيرة من الناحية العملية .

كما يتضمن واجب طاعة الرئيس لمرؤوسيه امتثال المرؤوس للأوامر والتوجيهات الموجهة له من قبل رئيسه، ولذا قمنا بإدراج واجب الطاعة كعنصر مستقل في سلطة التوجيه والإشراف، لأن سلطة التوجيه كما يدل عليها اسمها تتضمن توجيه أوامر إلى المرؤوس الإداري، والسؤال الذي يطرح نفسه هنا ما مدى التزام المرؤوس بتنفيذ أوامر رئيسه الإداري؟ وهو ما سيتم الإجابة عليه في الفرع الموالي:

الفرع الثاني

مدى التزام المرؤوس بطاعة أوامر الرئيس الإداري

بيننا فيما سبق أن الأصل العام يكمن في أن المرؤوس يقع عليه التزام وواجب طاعة أوامر ونواهي رئيسه الإداري، ولكت يظل هناك تساؤلاً قائماً باستمرار وهو إلى أي مدى يجب على المرؤوس أن يطيع الأوامر والنواهي الصادرة إليه من رئيسه الإداري؟ فهل المرؤوس محروم من حق مناقشة رئيسه الإداري في مضمون وفحوى الأوامر والنواهي والتعليمات والتوجيهات التي قد تكون غير مشروعة لرئيسه الإداري.

فقد ذهب العديد من الفقه إلى التمييز بين الأوامر والنواهي المشروعة وغير المشروعة للرئيس الإداري.

أولاً: مدى التزام المرؤوس بتنفيذ الأوامر المشروعة لرئيسه الإداري

من المعلوم أنه على المرؤوس واجب والتزام طاعة وتنفيذ أوامر وتعليمات وتوجيهات رئيسه المشروعة والواجبة التنفيذ والتطبيق، وإن عدم التزامه وطاعته يترتب مخالفة تأديبية

يرتب ويعقد بسببها مسؤولية الموظف وتسلط عليه عقوبات تأديبية المقررة بموجب النصوص القانونية السالفة الذكر¹.

ولكن هذا الواجب من الناحية العملية والمتمثل في طاعة المرؤوس لرئيسه الإداري لا تكون بهذا الشكل، بل تتسم بالمناقشة بين الرؤساء والمرؤوسين فيما هو أصلح وأجدى، لأنه في غالب الأحيان يكون المرؤوس أدري بشؤون المصلحة الموكلة إليه تسييرها والإشراف عليها، فحتمًا سيكون أدري بما هو مناسب من إجراءات، ولكن إذا حدثت المناقشة ما أصر الرئيس الإداري على توجيهاته وتعليماته هنا ما على المرؤوس إلا تنفيذ هذه التعليمات إذا كانت مشروعة .

وبهذا الصدد يؤكد الدكتور عمار بوضياف هذه الفكرة باستشهاده بأمر عن القضاء الإداري المصري مضمونه: " لا تثريب على الموظف إن كان معتدا بنفسه واثقا من سلامة نظره، شجاعا في إبداء رأيه صريحا في ذلك أمام رئيسه لا يداور ولا يرائي مادام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار وما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام الأدب واللياقة وحسن السلوك .."² .

ثانيا : مدى التزام المرؤوس بتنفيذ الأوامر غير المشروعة لرئيسه الإداري

إذا كانت الحالة الأولى وهي الحالة الطبيعية أي تنفيذ الأوامر المشروعة، لا تحدث أي إشكال قانوني ولا فقهي فاه وكما ذكرنا سابقا أثارت الأوامر الغير مشروعة جدلا على المستوى الفقهي والمستوى العملي أكثر، وسنقوم بعرض أبرز هذه الآراء فيما يلي :

¹ - عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 121 .

² - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 160 .

01- موقف الفقه من تنفيذ المرؤوس لأوامر غير المشروعة للرئيس الإداري :

فقد ذهب " الفقيه دوجيه " إلى أن رجل الإدارة المرؤوس عندما يوجد نفسه في موقف الخيار بين تطبيق أوامر الرئيس غير المشروعة وبين تطبيق القانون، يجب عليه احترام أولوية تطبيق القانون ويفرض طاعة وتنفيذ أوامر رئيسه غير المشروعة، وأنه إذا ما نفذها يعد مرتكباً لخطأ شخصي يقيم ويعقد مسؤوليته الشخصية المدنية، وفي ذمته المالية الخاصة لأن المرؤوس ملزم مثل سائر المواطنين باحترام القانون ومراعاة أحكامه، فإذا ما صدر إليه أمر بالقيام بعمل غير مشروع وجب عليه عدم تنفيذه¹، ويستثنى " دوجيه " من رجال الإدارة العامة طائفة الجنود من مبدأ أولوية أو أفضلية احترام القانون على أوامر الرئيس غير المشروعة، إذ يجب على الجنود في نظره طاعة الأوامر والتوجيهات والتعليمات العسكرية الصادرة إليهم من رؤسائهم وتنفيذها دون مناقشتها أو بحث مدى مشروعيتها حتى ولو كانت مخالفة للقانون².

