

وزارة التعليم العالي و البحث العلمي

جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان -

الملحقة الجامعية - مغنية -

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص قانون عام معمق

تحت عنوان

السلطة الرئاسية في إطار النظام الإداري المركزي

تحت إشراف

إعداد الطالب :

:

د. بن صغير مراد

تو عبد الواحد

لجنة المناقشة :

رئيسا و مناقشا

الملحقة الجامعية بمغنية

أستاذ محاضر ب

د. صالح جزول

مشرفا و

جامعة أبي بكر بلقايد بتلمسان

أستاذ محاضر أ

د. بن صغير مراد

مقررا

مناقشا

الملحقة الجامعية بمغنية

أستاذ مشارك

د. جرودي عمر

السنة الجامعية : 2015 - 2016 م

1436 - 1437 هـ

يقول العماد الأصفهاني :

إني رأيت أنه يكتب أحد كتابا في يومه

إلا قال في غده لو غيرت هذا لكان أحسن ،

و لو زيد هذا لكان يستحسن ،

و لو قدم هذا لكان أفضل ،

و لو ترك هذا لكان أجمل ،

و هذا من أعظم العبر ،

و هو دليل على إستيلاء النقص على جملة البشر .

إهداء

أهدي هذا العمل المتواضع إلى :

الوالدين الكريمين حفظهما الله

كل الأصدقاء و من كانوا برفقتي و مصاحبتي أثناء دراستي في الجامعة

كل من لم يدخر جهدا في مساعدتي

كل من ساهم في تلقيني و لو بحرف في حياتي .

تشكرات

نشكر الله العظيم ذو العرش المجيد فعال لما يريد ، و لله الحمد على نعمه الظاهرة و الباطنة التي لا تزول إلا بإذنه و أشكره على توفيقه لنا برحمته و قدرته إلى سبيل العلم و المعرفة ثم نتوجه بالشكر الجزيل إلى الأستاذ المشرف "مراد بن صغير" على كل ما قدمه لنا من توجيهات و معلومات قيمة ساهمت في إثراء موضوع دراستنا في جوانبها المختلفة و الشكر موصول إلى أعضاء لجنة المناقشة و كل أساتذة و طلبة الملحقة الجامعية بمغنية .

مقدمة

مقدمة .

الإدارة هي يد الدولة لقيامها بمهامها المختلفة و تلبيتها لشتى الإحتياجات و الخدمات ، و لقد اعتمدت الدولة منذ نشأتها أساليب متنوعة في التنظيم الإداري ، و لعل أقدم هذه الأساليب ظهورا هو أسلوب المركزية الإدارية . فالمركزية الإدارية تقوم على أساس التوحيد و عدم التجزئة ، و يقصد بها تجميع النشاط الإداري حصرا في يد الهيئات الإدارية الموجودة في العاصمة ، حيث تسيطر على جميع الوظائف الإدارية من توجيه و تنسيق و تخطيط .

و تتشكل الإدارة في النظام الإداري المركزي في شكل هرمي واسع القاعدة من درجات يعلو بعضها بعضا في سلم إداري منتظم من خلاله توجد طبقتين الرؤساء و المرؤوسين ، تولدت معها رابطة الخضوع و التبعية أو ما يسمى بالسلطة الرئاسية ، و هي ما يعني خضوع كل موظف إلى الموظف الذي يعلوه في شخصه و عمله .

و تعود جذور فكرة السلطة الرئاسية إلى النظام العسكري في فرنسا قديما حيث تميز هذا الأخير بالصرامة و الإنضباط عن غيره من التنظيمات ، فهو يتشكل من مجموعة من الطبقات تعلو بعضها بعضا ، و ترتبط كل طبقة بالتي تعلوها برابطة السلطة الرئاسية ، حيث قوة الأمر و النهي و التوجيه و الإشراف الملزمة تنازليا وواجب الطاعة و التنفيذ تصاعديا أين يكون واجب الطاعة عمياء دون الحق في المناقشة .

و أول من تبنى نظام السلطة الرئاسية في ميدان الإدارة العامة و تطبيقه في الوظيفة الإدارية هو نابليون بونابرت تقليدا للنظام العسكري . و عليه ظل نظام الوظيفة في فرنسا نظاما إستبداديا تسيطر فيه الدولة على زمام الأمور ، فلا يملك الموظف ضمانات في خضوعه للسلطة الرئاسية الإستبدادية في التعيين و الترقية و التأديب و الفصل إلى أن وجدت فكرة السلطة الرئاسية سبيلها إلى النصوص الدستورية من خلال دستور السنة الثامنة. ثم القانونية حيث أكد قانون الوظيفة العامة في فرنسا على مبدأ تدرج السلطة الرئاسية ، و بعدها جاء الدور على القضاء الإداري في ترسيخ و تأكيد فكرة السلطة الرئاسية في الجهاز الإداري من خلال إجهاداته و أحكامه الكثيرة الصادرة بمناسبة ممارسة رقابته على كيفية مظاهر السلطة الرئاسية . و بالثالي أصبحت مبدأ قانوني في وجوده و ممارسته و ظوابطه .

أما في الدولة الحديثة فتستند فكرة السلطة الرئاسية في وجودها إلى مجموعة من الأسس و المبررات السياسية و القانونية و العملية .

فالأساس السياسي الذي يبرر وجود فكرة السلطة الرئاسية فيتمثل في كون أن السلطة التنفيذية في الدولة و التي يوجد على رأسها رئيس الدولة هي من تتولى الوظيفة التنظيمية للبلاد ، و هي تزوج ما بين الوظيفة السياسية التي تقوم برسم السياسة العامة للبلاد و الوظيفة الإدارية التي تتكفل بتنفيذ هذه السياسة من خلال مختلف أجهزتها .

كما يبرز الأساس و المبرر القانوني لفكرة السلطة الرئاسية في كون أن القوانين و التنظيمات هي من تبين و تحدد صلاحيات الرؤساء الإداريين في مختلف سلم النظام الإداري في الدولة . و قد تركز ذلك بشكل جلي في نصوص قانون الوظيفة العمومية و الذي تضمن مبدأ السلمية الإدارية كآلية للتنظيم الإداري .

أما الأساس الفني العملي لفكرة السلطة الرئاسية فنجده في مبادئ النشاط الإداري ، كمبدأ حسن سير الوظيفة العمومية ، و مبدأ قابلية المرافق العامة للتغيير ، و مبدأ تلازم السلطة و المسؤولية .

و في غياب تعريف تشريعي موحد لفكرة السلطة الرئاسية تولى الفقه ذلك ، حيث درجت العديد من التعريفات في هذا الشأن .

فقد عرفها الفقيه تيسيبي "بأنها السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسيا و التي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر لهم و إلغاء و تعديل أعمالهم ، فضلا عن الحلول محلهم في العمل أحيانا ، و ذلك بقصد تحقيق التعايش في الحكومة و حماية المصالح الجماعية للأمة .¹

أما الدكتور مصطفى فهمي أبو زيد فذهب إلى القول² "بأنها تعني أن يوضع جميع موظفي الإدارة المركزية في كل وزارة أينما وجدوا في العاصمة أو الأقاليم في درج هرمي أو رئاسي يخضع فيه المستوى الأصغر لإشراف المستوى الأعلى منه ، و يخضع هذا المستوى بدوره إلى من هو أعلى منه ، و هكذا إلى أن نصل إلى الوزير الأعلى لوزارته ، و من هنا نجد أن الرئيس الإداري في منتصف السلم الرئاسي ، رئيس و مرؤوس .

¹ - أشار إليه : عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري ، ماهية القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، المرافق العامة ، دراسة مقارنة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ص 77 .

² - د . مصطفى فهمي أبو زيد ، الوسيط في القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ص 109 .

رئيس لمن يدونه و مرؤوس لمن يعلوه ، أي خاضع للسلطة الرئاسية و يملك هذه السلطة بالنسبة لمرؤوسيه .

أما الأستاذ عمار عوابدي فيعرفها " بأنها القوة أو الدينامو الذي يحرك التدرج و السلم الإداري و القائم عليه النظام الإداري المركزي ، و مفهوم السلطة الرئاسية في علم الإدارة و القانون الإداري هي حق و سلطة إستعمال قوة الأمر و النهي من طرف الرئيس الإداري المباشر المختص و واجب الطاعة و الخضوع و التبعية من طرف المرؤوس المباشر للرئيس الإداري " ¹ .

و من التعريفات أيضا "السلطة الرئاسية هي العلاقة القائمة بين الرئيس و المرؤوس أثناء ممارسته النشاط الإداري . و التي تتجسد في مجموعة من الصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس الإداري في مواجهة مرؤوسيه في شخصه و تصرفاته " ² .

و يعود إختيار موضوع السلطة الرئاسية في إطار النظام الإداري المركزي إلى عدة أسباب أهمها : الكشف عن دور و فعالية فكرة السلطة الإدارية في تنسيق و تنظيم عمل الأجهزة الإدارية ، و كذا توضيح مختلف السلطات التي تشكل مضمونها و نطاق ممارستها .

و من خلاله يبرز لنا الإشكال التالي : ماهي هذه السلطات و الصلاحيات الممنوحة للرؤساء في مواجهة مرؤوسيه و ما مضمونها و ما هي حدود ممارستها ؟

هذا ما سنحاول الإجابة عليه من خلال هذه الدراسة و التي قسمناها إلى فصلين : الفصل الأول نستعرض فيه لسلطات الرئيس الإداري على شخص مرؤوسيه . بدء من سلطة التعيين و حتى سلطة الفصل . أما الفصل الثاني فنخصه لسلطات الرئيس على أعمال و تصرفات مرؤوسيه و المتمثلة أساسا في سلطة التوجيه و سلطة الرقابة .

و قد إتبعنا في دراستنا منهجين : منهج تحليلي و آخر مقارن ، حيث يجد المنهج التحليلي تبريره من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية التي توضح أثر و فعالية السلطة الرئاسية في الإدارة المركزية ، أما المنهج المقارن فهو الأنسب للمقارنة بين مختلف النظم القانونية و القضائية المتعلقة بالسلطة الرئاسية .

¹ - د. عمار عوابدي ، القانون الإداري ، ج1 ، النظام الإداري ، ط3 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2005 ، ص 206 .

² - د. محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2004 ، ص 48 .

الفصل الأول

سلطات الرئيس على شخص المرؤوس

هي مجموعة من السلطات التي يمارسها الرئيس الإداري على شخص مرؤوسيه منذ إلتحاقه بالوظيفة و حتى نهايتها . و هذا تحت ما يعرف بمسؤولية المحافظة على حسن سير المرافق العامة بانتظام و إضطراد .

و بمقتضى السلطة الرئاسية يملك الرئيس الإداري جملة من الإختصاصات على أشخاص مرؤوسيه في حياتهم الوظيفية إبتداء من تعيينهم ، و توزيعهم على الوحدات الإدارية المختلفة ، و كذا في ترقيةهم ، ناهيك عن متابعة سلوكياتهم أثناء تأديتهم وظائفهم ، فأى سلوك يتنافى مع القوانين المعمول بها يجعلهم عرضة للتأديب و قد تصل حد الفصل و العزل .¹

و يمارس الرئيس الإداري هذه السلطات وفق قوانين و تنظيمات محددة سلفا ، و هو ما سنتطرق له في هذا الفصل من خلال مبحثين :

الأول منه نخصه لسلطتي التعيين و الترقية للرئيس الإداري على مرؤوسيه ، أما المبحث الثاني فنستعرض فيه لسلطته في مجال التأديب و الفصل .

المبحث الأول : سلطة التعيين و الترقية .

من أهم مظاهر السلطة الرئاسية التي يحوزها و يمارسها الرئيس الإداري على شخص مرؤوسيه سلطة التعيين و سلطة الترقية ، و يمارس الرئيس الإداري هاته السلطتين طبقا لقواعد و إجراءات محددة ، فسلطة التعيين إنما يمارسها طبقا للشروط و القوانين الخاصة بالتوظيف و الأمر نفسه بالنسبة لسلطة الترقية .

المطلب الأول : سلطة التعيين .

إن جودة النشاط الإداري متعلق أساسا بنوعية و كفاءة الموظف العمومي الموكل له هذا النشاط ، و عليه لا بد أن يختار لتولى الوظائف من هم أحسن و أصلح لذلك .

لذا كان من الضروري تحديد هيئة تسند لها سلطة التعيين في الوظائف ، ولقد منحت القوانين و التنظيمات هذه الصلاحيات للسلطة الرئاسية في إنتقاء الموظفين ذوي الكفاءات العالية .

¹ - أ. د. محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 48 .

الفصل الاول :

سلطات الرئيس على شخص المرؤوس

و التعيين يعني الإلتحاق بوظيفة عمومية دائمة ، و هو إجراء أساسي لإضفاء طابع الإستقرار و الإستمرارية على المنصب الإداري . و تختلف سلطة التعيين من إدارة لأخرى ، و ذلك باختلاف وضع الموظف و موقعه في السلم الإداري المرشح للإلتحاق به .

و خشية التعسف من قبل السلطة الرئاسية في إستعمال سلطتها في التعيين ، مما يؤدي إلى إنتشار المحسوبية و الجهوية و بالتالي تدني مستوى الكفاءات ، كان لزاما تقييد هذه السلطة بجملة من الشروط و الطرق في تعيين موظفيها منصوص عليها في القوانين .

الفرع الأول : الشروط و الطرق المتعلقة بالتعيين .

بالإضافة لمبدأ المساواة و الذي يستمد أساسه من المواثيق و الإعلانات الدولية ، و الذي يضمن إلتحاق كافة فئات المواطنين بالوظيفة العمومية دون أي تمييز عرقي أو جنسي . هناك شروط و طرق حددتها الدساتير و القوانين ، يجب أن تتوفر لدى كل مترشح لشغل وظيفة عمومية دون أن تترك للجهة الإدارية (السلطة الرئاسية) سلطة تحديدها ، حتى لا تخضع للتغيير أو التعديل حيث تلتزم الإدارة بإتباع هذه الشروط و الطرق دون زيادة أو نقصان .

أولا : الشروط المتعلقة بالتعيين : وهي الشروط التي نصت عليها المادة 75 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية¹.

¹ - تنص المادة 75 من الأمر 03-06 ، المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، ج ر رقم 46 بتاريخ 16-07-2006 على ما يلي " لا يمكن أن يوظف أي اكان في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية :

- أن يكون جزائري الجنسية ،
- ان يكون متمتعا بحقوقه المدنية ،
- أن لا تحمل شهادة سوابقه العدلية ملاحظات تتنافى و ممارسة الوظيفة المراد للإلتحاق بها ،
- أن يكون في وضعية قانونية اتجاه الخدمة الوطنية ،
- أن تتوفر فيه شروط السن و القدرة البدنية و الذهنية و كذا المؤهلات المطلوبة للإلتحاق بالوظيفة المراد للإلتحاق بها .

1- شرط الجنسية .

