



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي  
جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة

كلية الحقوق والعلوم السياسية.

قسم الحقوق.

## مظاهر السلطة الرئاسية في القانون الجزائري

مذكرة لنيل شهادة الماستر  
تخصص: قانون إداري

بإشراف الأستاذة: بن ناجي مديحة

إعداد الطالب: سلطاني يزيد

لجنة المناقشة:

- |                 |                            |
|-----------------|----------------------------|
| رئيساً.         | 1) الأستاذ: بغداد كمال     |
| مشرفاً و مقررأ. | 2) الأستاذة: بن ناجي مديحة |
| عضوا ممتحنأ.    | 3) الأستاذ: بلكوش محمد     |

تاريخ المناقشة:.....

السنة الجامعية: 2020/2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

# إهداء

أمدي ثمرة جمدي إلى:

نوع العنان وفيض خاطر وقرّة العين

إلى أجل ما في حياتي وجودها يد فعني لمواصلة الحياة  
إلى ينبوع الرحمة والعنان والقلب الطيب والبحر الزاهر بالحب  
إلى أغلى أم في الوجود أمي الغالية دامت تاجاً فوق رأسي

أطال الله في عمرها

إلى اختي العزيزة لغالية الذي طالما ساندتني

في حياتي حفظها الله لنا

إلى كل من علمني علماً نافعا ولو حرفاً.

إلى كل من أنار لي الطريق إلى النجاح

إلى من ارشدني وعلمني

أتقدم بالشكر والعرفان الجزيل، أستاذتي الماهرة الدكتورة بن ناجي التي افادتني

من علما مما ساعدني في إعداد هذه المذكرة واخراجها بهذه الصورة التي

اجتهدت ان تكون بأفضل صورة قدر المستطاع.

يزيد

# شكر و امتنان

الحمد لله الذي أنار لنا درب العلم والمعرفة وأعاننا على أداء هذا الواجب ووفقنا إلى إنجاز هذا العمل، و الحمد لله على نعمه الظاهرة و الباطنة التي لا تزول إلا بإذنه و حمده و أشكره على توفيقه لي برحمته و قدرته إلى سبيل العلم و المعرفة.

و أتوجه بالشكر الجزيل لمن حرصت على أن يثمر اجتماعي عملاً قيماً، فأرشدتني بكل إخلاص وأطرتني بكل حزم وجد، الشكر الأستاذة " بن ناجي " التي أفادتني بتوجيهاتها و المعلومات القيمة التي ساهمت في إثراء موضوع دراستنا.

و أتقدم بالشكر و الامتنان إلى كل الطلبة و وإلى جميع أساتذتنا الأفاضل الذين مهدوا لنا طريق العلم والمعرفة، بجامعة جيلالي بونعامة لكم مني أطيب التقدير و الاحترام.

# المقدمة

### المقدمة:

إن تنظيم أي مجتمع كان هو من الضروريات الأساسية لإستقراره و تقدمه سواء في المجتمعات المحلية أو الإقليمية أو القومية، و تنظيم الإداري هو أمر حتمي و ضروري الوجود في أي مجتمع كان، مهما كانت الإختلافات الموجودة فيه، سواء من حيث اللغة، أو الدين، أو العادات و التقاليد، فمن غير المعقول أن نتصور دولة من دون إدارة.

و الجهاز الإداري، هو الساعد المنفذ في الدولة عن طريق العنصر البشري و المتمثل في الموظفين الذين ينتظمون فيما بينهم في شكل تدرج هرمي إداري مترابط و متناسق و متتابع تنازليا و تصاعديا، الذي تسعى من خلاله الدولة إلى تلبية حاجيات مواطنيها في مختلف المجالات.

و هذا التدرج الهرمي المترابط يشكل فكرة السلطة الرئاسية، و الذي تعود جذورها إلى النظام العسكري في فرنسا قديما، فأول من تبنى نظام السلطة الرئاسية في ميدان الإدارة العامة و تطبيقه في الوظيفة الإدارية هو نابليون بونابرت تقليدا للنظام العسكري، و أساس فكرة السلطة الرئاسية في هذه المرحلة كان يعود للسلطة الإستبدادية للحاكم.

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 يتمثل في كون أن السلطة التنفيذية في الدولة و التي يوجد على رأسها رئيس الدولة هي من تتولى رسم السياسة العامة للبلاد من جهة، و تنظيم السلطات الإدارية من جهة أخرى، فهي تزوج ما بين الوظيفة السياسية التي تقوم برسم السياسة العامة للبلاد، و الوظيفة الإدارية التي تتكفل بتنفيذ هذه السياسة من خلال مختلف أجهزها.

## المقدمة

أما الأساس القانوني الذي يبرر فكرة السلطة الرئاسية فيتجلى في كون أن القوانين و التنظيمات هي من تبين و تحدد سلطات و صلاحيات الرؤساء الإداريين في مختلف درجات السلم الإداري في الدولة، و يظهر ذلك بشكل جلي في نصوص القوانين التي تنظم الوظيفة العمومية داخلها.

أما الأساس 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 عليه يمكن توضيح السلطة الرئاسية من خلال القول أنها عبارة عن علاقة قانونية تقوم بين طرفين أو شخصين، يدعى الأول بالرئيس الإداري و يدعى الثاني بالمرؤوس، و يتمتع بمقتضاها الرئيس الإداري بممارسة سلطات و صلاحيات على الشخص المرؤوس، هذه السلطات و الصلاحيات تمثل مظاهر السلطة الرئاسية، و التي قد تنصب على الشخص المرؤوس، أو على الأعمال الصادرة عنه.