ويرى الفقيه " فالين " إذا وجد الموظف في مركز الخيار بين تطبيق أوامر رئيسه غير المشروعة أو تطبيق القانون، يجب عليه تطبيق القانون، فالموظف المرؤوس يعد مواطناً يخاطبه القانون وعليه واجب احترامه فليس له الحق في أن يقرر مدى مشروعية أوامر رئيسه حتى ينفذها بل هي مهمة القاضي³.

ومن ثم بحسب رأيه أنه على الرئيس أن يباشر سلطات السلطة الرئاسية في نطاق المشروعية، ويفترض أن يصدر الرئيس الإداري الأوامر في حدود القانون، فإذا كانت مخالفة للقانون، يعد غير مختص من الناحية القانونية، وبالتالي يجب عدم تنفيذ أوامر الرئيس الإداري غير المشروعة، ومن ثم إذا ما نفذ أوامره فإنه يرتكب خطأ شخصياً ويقيم المسؤولية الشخصية.

1 - عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 120 .

2 - المرجع نفسه، ص 120.

3 - قصير مزباني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، طبعة 2008، ص 148 .

أما الفقيه " موريس هوريو " فهو يخالف الرأي السابق للفقيه فالين إذ يقرر مبدأ أولوية طاعة وتطبيق أوامر الرئيس الإداري، فالمرؤوس عليه واجب طاعة وتنفيذ أوامر رئيسه الإداري مشروعة كانت أو غير مشروعة، وليس من حقه أن يناقش ويفحص مدى مشروعية أم عدم مشروعية الأوامر الصادرة عن رئيسه، لأن إعطاء الموظفين المرؤوسين حق مشروعية وتحليل وفحص الأوامر الصادرة عن رؤسائهم يؤدي إلى تعطيل وتوقف الوظيفة العامة وبالتالي المصلحة العامة من السير بانتظام واطراد وعلى أحسن وجه¹.

ويرى الفقيه " جوزيف بارتيلمي " أن الخطأ الذي يرتكبه الموظف تنفيذاً وتطبيقاً لأوامر الرئيس يعد خطأ إدارياً مصلحياً أو مرفقياً يرتب ويقوم المسؤولية الإدارية لا المسؤولية الشخصية للموظف الذي ارتكب الخطأ من الناحية الواقعية والمادية².

ولكن ما يمكن قوله هنا أنه بالرغم من كون المسؤولية التي سوف تترتب على تنفيذ الأمر غير المشروع إدارية، إلا أنها قد تترتب آثار سلبية بالنسبة للمرؤوس وأثبتت ذلك الممارسات العملية التي يستدعي فيها المرؤوس كشاهد لساعات طويلة في المحاكم نتيجة فقط تنفيذه لذلك الأمر غير المشروع، فما الذي يجبر المرؤوس على تنفيذ أمر غير مشروع ومخالف للقانون أصلاً حتى ينجر إلى هذه المواقف.

وهناك رأي جمع بين الآراء السابقة حيث يرى الفقيه " لابند " أنه من واجبات الموظف أداء عمله باستمرار وباضطراد لأنه لو منح الموظف حق مناقشة مدى مشروعية الأوامر الصادرة إليه، لأخل بقاعدة سير المرفق العام بانتظام واطراد، ولكي لا تكون حسب رأيه طاعة المرؤوس لأوامر رئيسه عمياء، يرى أنه على المرؤوس أن يتفحص ويتثبت من ناحية المشروعية³.

1 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 452 .

2 - المرجع نفسه، ص 454 .

3 - قصير مزباني فريدة، المرجع السابق، ص 149 .

ولكن ما يرد به على رأي " الفقيه لابند " هو أن تؤكد المرؤوس من مدى مشروعية القرارات الملزم بتنفيذها لا تخل بمبدأ سير المرفق العام بانتظام واطراد بالعكس تعطي ثقة أكبر لعمل الإدارة وتنظيمها من طرف المواطنين، وأيضا الفقيه يدعو لعدم فحص المرؤوس لأوامر رئيسه من ناحية المشروعية ثم يعود لاستثناء بعض الجوانب وتلك تعد الجوانب الأساسية.

02- موقف القضاء الإداري من تنفيذ الأوامر الغير مشروعة للرئيس الإداري :

أما موقف القضاء الإداري من مسألة مدى التزام المرؤوس بتنفيذ الأوامر غير المشروعة يتمثل في تقرير القاعدة القضائية التالية : إن كل موظف ملزم بطاعة وتنفيذ الأوامر الصادرة إليه من السلطات الإدارية الرئاسية المختصة، ماعدا الأوامر التي تتضمن مخالفة جسيمة وظاهرة للقانون وللصلحة العامة، وعلى المرؤوس أن يراجع رئيسه في ذلك في حدود اللياقة والأدب، فإذا ما أصر الرئيس على صواب رأيه كان على المرؤوس واجب الطاعة والتنفيذ فقط¹.