يعد شرط الجنسية من الشروط الأساسية لأي مترشح لشغل وظيفة عمومية ، كون الموظف في أي دولة يمثل سلطتها و سيادتها عبر مختلف إداراتها و مؤسساتها العمومية .

و بإستقراء لنص المادة 75 من الامر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، يتبين بأن الإلتحاق بالوظائف العمومية ليس مقتصرًا على المواطنين ذوي الجنسية الجزائرية الأصلية ، بل يتعداه ليشمل الأشخاص الذين اكتسبوا الجنسية الجزائرية طبقًا لأحكام قانون الجنسية¹ .

2- شرط التمتع بالحقوق المدنية .

و هي مجموعة الحقوق التي منحت بموجب القانون من قبل الدولة لجميع المواطنين ، و للتأكد من مدى تمتع المترشح لشغل الوظيفة العمومية بحقوقه المدنية يشترط عليه تقديم صحيفة السوابق القضائية المطلوبة للإلتحاق بالوظيفة ، و يتعلق الأمر بالتحديد بصحيفة السوابق العدلية رقم 3 و التي تتضمن بيانات الأحكام النهائية الصادرة من إحدى الجهات القضائية و المتعلقة بجناية أو جنحة مشددة تمس بالنظام العام .

3- أن لا تحمل سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى و ممارسة الوظيفة العمومية المراد للإلتحاق بها .

هذا الشرط هو إمتداد لشرط تمتع المترشح لوظيفة عمومية بحقوقه المدنية ، و هو تأكيد من المشرع على أن الإدانات المقيدة في صحيفة السوابق العدلية و المقدمة من طرف المترشح لا تشكل بأية صفة مانعا لتوظيف الأشخاص الذين تتعلق بهم ، اللهم إذا تعلق الأمر بوظائف تتنافى مع المخالفة المرتكبة من

قبل المترشح² .

4- أن يكون المترشح في وضعية قانوني إتجاه الخدمة الوطنية .

كل مترشح لوظيفة عمومية مطالب بتوضيح وضعيته إتجاه الخدمة الوطنية ، و هي تتمثل في ثلاث

¹ - الأمر 01-05 المؤرخ في 27 فبراير ، 2005 ، المعدل و المتمم للأمر 70-86 ، المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 ، المتضمن قانون الجنسية الجزائرية ، ج ر رقم 115 مؤرخة في 18 ديسمبر 1970 ، المواد ، 6 و 7 و 9 .

² - د سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، ط2 ، الجزائر ، 2013 ص 197 و ص 199 .

وضعيات هي: - أداء الخدمة الوطنية

- الإعفاء من التجنيد للخدمة الوطنية

- تأجيل التجنيد للخدمة الوطنية

و عليه فإن المترشح لا يعدو أن يكون مطالبا بتقديم وثيقة تثبت عن تواجده في إحدى الوضعيات الثلاث المذكورة لإثبات وضعيته تجاه الخدمة الوطنية .

5- أن تتوفر في المترشح شروط السن و القدرة البدنية و الدهنية و كذا المؤهلات المطلوبة

حسب المادة 78 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، فإن السن الدنيا المحددة للإلتحاق بالوظيفة هي 18 سنة كاملة ، أما فيما يخص التمتع بالقدرة البدنية و الدهنية المطلوبة لممارسة الوظيفة ، فإن لا يمكن تعيين أي مترشح في وظيفة عمومية ما لم يقدم للإدارة شهادة طبية مسلمة من طرف طبيب محلف تؤكد سلامة المعني من أي مرض أو عاهة تتنافى و ممارسة مهامه إلى جانب المواصفات الطبية الأخرى المطلوبة .

أما بالنسبة لشروط المؤهل فيجب على المترشح لوظيفة عمومية أن يثبت بأنه يحوز على المؤهل العلمي المطلوب للإلتحاق بها ، و المتمثلة في الشهادات أو الإجازات أو التكوين المتخصص¹ .

ثانيا : الطرق المتعلقة بالتعيين .

ليس بمجرد توفر الشروط المبينة سلفا يتولى المترشح مباشرة شغل الوظيفة ، بل هناك عدة طرق لإختيار و إنتقاء أحسن و أجود المترشحين الممكنين ، و قد بينت المادة 80 من الأمر 03-06 ، المتضمن القانون

الأساسي العام للوظيفة العمومية هذه الطرق² .

¹ - أرشيد حباني ، دليل الموظف و الوظيفة العمومية ، دار النجاح للكتاب ، الجزائر 2012. ص 41 و 43 و 44 و 46 و 47 .

² - تنص المادة 80 من الامر 03-06 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على ما يلي :

"يتم الإلتحاق بالوظائف العمومية عن طريق

- المسابقة على أساس الإختبارات ،

- المسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين ،

- الفحص المهني ،

- التوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تابعوا تكويننا متخصصا منصوص عليه في القوانين الأساسية ، لدى مؤسسات التكوين المؤهلة .

1- التوظيف عن طريق المسابقة على أساس الإختبار .

يتم إنتقاء المترشحين على أساس المسابقة الإختبارية من خلال إجراء إختبار مسبق ، و يكون النجاح فيه هو الفيصل النهائي للتعين في الوظيفة العمومية .

فبعد إعلان الإدارة عن حاجاتها لشغل المناصب و تضع المواصفات و الشروط المطلوبة ، تقوم بإجراء إختبار للمترشحين و بناء على نتيجة الإمتحان يتم تصنيف الممتحنين حسب العلامات و النتائج التي تحصلوا عليها ، و هكذا يتم توظيف العدد المحدد من المترشحين طبقا لإحتياجات الإدارة المعنية .

2- التوظيف عن طريق المسابقة على أساس الشهادة .

هذا النوع من المسابقات يكون فيه للشهادة التي تحصل عليها المترشح دورا كبيرا في التعيين ، فالإدارة العمومية تقوم بالإعلان عن حاجاتها لشغل المناصب ، و لكن التعيين لا يعتمد فقط على نتيجة الإمتحان ، بل يجمع ما بين درجة الشخص في المؤهل العلمي الحاصل عليه و النتيجة التي تحصل عليها في إمتحان المسابقة .

و يعتمد هذا النمط من التوظيف على معايير هي :

- ملائمة مؤهلات و تكوين المترشح مع متطلبات السلك أو الرتبة المطلوبين في المسابقة

- تكوين مستوى أعلى من الشهادة المطلوبة للمشاركة في المسابقة

- الأعمال و الدراسات المنجزة عند الإقتضاء

- الخبرة المهنية

- نتائج المقابلة مع لجنة الإختبار .

3- التوظيف على أساس الفحوص المهنية .

يعتبر التوظيف على أساس الفحص المهني أحد أنماط التوظيف المتبعة في الإلتحاق بأحد الوظائف العامة . و يقتصر هذا النمط على فئة معينة من الأسلاك و الرتب ، كالعاملين المهنيين و الحجاب و سائقي السيارات¹

و يهدف إلى تقييم قدرة المترشحين على الممارسة الفعلية للمهام المنوطة بهم .

¹ - أ رشيد حبابي ، المرجع السابق ، ص 52 .

4- التوظيف المباشر .

يتم هذا النمط من التوظيف دون الحاجة إلى إجراء مسابقة ، حيث تكون الشهادة هي الأساس في هذا النوع من التوظيف و هو مقتصر على المترشحين الذين تابعوا تكويننا متخصصا ، أي الأشخاص الذين تابعوا دراستهم في المدارس المؤهلة لذلك مثل المدرسة الوطنية للإدارة .

الفرع الثاني : التعيين في التشريع الجزائري .

لا يكتسي المترشح لشغل وظيفة عمومية صفة الموظف العمومي إلا بعد صدور قرار تعيينه من طرف السلطة الإدارية المختصة ، فما هي هذه السلطات في النظام الإداري المركزي الجزائري و ما مدى حدود صلاحياتها في التعيين .

أولا : سلطات التعيين .

إن تحديد السلطة المختصة بالتعيين يختلف باختلاف وضع الموظف المراد تعيينه في السلم الإداري ، حيث تنص المادة 95 من الامر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية " يعود صلاحيات تعيين الموظفين إلى السلطة المخولة بمقتضى القوانين و التنظيمات المعمول بها" . و من خلال الإطلاع على مختلف القوانين المتعلقة بالتعيين في الوظائف العمومية على المستوى المركزي يتبين لنا بأن هذه الهيئات تتمثل في :

1- رئيس الجمهورية : بصفته الرئيس الإداري الأعلى في البلاد ، يملك رئيس الجمهورية سلطة بمقتضى

المادتين 91 و 92 من الدستور سلطة التعيين في الوظائف المدنية و العسكرية¹.

¹ - تنص المادة 92 من الدستور على ما يلي : يعين رئيس الجمهورية في الوظائف و المهام الآتية : - الوظائف و المهام المنصوص عليها في الدستور ، - الوظائف المدنية و العسكرية في الدولة ، - التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء ، - الرئيس الأول للمحكمة العليا ، - رئيس مجلس الدولة ، - الأمين العام للحكومة ، - محافظ بنك الجزائر ، - القضاة ، - مسؤولوا أجهزة الأمن ، - الولاة ، و يعين رئيس سفراء الجمهورية فوق العادة إلى الخارج ، و ينهي مهامهم و يتسلم أوراق اعتماد الممثلين الديبلوماسية و الأجناب و أوراق إنهاء مهامهم . و زيادة على الوظائف المنصوص عليها في الفقرتين 4 و 5 أعلاه ، يحدد قانون عضوي الوظائف القضائية الأخرى التي يعين فيها رئيس الجمهورية .

و هو ما جاء مفصلا من خلال المرسوم الرئاسي 99-240 الصادر في 27 أكتوبر 1999 ،المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية¹ .

و الملاحظ من خلال نصوص هذا المرسوم هيمنة رئيس الجمهورية على سلطة التعيين في جل الوظائف العليا في البلاد ، بدءا من تعيين الوزير الأول ، فالوزراء و المدراء العامين و رؤساء الهيئات الإدارية المستقلة و الولاية و رؤساء الدوائر .

2- الوزير الأول : يستمد الوزير الأول سلطة التعيين في بعض الوظائف العليا في الدولة من نص المادة 99 فقرة 5 تنص على ما يلي " يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية ، و دون المساس بأحكام المادتين 91 و 92 السابقتي الذكر "

3- الوزراء : يعد الوزير أعلى سلطة التدرج بالنسبة للهيئات الإدارية المركزية ، فهو يمارس السلطة الرئاسية على موظفيه العاملين بوزارته بجميع صورها ، و يستمد هذه السلطة من خلال التنظيمات المحددة لصلاحيات الوزراء ، و كذلك من المرسوم التنفيذي 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990 ، يتعلق بسلطة التعيين ، بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و التسيير الإداري و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري .

4- كبار الموظفين و رؤساء المصالح : و هي الفئة التي تلي الوزراء في التدرج الإداري ، حيث يمكن للوزير أن يفوض سلطة التعيين لكل مسؤول مصلحة ، لكن بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية .

5- الوالي : يعتبر الوالي إحدى صور المركزية الإدارية (عدم التركيز) يمارس الوالي السلطة الرئاسية على موظفيه في إقليم ولايته ، وهذا بموجب نص المادة 127 من قانون الولاية ، و هو بذلك يملك سلطة تعيين مرؤوسيه على مستوى ولايته¹ .

¹ - المرسوم الرئاسي رقم 99-240 ، المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 ، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية ج ر رقم 76 مؤرخة في 31 أكتوبر 1999 ، المواد 5 و 6 و 7 .

ثانيا : حدود السلطة الرئاسية في التعيين .

لكي يباشر الموظف مهامه في إدارة عمومية لا بد من صدور قرار تعيينه من قبل السلطة المختصة ، و عليه فقرار التعيين هو قرار إداري يتعين على السلطة التي أصدرته مراعاة شروط و أركان صحته ، و إلا أصبحت قراراتها غير مشروعة .

و تتمثل أركان صحة القرار الإداري في :

أركان داخلية و هي السبب و المحل و الغاية

و أركان خارجية هي الإختصاص و الشكل و الإجراءات

و كقاعدة عامة تملك الإدارة سلطة تقديرية في الأركان الداخلية للقرار و هما ركني السبب و المحل

و عليه للسلطة الرئاسية صلاحيات تقديرية واسعة في إصدار قرار تعيين الموظف العمومي ، و تظهر صور هذه السلطة في :

تنظيمها للوظائف من حيث إنشائها و شغلها بالموظفين الذين تتوفر فيهم الشروط المطلوبة .

حيث تملك حرية التقدير و الملائمة في قرارات التعيين من حيث الوجود المادي و القانوني و تكييفها من حيث

مدى أهمية هذه الوقائع لإصدار قرار التعيين من عدمه وفقا لما تتطلبه المصلحة العامة .

كما لها حرية الملائمة و التقدير في إختيار وقت التعيين و مضمونه . ولها أيضا صلاحيات واسعة في تثبيت و

ترسيم الموظف . و تملك أيضا السلطة الرئاسية حرية التقدير و الملائمة في إختيار المركز الوظيفي للشخص المعين

فلها في ذلك أن تقرر أية وظيفة أو منصب يمكن أن يشغله هذا الشخص بما يتلائم و مؤهلاته .²

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

² - راجحي سهام ، فكرة السلطة الرئاسية في النظام الإداري الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2014-2015 ، ص 29 و ص 30 .

المطلب الثاني : سلطة الترقية .

تعتبر الترقية من أهم مظاهر السلطة الرئاسية الممارسة من طرف الرئيس الإداري على مرؤوسيه . و تستمد أهميتها من كونها الحافز الأساسي لتشجيع الموظف على المزيد من البدل و العطاء ، لأنها تعني له التقدم في مستواه المادي و الأدبي ، و بالتالي تعتبر السبيل الوحيد للوصول إلى مستقبل وظيفي مثالي .

فما هو مفهوم الترقية ، و هل هي حق مطلق للموظف أي المرؤوس أم أن للسلطة الرئاسية سلطة تقديرية في إتخاذ قرار التعيين من عدمه .

الفرع الأول : مفهوم الترقية .

تعددت مفاهيم الترقية ما بين المفهوم الفقهي و التشريعي و القضائي .

أولاً : **التعريف الفقهي** : إختلفت مضامين التعريفات الفقهية للترقية ، لكن هناك إجماع حول الغاية منها و من هذه التعريفات نورد ما جاءت به بعض التعريفات للفقهاء العرب و غيرهم

تعريف الدكتور سليمان الطماوي " تعني الترقية أن يشغل العامل وظيفة أعلى درجة من درجة الوظيفة التي

كان يشغلها قبل الترقية ، و يترتب على الترقية زيادة في المزايا المادية و المعنوية ، و زيادة في إختصاصاته الوظيفية"¹

و يعرفها الدكتور مصطفى أبو زيد " على أنها نقل الموظف من وضع وظيفي أول إلى وضع وظيفي أكبر و تنقسم إلى قسمين :

الترقية في الدرجة هي أن يرقى الموظف من الدرجة الثالثة إلى الثانية إلى الأولى ، و تقتضي هذه الترقية ترتيب بعض المزايا أهمها الزيادة في المرتب .