و بالتالي فالجهاز الإداري في الدولة يقوم على هيئة هيكل إداري، و هذا الهيكل يتخذ صورة هرم متكون من طبقات تتشكل من رؤساء و مرؤوسين، وهذه الطبقات تكون مترابطة و متجانسة و مدرجة يعلو بعضها البعض، مشكلة ما يعرف بالسلم الإداري، ترتبط كل طبقة فيه بالطبقة التي تليها مباشرة برابطة السلطة الرئاسية، والتي تمنح حق استعمال سلطة الأمر والنهي من الأعلى وتفرض واجب الطاعة والتبعية من الأسفل، و عليه فإن كل طبقة تخضع لما يعلوها إنطلاقاً من أدنى موظف مرؤوس إلى غاية أعلى موظف رئيس في قمة السلم الإداري لإدارة العامة، و يعتبر كل رئيس إداري في منتصف السلم الإداري رئيساً و مرؤوساً في نفس الوقت ، رئيساً لمن يدنوه يمارس عليه سلطته الرئاسية ، و مرؤوساً لمن يعلوه يخضع لسلطته الرئاسية.

## المقدمة

و تكمن أهداف دراستنا لهذا الموضوع في إبراز أهم السلطات و الصلاحيات الممنوحة للرؤساء الإداريين في مواجهة مرؤوسيه، و تبيان مضمونها، و إبراز السلطة الرئاسية التي لها صلاحية ممارستها، و تبيان نطاق ممارستها من طرف هذه الأخيرة على موظفيها المرؤوسين، و هذا على ضوء ما جاء في الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

و نجد أن لموضوع السلطة الرئاسية أهمية بالغة تبرز على المستويين العلمي و العملي:

فأما على المستوى العلمي فتظهر أهمية الموضوع في التعرف أكثر على مظاهر السلطة الرئاسية من خلال البحث في الأساس القانوني لمختلف السلطات والصلاحيات التي تمثل مظاهرها، و التطرق للنصوص القانونية التي عالجتها، و الوقوف على هذه السلطات و التطرق إلى مفهومها و شروطها و ضوابط ممارستها، و إبراز الحدود التي رسمها القانون و التي تحد من حرية و سلطات الرئيس الإداري في ممارستها لها على مرؤوسيه و التي يتوجب عليه الإلتزام بها و إحترامها.

و أما على المستوى العملي فتظهر أهمية الموضوع من خلال بيان مظاهر السلطة الرئاسية و حدود ممارستها، و إبراز القيود و الضمانات التي تحد من سلطات الرئيس الإداري، و توفر الحماية القانونية للمرؤوس في مواجهة سلطات رئيسه، و الكشف عن الثغرات التي تفتح باب الحرية و السلطة التقديرية للرئيس الإداري الناتجة عن غياب القوانين التنظيمية التي تحدد الضوابط الموضوعية لتلك السلطات التي تمثل مظاهر السلطة الرئاسية.

و يعود إختيارنا لموضوع مظاهر السلطة الرئاسية في القانون الجزائري إلى عدة أسباب منها الذاتية و منها الموضوعية.

و تتمثل الأسباب الذاتية لإختيار هذا الموضوع في الإهتمام الكبير بالدراسات القانونية المتعلقة بمجال الوظيفة العامة، وخاصة ما تعلق منها بإبراز



## المقدمة

مختلف السلطات التي يمارسها الرئيس الإداري على مرؤوسيه و التي تمثل مظاهر السلطة الرئاسية، و توضيح حدود ممارسة الرئيس الإداري للسلطات المخولة له قانونا على مرؤوسيه.

أما الأسباب الموضوعية لإختيار هذا الموضوع فتتمثل في القيمة القانونية للموضوع محل البحث إذ يعتبر من الموضوعات الحيوية الهامة سواء من الناحية العلمية أو العملية، وذلك لإرتباطه بمجال التنظيم الإداري والوظيفة العامة، و هذا من خلال تسليط الضوء على مظاهر السلطة الرئاسية في التشريع الجزائري و بالتحديد الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

و من أجل الوصول إلى تحقيق الهدف المرجو من هذه الدراسة و هو إبراز مظاهر السلطة الرئاسية في القانون الجزائري، و تسليط الضوء على السلطات التي يمارسها الرئيس الإداري ممثل السلطة الإدارية الرئاسية على موظفيه المرؤوسين، إقتضى الأمر البحث و الإجابة على الإشكالية التالية:

**فيما يتجلى الإطار القانوني لمظاهر السلطة الرئاسية في القانون الجزائري؟ و ماهي حدود و نطاق ممارستها؟**

و للإجابة على إشكالية بحثنا، إقتضى الأمر البحث و الإجابة على التساؤلات الفرعية التالية:

- فيما تتجلى أهم الصلاحيات و السلطات التي تمثل مظاهر السلطة الرئاسية في القانون الجزائري؟.

- و من هي السلطة الإدارية الرئاسية التي خول لها القانون ممارسة هذه السلطات على مرؤوسيه؟.

## المقدمة

- و فيما تتجلى حدود ممارسة هذه السلطات من طرف السلطة الإدارية الرئاسية على مرؤوسيه؟، و هل لها سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال أم أنها مقيدة؟.

و للإحاطة بجوانب الموضوع قمنا بإتباع المنهج الوصفي مع الإستعانة بالمنهج التحليلي، حيث أن المنهج الوصفي هو المنهج المناسب في إبراز المفاهيم و التعاريف و الخصائص المتعددة، و المتعلقة بالسلطات التي تمارسها السلطة الإدارية الرئاسية على مرؤوسيه و التي تمثل مظاهر السلطة الرئاسية، و يجد المنهج التحليلي تبريره من خلال تحليل مختلف النصوص القانونية التي توضح السلطة الإدارية التي خول لها القانون ممارسة هذه السلطات على مرؤوسيه، و حدود ممارستها لتلك السلطات.