وانطلاقا من موقف القضاء في هذه المسألة لو سلمنا أن الخطأ الذي يرتكبه المرؤوس تنفيذا لأوامر رئيسه يعتبر ويعد خطأ مصلحيا يرتب المسؤولية الإدارية، ولا يرتب خطأ شخصيا يرتب المسؤولية المدنية للموظف، وإذا نفذ المرؤوس أوامر رئيسه المخالفة للقانون وللصلحة العامة مخالفة ظاهرة فالخطأ يعتبر شخصيا يرتب المسؤولية المدنية .

ما يمكن قوله في هذا الصدد أن الممارسات العملية أصعب من هذا بكثير فلو أن فقط موظف يناقش مرؤوس في أمر وجهه إليه ويراه الموظف مخالفا للقانون، لأعتبر ذلك الموظف البسيط غير ملتزما بواجباته وغير ممثّل لمرؤوسه ولا يستفيد من أبسط حقوقه بسبب ذلك الاعتراض.

¹ - عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 123. وأيضا أنظر في ذلك سامي جمال الدين أصول القانون الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية مصر، 2004، ص 170-171.

03- موقف المشرع الجزائري من تنفيذ المرؤوس للأوامر غير المشروعة الصادرة عن رئيسه :

مختصر ما جاء به المشرع الجزائري في مدى التزام المرؤوس بالأوامر الغير مشروعة لرئيسه الإداري فقد وضع وقرر القاعدة التالية : أن على المرؤوس أن ينفذ الأوامر الصادرة إليه من رئيسه متى كان تنفيذها واجبا والتزاما وظيفيا يقع عليه، و إذا ما تضمنت أوامر الرئيس مخالفة للقانون فعلى المرؤوس أن يراجع رئيسه ويعلمه بأوجه عدم مشروعية الأمر الذي أصدره، فإذا ما أصر الرئيس على سلامة أوامره وصحتها فما عليه إلا أن ينفذها على مسؤولية الرئيس، والخطأ الذي يرتكبه الموظف هنا يعتبر خطأ مصلحي يرتب المسؤولية الإدارية لا المدنية، وجسد ذلك في نص المادة 129 من القانون المدني بنصها " لا يكون الموظف والعمال العامون مسئولون شخصيا عن أعمالهم التي أضرب بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم"¹.

ولكن ما يمكن قوله بهذا الصدد كما سبق الذكر أنه في ميدان الممارسات العملية أبدى تنفيذ هذا الرأي نجاعته من نفي المسؤولية عن الموظف ولكن في نفس الوقت يصعب كثيرا تطبيق هذا الرأي من الناحية العملية.

المطلب الثاني

سلطة الإدارة في الرقابة والتعقيب

للرئيس الإداري حق مراقبة أعمال مرؤوسيه، وذلك للتأكد أنها صدرت مشروعة وملائمة كذلك، وإذا كانت طبيعة سلطة الإشراف والتوجيه تحتم أن يباشرها الرئيس الإداري قبل أن يأتي المرؤوس عمله أو تصرفه، وذلك حتى يتسنى للأخير أن تكون تصرفاته وفق

¹ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 163-164 وأيضا عمار عوادي، دروس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 123 .

ما يصدره الرئيس من أوامر وتعليمات وقرارات وتوجيهات، فإن الرئيس لا يمارس سلطته الرقابية إلا بعد أن يأتي المرؤوس العمل أو التصرف الإداري¹.

وما إن صدر العمل أو التصرف عن الموظف فإن لرئيسه أن يمارس سلطات الرقابة ويقرر إما إجازة عمل المرؤوس ويملك أيضا سلطة تعديله وإلغائه وسحبه كما يملك سلطة في الحل محلّه للقيام بأعمال معينة²، وسنتناول هذه النقاط في الفروع التالية:

الفـرع الأول

سلطة المصادقة

بحكم هيمنة الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه ومسؤوليته عن هذه الأعمال، لا يمكن لهذه الأعمال أن تكون سارية المفعول إلا بعد المصادقة عليها من طرف الرئيس الإداري المختص، وهذه المصادقة قد تكون صريحة وقد تكون ضمنية، فتكون صريحة عندما يشترطها القانون صراحة، ويقرر أن أعمال وتصرفات المرؤوس الوظيفية لا تكون نافذة وسارية المفعول إلا بعد المصادقة عليها من طرف الرئيس الإداري المختص ولا تكون نافذة إلا ابتداء من ذلك التاريخ فقط³.

وقد ينص القانون على أن تاريخ نفاذ أعمال وتصرفات المرؤوسين هو تاريخ صدورها وليس تاريخ المصادقة عليها من قبل الرئيس الإداري، وفي هذه الحالة تكون مصادقة الرئيس الإداري على أعمال المرؤوس ليس من أجل النفاذ ولكن من أجل أن تكون هذه القرارات نهائية فقط ومن ثم نستنتج أن سكوت الرئيس الإداري عن المصادقة على أعمال المرؤوس في حالة اشتراط القانون ذلك لا يعتبر مصادقة، إلا بعد السريان النهائي الملزم⁴.

1 - محمد الشافعي، المرجع السابق، ص 133 .

2 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 164 .

3 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 475 .

4 - المرجع نفسه، ص 476 .