أما الترقية في الوظيفة فمثالها أن يرقى المهندس إلى كبير المهندسين "²

¹ - أشار إليه .د. عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1984 ص 311 .

² - د. عمار عوابدي ، الرجوع السابق ، ص 312 .

أما الفقيه احمد ماهر فيعرف الترقية "هي الإنتقال من درجة إلى درجة أو من مسمى وظيفي أدنى إلى مسمى وظيفي أعلى منه".¹

و يعرفها الفقيه مرسل فالين " الترقية تعني صعود أو إرتقاء العامل العام من وظيفة منصب عمل أدنى في مهامها و أهميتها و خطورتها و شروطها إلى وظيفة أعلى و أرقى في أهميتها و خطورتها و مهامها و مسؤوليتها ، و ذلك طبقا للأساليب و الإجراءات المقررة".²

بيمنا عرفها جان ماري أوبي "على أنها ميزة تمنح للموظف بقصد تحسين وضعيته و مركزه عن طريق نقله و تصعيده إلى مركز و وضعية تتضمن سلطات أعلى و أجر أكبر ، أي ترقية في الوظيفة و نقله إلى رتبة و درجة أعلى".³

ثانيا : التعريف القضائي : إستقر القضاء الإداري على تعريف الترقية "بأنها تقلد الموظف درجة أعلى في السلم الإداري ، حتى و لو لم يترتب على ذلك زيادة في المرتب".⁴

ثالثا : التعريف التشريعي : و هو ما تضمنته المادتين 106 و 107 من الامر 03-06 ، المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية .

"تمثل الترقية في الدرجات في الإنتقال من درجة إلى الدرجة الأعلى مباشرة ، و تتم بصفة مستمرة حسب الوتائر و الكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم".

"تمثل الترقية في الرتب في تقدم الموظف في مساره المهني ، و ذلك بالإنتقال من رتبة إلى الرتبة الأعلى مباشرة في نفس السلك أو في السلك الأعلى مباشرة...."

¹ - أشار إليه :السعيد قارة ، نظام الترقية في المؤسسات الإدارية العمومية (دراسة مقارنة) ، مذكرة ماجستير في الحقوق و العلوم الإدارية ، قسم القانون العام ، معهد الحقوق و العلوم الإدارية ، جامعة الجزائر ، سنة 1993 ، ص 23 .

² - أشارت إليه: بدرية ناصر ، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، المركز الجامعي مولاي الطاهر ، سعيدة ، 2008-2009 ص 61 .

³ - بدرية ناصر ، المرجع السابق ص 62 .

⁴ - د. محمد أنس قاسم جعفر ، نظام الترقية في الوظيفة العامة و أثرها في فاعلية الإدارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1973 ص 23 .

و من خلال ما تم سرده من التعريفات السابقة سواء الفقهية أو القضائية أو التشريعية ، فإنها تصب في قالب واحد و هو أن الترقية هي عملية قانونية تقوم بها السلطة الرئاسية بنقل و رفع المستوى الوظيفي للمرؤوس من وظيفة أو منصب عمل أدنى إلى وظيفة أو منصب عمل أعلى درجة من الذي كان فيه قبل الترقية¹.

و من التعاريف أيضا يتبين بأن نظام الترقية يتطلب توافر الشروط التالية :²

- وجود نظام التدرج الوظيفي تترتب فيه الوظائف على شكل هرمي ، تختلف فيه الوظائف العليا عن الدنيا من حيث أهميتها و خطورتها و مسؤوليتها و مهامها و سلطاتها ، و في الشروط و القدرات و الكفاءات المطلوبة لشغلها ، و في المزايا المادية و المعنوية .

- تغير المركز القانوني للمرؤوس المرقى من حيث الواجبات و الحقوق .

- الترقية تمس أساسا المرؤوسين الأكثر كفاءة و قدرة و أهلية على تحمل مسؤوليات و أعباء الوظائف الجديدة العليا .

- الترقية تتم وفق إجراءات و قواعد قانونية محددة .

و تتم الترقية بأسلوبين مختلفين هما : أسلوب الترقية على أساس الأقدمية ، و أسلوب الترقية على أساس الكفاءة ، و يتم ذلك وفق إجراءات مضبوطة .

- الترقية على أساس الأقدمية : يقوم هذا الأسلوب من الترقية على فرضية أن الموظف الأقدم أوفر و أكثر خبرة و دراية و مهارة في وظيفته ، مما يجعله أهلا لشغل وظيفة أعلى منها .

و هو أسلوب يمتاز بالبساطة و الوضوح ، هذا من جهة ، كما أنه أسلوب له عيوبه من بينها قتل المنافسة ، و تجميد مبدأ المبادرة لدى المرؤوسين . حيث لا يهتم الموظف سوى قضاء مدة زمنية معينة للحصول على الترقية ، دون أن يبدي أي حماس و نشاط تجاه وظيفته .

¹ - د. عمار عوادي ، المرجع السابق ، ص 314 .

² - بجلالي نادية ، فكرة السلطة الرئاسية و مظاهرها في الإدارة العامة الحديثة ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص قانون إداري ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2012-2013 ، ص 36 و ص 38 .

- الترقية على أساس الكفاءة : يقوم هذا الأسلوب من الترقية بوضع شروط و مؤهلات لقياس مدى قدرة و أهلية الموظف في الحصول على الترقية إلى الوظائف العليا ، حيث يترك سلطة تقديرية مطلقة للسلطة الرئاسية في ذلك .

الفرع الثاني : أساليب نظام الترقية في التشريع الجزائري .

لقد تبنى المشرع الجزائري من خلال الأمر 03-06 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية نوعين من الترقية ، الترقية في الدرجة و الترقية في الرتبة .

أولا : الترقية في الدرجة .

وفقا لنص المادة 106 من الأمر 03-06 تتمثل الترقية في الدرجات في الإنتقال من درجة إلى الدرجة الأعلى مباشرة ، و تتم بصفة مستمرة حسب الوتائر و الكيفيات التي تُحدد عن طريق التنظيم"

و تتم هذه الترقية حسب ثلاث وتائر : مدة دنيا (سنتان و ستة أشهر)، و متوسطة (ثلاث سنوات) و قصوى (ثلاث سنوات و ستة أشهر).

و كقاعدة عامة فإن الموظف يستفيد من هذا النوع من الترقية طبقا لأحكام المادة 12 من المرسوم الرئاسي 07-304 ، المتعلق بتحديد الشبكة الإستدلالية لمرتبات الموظفين و نظام دفع رواتبهم¹ .

و عليه فإن هذه الترقية تتم بقوة القانون فلا تملك فيها السلطة الرئاسية صلاحيات كبيرة في تقييم الموظف ، حيث تلتزم متى توفرت الشروط لذلك بإصدار قرار الترقية .

¹ - تنص المادة 12 من المرسوم الرئاسي 07-304 ، مؤرخ في 29 سبتمبر سنة 2007 ، يحدد الشبكة الإستدلالية لمرتبات الموظفين و نظام رواتبهم ، ج ر رقم 61 مؤرخة في 2007/09/30 "يستفيد الموظف من ترقية في الدرجة إذا توفرت لديه في السنة المعتمدة الأقدمية المطلوبة في المدد الدنيا و المتوسطة و القصوى ، تكون تبعا حسب النسب 4و4 و 2 من ضمن عشرة (10) موظفين و إذا كرس القانون الأساسي الخاص وتيرتين (2) للترقية في الدرجة ، فإن النسب تُحدد على التوالي ، بستة (6) و اربعة (4) ضمن عشرة (10) موظفين ."

ثانيا : الترقية في الرتبة .

وفقا لنص المادة 107 من الأمر 03-06 ، تتمثل الترقية في الرتب في تقدم الموظف في مساره المهني ، و ذلك بالانتقال من رتبة إلى الرتبة الأعلى مباشرة حسب الكيفيات الآتية :

- على أساس الشهادة من بين الموظفين الذين تحصلوا خلال مسارهم المهني على الشهادات و المؤهلات المطلوبة
- بعد تكوين متخصص ،
- عن طريق الإمتحان أو فحص مهني ،
- على سبيل الإختبار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل ، بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء ، من بين الموظفين الذين يتبشون الأقدمية المطلوبة ...

إن الترقية في الرتبة إختصاص أصيل للسلطة الرئاسية ، و مرجع ذلك أن الترقية تستلزم بالضرورة وجود وظيفة شاغرة يتم الترقية إليها ، و للإدارة مطلق الحرية في تحديد وسيلة شغلها ، فقد تشغلها بطريقة الترقية أو بالتعيين من الخارج .

و لئن تعتبر الترقية حقا للمرؤوس ، إلا أن القانون قد منح السلطة الرئاسية حرية الملائمة و التقدير و التصرف الحر في إجراء الترقية ، و كذا إختيار الوقت المناسب لإجرائها .¹

¹ - د . عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 325 .

المبحث الثاني : سلطة التأديب و إنهاء الخدمة .

من بين الصلاحيات المخولة للسلطة الرئاسية على شخص مرؤوسها في حالة تقصير أو إهمال لواجباتهم الوظيفية ، سلطة التأديب ، غير أن سلطات الرئيس الإداري لا تتوقف في بعض الحالات عند حد التأديب ، بل تتعدى ذلك إلى حد وضع نهاية للحياة الوظيفية للموظف .

المطلب الأول : سلطة التأديب .

إذا أخل الموظف العام بواجباته الوظيفية ، لا بد أن يعاقب إذ يعد النظام التأديبي وسيلة للترهيب وضمان فعالة لإحترام الموظفين لواجباتهم .

و يمثل النظام التأديبي مجموعة من المبادئ و الأحكام و القواعد القانونية و الإجرائية المتعلقة بعمليات ممارسة سلطة التأديب لتحقيق الكفاءة في الوظيفة العمومية¹ .

فما هي هذه الأحكام المتعلقة بالنظام التأديبي ، و ما هو موقف النظام التأديبي الجزائري من ذلك ؟

الفرع الأول : الأحكام المتعلقة بالنظام التأديبي .

إن النظام التأديبي يشكل أحد أركان النظام الوظيفي ، فهو مجموعة من الأسس التي تمكن الإدارة من توقيع الجزاءات التأديبية في حدود الأحكام المقررة في قوانين الوظيفة العمومية ، و إلزام الموظفين بالقيام بأعبائهم الوظيفية.

و لمعرفة هذا النظام التأديبي و جب التعرض أولاً لمفهوم الجريمة التأديبية ، و كذا السلطات المخول لها قانوناً ممارسة هذا النظام .

أولاً : مفهوم الجريمة التأديبية

إن الفقه و التشريع المقارن يستعمل العديد من المصطلحات للدلالة على الجريمة التأديبية ، فمنهم من يطلق عليها مصطلح الخطأ المهني و منهم من يأخذ بمصطلح المخالفة أو الذنب أو الإثم التأديبي . ما أدى بالفقه و القضاء إلى محاولة تعريفها من خلال الكثير من المحاولات .

¹ - أ علاء الدين عشي ، مدخل القانون الإداري ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2012 ، ص 236 و ص 237 .

1- التعريف الفقهي .

لقد عرفها الدكتور سليمان الطماوي " أنها كل فعل أو إمتناع يرتكبه العامل و يجاني واجبات منسبة"¹ أما الدكتور إسماعيل زكي فيعرفها " هي الأفعال التي تستوجب المؤاخذة التأديبية ، هي كل تقصير في أداء الواجب أو إخلال بحسن السلوك و الأداب من شأنه أن يترتب عليه إمتهان المهنة و الحط من كرامتها أو الخروج على الإلتزامات السلبية المفروضة على الموظفين"²

و يعرفها جانب من الفقه كمايلي : كل تقصير من الموظف العمومي في واجباته الوظيفية المفروضة عليه بموجب القوانين و اللوائح ، أو هي ما يرتكبه العامل من إخلال سابق بإلتزاماته و واجباته الوظيفية ، و بالنظام القانوني للوظيفة عن طريق الإهمال او التراخي في أداء مهام واجباته الوظيفية .³

2- التعريف القضائي :

عرفتها المحكمة الإدارية المصرية " ...إن سبب القرار التأديبي بوجه عام ، هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته ، أو إتيانه عملا من الأعمال المحرمة عليه ، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية العامة ، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته ، إنما يرتكب ذنبا إداريا يسوغ تأديبه"⁴ أما الإجتهد القضائي الجزائري ، فإنه يستعمل مصطلح الخطأ التأديبي و قد ورد في ذلك "الأخطاء التأديبية تشمل كل تقصير مرتكب في ممارسة الوظيفة ، و الأفعال المرتكبة خارج الوظيفة و التي تمس من حيث طبيعتها بشرف و إعتبار الموظف"⁵ .

3- التعريف التشريعي :

عرفت المادة 160 من الأمر 06-03 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية⁶ الخطأ المهني على أنه "يشكل كل تغل عن الواجبات المهنية أو مساس بالإنضباط و كل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء

¹ - أشارت إليه : بجلالي نادية ، المرجع السابق ، ص 46 .

² - المرجع السابق ، ص 46 .

³ - د . عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 331 .

⁴ - أشار إليه : ممدوح طنطاوي ، الجرائم التأديبية ، ط2 ، توزيع منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، 2003 ص 329 .

⁵ - أحمد بوضياف ، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر ، منشورات تالة ، الجزائر ، 2010 ، ص 37 .

⁶ - الأمر 06-03 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، المادة 160 .

أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ، و يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية ، دون المساس عند الإقتضاء بالمتابعات الجزائية".

و من التعريفات المتنوعة للجريمة التأديبية أنها تتركز على ثلاث أركان هي :

- 1- الركن المادي :** و يتمثل سواء في الفعل أو السلوك الإيجابي و هو القيام بعمل محظور ، أو في السلوك السلبي و المتمثل في الإمتناع عن أداء الواجب . و لا بد أن يكون هذا الفعل ماديا ظاهرا و ملموسا و محددًا .
- 2- الركن المعنوي :** هو إنصراف إرادة الموظف نحو الواقعة الإجرامية مع العلم بتحقيقها ، و أن يتم الفعل عن إرادة واعية كما يجب أن يكون في حالة طبيعية وقت ارتكاب الفعل و مدركا و مختارا لما يفعل .
- 3- الركن الشرعي :** المبدأ العام في الجرائم التأديبية أن الموظف يعاقب إذا خالف القواعد و الواجبات الوظيفية المنصوص عليها في القوانين و الأنظمة و التعليمات ، حيث يترك المشرع لسلطة التأديب حرية واسعة في تقديرها¹.

ثانيا : سلطات التأديب .

إن الإعتراف بحق تأديب الموظف العام المخل بواجباته الوظيفية ، لا يعني أن كافة الأنظمة القانونية تمنح السلطة الرئاسية الإختصاص الأصيل في ذلك ، بل نجد أن سلطة العقاب في القانون المقارن تختلف من مشروع إلى آخر. حيث يعرف العالم ثلاث إتجاهات تأديبية في مجال الوظيفة العامة كل له خصائصه و تتمثل هذه الأنظمة في :
النظام التأديبي الرئاسي و النظام التأديبي القضائي و النظام التأديبي الشبه قضائي .