و لذلك قسمنا دراستنا إلى فصلين، تناولنا في الفصل الأول مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس، و الذي تم تقسيمه إلى مبحثين، تطرقنا في المبحث الأول إلى سلطات الرئيس على المرؤوس أثناء مساره المهني، أما في المبحث الثاني فتطرقنا إلى سلطة التأديب و إنهاء الخدمة، و الفصل الثاني خصصناه لمظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس، وذلك من خلال تقسيمه إلى مبحثين، تناولنا في المبحث الأول سلطة الإشراف و التوجيه، أما في المبحث الثاني فتناولنا سلطة الرقابة و التعقيب.

## الفصل الأول

مظاهر السلطة الرئاسية على

الشخص المرؤوس.

### الفصل الأول

#### مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس.

إن السلطة الرئاسية كفكرة تنظيمية هي ضرورة حتمية و إلزامية لكل خلية إدارية، إذ تخول للرئيس الإداري جملة من الصلاحيات والسلطات التي يمارسها على مرؤوسيه، و التي تمثل مظاهر السلطة الرئاسية، و سلطات الرئيس الإداري في هذا المجال لا حصر لها، لذا وقع إختيارنا في هذا الفصل على أهم و أبرز السلطات التي يمارسها الرئيس الإداري و تنصب على الشخص المرؤوس في إطار حياته المهنية ، سواء بالإيجاب كتعيين المرؤوس في منصب وظيفي ، أو ترقيته إلى منصب يعلو المنصب الذي يشغله، أو تغيير وضعيته الإدارية عن طريق ممارسة سلطة الندب و النقل التي قد تكون بناء على طلب من المرؤوس لما يرى من فوائد قد تعود عليه من هذا الإنتداب أو النقل، وهذا ما سنتناوله في ( المبحث الأول) من هذا الفصل تحت عنوان " سلطات الرئيس على المرؤوس أثناء مساره المهني".

و سنتطرق كذلك إلى سلطات الرئيس الإداري التي قد تعود بالسلب على المرؤوس كتوقيع سلطة التأديب في حالة قيام هذا الأخير بتصرفات و أفعال تتنافى و إلتزاماته الوظيفية، و سلطة إنهاء الخدمة في حالة وقوع مانع يحول بينه و بين ممارسة وظيفته، وهذا ما سوف نتطرق إليه في ( المبحث الثاني) من هذا الفصل تحت عنوان " سلطة التأديب و إنهاء الخدمة".

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

### المبحث الأول: سلطات الرئيس على المرؤوس أثناء مساره المهني.

يعتبر تحقيق المصلحة العامة وضمان السير الحسن للجهاز الإداري الهدف المبتغى الأول الذي يقع على عاتق الرئيس الإداري تحقيقه أثناء ممارسته لوظيفته الإدارية، و لتمكينه من تحقيق هذا الهدف خول له القانون مجموعة من الصلاحيات و السلطات في مواجهة مرؤوسيه، ومن جملة ما يتمتع به الرئيس الإداري من سلطات تجاه شخص مرؤوسيه، سلطته في التعيين و هذا ما سوف نتطرق إليه في (المطلب الأول)، و سلطة الرئيس الإداري في ترقية مرؤوسيه و تحديد وضعيتهم القانونية، و هذا ما سوف نتناوله في (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول: سلطة التعيين

تعتبر سلطة التعيين من أبرز مظاهر السلطة الرئاسية التي يحوزها ويمارسها الرئيس الإداري على مرؤوسيه، إذ أن جودة النشاط الإداري ترتبط ارتباطاً وثيقاً بكفاءة الموظف العمومي الموكل له هذا النشاط، إذ ينبغي على الرئيس الإداري تعيين الأحسن و الأصح لشغل الوظائف العامة من جهة، و من جهة أخرى ينبغي عليه تحقيق و تطبيق مبدأي العدالة و المساواة وذلك بإعطاء الأفضلية لذوي الكفاءات العالية، و تتباين سلطة و حرية الجهة الإدارية المخولة لها ممارسة سلطة التعيين في ممارستها لهذه السلطة، إذ في جانب منها تكون مقيدة فنجد نوعاً من الجمود في ممارستها لسلطتها التقديرية، وهذا الجانب سوف نتناوله في (الفرع الأول) تحت عنوان " الضوابط الموضوعية للتعيين "، و في جانب آخر تكون لها نوع من حرية التصرف و التقدير، و هذا الجانب سوف نتناوله في (الفرع الثاني) تحت عنوان " الضوابط الإجرائية للتعيين ".

#### الفرع الأول: الضوابط الموضوعية للتعيين.

لتحقيق التوازن بين حماية المصلحة العامة وحماية المصلحة الخاصة، و يجب الحرص على منح السلطة الإدارية الرئاسية قدر من السلطة التقديرية و هذا حتى لا يعاق نشاطها، وفي ذات الوقت و يجب الحد من حريتها في ممارستها

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

لتنك السلطة حتى لا تتعسف في إستعمالها بما يخرج عن خدمة الصالح العام، و هذا بوضع ضوابط و قيود ثابتة لا يكون للسلطة الإدارية أن تعدلها أو تغييرها حسب أهواءها بما يخدم مصالحها الشخصية، و نجد أن السلطة الإدارية المخولة لها ممارسة سلطة التعيين ليس في يدها أن تغير أو تعدل الشروط المنصوص عليها قانونا التي يتوجب توفرها في من يرشح نفسه لشغل الوظيفة، و عليه سوف نتناول في هذا الفرع تعريف التعيين (أولا)، ثم نتطرق إلى إبراز شروط التعيين المنصوص عليها قانونا (ثانيا).