وقد تكون مصادقة الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه ضمنية وذلك بعد فوات مدة زمنية محددة من صدور أعمال المرؤوس دون اعتراض الرئيس الإداري عليها، ويحدد القانون هذه الإجراءات وهذه المدد .

الفرع الثاني

سلطة التعديل

يملك الرئيس الإداري حق تعديل تصرفات وأعمال مرؤوسيه بهدف جعلها أكثر مسايرة للقانون، وحسب ما تستوحيه ظروف وطبيعة العمل الإداري، فيجوز للرئيس الإداري تغيير ما يراه مناسباً، وسلطة التعديل تتصرف لتمس الأعمال غير المشروعة أيضاً¹ .

وتتحرك سلطة التعديل والتصحيح هذه للرؤساء الإداريين في مواجهة أعمال وتصرفات مرؤوسيه إما بطريقة ذاتية تلقائية، وذلك من خلال ممارسة سلطة المتابعة والرقابة الإدارية الرئاسية على أعمال وتصرفات المرؤوسين، وإما بعد تعرض هذه الأعمال لشكاوى من طرف المواطنين مما يؤدي حتماً بالرئيس الإداري إلى إقرار تعديلها² .

وهذا ما يجري العمل به من الناحية العملية فعلاً وهي لجوء المواطنين إلى الجهات الإدارية المختصة مطالبين بضرورة تعديل أعمال المرؤوسين نظراً لعدم تماشيها مع ما هو مقرر قانوناً، ويكون التعديل باحتفاظ الرئيس بكامل العمل ويضيف إليه ما يراه مناسباً، أو يلغي جزء منه ويترك الباقي كحذف بعض بنود قرار إداري أو يلغي جزءاً أو يعوضه بما يتلاءم والعمل الإداري، أي أن التعديل لا يكون كلياً وإلا أصبح إلغاءً³ .

1 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 165 .

2 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية المرجع السابق، ص 477 .

3 - علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 47 .

الفرع الثالث

سلطة الإلغاء

ويقصد بها اختصاص السلطة الإدارية بالقضاء على آثار القرارات الإدارية وإعدامها بأثر فوري بالنسبة للمستقبل فقط مع ترك آثارها الماضية قائمة، فالمركز السامي للسلطة الإدارية يفرض عليها أن تسارع إلى إعدام القرار الإداري إذا قدرت عدم مشروعيته ومخالفته للقوانين والأنظمة، كما يجوز لها إلغاء الأعمال المشروعة أيضا لاعتبارات تمس جانب الملائمة وظروف ومعطيات العمل الإداري¹.

ويكمن الفرق بين الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية والإلغاء القضائي، في أن الإلغاء الإداري يشمل القرارات المشروعة وغير المشروعة وهو ما سنبينه في هذا الفرع، و الإلغاء القضائي يشمل القرارات غير المشروعة فقط .

أولا : إلغاء أعمال الرئيس المشروعة :

بهذا الصدد يقول الدكتور " محمد الصغير بعلي " أنه احتراماً لمبدأ وقاعدة عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة فإنه لا يجوز مبدئياً للرئيس أن يلغي الأعمال القانونية والمشروعة الصادرة عن مرؤوسه².

أما الدكتور " عمار عوادي " فيرى أنه قد تمارس سلطة الإلغاء الإداري في مواجهة القرارات الإدارية السليمة والمشروعة، وذلك لدواعي ومقتضيات المصلحة العامة . وأنه يجب التمييز بين القرارات الإدارية والتنظيمية واللائحة العامة وبين القرارات الإدارية الفردية الذاتية³ .

1 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 165 .

2 - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 52 .

3 - عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 481 .

01- بالنسبة لإلغاء القرارات الإدارية التنظيمية اللائحة المشروعة فقد أجمع الفقه والقضاء الإداري على مبدأ حق وسلطة الإدارة في إلغائها متى كانت المصلحة العامة تقتضي ذلك.

02- أما بالنسبة لإلغاء القرارات الإدارية الفردية المشروعة فهي كما ذكرنا سابقا محصنة وولدت حقوقا لا يجوز إلغاؤها¹، فلا يمكن للسلطات الإدارية المختصة أن تلغي بالطريق الإداري القرارات الإدارية الفردية المشروعة والسليمة من الناحية القانونية وذلك احتراماً لفكرة الحقوق المكتسبة ويحق للمرؤوس في هذه الحالة اللجوء إلى القضاء جراء هذه الأعمال غير المشروعة من طرف السلطات الإدارية².

ثانيا : إلغاء أعمال الرئيس غير المشروعة :

وفي هذه الحالة يميز الفقه أيضا بين وضعيتين :

01- إذا كانت عدم المشروعية من الجسامة بمكان، كأن يكون مثلا محل وموضوع قرار المرؤوس لا يدخل أصلا في اختصاصه وصلاحياته، فإن عمل وقرار المرؤوس يكون هنا منعدما، وكأن لم يكن، ولا يرتب أي حق ومن ثم فقد جرت القاعدة على أن القرار الإداري المنعدم لا يتحصن أبدا، بحيث يجب على الرئيس أن يقوم بإلغائه في أي وقت³.