- 1- النظام التأديبي الرئاسي :** يقوم هذا النظام على أساس أن السلطة التأديبية هي فرع من السلطة الرئاسية ، و أن الرئيس الإداري هو وحده الذي يملك صلاحيات تحديد الأفعال المخلة بالواجبات الوظيفية لمرؤوسيه ، و إختيار العقوبة المناسبة لذلك . و يستند في ذلك على عدة حجج :

- أن الإدارة هي السلطة الوحيدة التي بإمكانها التكييف الحقيقي للخطأ التأديبي .

¹ - د . عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 135 .

- إنتزاع سلطة التأديب من الرئيس الإداري يؤدي إلى فقدان هيبة ، مما يؤدي إلى إنتشار الفوضى في الوظيفة .
- سرعة الحسم في المسائل التأديبية .

2- النظام القضائي : يقوم هذا النظام على أساس أن السلطة القضائية وحدها من تحدد المخالفة التأديبية و إختيار العقوبة المناسبة و ذلك بإصدار أحكام قضائية في ذلك .

و يستند مؤيدوا هذا النظام على الحجج التالية :

- النظام القضائي يكفل حماية أكبر للموظف من تعسف الإدارة .
 - يجنب هذا النظام الرؤساء الإداريين التورط في المشاكل مع مرؤوسيه .
 - لكن ما يعاب على هذا النظام هو بعد القضاء على الواقع الإداري و عدم الإلمام بخبايا الوظيفة العمومية .
- وإتسام الإجراءات القضائية بالبطء ، بينما المسائل التأديبية تتطلب السرعة في الحسم¹ .

3- النظام شبه القضائي : يقوم هذا النظام على تحقيق التوازن بين فاعلية السلطة الرئاسية ، و توفير الضمانات الكافية للمرؤوسين في مواجهة سلطة التأديب ، أي أن الإدارة تنفرد في تحديد

المخالفة التأديبية ، لكن توقيع العقوبات يتطلب منها إستشارة جهة أخرى سواء لجنة أو مجلس تأديبي

الفرع الثاني : نظام التأديب في التشريع الجزائري .

إن التعرض لنظام التأديب في التشريع الجزائري يفرض علينا الإحاطة بعدة نقاط لها صلة وطيدة بذلك ، و تتمثل في : الأخطاء التأديبية في التشريع الجزائري و العقوبات المقررة لها ، و كذا السلطات المخولة قانونا توقيع هذه العقوبات و الضمانات المقررة قانونا للموظف المذنب .

¹ - بدرية ناصر ، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، المركز الجامعي مولاي الطاهر ، سعيدة ، 2008-2009 ، ص 82 و ص 83 .

أولا : تصنيف الأخطاء المهنية في التشريع الجزائري .

صنفت المادة 177 من الأمر 06-03 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الأخطاء

المهنية إلى أربعة درجات . و حددت المواد 178 و 179 و 180 و 181 على التوالي هذه الأخطاء¹.

1 - أخطاء الدرجة الأولى : و يندرج تحتها جميع الأخطاء و الأفعال التي من شأنها الإخلال بالإنضباط العام

و المساس بالسير الحسن لمصالح الإدارة المستخدمة .

2- أخطاء الدرجة الثانية : و تتمثل هذه الأخطاء في الأفعال الآتية :

- المساس ، سهوا أو إهمالا بأمن المستخدمين و / أو أملاك الإدارة ،

- الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180 و 181 من الأمر 06-

03 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .

3- أخطاء الدرجة الثالثة : و هي الأفعال الآتية .

- تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية .

- إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجب الموظف تقديمها خلال تأدية مهامه .

- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول .

- إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية .

- إستعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة .

4- أخطاء الدرجة الرابعة : تعتبر على وجه الخصوص أخطاء مهنية من الدرجة الرابعة إذا قام الموظف بما يلي :

¹ - الأمر 06-03 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، المواد 178 و 179 و 180 و 181 .

- الإستفادة من إمتيازات من أية طبيعة كانت ، يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأدية خدمة في إطار ممارسة وظيفته .
- إرتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل .
- التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات و أملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها
 - الإخلال بالسير الحسن للمصلحة .
 - إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة .
 - تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو الترقية .
 - الجمع بين الوظيفة التي يشغلها و نشاط مريح آخر ، غير ذلك المنصوص عليهما في المادتين 43 و 44 من الأمر 03-06 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .¹

ثانيا : تصنيف العقوبات التأديبية في التشريع الجزائري .

صنفت المادة 163 من الأمر 03-06 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى أربعة درجات هي :

1- عقوبات الدرجة الأولى :

2- التنبيه ،

3- الإنذار الكتابي ،

4- التوبيخ .

2- عقوبات الدرجة الثانية :

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

- الشطب من قائمة التأهيل .

¹ - د . سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 341 و ما يليها .

3- عقوبات الدرجة الثالثة :

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

4- عقوبات الدرجة الرابعة :

- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة .
- التسريح¹ .

ثالثا : إجراءات التأديب في التشريع الجزائري .

كقاعدة عامة سلطة التأديب في التشريع الجزائري هي السلطة التي تملك صلاحيات التعيين ، و هذا حسب نص المادة 162 من الأمر 03-06 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية² .

لكن المشرع ميز ما بين حالتين ، و ذلك حسب درجة و أهمية العقوبة المادة 165 من الأمر 03-06³ .

حيث أطلق يد السلطة الرئاسية في توقيع و إتخاذ إجراءات العقوبات من الدرجة الأولى منفردة ، و لم يلزمها في ذلك إلا بقيدين :

- تسبب القرار التأديبي
- توقيع العقوبة بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني بالأمر ، أي منح الموظف المذنب حق الإستماع إليه .

¹ - أ . رشيد حبابي ، المرجع السابق ، ص 130 .

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

³ - تنص المادة 165 من الأمر 03-06 على "تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني .

تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة بقرار مبرر ، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الاعضاء المختصة ، المجتمع كـمجلس تأديبي ، و التي يجب أن تبث في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة و أربعين (45) يوما من تاريخ إخطارها .

فيما أكد المشرع على إجبارية أخذ رأي المجلس التأديبي عند إتخاذ العقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة . و نظرا لخطورة هذا النوع من العقوبات فإن السلطة الرئاسية عندما ترغب في تسليطها على الموظف المذنب ينبغي عليها عرض قضيته على اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي ، و يتم ذلك عن طريق تقرير مسبب يوضح فيه الأخطاء المنسوبة للموظف ، و يتعين على المجلس التأديبي أن يفصل في الموضوع في أجل خمسة و أربعين (45) يوما من تاريخ إخطاره .

المطلب الثاني : سلطة إنهاء الخدمة

إنهاء الخدمة هو قطع العلاقة الوظيفية بين الموظف و الجهة الإدارية المرتبط بها ، أي هي الوضعية القانونية التي تفقده صفة الموظف العام ، و قد تنتهي هذه العلاقة بطريقة مختلفة منصوص عليها قانونيا .

الفرع الأول : نظام نهاية الخدمة .

من أبرز مظاهر السلطة الرئاسية للرئيس على شخص مرؤوسيه نجد سلطة إنهاء الخدمة أو ما يسمى بالفصل الإداري ، وهذا وفق ما تقتضيه المصلحة العامة و كذا حسن سير المرافق العامة . و يكون الفصل الإداري بطريقتين : الفصل بالطريق التأديبي ، و الفصل بغير الطريق التأديبي .

أولا : الفصل بغير الطريق التأديبي .

يمكن للسلطة الإدارية المختصة أن تنهي علاقتها مع الموظف حتى و لو لم يرتكب خطأ تأديبي ، و ذلك في الحالات التالية¹ :

1-الفصل بسبب عدم الكفاية المهنية : و تتحقق هذه الحالة إما بعد إنتها فترة التربص مباشرة ، حيث يمكن للإدارة أن تسرح دون إشعار مسبق أو تعويض الموظف المتربص الذي فشل و أثبت عجزه و عدم كفاءته و تأقلمه منصبه الوظيفي .

أما بعد الترسيم فمن حق الإدارة أيضا التحقق من كفاءة الموظف في أداء عمله ، و يتم ذلك بواسطة إمتحانات جماعية لمجموعات من الموظفين من نفس الفئة بواسطة تحقيقات أو فحوصات شخصية ، و إذا تبث لها عدم صلاحية الموظف و عدم كفاءته بعد الإمتحان المقرر جاز لها فصله من الوظيفة .

¹ - راجعي سهام ، المرجع السابق ، ص 40 و ص 41 .

2-الفصل لعدم اللياقة البدنية : عندما يتبث للسلطة الإدارية المختصة أن الموظف غير كفء لشغل المنصب

أو البقاء فيه نظرا لعدم صلاحيته من الناحية الصحية سواء بدنيا أو عقليا ، تقوم بتسريحه بعد إستشارة اللجنة الإدارية المتساوية الاعضاء .

3-الفصل بسبب إلغاء الوظيفة : إنطلاقا من حرص الإدارة على تحقيق المصلحة العامة فلها أن تقوم بإلغاء

الوظيفة التي لم يعد لها مبرر ، و على هذا الأساس تستغني عن بعض الموظفين . لكن إذا كان هذا الإجراء مقرر على سبيل الإستثناء إلا أنه لا يجوز لها إستعماله للتخلص من الموظفين لمبررات و أهداف شخصية ، كما لو قامت بتسريح عدد منهم بناء على إلغاء وظائفهم ثم أعادت تعيين موظفين آخرين مكانهم ، فهنا يعد قرار التسريح مشوبا بعيب الغنحراف بالسلطة ، مما يعرضه للإلغاء القضائي .

ثانيا : الفصل بالطريق التأديبي يعتبر الفصل عقوبة تأديبية أيضا توقع على الموظف الذي يرتكب خطأ مهني جسيم و يكون ذلك في الحالات التالية¹ :

1- العزل بقرار من المجلس التأديبي : غالبا ما توقع عقوبة العزل بقرار من المجلس التأديبي على الموظف الذي

تبث إرتكابه لمخالفة جسيمة ، و لذلك أحيطت هذه العقوبة بضمانات تكفل عدالة العقوبة من جهة و سلامة الإجراءات التأديبية التي تتم أمام المجالس التأديبية التي تصدر قرار العزل ، ومن أمثلة ذلك عزل موظف متغيب عن وظيفته مدة زمنية محددة دون تبرير .

2- العزل بسبب حكم جنائي على الموظف : يعزل الموظف إذا حكم عليه من محكمة مختصة بجناية أو جنحة

مخلة بالشرف ، كالرشوة و الإختلاس و السرقة و التزوير ، أو أي جريمة مخلة بالأخلاق العامة .

¹ - بهلالي نادية ، المرجع السابق ص 65 .

الفرع الثاني : نظام نهاية الخدمة في التشريع الجزائري .

بينت أحكام المادة 216 من الأمر 03-06 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية¹ و بصفة حصرية حالات الإنهاء التام للخدمة التي تؤدي إلى فقدان صفة الموظف و هي :

أولا : فقدان الجنسية أو التجريد منها قد يفقد الموظف الجنسية الجزائرية في الحالات التالية :.

- الجزائري الذي إكتسب عن طواعية في الخارج جنسية أجنبية و أذن له بموجب مرسوم في التخلي عن الجنسية الجزائرية .

- الجزائري و لو كان قاصرا ، الذي له جنسية أجنبية أصلية و أذن له بموجب مرسوم في التخلي عن الجنسية الجزائرية .

- المرأة الجزائرية المتزوجة بأجنبي و تكتسب جراء زواجها جنسية زوجها و أذن لها بموجب مرسوم في التخلي عن الجنسية الجزائرية

- الجزائري القاصر المكتسب للجنسية الجزائرية ، و الذي يعلن عن تخليه أو تنازله عنها خلال سنتين إبتداء من بلوغه سن الرشد .

أما التجريد من الجنسية الجزائرية يتعلق بالاشخاص الذين اكتسبوا الجنسية دون سواهم و يكون حسب الحالات التالية :

¹ - تنص المادة 216 من الامر 03-06 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على ما يلي : ينتج إنهاء الخدمة التام الذي يؤدي إلى فقدان صفة الموظف عن : - فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها ،

- فقدان الحقوق المدنية ،

- الإستقالة المقبولة بصفة قانونية ،

- العزل ،

- التسريح ،

- الإحالة على التقاعد ،

- الوفاة .

يتم الإنهاء التام للخدمة بنفس الأشكال التي يتم فيها التعيين .

- إذا صدر ضده حكم من أجل فعل يعد جنائية أو جنحة تمس بالمصالح الحيوية للجزائر .
 - إذا صدر ضده حكم في الجزائر أو في الخارج يقضي بعقوبة لأكثر من خمسة (5) سنوات سجنا من أجل جنائية .
 - إذا قام لفائدة جهة أجنبية بأعمال تتنافى مع صفته كجزائري أو مضرّة بمصالح الدولة الجزائرية¹ .
- ثانيا : فقدان الحقوق المدنية من بين شروط التوظيف تتم المترشح بجميع حقوقه المدنية ، و بمفهوم المخالفة ، فإن فقدان الحقوق المدنية ينتج عنه مباشرة عزل المعني بالأمر من جميع الوظائف .

ثالثا : الإستقالة المقبولة بصفة قانونية .

- يمكن للموظف إنهاء علاقته بالإدارة عن طريق تقديم إستقالته ، فالإستقالة حق معترف به للموظف يمارسه ضمن الشروط المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية و هي :
- أن تتم الإستقالة بطلب مكتوب من الموظف يعلن فيه إرادته الصريحة في قطع العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة نهائية .
 - إرسال الطلب الإستقالة إلى السلطة المخولة قانونا عن طريق السلم الإداري .
 - الإلتزام بأداء الخدمة المرتبطة بمهامه إلى غاية صدور قرار عن السلطة المخولة بقبول الإستقالة²

رابعا : العزل .

- حسب نص المادة 184 من الأمر 06-03 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية العزل هو إجراء تتخذه السلطة التي لها صلاحيات التعيين على الموظف الذي يغيب دون مبرر مقبول ، لمدة خمسة عشر (15) يوما متتالية على الأقل ، أو بسبب إهمال المنصب بعد الإعدار .

خامسا : التسريح .

- يعتبر التسريح عقوبة تأديبية من الدرجة الرابعة تتخذه السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر ضد الموظفين الذين ارتكبوا أخطاء مهنية مصنفة في ذات الدرجة ، و ذلك بعد أخذ الرأي الملزم من المجلس التأديبي.

¹ - أ . رشيد حباني ، المرجع السابق ، ص 75 و ص 76 .

² - د . سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص 333 و ص 334 .

كما يمكن أن يشمل قرار التسريح الموظف المتربص التي لم تكن فترة تربصه مجددة .

سادسا : الإحالة على التقاعد .