### أولا: تعريف التعيين (التوظيف).

يعتبر التعيين أول خطوة لبداية إلتحاق المترشحين بالوظيفة العمومية بصفة دائمة<sup>1</sup>، و التوظيف هو النشاط الذي يتم من خلاله البحث عن المترشحين الملائمين لشغل المناصب الشاغرة في الإدارات و المؤسسات العمومية، و بعد إختيار و إنتقاء المترشح المناسب لشغل تلك الوظيفة من طرف السلطة الإدارية المختصة يتم تعيينه فيها بصفة متربص<sup>2</sup>.

و يعرف التعيين على أنه الإجراء الأساسي الذي يتم من خلاله إكتساب المترشح صفة الموظف العمومي، و إضفاء طابع الإستقرار و الديمومة و الإستمرار في ممارسة المهام و الإلتزامات الموكلة إليه كموظف عمومي في المنصب الإداري الذي يشغله، و إثبات إنتماءه للوظيفة العمومية.<sup>3</sup>

كما أن التعيين (التوظيف) مرتبط إرتباطا وثيقا بمبدأ إستمرارية المرفق العام، إذ في بادئ الأمر تقوم الإدارة العمومية بتحديد المركز القانوني الوظيفي

<sup>1</sup> - مقدم سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و اخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 208.

<sup>2</sup> - بهاللي نادية، فكرة السلطة الرئاسية و مظاهرها في الإدارة العامة الحديثة، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة -، 2012، ص 16.

<sup>3</sup> - بوقرة ام الخير، "تأديب الموظف وفقا لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العامة"، مجلة المفكر، جامعة بسكرة، العدد 9، ماي 2013، ص 69.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

الشاعر في المؤسسة العمومية نتيجة إستقالة موظف من موظفيها، أو نقله، أو تقاعده، أو لأي من الأسباب الأخرى، ثم تلجأ إلى التعيين كوسيلة لسد هذا الشغور، و هنا يكون المرشح لشغل الوظيفة العمومية لا يملك صفة الموظف العمومي، و لا يمارس أي واجبات ولا ينتفع بأي حق من حقوق الموظفين العموميين، و لا يتخلل الوظيفة التي يمارسها صفة الإستقرار و طابع الديمومة، إلا بعد تعيينه من طرف الجهة الإدارية التي خول لها القانون ممارسة سلطة التعيين بواسطة أداة قانونية تتمثل في قرار إداري صادر عنها مستوفي لكافة الشروط و الأركان القانونية، وفي هذه الحالة يكتسب المرشح صفة الموظف العمومي، و ما يترتب عن ذلك من إنتفاع بالحقوق وأداء للإلتزامات بصفة دائمة ومستقرة.<sup>1</sup>

و بالرجوع إلى نص المادة 83 و 84 من الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة، نجد أن المشرع قد نص أن كل تعيين في رتبة وظيفية يتم وجوبا في شكل تعيين بصفة متربص لفترة قانونية تتحدد بمدة سنة تؤخذ بالحسبان عند إحتساب الأقدمية، و يكون خلالها المتربص تحت رقابة و إشراف السلطة الإدارية المختصة، وذلك للوقوف على مدى كفاءته في ممارسة المهام المسند إليه و تكيفه مع بيئته الوظيفية الجديدة، ثم جاء نص المادة 85 من الأمر 06-03 موضحا الطريق الذي يسلكه المتربص في الوظيفة العمومية، فيتم إما ترسيمه، و الترسيم وفقا لنص المادة 04 من الأمر 06-03 هو "الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته."، أو يتم إخضاع المتربص لفترة تربص أخرى، أو يتم تسريحه.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - بوقرة ام الخير، مرجع سابق، ص 69.

<sup>2</sup> - المادة 04، 83، 84، 85، من الامر 06-03 المؤرخ في 15/07/2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر العدد 46، الصادرة بتاريخ 16/07/2006.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

### ثانيا: الشروط المتعلقة بالتعيين.

حرصا على محافظة الوظيفة العمومية لصورتها المثلى في المجتمع، فإنه لا يحق لأحد أن يوظف في مؤسسة أو إدارة عمومية إلا إذا توفرت فيه الشروط القانونية المحددة مسبقا، و هنا يجب التمييز بين الشروط الواجب توفرها في الوظيفة و بين الشروط القانونية الواجب توفرها بالنسبة للمترشح الذي يريد شغل الوظيفة، فبالنسبة لشروط الواجب توفرها في الوظيفة فتتمثل في :<sup>1</sup>

- وجوب توفر وظيفة شاغرة لها تمويل من الميزانية الخاصة بالوحدة الإدارية، إذ قبل إصدار قرار التعيين يتم تحديد المركز القانوني الوظيفي الشاغر، و ذلك عن طريق تحديد الوظيفة و بما تشتمل عليه من أعمال إذ يتم تحديد إسمها و نوعها و طبيعتها و المؤهلات و الشروط الواجب توفرها لشغلها، و كذلك تحديد الإختصاص و المؤهلات التي يجب أن يتمتع بها الموظف للقيام بالمهام التي تتطلبها هذه الوظيفة.

- وجوب صدور قرار التعيين من السلطة المخولة لها قانونا ممارسة سلطة التعيين.

- إستيفاء المترشح للشروط القانونية، و القدرات و المؤهلات العلمية الواجب توفرها فيمن يريد شغل الوظيفة العمومية.

و تطبيقا لمبدأي العدالة والمساواة، و حماية المصلحة العامة حدد المشرع الجزائري الشروط التي يجب أن تتوفر لدى كل مترشح يريد شغل الوظيفة العمومية، والتي تم النص عليها في نص المادة 75 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، دون ترك الجهة الإدارية التي لها أن تمارس سلطة التعيين سلطة تحديدها، و هذا حتى لا تخضع تلك

<sup>1</sup>- تو عبد الواحد، السلطة الرئاسية في إطار النظام الإداري المركزي، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد -تلمسان-، 2016/2015، ص11.



## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

الشروط للتغيير أو التعديل، حيث تلتزم هذه الأخيرة بإتباع الشروط القانونية دون زيادة أو إضافة. و التي تتمثل في :<sup>1</sup>

### أ- شرط التمتع بالجنسية الجزائرية:

يعتبر شرط التمتع بالجنسية الجزائرية من الشروط العامة التي تشترطها غالبية قوانين الدول، ويعد شرطاً أساسياً لأي مرشح يريد شغل وظيفة عمومية، كون الموظف في أي دولة يمثل سلطتها وسيادتها عبر مختلف إداراتها ومؤسساتها العمومية. وبإستقراء نص المادة 75 من الأمر 03-06، يتضح بأن الإلتحاق بالوظائف العمومية ليس مقتصر على المواطنين ذوي الجنسية الجزائرية الأصلية فقط، بل يتعداه ليشمل الأشخاص الذين إكتسبوا الجنسية الجزائرية طبقاً لأحكام قانون الجنسية 01-05.<sup>2</sup>

### ب- شرط التمتع بالحقوق المدنية:

يعتبر شرط التمتع بالحقوق المدنية من الشروط التي وردت في أحكام المادة 75 من الأمر 03-06 في فقرتها الثانية، و يقول الدكتور عمار بوضياف في هذا الصدد في مؤلفه الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، أن " الحقوق المدنية هي مجموع الحقوق التي منحت بموجب القانون من قبل الدولة لجميع المواطنين، و التي لا يمكن سحبها إلا عن طريق القانون أو بقرار صادر عن محكمة جنائية، ويعتبر حق الإنتخاب من بين الحقوق المدنية و بفقدان هذا الحق يصبح الشخص غير مؤهل للتعيين في وظيفة عامة، وحرمان الشخص من حقوقه المدنية ينجم عنه عدم أهليته لتولي وظيفة عامة، لأن فتح باب

<sup>1</sup> - المادة 75، من الأمر 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

<sup>2</sup> - المادة 6، 7، 9، من الأمر 01-05 المؤرخ في 27/02/2005 المعدل و المتمم للأمر 70-86 المؤرخ في 15/12/1970، المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، ج ر العدد 115، الصادرة بتاريخ 18/12/1970.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

الوظيفة بالنسبة إليه يعني أننا في وضعية تناقض في المراكز القانونية نسلب من و نمنح و نعتزف من جهة أخرى.<sup>1</sup>

وهذا الشرط يقتضي من الإدارة المعنية بالتوظيف إجراء تحقيق أولي حول سيرة وأخلاق المرشح للوظيفة العمومية قبل وأثناء إلتحاقه بها، و هذا من خلال التأكد من مدى تمتع المترشح لشغل الوظيفة العمومية بحقوقه المدنية عن طريق الإشتراط عليه تقديم صحيفة السوابق القضائية الخاصة به للإلتحاق بالوظيفة العمومية، ويتعلق الأمر بالتحديد بصحيفة السوابق العدلية رقم 03 والتي تتضمن بيانات الأحكام النهائية الصادرة من إحدى الجهات القضائية و المتعلقة بجناية أو جنحة مشددة تمس بالنظام العام، و لا يمكن توظيف أيا كان في وظيفة عمومية إذا كانت شهادة سوابقه القضائية تحتوي على ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الإلتحاق بها.<sup>2</sup>

وتجدر الإشارة إلى أن عدم التمتع بالحقوق المدنية يعود مرده إلى العقوبات التكميلية المنصوص عليها في أحكام قانون العقوبات في نص المادة 9 (معدلة) في فقرتها الثانية<sup>3</sup>.

### ج- شرط الصحيفة القضائية:

يعتبر شرط الصحيفة القضائية إمتداد لشرط تمتع المترشح للوظيفة عمومية بحقوقه المدنية، حيث نصت الفقرة 4 من المادة 75 من الأمر 06-03 أنه لا يمكن توظيف أيا كان في وظيفة عمومية إذا كانت شهادة سوابقه القضائية تحمل ملاحظات تتنافى و ممارسة الوظيفة المراد الإلتحاق بها.

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 1، 2015، ص96.

<sup>2</sup> - باكرية محمد، ضوابط الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص إدارة و مالية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة زيان عاشور -جلفة-، 2016/2017، ص 15.

<sup>3</sup> - المادة 4 من قانون رقم 06-23 مؤرخ في 2006/12/20 يعدل ويتمم، الأمر 66-156 المؤرخ في 1966/06/08، المتضمن قانون العقوبات، ج ر العدد 84 ، الصادرة بتاريخ 2006/12/24.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

وهو تأكيد من المشرع على أن الإدانات المقيدة في صحيفة السوابق العدلية و المقدمة من طرف المترشح لا تشكل بأية صفة مانعا لتوظيفه ، اللهم إذا تعلق الأمر بوظائف تتنافى مع المخالفة المرتكبة من قبل المترشح.<sup>1</sup>

### د- شرط الوضعية القانونية للموظف تجاه الخدمة الوطنية:

كل مترشح لوظيفة عمومية مطالب بتوضيح وضعيته إتجاه الخدمة الوطنية، وهي ثلاثة وضعيات تتمثل في :

- وضعية أداء الخدمة الوطنية.

- وضعية الإعفاء من التجنيد للخدمة الوطنية.

- وضعية تأجيل التجنيد للخدمة الوطنية.