02- أما إذا كان عدم المشروعية لا يجعل من تصرف المرؤوس قرار منعدما، فإنه يمكن للرئيس أن يلغي ذلك التصرف خلال فترة معينة تنتهي أصلا بانقضاء المدة المقررة لانتهاء ميعاد الطعن القضائي، بحيث يصبح القرار بعدها متحصنا ضمانا لاستقرار المراكز القانونية للأشخاص، واستتباب الوضع الاجتماعي، ولهذا يجب على الرئيس أن يتقيد بالمدة التي تقررها النصوص، حيث إن كل من الفقه والقضاء المقارنين أي فرنسا، مصر، الجزائر يذهب إلى إلغاء القرارات الإدارية المعيبة وتتم خلال نفس المدة التي

1 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 482.

2 - المرجع نفسه، ص 483

3 - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 52.

حددها القانون كمعيار لرفع دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري ومن ثم لا يمكن أن تخول للإدارة ما خول للقضاء¹ .

هذا فيما يخص سلطة الإلغاء المقررة للسلطات الإدارية هذه السلطة هي بحكم ووظيفة الرؤساء الإداريين ومسئوليتهم عن العمل الإداري، وهذه السلطة مثلها مثل سلطة التعديل قد تحركها السلطات الإدارية من تلقاء نفسها على أساس الرقابة وعدم ملاءمتها لما يتماشى مع المصلحة العامة، وقد تلغيتها نتيجة الشكاوى المقدمة من طرف المواطنين للسلطة الرئاسية بصفتها صاحبة الاختصاص .

الفرع الرابع

سلطة السحب

يقصد بسحب القرارات الإدارية إزالة وإنهاء الآثار القانونية للقرارات والتصرفات الإدارية وإعدامها بأثر رجعي، وذلك بالقضاء على آثارها في الماضي والمستقبل²، ويقصد بها أيضا هو إجراء يمحي العمل بالنسبة للمستقبل وللماضي³، ونظرا لما لسلطة السحب من أهمية بالغة فقد قيدت ممارستها بتوفير شرطين :

أولا : من حيث الموضوع : يجب أن يشمل فقط القرارات والأعمال غير المشروعة لأن هذه الأخيرة لا يمكنها أن تولد حقا وأن تنشأ مركزا قانونيا مكتسب، ومثال ذلك أن يصدر القرار عن غير ذي مختص وأن يحتوي على مخالفة صريحة للقانون أو التنظيم .

ثانيا : من حيث المدة : أن السلطة الإدارية يجب أن تمارس سلطة السحب في مدة قانونية محددة، فان تجاوزت هذه المدة اكتسب القرار حصانة ضد السحب والمدة المقررة هي شهرين⁴ .

1 - محمد الصغير بعللي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص، 53-54 .

2 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 166.

3 - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2006، ص

341 .

4 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 166 .

وانطلاقاً من ذلك يتضح وجوب التمييز بين السحب والإلغاء لما قد يتداخل فيهما من مفاهيم، حيث أن الإلغاء الإداري تقوم به الإدارة المختصة بأثر فوري يسري على المستقبل دون الماضي، فهو يأخذ بالحسبان الآثار التي تحققت قبل صدوره، فقد يصدر القرار مخالفاً للقانون، أو تجد الإدارة أن القرار الصادر غير ملائم أو أصبح كذلك فتلغيه دون أن تمس بالأوضاع التي تم اكتسابها، وبذلك فهو يختلف عن السحب إن كان كل منهما صادر عن الإدارة ولكن السحب يمحي آثار الأعمال التي حدثت بالنسبة للمستقبل والماضي¹.

إن السحب يسيء لمبدأ عدم رجعية الأعمال الإدارية، وبسبب الأضرار التي يمثلها هذا الإجراء بالنسبة لحقوق المواطنين²، فإنه يخضع للشروط المذكورة سابقاً.

الفرع الخامس

سلطة الحلول

يملك الرؤساء الإداريين بحكم سلطتهم الرئاسية وما تقتضيه من حتمية خضوع وتبعية الموظفين العامون أي المرؤوسين للرؤساء الإداريين في أشخاصهم وأعمالهم الوظيفية، وهيمنة ومسؤولية الرؤساء الإداريين على كل اختصاصات وتصرفات المرؤوسين الوظيفية. لذا يملك هؤلاء الرؤساء تبعاً لذلك ممارسة سلطة الحلول الرئاسي على جميع أعمال وتصرفات المرؤوسين فهي سلطة كاملة وشاملة³.

بينما يرى الدكتور " مصطفى أبو زيد فهمي " أن الرئيس الإداري لا يستطيع أن يحل محل مرؤوسه في إصدار قرار هو من اختصاص هذا المرؤوس، حتى لو امتنع المرؤوس عمداً عن ذلك أنه أصل عام يرجع لأمرين :

1 - عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 128 .

2 - أحمد محيو، المرجع السابق، ص 341 .

3 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 491 .

الأمر الأول : أن ذلك يتعارض مع منطق التدرج الرئاسي ذاته الذي يفترض تقسيم العمل والاختصاصات بين أكثر من درجة من درجات السلم الرئاسي¹.