التقاعد هو نهاية المدة القانونية للحياة الوظيفية و على هذا الأساس لكل موظف الحق في التقاعد طبقا لأحكام القانون المتعلق بالتقاعد . فالقانون يمنح الموظف التقاعد شريطة إستيفائه لشروطين هما السن و مدة التامين .

و كقاعدة عامة سن التقاعد محددة بستين (60) سنة و خدمة لا تقل عن خمسة عشر (15) سنة بالنسبة للرجل وخمسة و خمسون (55) سنة و بالنسبة للمرأة .

و هناك تقاعد نسبي بناء على طلب الموظف الذي إستوفى شرط سن الخمسين (50) سنة و عشرين (20) سنة خدمة على الأقل بالنسبة للرجل ، و بالنسبة للمرأة تستفيد من تخفيض السن إلى خمسة و أربعين (45) سنة و مدة الخدمة تصل إلى خمسة عشرة (15) سنة .

و هناك التقاعد دون شرط السن ، و هذا في حالة إستفاء الموظف إثنين و ثلاثين (32) سنة خدمة¹ .

سابعا : الوفاة .

الوفاة من الحالات التي ينتج عنها فقدان صفة الموظف ، و بالتالي الإنهاء التام للخدمة .

و الوفاة إما أن تكون طبيعية ، ليست لها علاقة بالوظيفة و بالتالي لا يترتب على الإدارة أي التزام إزاء ذوي الحقوق ، و إما أن تكون الوفاة ناتجة عن حادث في الوظيفة و هنا يترتب على الإدارة تعويض لذوي الحقوق² .

¹ - القانون رقم 83-12 ، المؤرخ في 02 جويلية 1983 ، المتعلق بالتقاعد ، المعدل و المتمم ، ج رقم 28 مؤرخة في 5 يوليو 1983 ، المواد 6 و 7 .

² - أ . رشيد حباني ، المرجع السابق ، ص 80 و ص 81 .

الفصل الثاني

سلطات الرئيس على أعمال المرؤوس

إلى جانب ما يتمتع به الرئيس الإداري من سلطة على شخص مرؤوسيه ، يملك أيضا سلطة أخرى تتعلق بأعمالهم ، و تأخذ هذ السلطة مظهرين :

- المظهر الأول : يشمل حق الرئيس الإداري في توجيه مرؤوسيه بإصدار الأوامر و التوجيهات عن طريق التعليمات ، و هو ما سنتناوله في المبحث الأول تحت (سلطة الإشراف و التوجيه) .

- أما المظهر الثاني فيتمثل في سلطة الرقابة و التعقيب على تنفيذ أعمالهم ، و هو ما سنستعرضه في المبحث الثاني تحت (سلطة الرقابة و التعقيب) .

المبحث الأول : سلطة الإشراف و التوجيه .

بغرض حسن سير الجهاز الإداري و فعاليته يعتمد الرؤساء الإداريون عادة على توجيه أوامر و تعليمات أو منشورات تبين للمرؤوسين طريقة و كيفية أداء وظائفهم .

و تعتبر هذه الصلاحيات من أهم مميزات السلطة الرئاسية ، كون أن إصدار الأوامر عمل قيادي له أهمية كبرى في تسيير و تحسين النشاط الإداري ¹ .

المطلب الأول : مفهوم سلطة الإشراف و التوجيه .

تعتبر سلطة الإشراف و التوجيه دورا هاما في تقوية الرابطة و العلاقة بين الرئيس الإداري و مرؤوسيه مما يؤثر على مردودهم ، و بالتالي السير الحسن للمرافق و الإدارات العمومية .

الفرع الأول : تعريف سلطة الإشراف و التوجيه .

لقد إستعمل الفقه مصطلحات عديدة للدلالة على سلطة الإشراف و التوجيه ، منها الأوامر و التعليمات الرئاسية ، إجراءات التنظيم الداخلي و الأعمال الإدارية التنظيمية الداخلية . و قد وردت تعريفات عديدة في هذا الشأن .

¹ - د . عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر و التوزيع ، الطبعة الثانية ، الجزائر ، 2007 ، ص 160 .

- عرفها الدكتور عمار عوابدي "هي عملية إدارية تتحقق عن طريق التدخل الدائم و المطرد لمراقبة و ملاحظة أعمال العاملين المرؤوسين من قبل رؤسائهم الإداريين و توجيه جهودهم ، و دفعهم نحو إتزام الأساليب الصحيحة علميا و فنيا و قانونيا و ملاءمة ذلك لتحقيق أهداف العمل الإداري" ¹.

- أما الدكتور سليمان الطماوي فعرفها "أنها نشاط الرئيس الإداري المستمر و المتعلق بإصدار الأوامر اللازمة لتنفيذ المهمة الإدارية ، و متابعة تلك الأوامر للتأكد من أنها تنفذ على الوجه المطلوب" ².

- و عرفها الأستاذ رشيد خلوفي " إن الأعمال التنظيمية الداخلية تتعلق أساس بالتعليمات و المنشورات و التي تهدف إلى التسيير الداخلي للإدارة و مرافقتها ، كما تهدف إلى تفسير بعض النصوص القانونية العامة" ³.

- و عرفها الدكتور بكر قباني بأنها "ملاحظة جهود العاملين بغية توجيهها الوجهة السليمة عن طريق الأوامر والتعليمات و الإرشادات الشفهية و الكتابية" ⁴.

- و من التعريفات أيضا من عرفها " سلطة التوجيه و الإشراف تعني ما يصدره الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه من تعليمات و أوامر و منشورات بهدف إرشادهم و مساعدتهم على إتخاذ الإجراءات و التصرفات اللازمة لحسن تطبيق القوانين و الأنظمة ، لضمان حسن سير العمل داخل الجهاز الإداري ، كما تشمل أحيانا التصرفات غير المعدة لإحداث آثار قانونية و إنما يقصد بها إعلان وجهة نظر السلطة الرئاسية ، في صورة آراء أو نوايا أو مقاصد أو رغبات أو توجيهات" ⁵.

من خلال هذه التعريفات السابقة لسلطة الإشراف و التوجيه أنها جميعها تشترك في عدة خصائص هي :

أنها إجراءات صادرة من الرئيس الإداري اتجاه مرؤوسيه الإداريين في سلم التدرج الإداري.

¹ - د. عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 415 .

² - د. سليمان الطماوي ، الوجيز في الإدارة العامة ، ط 1 ، دار الفكر العربي ، الإسكندرية ، مصر ، 1976 ، ص 71 .

³ - أ. رشيد خلوفي ، قانون النزاعات الإدارية ، الدعاوى و طرق الطعن ، ج 2 ، ط 2 ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، 2013 ص 75.

⁴ - أ. حسن فريجة ، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2009 ، ص 113 .

⁵ - د. نواف كنعان ، القانون الإداري ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، الأردن ، 2006 ، ص 184 .

- أنها إجراءات داخلية . أي داخل الجهاز الإداري ، لأنها تتعلق أساس و فقط بالعلاقات الداخلية بين عمال الإدارة بين الرئيس و المرؤوس و لا تخاطب غيرهم .
- أنها غير ذات أثر قانوني يتخذها الرئيس الإداري لتوجيه الموظفين لتطبيق نص تشريعي أو تنظيمي ، و بالتالي فهي أعمال توضيح غير قابلة للرقابة القضائية .
- أنها إجراءات تقديرية أي أن الرئيس الإداري له سلطة تقديرية واسعة في إسداء جميع الأوامر و التعليمات لموظفيه و التي يرى بأنها ضرورية لحسن سير النشاط الإداري و تحقيق المصلحة العامة .

الفرع الثاني : شروط و مظاهر سلطة الإشراف و التوجيه .

- يمارس الرؤساء الإداريون سلطة الإشراف و التوجيه على مرؤوسيههم وفق شروط ، كما تتخذ أشكال و مظاهر متنوعة .

أولاً : شروط سلطة التوجيه و الإشراف .

- لكي تحقق سلطة التوجيه و الإشراف أهدافها المرجوة يتطلب ذلك توفر عدة شروط منها¹ :
- إصدار الأوامر و التعليمات الواضحة و الكاملة .
- أن تكون الأوامر مقنعة و قابلة للتنفيذ .
- أن تكون الأوامر و التوجيهات تهدف إلى ضمان السير الحسن للجهاز الإداري .
- قدرة الرئيس الإداري على فهم طبائع مرؤوسيه النفسية و الإجتماعية ، كي يمكنه إستعمال أفضل الأساليب و الطرق في الإشراف و التوجيه .
- إستعمال الرئيس مبدأ الحوار اتجاه مرؤوسيه .
- إستعمال الرئيس لعامل التحفيز في تبليغ أوامره لمرؤوسيه .

¹ - د. عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 417 .

- ممارسة سلطة الإشراف و التوجيه تتطلب التدريب و التكوين المستمر للرؤساء الإداريون على الأساليب الجديدة في التسيير الإداري .

ثانيا : مظاهر سلطة الإشراف و التوجيه .

يمارس الرئيس الإداري سلطة الإشراف و التوجيه في عدة أشكال و صور ، فقد تكون في شكل تعليمات و أوامر رئاسية توجه لمرؤوسيه ، كما قد تتخذ شكل منشورات أو مذكرات¹ ...

1- التعليمات الرئاسية .

هي تلك الأوامر التي يصدرها الرؤساء الإداريون إلى مرؤوسيههم قصد تبصيرهم في مباشرة مهامهم على نحو أمثل ، و قد تكون شفاهية حالة توجيهها لكبار الموظفين أو في الحالات الإستعجالية و تكون كتابية أيضا .

و بدورها التعليمات تنقسم إلى أربعة أنواع هي :

- تعليمات شارحة : و هي التعليمات الصادرة على سبيل تفسير مسالة غامضة .
- تعليمات ناصحة : و هي ما يترك فيها للمرؤوس فيها جانبا من التقدير .
- تعليمات أمرة : و هي ما يكون مضمونها أمر واجب الطاعة من المرؤوس .
- تعليمات : مقررّة : و هي تأكيد من الرئيس الإداري من موقف سابق .

2- المنشورات .

هي عبارة عن أوامر كتابية تتسم بطابع العمومية و توجه للمرؤوسين بصفة دورية .

و يقسم الفقه و القضاء المنشورات إلى نوعين :²

- منشورات تفسيرية : و هو كل منشور لا يعدل في النص القانوني ، و إنما يهدف إلى تفسيره و توضيحه ، و بالثالي لا يولد أي أثر قانوني .

¹ - بدرية ناصر ، المرجع السابق ، ص 161 .

² - أ . رشيد خلوفي ، المرجع السابق ، ص 75 و ص 76 .

- منشورات تنظيمية : و هي كل منشور يكمل قاعدة قانونية و هو بذلك يمكن أن يولد أثر قانوني ، ومن ثم يكتسي صفة القرار الإداري ، و بالثالي يجوز رفع دعوى الإلغاء بشأنه .

3- مذكرات الخدمة :

و هي الملاحظات الكتابية التي يوجهها الرؤساء الإداريون لمرؤوسيهم حديثي العهد بالعمل الإداري ، و تتضمن توجيهها لهم في أعمالهم و تصرفاتهم . و تعتبر هذه الملاحظات من قبيل الإجراءات التي تهدف إلى مجرد التنظيم الداخلي للمرفق العام .

4- الأعمال الداخلية ذات النماذج .

و عي عبارة عن نماذج لقرارات أو تصرفات إدارية تعدها السلطة الرئاسية سلفا لكي يتبعها المرؤوسون في بعض التصرفات و الأعمال التي يباشرونها ، و من هذا القبيل اللوائح النموذجية و نماذج العقود و بعض الأنظمة الأخرى التي قد تحتاجها الإدارة في العمل . و قد تكون هذه الأعمال النموذجية إلزامية ، كما قد لا تكون ، كما أنها تستخدم بالنسبة لعلاقات السلطة الرئاسية و علاقات الوصاية الإدارية¹ .

المطلب الثاني : الطبيعة القانونية للأوامر و التعليمات الرئاسية و مدى التزام المرؤوس بها .

تكتسي معرفة الطبيعة للأوامر و التعليمات الصادرة من الرؤساء الإداريون لمؤوسيهم أهمية بالغة في علم القانون الإداري تتمثل في معرفة ما إذا كانت هذه التعليمات و الأوامر أعمالا قانونيا خالصة أي قرارات إدارية ، و بالثالي خضوعها للرقابة القضائية الإدارية و المتمثلة في دعوى الإلغاء و التفسير و تقدير المشروعية و دعوى التعويض . أم أنها مجرد إجراءات تقوم بها السلطة الرئاسية لتنظيم العمل الإداري لا تصل حد القرار الإداري و من ثم خروجها عن نطاق الرقابة القضائية . كما أن معرفة الطبيعة القانونية لهذه التعليمات و الأوامر من شأنها تحديد مرتبتها هي الهرم القانوني للدولة ، و بالثالي مدى قوة إلزاميتها بالنسبة للمرؤوس² .

¹- د. بوحيدة عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري ، تنظيم عمل و إختصاص ، ط2 ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2013 ، ص 205 و 206 .

²- د. عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 424 .

الفرع الأول : التكييف القانوني للأوامر و التعليمات الرئاسية .

لقد اختلف الفقه و القضاء في تكييف موحد للأوامر و التعليمات الرئاسية الصادرة من الرؤساء الإداريون لمرؤوسيههم ، فهناك من نفى عنها الصفة القانونية و البعض اعترف لها نسبيا بذلك ، و جانب آخر أقر لها بالصفة القانونية الكاملة .

أولا : التكييف الفقهي للأوامر و التعليمات الرئاسية : تنازعت ثلاث نظريات التكييف الفقهي للأوامر و التعليمات الرئاسية هي :

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

من أنصار هذه النظرية الفقيه "هوريو" و "جيز" ، و تقوم على أساس أن كافة أعمال الإدارة الداخلية و خاصة تعليمات الرؤساء الإداريون لا تعتبر تصرفات قانونية ، و بالتالي لا تعتبر قرارات إدارية و تبريرهم في ذلك حتى نكون بصدد رابطة قانونية أنه لا بد من وجود شخصين قانونيين ، و لما كان الإجراء الداخلي ينصرف إلى التنظيم الداخلي للإدارة فهو إذن لا يمس مباشرة بالمركز القانوني للموظف من حيث الخلق أو التعديل أو الإلغاء. و بذلك فالأوامر و التعليمات الرئاسية هي مجرد إجراءات تنظيمية داخلية تتعلق أساسا بتفسير و تجسيد القواعد القانونية . لا يجوز الطعن فيها أمام القضاء لكن تبقى ملزمة للمرؤوسين المخاطبين بها ¹.

2- النظرية الثانية : الطبيعة القانونية الخاصة للأوامر و التعليمات الرئاسية .