وقد نص المشرع في نص المادة 07 من القانون 14-06 المتعلق بالخدمة الوطنية على " كل مواطن لم يبرر وضعيته تجاه الخدمة الوطنية لا يمكنه أن يوظف في القطاع العام...." ، كما أكدت المادة 08 من نفس القانون على أن كل مواطن مدعو لشغل وظيفة أو منصب في مؤسسات الدولة، أو الهيئات التابعة لها أو لتولي مهمة إنتخابية، يجب أن يكون محرر من إلتزامات الخدمة الوطنية ، حيث ينبغي أن تكون وضعيته منتظمة تجاه الخدمة الوطنية طبقا لأحكام قانون الخدمة الوطنية 14-06.<sup>2</sup>

### هـ - شرط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة:

يعتبر السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات من الشروط التي وردت في أحكام المادة 75 من الأمر 06-03 في فقرتها الخامسة، إذ يجب أن يتوفر في المرشح السن القانوني الذي يسمح له بالقيام بأعباء الوظيفة و إلتزاماتها، و أن يكون قد بلغ مرحلة من النضج تؤهله لتحمل المسؤولية، و حسب نص المادة

<sup>1</sup> - مقدم سعيد، مرجع سابق، ص 197 ، 198.

<sup>2</sup> - المادة 8،7، من القانون رقم 14-06 المؤرخ في 09/08/2014، المتعلق بالخدمة الوطنية، ج ر العدد 48 الصادرة بتاريخ 2014/08/10.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

78 من الأمر 06-03، فإن السن الدنيا المحددة للإلتحاق بالوظيفة العمومية هي 18 سنة كاملة.

و إضافة الى شرط السن يجب على المرشح أن يتمتع بالقدرة البدنية المطلوبة للقيام بالوظيفة على أكمل وجه، ويتم إثبات ذلك بشهادة طبية صادرة عن طبيب عام محلف وممارس، تثبت و تؤكد سلامة المعني من أي أمراض أو عاهات تتنافى و ممارسة وظيفته ، غير أنه يمنع إقصاء أي معوق بسبب إعاقته من مسابقة توظيف عمومية إذا تم الإعتراف من قبل اللجنة التقنية للتوجيه بأن إعاقته لا تتعارض مع شغله، و قد تم تكريس هذا المبدأ في العديد من التشريعات المعاصرة.<sup>1</sup>

و إضافة إلى شرط السن والقدرة البدنية والذهنية، أضاف المشرع عبارة " وكذا المؤهلات المطلوبة " كشرط إضافي، إذ من الخصائص المميزة لقانون الوظيفة العمومية أنه أخذ بوصف و ترتيب الوظائف العامة، ومن ثم لا يمكن أن يشغل الوظيفة أيا كان، إلا من إستوفى مواصفاتها و متطلباتها، و من هذه المواصفات التي تتطلبها الوظيفة العامة الحصول على المؤهل العلمي المناسب<sup>2</sup>، وهذا ما أكدته المشرع الجزائري من خلال المادة 79 من الأمر 06-03 ، على أن الإلتحاق بالرتبة يتوقف على إثبات التأهيل بشهادات أو إجازات أو مستوى تكوين.

و تجدر الإشارة أن المشرع الجزائري لم يحدد من خلال القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية طبيعة المؤهلات المطلوبة لشغل الاسلاك الوظيفية المختلفة، و إنما أحال تحديدها للقوانين الخاصة و الأساسية المنظمة لكل سلك وظيفي.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - مقدم سعيد، مرجع سابق، ص 205.

<sup>2</sup> - حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، ، الدار الجماهيرية للنشر و التوزيع ، ليبيا، ط 2، 2002، ص50.

<sup>3</sup> - المادة 78، 79، من الامر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

### الفرع الثاني: الضوابط الإجرائية للتعين.

إن التطرق إلى الضوابط الإجرائية للتعين يقودنا إلى إبراز الطرق التي يتم من خلالها التعيين، ذلك أن المشرع الجزائري قد تبنى عدة طرق يتم من خلالها توظيف و إنتقاء أفضل المترشحين، و لكنه ترك حرية إختيار طريقة التوظيف تعود للسلطة الإدارية الرئاسية المختصة، و من هنا يجب علينا التطرق لإبراز و تحديد الطرق و الأساليب التي تبنها المشرع الجزائري لتعيين (التوظيف) في الوظائف العمومية (أولا)، و إبراز السلطة الرئاسية المختصة بممارسة سلطة التعيين، و توضيح حدودها في ممارستها لهذه السلطة (ثانيا).

### أولا: طرق و أساليب التعيين.

تتطلب الوظيفة العمومية مجموعة من الشروط و المؤهلات المنصوص عليها قانونا، التي يجب أن تتوفر في كل شخص يرغب في مباشرتها، و إستقاء المرشح لهذه الشروط و المؤهلات لا يعني أنه سوف يباشر شغلها بشكل مباشر، إذ هناك طرق و أساليب يتم إعتادها من طرف السلطة المختصة بممارسة سلطة التعيين لإختيار و إنتقاء أحسن و أفضل المترشحين لشغل الوظيفة العمومية<sup>1</sup>، و بالرجوع إلى نص المادة 80 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، يتبين لنا أن المشرع الجزائري قد تبنى عدة طرق لإنتقاء أكفاء و أحسن المترشحين للإلتحاق بالوظيفة العمومية، و قد إكتفى المشرع في الأمر 06-03 بذكر و تعداد هذه الطرق و أحال بيان كيفية تنظيمها و إجرائها إلى التنظيم، و هذا من خلال أحكام المرسوم التنفيذي الحامل لرقم 12-194 المؤرخ في 25 أبريل 2012، الذي يحدد كيفية تنظيم المسابقات و الإمتحانات و الفحوص المهنية في المؤسسات و الإدارات العمومية و إجرائه، و تتمثل طرق التعيين (التوظيف) المنصوص عليها في الأمر 06-03 في :

<sup>1</sup> - باكرية محمد، مرجع سابق، ص 23.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