والأمر الثاني : أن ذلك يضر بمصلحة صاحب الشأن نفسه، إذ يحرمه من قاعدة الفحص المزدوج، هذه القاعدة التي تحتم أن يبحث موضوعه على مستويين من مستويات السلم الرئاسي².

ويعود تبرير سلطة الحلول إلى أنه لا يمكن إضاعة مصالح الناس إلى الأبد، ومن ثم يستطيع الرئيس الإداري إجبار مرؤوسه على إصدار القرار مستعملاً في ذلك سلطة التأديب. ليجبره على تنفيذ التصرفات لتحقيق المصلحة العامة .

¹ - مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، تنظيم الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية الطبعة الأولى، 1995، ص 82،

² - المرجع نفسه، ص 82 .

ملخص الفصل الثاني

من خلال ما تم تناوله في هذا الفصل من مظاهر ممارسة السلطة الرئاسية ومحاولة تحديد القيود الواردة عليها من خلال تحليل بعض النصوص القانونية خاصة في مجال الوظيفة العامة، فبدءاً من سلطة الإدارة في التعيين كأول مرحلة في الحياة الوظيفية وجدنا أن هذه السلطة جد مقيدة من خلال تحليل النصوص القانونية فان كل شروط التوظيف والمبادئ التي تحكم هذه العملية وأيضاً إجراءات سيرها كلها محددة في نصوص قانونية صريحة لا غموض فيها، الجانب الوحيد الذي تتجلى سلطة الإدارة فيه في هذه المرحلة هو أن الإدارة هي الأدرى بمكان التعيين وضرورة المصلحة التي يعين فيها الموظف، وأيضاً فيما يخص سلطة الترقية فقد حدد القانون المتمثل في الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة وأيضاً المرسوم الرئاسي رقم 304-07 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، جميع إجراءات هذه العملية، وسلطة الإدارة لا تثير مشكلاً إلا في حالة تعسفها في تطبيق هذه الإجراءات لأغراض معينة كمسألة تنقيط المترشح لوظيفة معينة ويتعمدون نجاحه، وكذلك الأمر بالنسبة لسلطة التأديب والفصل الإداري لا يثير أي إشكال إلا عند مخالفة من طرف الإدارة وتعسفها في تنفيذ هذه الإجراءات لأغراض أخرى .

وفيما يخص مدى وجوب طاعة الرئيس لأوامر رئيسه غير المشروعة، ما يمكن قوله هو أن الحلول القانونية والفقهية المطروحة بهذا الصدد هي حلول مناسبة ولكن يصعب تطبيقها من الناحية العملية فقط، فلو افترضنا أن المرؤوس طلب من رئيسه أن يؤشر له لتنفيذ عمل بأنه هو من أمره به فستضطرب العلاقة بينهما في جميع الحقوق والواجبات ولكن بالرغم من ذلك أبدى هذا الحل نجاعته في المجال العملي فكل عمل ينفذه المرؤوس يؤشر الرئيس بأنه من أمره هذه حماية كبيرة وضمانة للمرؤوس من أي تعسف كان، ولم نقم بالتفصيل في مجال سلطتي الإشراف والتوجيه والرقابة و التعقيب لأن هذه السلطة في حد ذاتها تجسد قوة ومصداقية العمل الإداري والإشراف على انجازه من أكثر من جهة ومصداقيته فلو أن العمل الإداري دون رقابة لا قبلية ولا بعدية ودون توجيه لعم الاضطراب الفساد داخل المرفق العام .

الخاتمة

من خلال دراسة موضوع السلطة الرئاسية والتعرف على مدلول هذا العنصر الأساسي في تنظيم سير المرفق العام ومحاولة تحديد خصائصها وتمييزها عما يشابهها وتحديد الأسس والمبادئ التي تقوم عليها، والتي وجدنا فيها بعض الغموض خاصة في الآراء الفقهية المتعلقة بمبادئ هذه السلطة، وكذلك من خلال تحليل النصوص القانونية لتحديد مظاهر ممارستها سواء على شخص المرؤوس أو عمله تم توضيح جميع الجوانب الغامضة في هذا الموضوع وذلك من خلال التوصل والخروج وأهم ما توصلنا له نذكره في النقاط بالنقاط التالية:

أن فكرة السلطة الرئاسية غير موجودة بالنسبة للتنظيم الإداري المركزي فحسب وإنما هي علاقة موجودة في التنظيم الإداري اللامركزي أيضا، أي أينما كانت إدارة كانت هناك هذه العلاقة التي يستجوبها السير الحسن للمرفق العام .

أن السلطة الرئاسية هي آلية إن صح القول فرضتها ضرورة التنظيم لعمل المرافق العامة وهي ليست بمفهوم الدكتاتورية كما يفهمها البعض، فلو لا هذه السلطة لعمت الفوضى في المرافق العامة ولأصبح كل يصدر أوامره وكل يتهرب من تنفيذ مسؤولياته، فالسلطة الرئاسية هي ضابط لاستمرارية وانتظام سير المرافق العامة.