من أنصار هذه النظرية الفقيه "caree malberg" و "ريفيرو" و تقوم هذه النظرية على أساس أن إجراءات التنظيم الداخلي ليس لها قيمة قانونية إلا داخل الإدارة أي في مواجهة المرؤوسين ، فالأفراد غير ملزمين بها كونهم غير مخاطبين بها ، و لا يمكن للإدارة الاحتجاج بها على أي شخص. و هو ما يؤكد الفقيه ريفيرو بقوله "إن هذه التعليمات و الإجراءات الداخلية لا يحتج بها على الأفراد العاديين لأنهم يجهلون محتواها و لا يهمهم ، و بالتالي لا يجوز لهم أن يطعنوا فيها بالإلغاء" ²

¹ - د . عمار عوابدي ، المرجع السابق 425

² - د. عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 426 .

3 - النظرية الحديثة : و تعتبر هذه النظرية الرأي السليم في تكييف و تحديد الطبيعة القانونية لسائر إجراءات أساس هذه النظرية أنه لا يجب إقرار قاعدة عامة في تكييف الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي على أنها أعمال إدارية أي قرارات إدارية أم لا . إنما ينبغي إعتداد أركان و شروط القرارات الإدارية كمعيار للحكم عليها . حيث يتم تحليل و إسقاط الإجراء الذي إتخذه الإدارة بغض النظر عن إسمه ، ثم البحث ما إذا كان إقتصر على مجرد التنظيم الداخلي للإدارة و في هذه الحالة تكون تعليمات مفسرة . أم أنه تعدى ذلك و خلق تنظيمًا لائحيًا ، يمكن أن يؤثر على المراكز القانونية للموظفين بأحكامه و الأفراد المتعاملين مع الإدارة و تكون حينئذ منشورات لائحية ، و بالتالي تكتسي صفة القرار الإداري يجوز الطعن فيها أمام القضاء المختص من الموظفين و الأفراد على السواء .¹

ثانيا : التكييف القضائي للتعليمات و الأوامر الرئاسية .

لعب القضاء دورا هاما في تكييف و تحديد الطبيعة القانونية الطبيعية القانونية للتعليمات و الأوامر الرئاسية .

1 - موقف مجلس الدولة الفرنسي : في بادئ الأمر كان ينظر مجلس الدولة الفرنسي للأوامر و المنشورات الرئاسية الإدارية على أنها أعمال داخلية إدارية تتعلق بالحياة الداخلية للجهاز الإداري ، ثم حدث بعد ذلك تطور هائل في موقف مجلس الدولة الفرنسي في تحديد الطبيعة القانونية للأوامر و المنشورات على أساس التمييز بين نوعين من إجراءات التنظيم الداخلي للإدارة² .

- الأوامر و المنشورات : حيث ميز مجلس الدولة الفرنسي بين نوعين من التعليمات

- تعليمات لائحية : لها طبيعة قانونية و تكتسي صفة القرار الإداري ، و بالتالي يجوز الطعن فيها بالإلغاء من قبل المرؤوسين و حتى الافراد.

¹ - د. عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 426 .

² - من الاحكام القضائية الصادرة من مجلس الدولة الفرنسي و التي يعترف فيها للتعليمات التنظيمية بصفة القرار الإداري و ذكرها شارل ديباش في مؤلفه المنازعات الإدارية ص 673 و 674 نجد :

- حكمه الصادر في 1954/11/23 ، حيث حكم بإلغاء تعليمة تنظيمية غير مشروعة بسبب عدم الإختصاص ،

- حكمه الصادر في 1975/01/31 ، بخصوص التعليمات المتعلقة بالعمال الأجانب في فرنسا .

- تعليمات تفسيرية لا يعترف لها الطبيعة القانونية ، و بالتالي لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء

- إجراءات الضبط الداخلي للمرفق .

وهي مجموعة الإجراءات التي يتخذها الرؤساء الإداريون لتنظيم الجهاز الإداري ، و قد كيفها القضاء الإداري الفرنسي على أنها مجرد إجراءات ضبط داخلي لا تحدث آثار قانونية جديدة ، و بالتالي لا تعد قرارات إدارية ولا يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء .

2 - موقف القضاء الإداري الجزائري : يظهر موقف القضاء الإداري الجزائري في تكييف الطبيعة القانونية

للأوامر و المنشورات الرئاسية من خلال قضية الشركة الوطنية للمسامد و المطاحن و العجائن الغذائية و الكسكسي "سمباك - SEMPAC" ضد "الديوان الجزائري المهني للحبوب OAIC" و التي تتلخص وقائعها فيما يلي :¹

أصدر المدير العام لشركة سمباك منشورا متعلق بكيفية إستخراج السميد ، فرغ الديوان الجزائري المهني للحبوب دعوى أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر طلب فيها إلغاء المنشور ، حيث ألغت هذه الأخيرة المنشور بتاريخ 1977/05/25 ، و بتاريخ 1977/07/04 إستأنفت شركة سمباك أمام الغرفة الإدارية للمحكمة العليا التي أصدرت في 1980/03/08 قرار يلغي القرار الصادر من الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر على أساس عدم إحترام هذه الأخيرة لأحكام المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية ، التي حولت للمحكمة العليا كدرجة قضائية أولى و أخيرة صلاحيات إلغاء القرارات الإدارية و ذكرت "... حيث أن المدير العام لشركة سمباك لم يكتفي بتفسير النصوص بل أضاف قاعدة جديدة بواسطة القرار المطعون فيه (المنشور) عندئذ يكتسي هذا المنشور صيغة القرار التنظيمي " .

¹ - أشار إليه : أ. رشيد خلوفي ، قانون المنازعات الإدارية ، تنظيم و إختصاص القضاء الإداري ، ط3 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ،

من خلال وقائع هذه القضية يتضح لنا بأن القضاء الإداري الجزائري ساير موقف القضاء الإداري الفرنسي من خلال التمييز ما بين نوعين من المنشورات .

– منشورات تفسيرية ليس لها آثار قانونية جديدة ، و بالتالي لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء .

– منشورات تنظيمية تحدث آثار قانونية جديدة يجوز الطعن فيها بالإلغاء من ذوي أصحاب المصلحة .

الفرع الثاني : مدى إلتزام المرؤوس بطاعة أوامر الرئيس .

تعتبر طاعة الموظف المرؤوس لرئيسه من أهم الواجبات الوظيفية ، و هي إمتثال المرؤوس لأوامر و تعليمات رئيسه ، لكن هل من واجب المرؤوس أن يطيع و ينفذ جميع الأوامر و التعليمات الصادرة إليه من رئيسه أم أن هناك حدود لذلك . للإجابة عن هذا التساؤل يجب التمييز بين نوعين من الأوامر ، الأوامر المشروعة و الأوامر غير المشروعة .

أولا : مدى إلتزام المرؤوس بطاعة أوامر الرئيس المشروعة .

المتفق عليه فقها و قضاء و تشريعا هو أن على الموظف المرؤوس واجب إلتزام طاعة و تنفيذ أوامر و تعليمات و توجيهات رئيسه المشروعة لسببين هما : واجب إحترام القانون و واجب الطاعة ، و إن عدم تنفيذه لهذه الأوامر يشكل خطأ إداريا تأديبيا يرتب يعقد مسؤولية الموظف التأديبية و توقع عليه العقوبات التأديبية المقررة في القانون . لكن واجب المرؤوس في طاعة مرؤوسيه ليست واجب مطلقا أو طاعة عمياء ، إذ لا يجب أن تهدر كرامته و آدميته ، لذلك يملك المرؤوس حق مناقشة رئيسه فيما يأمره به و ذلك في حدود الإحترام الواجب عليه إتجاهه.¹

ثانيا : مدى إلتزام المرؤوس بطاعة أوامر الرئيس غير المشروعة .

ما هو الموقف الذي يسلكه المرؤوس من الأوامر و التعليمات غير المشروعة الصادرة إليه من قبل رئيسه ، فهل يرفض تنفيذها إذا تحقق بأنها مخالفة للقانون أم يجب عليه تنفيذها على مسؤولية رئيسه ؟

هنا تعددت آراء الفقه و القضاء حول هذا التساؤل .

¹ – د. عمار عوابدي ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 211 .

1- موقف الفقه هناك ثلاثة نظريات فقهية عاجلت هذا الموضوع .

أ- نظرية المشروعية (الفقيه دوجي و فالين) : يرى دوجي بأن رجل الإدارة المرؤوس عندما يجد نفسه في موقف الخيار بين تطبيق أوامر الرئيس غير المشروعة و بين تطبيق القانون ، يجب عليه إحترام أولوية تطبيق القانون ، و بالثالي رفض طاعة أوامر الرئيس غير المشروعة، و إذا ما نفذها يعد مرتكباً لخطأ شخصي يعقد

مسؤوليته الشخصية. و يستثني دوجي طاعة الجنود من أولوية إحترام القانون على أوامر المرؤوس غير المشروعة ، إذ يجب على الجنود حسب طاعة الأوامر و التوجيهات و التعليمات العسكرية الصادرة إليهم و تنفيذها دون مناقشة ، أو بحث مدى مشروعيتها ، لأن الجندي حسب دوجي هو " آلة للإكراه محرومة من حرية التفكير".¹

و هو نفس الرأي تقريبا الذي ذهب إليه الفقيه فالين لأن حسب الموظف هو كسائر المواطنين يخاطب بالقانون

مباشرة و ليس من واجبه أن ينصب نفسه قاضيا يفحص و يتحقق من مدى مشروعية أوامر الرئيس ثم يقرر هل يطيعه أم لا . و أساس رأي فالين هذا هو أن الرئيس الإداري يجب أن يمارس سلطاته الرئاسية في نطاق المشروعية ، و أنه يصدر الأوامر لمرؤوسيه في حدود الضوابط التي يقررها القانون .

ب- نظرية الطاعة المطلقة (هوريو و بارتلمي) : حسب الفقيه هوريو على المرؤوس واجب طاعة و تنفيذ أوامر رئيسه الإداري مشروعة كانت أو غير مشروعة ، فليس من حقه أن يناقش رئيسه في ذلك ، لأن إعطاء المرؤوسين حق تحليل و فحص الأوامر الصادرة من رؤسائهم يؤدي إلى تعطيل الوظيفة الإدارية العامة و بالثالي المصلحة العامة ، و هو نفس الرأي الذي قال به الفقيه بارتلمي تقريبا .

و يترتب عن هذا الرأي أن الخطأ الذي يرتكبه الموظف تنفيذا و تطبيقاً لأوامر رئيسه غير المشروعة يعد خطأ إداريا مصلحيا أو مرفقيا يقيم المسؤولية الإدارية لا المسؤولية الشخصية للمرؤوس .²

ج- النظرية الوسطية (لابند) : حتى لا تكون طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس طاعة عمياء و مطلقة ، و حتى لا يتحول المرؤوس إلى مجرد أداة محرومة من حرية التفكير ، يرى لابند أن واجب المرؤوس ينحصر في التثبت من ناحية المشروعية الشكلية فقط لأوامر الرئيس الصادرة إليه و هي ثلاث أمور³

¹ - د . عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 210.

² - د. محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 51 .

³ - د. عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، ط2 ، جسر للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2007 ، ص 163 .

1- التأكد من أن الأمر الصادر إليه من سلطة مختصة بإصداره .

2- هل أن تنفيذ هذه الأوامر يدخل في إختصاص الموظف المرؤوس المأمور أم لا .

3- التأكد من هل إستوفى الأمر الصادر إليه الشروط الشكلية التي يجب أن يصدر فيها.

أما ما عدا ذلك واجب الموظف إحترام و تنفيذ أوامر رئيسه ، و ليس له حق مناقشة الشرعية الموضوعية لهذه الأوامر . و تبعا لذلك فإن الأخطاء التي يرتكبها المرؤوس تنفيذا لأوامر رئيسه الإداري تعد أخطاء مصلحية مرفقية ترتب المسؤولية الإدارية ، و لا تعتبر أخطاء شخصية ترتب المسؤولية الشخصية للمرؤوس .

2- موقف القضاء : لقد كان لحكم Langueur الشهير¹ دور كبير في إرساء مجلس الدولة الفرنسي عدة

أحكام فيما يخص واجب طاعة المرؤوس لأوامر و تعليمات رئيسه حيث قرر أن القاعدة الأساسية هي أنه المرؤوس يجب عليه طاعة أوامر رئيسه ، و إن عدم الطاعة يعد خطأ تأديبيا يترتب مسؤولية المرؤوس التأديبية من قبل الإدارة . و إن واجب

طاعة المرؤوس لأوامر رئيسه لازم حتى في حالة الأوامر غير المشروعة ، و لا يسمح للمرؤوس بعدم الطاعة إلا إذا

كان الأمر الرئاسي الصادر من الرئيس إلى المرؤوس مشوبا بعدم المشروعية الظاهرة و يشكل

بطبيعته خطرا جسيما يهدد المصلحة العامة ، فإن في هذه الحالة رفض الطاعة ليس حق فحسب ، بل يعتبر

المرؤوس مرتكب لخطأ يسأل عنه شخصيا في حالة أطاع ذلك الأمر و يمكن أن يحاكم عليه جنائيا . إذن

حسب مجلس الدولة يصبح عدم الطاعة واجبة متى توفرت في الأمر الرئاسي شرطين :

- أن يكون الأمر مشوبا بعدم المشروعية الظاهرة لدرجة يمكن المرؤوس من إدراكها .

- و يجب أن يكون أيضا من شأنه أن يلحق ضررا بالمصلحة العامة .

¹ - أشار إليه : د. عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، مرجع سابق ، ص 465 .

3- موقف المشرع الجزائري :

باستقراء لنص المواد 129 من القانون المدني¹ و المادة 47 من الأمر 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية² و الفقرة الثالثة من المادة 180 من نفس الأمر³ على التوالي .
يتبين أن المشرع الجزائري أكد على واجب طاعة أوامر الرئيس الإداري من طرف الموظفين المرؤوسين و بذلك فإن المرؤوس ملزم بتنفيذ أوامر رئيسه متى كانت واجبة التنفيذ بمقتضى القانون ، و إنطلاقا مما تفرضه مقتضيات حسن سير الوظيفة الإدارية و مبدأ السلمية التي تحكم التنظيم الإداري . و إذا كانت الأوامر و التعليمات الصادرة عن الرئيس مخالفة للقانون فعلى المرؤوس أن ينبه رئيسه و يراجعه ، فإذا أصر على تنفيذها كان على الموظف المرؤوس تنفيذها على مسؤولية الرئيس .

المبحث الثاني : سلطة الرقابة و التعقيب .

لا تقتصر سلطات الرئيس الإداري في إعطاء الأوامر و التوجيهات لمرؤوسيه فحسب، بل يجوز أيضا على سلطة التعقيب و الرقابة على تصرفاتهم و أعمالهم . حيث يقوم الرئيس الإداري بعد قيام مرؤوسيه بمهامهم و تصرفاتهم بالرقابة على هذه التصرفات ، و تتيح هذه السلطة للرئيس القيام بمجموعة من الصلاحيات ، فهو يتولى إجازة عمل مرؤوسيه و يملك سلطة تعديله و إلغائه و سحبه كما يملك سلطة الحل محل له للقيام بأعمال معينة .⁴

المطلب الأول : الرقابة السابقة .