### أ- التوظيف عن طريق المسابقة.

يعتبر التوظيف عن طريق المسابقة أحد الطرق التي تبتناها المشرع الجزائري لتنظيم الإلتحاق بالوظيفة العمومية، و هي أسلوب للكشف عن جدارة و صلاحية المرشح لتقلد الوظيفة العامة<sup>1</sup>، و يتخذ أسلوب التوظيف عن طريق المسابقة شكلين :

#### 1-المسابقة على أساس الإختبار:

يتم التوظيف عن طريق المسابقة على أساس الإختبار من خلال إجراء إختبار مسبق، حيث يتم ذكر الأسلاك و الرتب التي يمكن الإلتحاق بها، وكذا عدد الإختبارات و طبيعتها و مدتها و معالماتها، و عند الإقتضاء النقاط الإقصائية فيها، والناجحين في هذه الإختبارات هم من سوف يتم تعيينهم، بعد أن يتم تصنيف المترشحين الناجحين حسب النتائج المتحصل عليها في الإختبارات من طرف اللجنة التي تضع قائمة ترتيبية على أساس الإستحقاق و هكذا يتم توظيف عدد محدد من المترشحين طبقا لما تقتضيه إحتياجات الإدارة المعنية.<sup>2</sup>

#### 2-المسابقة على أساس الشهادة:

يتم التوظيف عن طريق المسابقة على أساس الشهادة من خلال إجراء إختبار مسبق، و لكن في هذا النوع من التوظيف لا يعتمد فقط على نتيجة الإمتحان فقط، بل يكون للشهادة التي تحصل عليها المترشح دور كبير في تعيينه في الوظيفة، بالإضافة الى معايير أخرى: كالخبرة المهنية، و نتائج المقابلة مع لجنة الإختبار، و ملائمة مؤهلات و تكوين المترشح مع متطلبات

<sup>1</sup> - بوغالم إيمان، واقع سياسة التوظيف في الوظيفة العمومية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في علم نفس العمل و تسيير الموارد البشرية، كلية الآداب و اللغات و العلوم الإنسانية و الاجتماعية، جامعة العربي بن مهيدي- أم البواقي، 2011/2012، ص 69.

<sup>2</sup> - جريو مليكة، مظاهر السلطة الرئاسية في النظام الإداري المركزي، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف -المسيلة-، 2017/2018 ص 13.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

السلك أو الرتبة المطلوبة في المسابقة، إذ يتم الجمع بين المؤهل العلمي للمرشح و النتيجة التي تحصل عليها في إمتحان المسابقة.<sup>1</sup>

### ب-التوظيف على أساس الفحوص المهنية:

يتم التوظيف عن طريق الفحص المهني، من خلال تقييم قدرة المترشحين على الممارسة الفعلية للمهام التي سوف تسند إليهم ، ويقتصر هذا النمط من التوظيف على فئة معينة من الأسلاك والرتب، كالعمال المهنيين، و الحجاب، و سائقي المركبات.<sup>2</sup>

### ج-التوظيف المباشر:

إن أسلوب التوظيف المباشر في الوظائف العمومية ليس متاحا لكل المترشحين الراغبين في الإلتحاق بوظائف معينة، إذ أن هذا النمط من التوظيف يقتصر فقط على المترشحين الذين تابعو تكويننا متخصصا، أي الأشخاص الذين تابعو دراستهم في المدارس الخاصة و المؤهلة لذلك<sup>3</sup>، وقد أخذ المشرع الجزائري بهذه الطريقة كما هو الحال بالنسبة للمدرسة الوطنية للإدارة التي تم إنشائها سنة 1964 بموجب المرسوم رقم 64-155، حيث أنها تتكفل بتقديم التكوين العلمي للمنخرطين فيها من أجل إعدادهم لتقلد الوظائف على مستوى الإدارات العامة.<sup>4</sup>

و بالرجوع إلى أحكام نص المادة 81 من الأمر 06-03 نجد أن المترشحين الناجحين في المسابقة على أساس الإختبار أو المسابقة على أساس الشهادة أو الفحص المهني يتم الإعلان عنهم من طرف لجنة تقوم بوضع قائمة ترتيبية على أساس الإستحقاق، و هكذا يتم توظيف العدد المحدد من المترشحين طبقا لإحتياجات الإدارة المعنية.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> - بن مزوزية عبد القادر، دليل الموظف الجزائري، منتديات ملتقى الموظف الجزائري، 2017، ص 8.

<sup>2</sup> - رشيد حباني، دليل الموظف و الوظيفة العمومية، دار النجاح للكتاب، الجزائر 2012، ص 52.

<sup>3</sup> - جريو مليكة، مرجع سابق، ص 14.

<sup>4</sup> - بوغالم إيمان، مرجع سابق، ص 71.

<sup>5</sup> - المادة 81 من الامر 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

ثانيا: السلطة الرئاسية المختصة بالتعيين و حدودها.

لا يكتسي المترشح لشغل الوظيفة العمومية صفة الموظف العمومي إلا بعد صدور قرار تعيينه من طرف السلطة الإدارية المختصة، ويتمثل قرار التعيين في ذلك العمل القانوني الصادر عن السلطة الإدارية المختصة، والذي ينشئ مركزا قانونيا لشاغل الوظيفة، وهو متعلق بالموظف نفسه دون غيره<sup>1</sup>، وهذا ما يقودنا إلى التطرق إلى معرفة السلطة التي لها صلاحية ممارسة سلطة التعيين؟، و حدودها في هذا المجال فهل هي حرة أم مقيدة؟.

أ- تحديد السلطة الرئاسية المختصة بالتعيين.