وهذه السلطة لم تمنح لتعسف استعمالها في حق المرؤوس وإنما لتحديد المسؤوليات للمحافظة على الغرض السابق ذكره، وفي ذات الصدد هذه السلطة لا تمارس بصفة مطلقة كما يثبت ذلك الواقع العملي بل هي تمارس في ظل حدود مرسومة وموضحة صراحة في النصوص القانونية التي تم تحليلها سابقا خاصة السلطة الممارسة على شخص المرؤوس فلا غموض فيها والجدل يقع في السلطة الممارسة على أعمال المرؤوس التي وضع كل من الفقه والقضاء حلولا اعتمدت في الميدان العملي خاصة في موضوع الأوامر غير المشروعة وأبدت نجاعتها في ذلك، وتمس هذه السلطة سواء شخص المرؤوس من بداية حياته الوظيفية إلى غاية نهايتها، وفي مقابل ذلك أقر المشرع ضمانات للمرؤوس في ممارسة هذه السلطة على شخصه وهذه الضمانات هي تحديد

جميع الإجراءات بتفاصيلها في النصوص القانونية الصريحة في ذلك، وكذلك سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه فهي ليست كما يراها بعض المرؤوسين تشكيك في عدم الكفاءة وإنما لإعطاء القوة والمصدقية للقرارات والأعمال الصادرة عن الإدارة، لزرع روح الثقة من طرف المواطنين للإدارة والمرفق العام، وحدود ممارسة هذه السلطة هي المشروعية والتحقيق المصلحة العامة فمتى خرجت هذه السلطة على هذين الهدفين أقر الفقه والقضاء للمرؤوس اتخاذ الإجراءات المناسبة من تأشير على الأعمال التي ينفذها المرؤوس لحماية نفسه أمام المساءلة القضائية، وما يمكن قوله في هذا الصدد هو أن طلب المرؤوس من الرئيس بتأشير الأعمال التي سينفذها مما يثبت بأن ما سينفذه هو من أمر رئيسه قد أبدى نجاعته من الناحية العملية في حماية المرؤوس من أي إدانات تعسفية يتملص فيها الرئيس من مسؤولياته عن أعماله غير المشروعة .

وكرأي شخصي في ختام دراسة هذا الموضوع ما اتضح للطالب هو أن السلطة الرئاسية هي فكرة واضحة وليس كما يقول البعض أنها غامضة والقانون لم يحددها، حيث أنه من خلال تحليل النصوص القانونية فقد وجدنا أن القانون قد وضحها بالتفصيل في إجراءات ممارستها فقط الشيء الذي يلاحظ هو السلطة التقديرية للإدارة وسعت في بعض المجالات فقط، وما يمكن تقديمه في هذا الصدد يمكن ذكره في النقاط التالية :

- على المشرع تقييد السلطة التقديرية الواسعة الممنوحة للإدارة بصفة خاصة في قانون الوظيفة العامة.

- كما ينبغي على الرؤساء الإداريين تطبيق هذه السلطة حسبما هو مسطر لها قانونا وعدم استعمالها لفرض أوامر تتنافى والسير الحسن للمرفق الإداري، لأن ما جعل الرؤيا تكون سلبية لهذه السلطة هو عدم الاستعمال الصحيح لها

- وأيضا بالنسبة للمرؤوسين عليهم عدم أخذ هذه السلطة بمنظور سلبي بل هي ضرورة يقتضيها التنظيم الإداري لحسن سيره وليس الرئيس هو الذي أملاها .

قائمة المراجع :

01- الكتب

- أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2006 .
- سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية مصر، 2004 .
- سعيد أنحيلي، القانون الإداري المبادئ العامة ، مديرية الكتب والمطبوعات، سوريا 2012 .
- سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السابعة ،الجزائر، 2005.
- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، الكتاب الثالث ، ط2 ، دار الفكر العربي القاهرة مصر، 1987 .
- عبد الغني بسيوني عبد الله، التنظيم الإداري، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية مصر، 2004 .
- عدنان عمرو ، القانون الإداري ، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري والمرافق العامة ، منشأة المعارف ، الطبعة الثانية ،الإسكندرية مصر، 2004 .
- علاء الدين عشي، القانون الإداري التنظيم الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر و التوزيع الجزائر ، 2010 .
- عمار بوضياف ،الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع ،الطبعة الثانية ، الجزائر، 2007.
- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ،المؤسسة الوطنية للكتاب ،الجزائر ، 1984 .
- _____ ، دروس في القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر 2000 .

- مازن ليلو راضي ،القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية ،مصر، 2005 .
- _____ ،الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية مصر، 2002 .
- محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر، تاريخ النشر (بدون).
- _____ ، الوسيط في المنازعات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، الجزائر، 2009 .
- محمد رفعت عبد الوهاب ، النظرية العامة للقانون الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية مصر، 2009.
- مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية مصر، تاريخ النشر (بدون).
- مصطفى كامل ، إدارة الموارد البشرية ، الشركة العربية للنشر والتوزيع ، القاهرة مصر، 1994 .
- قصير مزياني فريدة ،مبادئ القانون الإداري الجزائري ،بدون دار نشر، الجزائر، طبعة 2008 .
- **النصوص القانونية :**
- دستور الجزائر لسنة 1996 ، الجريدة الرسمية رقم 76 ، المؤرخة في 8 ديسمبر 1996، المعدل بالقانون 16-01، مؤرخ في 6 مارس 2016 ، جريدة رسمية رقم 3 مؤرخة في 7 مارس 2016 .
- الأمر 03/06 المؤرخ 19 جمادى الثانية 1427 هـ الموافق ل: 15 جويلية 2006 م ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية جريدة رقم 46 الصادرة بتاريخ : 2006/07/16 م .