و هي الرقابة التي يمارسها الرئيس الإداري على تصرفات مرؤوسيه قبل دخولها حيز التنفيذ و التطبيق و تظهر هذه الرقابة في عدة صور أهمها التصديق و التعديل .

¹ - تنص المادة 129 من الأمر 75-58 ، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 ، المتضمن القانون المدني ، ج ر رقم 101 ، المعدل و المتمم "على" لا يكون الموظفون و الأعوان العموميون مسؤولون شخصا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس ، متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم" .

² - تنص المادة 47 من الأمر 06-03 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على ما يلي "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه .

لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه" .

³ - تعتبر على وجه الخصوص ، أخطاء من الدرجة الثالثة "رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول" .

⁴ - د. عمار بوضيف ، مرجع سابق ، ص 164 .

الفرع الأول : سلطة الإجازة (التصديق) .

بمقتضى هذه السلطة يبقى العمل و التصرف الذي قام به المرؤوس غير نافذ أي غير منتج لأثره القانوني إلا إذا تم إقراره و الموافقة عليه من طرف الرئيس الإداري المختص . و التصديق على أعمال و تصرفات المرؤوس يتخذ صورتين : تصديق صريح و آخر ضمني .¹

أولا : التصديق الصريح .

و يظهر ذلك عندما يشترط القانون الموافقة الصريحة سواء كانت كتابية أو شفاهية على تصرف المرؤوس يؤكد فيه الرئيس موافقته و إقراره بكيفية واضحة .

فالقانون يقرر بأن أعمال المرؤوس و تصرفاته لا تكون نافذة إلا بعد إجازتها و الموافقة عليها من قبل الرئيس الإداري .

إذ أن غياب تلك المصادقة تعني عدم الموافقة على تصرف المرؤوس ، و من ثم يصبح عمله لاغيا لا يترتب أي أثر قانوني .

و لا يمكن لسكوت الرئيس عن الإقرار مهما طال الزمن أن ينزع على أعمال المرؤوس صبغة النفاذ و السريان النهائي .

ثانيا : التصديق الضمني .

إستجابة لمقتضيات الإدارة العامة و فعالية النشاط الإداري تعمل القوانين و الأنظمة على تحديد فترة زمنية معينة للرئيس الإداري كي يعترض خلالها على عمل المرؤوس ، حيث يترتب على إنقضاء هذه المدة الزمنية من دون إعتراض الرئيس على أعمال و تصرفات المرؤوس أن هذه الأخيرة تكون نافذة و منتجة لأثارها القانوني على أساس أن الرئيس قد صادق عليها و أجازها بشكل ضمني .

كما قد يسحب القانون صراحة أثار سريان و نفاذ هذه التصرفات إلى تاريخ صدورهما ، و ليس من تاريخ إنقضاء المدة الزمنية لسكوت الرئيس و عدم إعتراضه على نفاذها .

¹ - أ.د محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 52 .

الفرع الثاني : سلطة التعديل .

يخول القانون للرئيس الإداري و هو يراقب عمل مرؤوسه أن يدخل عليه من التغييرات و التحويلات اللازمة التي من شأنها الحفاظ على إحترام القانون و تحقيق المصلحة العامة .

و عليه فالرئيس في إطار القانون يمكنه أن يعدل في العناصر و المعطيات التي يتكون منها تصرف المرؤوس سواء بالزيادة أو النقصان وفق القدر اللازم لجعل تلك الأعمال أكثر صحة و سلامة و مطابقة مع القوانين و التنظيمات و التعليمات الرئاسية المعمول بها . و أكثر ملائمة لمقتضيات حسن سير المرافق العامة و تحقيقا للمصلحة العامة¹ .

و يرى البعض بأن سلطة التعديل ما هي إلا أعمال لسلطة التصديق و الإلغاء في آن واحد ، حيث يقول في هذا الدكتور طعيمة الجرف " أن سلطة التعديل إذا مست أركان و آثار تصرفات و أعمال المرؤوس ، فإنها تعتبر صورة من صور الإلغاء الإداري لأعمال و تصرفات المرؤوس"²

و يمارس الرئيس الإداري سلطة التعديل إما تلقائيا و ذلك من خلال ممارسته الرقابة الإدارية الرئاسية ، أو بناء على تظلمات و شكاوي مرفوعة إليه من ذوي المصلحة .

المطلب الثاني : الرقابة اللاحقة .

هي الرقابة التي يمارسها الرؤساء الإداريون على أعمال و تصرفات مرؤوسيهم بعد دخولها حيز التنفيذ و أحدثت آثارها القانونية .

فالرئيس الإداري في أي مستوى من مستويات التدرج الرئاسي يمكن أن يراقب كل القرارات الصادرة من الموظفين المرؤوسين ، و يمارس هذه الرقابة سواء من تلقاء نفسه أو بناء على تظلمات من طرف الغير .

و تأخذ الرقابة اللاحقة للرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه عدة صور هي الإلغاء و السحب ، و قد تصل إلى حد حلول الرئيس مكان المرؤوس و توليه مهامه³ .

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

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

³ - د. محمد الصغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 52 .

الفرع الأول : سلطة الإلغاء .

يجوز الرئيس الإداري بموجب فكرة السلطة الرئاسية سلطة إلغاء قرارات مرؤوسيه . كلما تطلبت المصلحة العامة و مبدأ المشروعية ذلك .

و الإلغاء هو العملية القانونية التي تقوم بها السلطة المختصة بموجبها بإنهاء الآثار القانونية للقرارات الإدارية بالنسبة للمستقبل ، و ذلك إعتبارا من تاريخ إتخاذها هذا الإجراء فيما تبقى آثار قبل هذا التاريخ سارية¹ .

و إذا كان الرئيس الإداري يملك سلطة إلغاء قرارات مرؤوسه ، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة ، بل يتحكم فيها نوع القرار تنظيميا كان أو فرديا من جهة ، و إذا كان القرار مشروعاً أو غير مشروعاً و فيما إذا كان رتب حقوقاً أم لا .

أولاً : سلطة الرئيس في إلغاء القرارات التنظيمية .

القاعدة العامة بالنسبة للقرارات الإدارية التنظيمية أنه يجوز للسلطة الإدارية المختصة و في أي وقت إلغائها وذلك كلما إقتضت المصلحة العامة ذلك ، نظراً لتضمنها قواعد عامة و مجردة .²

إذ يقول الفقيه اندري لوبادير في هذا الصدد "أن العلة في جواز الإلغاء أن اللائحة تتضمن نصوصاً تنظيمية عامة تنشئ مراكز تنظيمية عامة ، و هذه المراكز تخضع لقاعدة التغيير و التبديل في كل وقت"³ .

و يعتبر القضاء الإداري الفرنسي أن إلغاء اللائحة قد لا يقف عند كونه حق للإدارة ، و إنما يمكن أن يتعدى ذلك ليشكل إلتزاماً عليها ليس فقط في حالة عدم المشروعية و إنما في حالة تغير بعض العناصر الواقعية أو القانونية التي قام عليها القرار الأول .

و عليه فإن إلغاء القرارات الإدارية اللائحية من طرف السلطة الإدارية الرئاسية تخضع لثلاث مبادئ⁴ هي :

- مبدأ المشروعية أي إلغاء القرارات غير المشروعة .

¹ - أ . عادل بوعمران ، النظرية العامة للقرارات و العقود الإدارية ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2010 ، ص 70 .

² - د . عبد العزيز السيد الجوهري ، القانون و القرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار و الشهر ، دراسة مقارنة ، ط2 ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2005 ، ص 307 .

³ - Andre De Laubadere ، Traite de droit administratif ، T1 ، 1973 ، P 329

⁴ - د . عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، مرجع سابق ، ص 482 .

- مبدأ الملائمة و يعني إلغاء الإدارة لقراراتها و إن كانت مشروعة لجعلها أكثر ملائمة لظروف و مقتضيات الصالح العام .

- الإختصاص حيث يضطلع بسلطة الإلغاء كل من السلطة التي أصدرت القرار أو السلطة التي تعلوها

ثانيا : سلطة الرئيس في إلغاء القرارات الفردية .

تباين سلطة الرئيس في إلغاء القرارات الفردية وفقا لما إذا كان القرار سليما أو غير سليم .

1- حالة القرار السليم : القرارات الفردية السليمة لا يجوز إلغاء متى رتبت حقوقا مكتسبة ، عملا بمبدأ حصانة

القرارات الإدارية السليمة المرتبة للحقوق منذ صدورها وحت قبل إعلانها و ليس للإدارة من سبيل لإنهاء ذلك

النوع من القرارات إلا من خلال إصدارها لقرارات مضادة متى توفرت الشروط القانونية و اللازمة لذلك¹ .

لكن إذا كان القرار غير مرتب لحقوق مكتسبة فإنه يمكن إلغاؤه في كل وقت² .

2- حالة القرار غير المشروع : في هذه الحالة يميز الفقه بين حالتين :

- الحالة الأولى : هو أن يكون عدم المشروعية لا يجعل من تصرف المرؤوس قرار منعما ، في هذه الحالة يمكن

للرئيس الإداري أن يلغي ذلك القرار خلال مدة زمنية معينة و هي مدة إنتهاء ميعاد الطعن القضائي ، و إلا

أصبح القرار بعدها محصنا ضد الإلغاء³ .

- الحالة الثانية : هي أنه قد يكون عدم المشروعية جسيما و بالثالي يجعل من القرار يولد معدوما ، و هنا لا

يتحصن القرار و يمكن للرئيس الإداري إلغاؤه في أي وقت⁴ .

¹ - أ. بوعمران عادل ، المرجع السابق ، ص 71 .

² - محمد فؤاد عبد الباسط ، القرار الإداري ، التعريف و المقومات ، النفاذ و الإنتقضاء ، دار الفكر الجامعي ، بدون تاريخ النشر ، ص 440 .

³ - د. محمد الصغير بعلي ، مرجع سابق ، ص 54 .

⁴ - د. محمد الصغير بعلي ، نفس المرجع ، ص 53 .

الفرع الثاني : سلطة السحب .

السحب الإداري هو إنهاء الآثار القانونية للقرارات بأثر رجعي بالنسبة للماضي و للمستقبل و كأنها لم توجد إطلاقاً¹ . و عليه سلطة السحب هي حق أصيل للسلطة الإدارية لممارسة التزاماتها في مراقبة أعمالها و خاصة عملية تصحيح أخطائها ، بسبب عيب عدم المشروعية .

و إذا انعقد الإتفاق لدى الفقه و القضاء على جواز سحب القرارات التنظيمية لتضمنها لقواعد عامة التي تتولد عنها مراكز قانونية عامة لا تنشأ حقوقاً للأفراد ، بالمقابل يحظر على الإدارة سحب القرارات الفردية السليمة نزولاً عند مقتضيات المشروعية و تطبيقاً لعدم رجعية القرارات ، غير أن هذا الحظر ليس مطلقاً ، حيث يمكن للإدارة سحب القرارات السليمة ما لم ترتب حقوقاً مكتسبة² .

و نظراً لخطورة عملية السحب الإداري للقرارات الإدارية على فكرة إستقرار المعاملات و الأعمال الإدارية و فكرة الحقوق الفردية المكتسبة ، فإنها عملية مقيدة بجملة من الشروط أستنبطت من أحكام و إجتهادات القضاء الإداري الفرنسي و تتمثل هذه الشروط في³ :

أولاً : عدم مشروعية القرار محل السحب .

إن عملية سحب القرارات الإدارية يجب أن ينصب على القرارات الإدارية غير المشروعة فقط ، لأن القرارات المشروعة تخلق حقوق ذاتية مكتسبة لا يجوز المس بها و الإعتداء عليها بواسطة عملية السحب و من مظاهر أوجه عدم شرعية القرارات الإدارية و التي تجعلها قابلة للسحب الإداري نجد عيب إنعدام السبب ، عيب إنعدام الإختصاص ، عيب مخالفة القانون .

كما يجوز للسلطة الإدارية أن تسحب القرارات الإدارية في حالة الأخطاء المادية .

و أساس سحب القرارات الإدارية غير المشروعة هو فكرة أن القاعدة الباطلة لا يمكن أن تولد حقاً مكتسباً و فكرة إبطال الأعمال غير المشروعة .

¹ - د. عمار عوabدي ، القرار الإداري ، دراسة تشريعية ، قضائية ، فقهية ، ط1 ، جسر للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2007 ، ص 231 .

² - أ. بوعمران عادل ، مرجع سابق ، ص 72 .

³ - د. عمار عوabدي ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 171 .

ثانيا : وجوب إجراء السحب في الآجال القانونية .

بالرغم من حقيقة أن القرارات الإدارية غير المشروعة يجوز سحبها في أي وقت لأنها لا يمكن أن تولد حقوقا و مراكز قانونية فردية مكتسبة ، إلا أن القضاء قد توصل إلى قاعدة وجوب إجراء سحبها خلال مدة زمنية قانونية مقدرة ب أربعة (04) أشهر و هي في الأصل الآجال المقررة للطعن القضائي .

و للميعاد أهمية بالغة في تحقيق التوازن بين الصالح العام الذي يقتضي تصحيح الأعمال غير المشروعة في كل وقت دون قيد و بين مصلحة الأفراد التي تقتضي ثبات أوضاعهم التي أنشأتها تلك الأعمال .

لا يعتد بهذه الآجال في حالات محددة ، حيث يكون للسلطة الإدارية مطلق الحرية للقيام بسحب القرار و من

أبرز تلك الحالات :¹

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

الفرع الثالث : سلطة الحلول .

إن الحلول يعني قيام الرئيس الإداري بالحلول محل المرؤوس و مباشرة التصرف الذي يختص المرؤوس بإصداره ، و يكون ذلك في حالة تقاعس أو عدم أداء المرؤوس لمهامه .

و لقد إنقسم الفقه بشأن مدى جواز حلول الرئيس محل المرؤوس في ممارسة إختصاصه إلى ثلاث اتجاهات هي :
الاتجاه الأول : يرى أنصاره أن الرئيس الإداري يستطيع القيام بمباشرة أعمال المرؤوس لأنه مادام يستطيع تعديل قرارات المرؤوس فإنه ذلك يستتبع القول بجواز الحلول محله بصورة مطلقة و عامة ما لم ينص القانون خلاف ذلك.²

¹ - أ . عادل بوعمران ، المرجع السابق ، ص 74 .

² - د . طعيمة الجرف ، القانون الإداري ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، 1973 ، ص 1324 .

الإتجاه الثاني : يذهب أنصاره إلى القول بأن الرئيس لا يستطيع أن يجمل محل مرؤوسه في إصدار قرار هو من إختصاص المرؤوس ، حتى لو امتنع هذا الأخير عن ذلك و هذا راجع لأمرين هما :

- أن ذلك يتعارض مع منطق و مقتضيات التدرج الرئاسي الوظيفي و قواعد الإختصاص
- إن السماح للرئيس بالحلول محل المرؤوس قد يضر بمصلحة إخضاع الأعمال الإدارية للفحص و الرقابة المزدوجة من جانب المرؤوس و الرئيس.¹

الإتجاه الثالث : يحاول أنصاره التوفيق بين إحترام الإختصاص من جهة و مستلزمات السلطة الرئاسية من جهة ثانية ، فيقولون أن الرئيس الإداري لا يستطيع الحلول محل المرؤوس إلا بعد ممارسة المرؤوس لأعماله و إختصاصه و بعدها يمكن للرئيس تعديل هذه الأعمال أو إلغائها أو إصدار أوامر و تعليمات للمرؤوس ليعيد النظر فيها ، ثم يمارس الحلول .