- المرسوم الرئاسي رقم 07-304 ، المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 ، المحدد للشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم ، جريدة رسمية رقم 61 ، الصادرة بتاريخ 30 سبتمبر 2007 .

02- المقالات :

- مهند نوح " الطبيعة القانونية لقرار التعيين في الوظيفة العامة " مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، العدد الأول ، سنة 2015 .

04- الرسائل الجامعية :

- أ- أطروحات الدكتوراه :
 - زياد عادل، تسريح الموظف العمومي، رسالة دكتوراه في القانون ، جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2016 .
 - يحي قاسم علي سهل ، فصل الموظف العام ، شهادة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر 2004-2005.

ب- رسائل الماجستير و الماستر :

- بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر سعيدة، 2008/2009 .
- تيشات سلوى ، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية ، رسالة ماجستير ، جامعة أحمد بوقرة بومرداس ، 2009-2010 .
- قيقاية مفيدة ، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري ، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، جامعة منتوري قسنطينة ، 2009 .
- عمر اوي حياة ، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية ، جامعة الحاج لخض باتنة ، 2011-2012

- خالد محمد خالد ، مسؤولية الرؤساء أو القادة أمام المحكمة الدولية الجنائية، مذكرة مقدمة لمجلس كلية القانون في الأكاديمية العربية في الدانمارك 2008.

05- القواميس :

المنجد في اللغة والإعلام ، الطبعة 24 ، دار الشرق ، لبنان

الفهرس

الصفحة	الموضوع	الفهرس
		مقدمة
	الإطار المفاهيمي للسلطة الرئاسية	الفصل الأول
5	مفهوم السلطة الرئاسية	المبحث الأول
5	تعريف السلطة الرئاسية	المطلب الأول
5	تعريف الفقهاء الأجانب	الفرع الأول
6	تعريف الفقهاء العرب	الفرع الثاني
9	خصائص السلطة الرئاسية	المطلب الثاني
9	السلطة الرئاسية سلطة إدارية ومفترضة وتلقائية	الفرع الأول
10	السلطة الرئاسية سلطة داخلية وشاملة	الفرع الثاني
11	تمييز السلطة الرئاسية عما يشابهها وتحديد عناصرها	المبحث الثاني
11	تمييز السلطة الرئاسية عما يشابهها	المطلب الأول
11	تمييز السلطة الرئاسية والقيادة	الفرع الأول
13	تمييز السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية	الفرع الثاني
15	عناصر السلطة الرئاسية	المطلب الثاني
15	الرئيس الإداري	الفرع الأول
17	المرووس	الفرع الثاني
18	أسس ومبادئ السلطة الرئاسية	المبحث الثالث
19	أسس السلطة الرئاسية	المطلب الأول
19	الأساس السياسي	الفرع الأول
19	الأساس القانوني	الفرع الثاني
20	الأساس الفني والعملي	الفرع الثالث
21	مبادئ السلطة الرئاسية	المطلب الثاني

21	مبدأ وحدة الرئاسة والأمر	الفرع الأول
23	مبدأ التسلسل الرئاسي في السلطة	الفرع الثاني
24	مبدأ تناسب وتلازم السلطة والمسؤولية	الفرع الثالث
	مظاهر السلطة الرئاسية وحدود ممارستها	الفصل الثاني
28	مظاهر السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس وضماناته	المبحث الأول
28	سلطانا التعيين والترقية وضمانات المرؤوس	المطلب الأول
28	سلطة التعيين وضمانات المرؤوس	الفرع الأول
34	سلطة الترقية وضمانات المرؤوس	الفرع الثاني
39	سلطانا التأديب والفصل وضمانات المرؤوس	المطلب الثاني
39	سلطة التأديب وضمانات المرؤوس	الفرع الأول
45	سلطة الفصل الإداري وضمانات المرؤوس	الفرع الثاني
49	سلطة الرئيس على أعمال المرؤوس	المبحث الثاني
49	سلطة الإدارة في الإشراف والتوجيه وحدودها	المطلب الأول
50	سلطة الإدارة في الإشراف والتوجيه	الفرع الأول
51	مدى التزام المرؤوس بطاعة أوامر الرئيس	الفرع الثاني
56	سلطة الإدارة في الرقابة والتعقيب	المطلب الثاني
57	سلطة المصادقة	الفرع الأول
58	سلطة التعديل	الفرع الثاني
59	سلطة الإلغاء	الفرع الثالث
61	سلطة السحب	الفرع الرابع
62	سلطة الحلول	الفرع الخامس
		الخاتمة
		قائمة المراجع
		الفهرس