و عليه لا بد من توفر شرطين لحلول الرئيس محل المرؤوس

- ضرورة إصدار الأمر إلى المرؤوس بالقيام بالعمل
- إصرار المرؤوس على الإمتناع عن التنفيذ² .

¹ - د. بكر قباني ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون سنة الطبع ، ص 140 .

² - أ.د. محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 55 .

خاتمة

خاتمة .

من خلال دراستنا لموضوع فكرة السلطة الرئاسية في إطار النظام الإداري المركزي يمكن إستنتاج ما يلي:

- أن السلطة الرئاسية هي مظهر من مظاهر السلطة العامة بكل إمتيازاتها و مظاهرها و ضماناتها .
- إن السلطة الرئاسية هي حتمية فنية و قانونية و تنظيمية و المحرك الأساسي للنظام الإداري المركزي ، و هي سلطة مفترضة و شاملة لكافة أعمال و تصرفات المرؤوس ، و حق معترف به للرؤساء الإداريون لتحقيق فعالية و إستمرارية العمل الإداري ينظمه القانون .
- كما أن السلطة الرئاسية ليست مطلقة على درجة واحدة من القوة ، فهي تتأثر بصاحب السلطة و مركزه في السلم الإداري ، و كذلك نوع الوظيفة .
- السلطة الرئاسية هي سلطة ذاتية تمارس داخل الجهاز الإداري .
- إن السلطة الرئاسية تخول الرئيس جملة من الإختصاصات بعضها يتعلق بشخص المرؤوس و الآخر بأعماله .
- فيما يخص بشخص المرؤوس فتتجلى في تعيينه و ترقيته و تأديبه و عزله ، وهي سلطات يمارسها الرئيس الإداري طبقا لضوابط و إجراءات محددة .
- فسلطة التعيين مثلا يمارسها طبقا لشروط و طرق و قوانين التوظيف ، و كذلك بالنسبة لسلطة الترقية ، أما سلطة التأديب فتكون بضرورة المثل أمام المجلس التأديبي و ضمان حق الدفاع .
- و عليه يمكن القول بأن سلطات الرئيس الإداري في هذا الجانب هي سلطات مقيدة و ليست تقديرية ، فهي تتسع و تضيق حسب تدخل المشرع أو تخلفه عن تنظيم تلك السلطات .
- أما سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسه فهي سلطات تتمثل :
- فبالإضافة لسلطته في توجيه الأوامر و التوجيهات عن طريق التعليمات و المنشورات فتظهر هذه السلطة في شكل مظهرين آخرين هما :
- رقابة سابقة و هي الرقابة التي يمارسها الرئيس الإداري على أعمال و تصرفات مرؤوسه قبل إحداث لآثارها القانونية و تتمثل في سلطي التصديق و التعديل .

- رقابة بعدية و هي الرقابة التي يمارسها الرئيس على أعمال و تصرفات مرؤوسيه بعد أن تنتج أثرها القانوني ، و تتمثل في سلطة الإلغاء و السحب و الحلول .

وسلطة الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسه هي سلطة واسعة و مطلقة و لا تتقيد إلا بمبدأين :

- مبدأ المشروعية : و التي تفرض على الرئيس الإداري و هو يمارسها إحترام القوانين و التنظيمات المعمول بها.

- مبدأ المصلحة العامة : و هي خدمة الصالح العام لا غير .

- هناك غموض و نقص من طرف المشرع الجزائري في تنظيم بعض السلطات و التي لها تأثير كبير على وضعية المرؤوس ، و نحص بالذكر هنا سلطة التأديب ، من خلال إطلاق يد السلطة الرئاسية في هذا المجال ، فهي الخصم و هي الحكم ، و هذا في ظل عدم فعالية عمل اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء و إنجازها الدائم للرئيس الإداري على حساب الموظف المرؤوس .

- عدم وضوح موقف المشرع الجزائري من واجب طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس غير المشروعة ، حيث تميز موقفه هنا بالعمومية و السطحية ، مما يفتح باب التأويلات واسعا .

و بناء على هذا لا بد من تقديم بعض المقترحات فيما يخص ضبط بعض السلطات ، و المتمثلة في إعادة النظر في النظام التأديبي في التشريع الجزائري خاصة عقوبات الدرجة الثالثة و الرابعة ، و جعله يتماشى أكثر مع النظم التأديبية المقارنة من خلال إعطاء فرص أكثر للمرؤوسين في الدفاع عن حقوقهم . و ذلك لن يتسنى إلا من خلال الفصل بين سلطات التأديب و المتمثلة في سلطة الإتهام ، و سلطة التحقيق و سلطة توقيع الجزاء ، لأن إجتماع هذه السلطات في يد واحد سيؤدي حتما للإختراف و التحيز في إستعمالها .

و هنا لا بد من تبني النظام التأديبي القضائي فرغم تميز إجراءاته بالبطء ، إلا أنه يتيح ضمانات أكثر للمرؤوس في مواجهة إتهامات الرئيس ، أو على الأقل فرض رقابة قضائية مشددة على النظام التأديبي الرئاسي .

و تبني المشرع الجزائري لموقف واضح فيما يخص طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس غير المشروعة ، من خلال النص صراحة على عدم طاعة الأوامر غير المشروعة مهما كان مصدرها ، تجسيدها ، إحتراماً لمبدأ المشروعية و سيادة القانون .

قائمة المصادر و المراجع

أولا : الكتب .

1- الكتب العامة

- بكر قباني ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، بدون سنة الطبع .
- بوحميده عطاء الله ، الوجيز في القضاء الإداري ، تنظيم عمل و إختصاص ، الطبعة الثانية ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2013 .
- حسن فريجة ، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة) ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2009 .
- رشيد خلوفي ، قانون المنازعات الإدارية ، تنظيم و إختصاص القضاء الإداري ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2007 .
- رشيد خلوفي ، قانون المنازعات الإدارية ، الدعاوى و طرق الطعن ، الجزء الثاني ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2013 .
- سليمان الطماوي ، الوجيز في الإدارة العامة ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ، الإسكندرية ، مصر ، 1976 .
- طعيمة الجرف ، القانون الإداري ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، 1973 .
- طعيمة الجرف ، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة ، مكتبة القاهرة الحديثة ، 1970 .
- عادل بوعمران ، النظرية العامة للقرارات و العقود الإدارية ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2010 .
- عبد العزيز السيد الجوهري ، القانون و القرار الإداري من الفترة ما بين الإصدار و الشهر ، دراسة مقارنة ، الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2005 .
- عدنان عمرو ، مبادئ القانون الإداري ، ماهية القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، المرافق العامة ، دراسة مقارنة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية .
- علاء الدين عشي ، مدخل القانون الإداري ، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2012 .

قائمة المصادر و المراجع

- عمار بوضياف ، القرار الإداري ، جسور للنشر و التوزيع ، الطبعة الاولى ، الجزائر ، 2007 .
- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر و التوزيع ، الطبعة الثانية ، الجزائر ، 2007 .
- عمار عوابدي ، القانون الإداري ، الجزء الأول ، الطبعة الثالثة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2005 .
- عمار عوابدي ، القرارات الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري ، الطبعة الخامسة ، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، 2009 .
- محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري * التنظيم الإداري - النشاط الإداري * ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2004 .
- محمد فؤاد عبد الباسط ، القرار الإداري ، التعريف و المقومات ، النفاذ و الإنقضاء ، دار الفكر الجامعي ، بدون تاريخ النشر .
- نواف كنعان ، القانون الإداري ، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، الأردن ، 2006 .

2 - الكتب الخاصة .

- أحمد بوضياف ، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر ، منشورات تالة ، الجزائر ، 2010 .
- رشيد حباني ، دليل الموظف و الوظيفة العمومية ، دار النجاح للكتاب ، الجزائر ، 2012 .
- سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و اخلاقيات المهنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثانية ، الجزائر ، 2013 .
- عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1984 .
- محمد أنس قاسم جعفر ، نظام الترقية في الوظيفة العامة و أثرها في فاعلية الإدارة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1973 .
- ممدوح طنطاوي ، الجرائم التأديبية ، الطبعة الثانية ، توزيع منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر ، 2003 .

قائمة المصادر و المراجع

ثانيا : المذكرات .

- السعيد قارة ، نظام الترقية في المؤسسات الإدارية العمومية (دراسة مقارنة) ، مذكرة ماجستير في الحقوق و العلوم الإدارية ، قسم القانون العام ، معهد الحقوق و العلوم الإدارية ، جامعة الجزائر ، 1993 .
- بدرية ناصر ، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، المركز الجامعي مولاي الطاهر ، سعيدة ، 2008-2009 .
- بهلاي نادية ، فكرة السلطة الرئاسية و مظاهرها في الإدارة العامة الحديثة ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2012-2013 .
- راجي سهام ، فكرة السلطة الرئاسية في النظام الإداري الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماستر حقوق تخصص قانون إداري ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2014-2015 .

ثالثا : النصوص القانونية .

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996 ، الجريدة الرسمية رقم 76 ، المؤرخة في 8 ديسمبر 1996 ، المعدل بالقانون 01-16 ، مؤرخ في 6 مارس 2016 ، جريدة رسمية رقم 3 مؤرخة في 7 مارس 2016 .
- الأمر 70-86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 ، المتضمن قانون الجنسية الجزائرية ، جريدة رسمية رقم 115 ، مؤرخة في 18 ديسمبر 1970 ، المعدل و المتمم .
- الأمر 75-58 ، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 ، المتضمن القانون المدني ، جريدة رسمية رقم 101 ، المعدل و المتمم .
- الأمر 06-03 ، المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، جريدة رسمية، العدد 46 سنة 2006 .
- القانون 83-12 ، المؤرخ في 02 جويلية 1983 ، المتعلق بالتقاعد ، جريدة رسمية رقم 28 ، مؤرخة في 5 جويلية 1983 ، المعدل و المتمم .

قائمة المصادر و المراجع

- المرسوم الرئاسي رقم 99-240 ، المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 ، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية ، جريدة رسمية رقم 76 ، مؤرخة في 31 أكتوبر 1999 .
- المرسوم الرئاسي رقم 07-304 ، المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 ، المحدد للشبكة الإستدلالية لمرتبات الموظفين و نظام دفع رواتبهم ، جريدة رسمية رقم 61 ، الصادرة بتاريخ 30 سبتمبر 2007 .
- المرسوم التنفيذي رقم 90-99 ، مؤرخ في 27 مارس 1990 ، يتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظفين و اعوان الإدارة المركزية ، و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري ، جريدة رسمية رقم 13 ، مؤرخة في 28 مارس 1990 .

رابعا : المراجع باللغة الفرنسية .

- Andre De Laubadere ، Traite De Droit Administratif ، Tome1 ، Paris ، 1973 .
- Charle Debbasch ، Contentieux Administratif ، Dalloz ، Paris ، 1975.

الفهرس

رقم الصفحة	الموضوع
06	مقدمة
10	الفصل الأول : سلطات الرئيس على شخص المرؤوس
10	المبحث الأول : سلطة التعيين و الترقية
10	المطلب الأول : سلطة التعيين
11	الفرع الأول : الشروط و الطرق المتعلقة بالتعيين
15	الفرع الثاني : التعيين في التشريع الجزائري
18	المطلب الثاني : سلطة الترقية
18	الفرع الأول : مفهوم الترقية
21	الفرع الثاني : نظام الترقية في التشريع الجزائري
23	المبحث الثاني : سلطة التأديب و إنهاء الخدمة
23	المطلب الأول : سلطة التأديب
23	الفرع الأول : الأحكام المتعلقة بالنظام التأديبي
26	الفرع الثاني : نظام التأديب في التشريع الجزائري
30	المطلب الثاني سلطة إنهاء الخدمة
30	الفرع الأول : نظام نهاية الخدمة
29	الفرع الثاني : نظام نهاية الخدمة في التشريع الجزائري
33	الفصل الثاني : سلطات الرئيس على أعمال المرؤوس

الفهرس

36	المبحث الأول : سلطة الإشراف و التوجيه
36	المطلب الأول : مفهوم سلطة الإشراف و التوجيه
36	الفرع الأول : تعريف سلطة الإشراف و التوجيه
38	الفرع الثاني : شروط و مظاهر سلطة الإشراف و التوجيه
40	المطلب الثاني : الطبيعة القانونية للأوامر و التعليمات الرئاسية و مدى التزام المرؤوس بها
41	الفرع الأول : التكيف القانوني للأوامر و التعليمات الرئاسية
44	الفرع الثاني : مدى التزام المرؤوس بطاعة أوامر الرئيس
47	المبحث الثاني : سلطة الرقابة و التعقيب
47	المطلب الأول : الرقابة السابقة
48	الفرع الأول : الإجازة
49	الفرع الثاني : التعديل
49	المطلب الثاني : الرقابة اللاحقة
50	الفرع الأول : الإلغاء
52	الفرع الثاني : السحب
53	الفرع الثالث : الحلول
56	خاتمة
58	قائمة المصادر و المراجع
62	الفهرس

الملخص :

تشكل السلطة الرئاسية الركن الأساسي للمركزية الإدارية ، حيث يقوم النظام الإداري المركزي على وجود علاقة قانونية بين الأشخاص العاملين و الموظفين بالإدارة العامة وفق تسلسل معين يسمى السلم الإداري ، إذ يتمتع الموظف الأعلى (الرئيس) بسلطات معينة تجاه الموظف الأدنى منه (المروؤوس) بالنسبة لشخصه و أعماله ، مما يؤدي إلى وضع هذا الأخير في علاقة تبعية للأول .

الكلمات المفتاحية :

السلطة الرئاسية ، المركزية الإدارية ، الرئيس ، المرؤوس ، علاقة التبعية .

Résumé :

Le pouvoir hiérarchique sont la pierre angulaire de la centralisation ، ou le système administratif central sur l'existence d'une relation juridique entre les responsables et employés dans l'administration publique selon une séquence spécifique appelé échelle ، comme puissances employé(supérieur) pour abaisser (subordonné) employé pour sa personne et son travail menant à l'élaboration de ce dernière dans la première relation de dépendance

Mots clés :

Pouvoir hiérarchique ، centralisation, supérieur,subordonné .

Summary :

Presidential power are the cornerstone of centralization , where administrative system center on the existence of a legal relationship between persons and employees in public administration in accordance with a specific sequence called a ladder , as employee (chairman) power to lower employee (subordinate) for his person and his work , leading to the development of the latter in the first dependency relationship .

Keywords :

Presidential power,centralization, subordinate,