تعتبر مسألة تحديد السلطة المختصة بالتعيين أمر مهم جدا، ذلك أنها هي المنوط بها ممارسة جل مظاهر وإمكانيات السلطة الرئاسية، و تعيين الموظف يكون بأداة قانونية تتمثل في القرار الإداري الصادر بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية المختصة بممارسة سلطة التعيين، وتحديد السلطة المختصة بالتعيين يختلف باختلاف وضع الموظف المراد تعيينه في السلم الإداري، إذ أن المادة 95 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تنص على " تعود صلاحيات تعيين الموظفين إلى السلطة المخولة بمقتضى القوانين والتنظيمات المعمول بها " ، و تنص المادة 16 من ذات الأمر على أنه " يعود التعيين في الوظائف العليا للدولة إلى السلطة التقديرية للسلطة المؤهلة " <sup>2</sup> ، و تنص المادة 37 من المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية على أنه " تملك صلاحية التعيين السلطة التي ينص عليها الدستور و القوانين،

<sup>1</sup> - عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 305.

<sup>2</sup> - المادة 16، 95، من الأمر 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.



## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

و التنظيمات المعمول بها، أما صلاحية التعيين في المؤسسات و الهيئات العمومية، فينص عليها قانونها الأساسي <sup>1</sup>.

ومن خلال الإطلاع على مختلف القوانين المتعلقة بالتعيين في الوظائف العمومية يتبين لنا بأن السلطات المختصة بممارسة سلطة التعيين تتمثل في:

### 1- رئيس الجمهورية:

يعد رئيس الجمهورية الرئيس الإداري الأعلى في البلاد و بهذا فهو من يترأس قمة الهرم الممثل لسلم الإداري في الدولة، و حسب نص المادة 92 من التعديل الدستوري لسنة 2016، فإن لرئيس الجمهورية سلطة التعيين في الوظائف العليا والوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، و هو ما جاء مفصلاً من خلال المرسوم الرئاسي 99-240 الصادر في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة <sup>2</sup>، و كذلك يعتبر رئيس الجمهورية مسؤولاً عن التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء، والولاية، ويعين بموجب المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2016 أعضاء الحكومة بعد إستشارة الوزير الأول. <sup>3</sup>

و ما يلاحظ من خلال إستقراء هذه النصوص، هو هيمنة و إستحواذ رئيس الجمهورية على سلطة التعيين في جل الوظائف العليا داخل الدولة، إنطلاقاً من الوزير الأول، و الوزراء و المدراء العاميين، و رؤساء الهيئات الإدارية المستقلة و الولاية و رؤساء الدوائر، و ما يترتب على ذلك من بروز هيمنته في رسم السياسة العامة للدولة.

<sup>1</sup> - المادة 37، المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23/03/1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، ج ر العدد 13، الصادرة بتاريخ 24/03/1985.

<sup>2</sup> - المادة من 01 إلى 05، من المرسوم الرئاسي رقم 99-240، المؤرخ في 27/10/1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة، ج ر العدد 76، الصادرة بتاريخ 31/10/1999.

<sup>3</sup> - المادة 92، 93، من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06/03/2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر العدد 14، الصادرة بتاريخ 07/03/2016.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

### 2- الوزير الأول:

يستمد الوزير الأول سلطته في ممارسة سلطة التعيين في بعض الوظائف العليا، بالإستناد لما جاء في الفقرة 05 من نص المادة 99 من التعديل الدستوري لسنة 2016، والتي تنص على أن الوزير الأول يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، ودون المساس بأحكام المادتين 91 و 92 و هما المادتين التي تضمنتا الوظائف و المهام التي لرئيس الجمهورية سلطة التعيين فيها.<sup>1</sup>

### 3- الوزراء:

يعتبر الوزير رأس الهرم الإداري و أعلى سلطة في التدرج الإداري بالنسبة للهيئات الإدارية المركزية، و بالنسبة للموظفين التابعين له في وزارته، فهو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، إذ هو من يتولى رسم سياسة الوزارة بما يتماشى و السياسة العامة للدولة و هو من يتولى تنفيذها، ويستمد الوزير سلطة التعيين من خلال التنظيمات المحددة لصلاحيات الوزراء، بالإضافة للمرسوم التنفيذي 99-90 المؤرخ في 27 مارس 1990، إذ تنص المادة 01 منه في فقرتها الثانية على "تخول سلطة تعيين الموظفين و الأعوان العموميين و تسيرهم للوزير فيم يخص مستخدمي الإدارة المركزية".<sup>2</sup>

### 4- كبار الموظفين و رؤساء المصالح:

تعتبر طبقة الموظفين و رؤساء المصالح الطبقة التي تلي الوزير في التدرج الإداري، و يمكن للوزير أن يقوم بتفويض سلطة التعيين لكل مسؤول مصلحة، ولكن بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، حيث تنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 99/90 على أنه " يمكن أن تمنح لكل

<sup>1</sup> - المادة 99، من القانون رقم 16-01 المتضمن التعديل الدستوري.

<sup>2</sup> - المادة 01، من المرسوم التنفيذي رقم 99-90 المؤرخ في 27/03/1990، المتعلق بسلطة التعيين و التسير الإداري بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر العدد 13 الصادرة بتاريخ 28/03/1990.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

مسؤول مصلحة، سلطة التعيين، و سلطة التسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطته، وفي هذا الإطار يتلقى مسؤول المصلحة تفويضا بقرار من الوزير المعني بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية ".

### 5-الوالي:

يعتبر الوالي السلطة المختصة في تعيين مرؤوسيه على مستوى الولاية، إذ يمارس سلطة التعيين على موظفي ولايته بكل مظاهرها، وهذا بالإستناد إلى ما جاء في الفقرة الثالثة من نص المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 99/90 التي تنص على " تخول سلطة تعيين الموظفين و الأعوان العموميين و تسييرهم إلى الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية، " <sup>1</sup> ، و كذلك بالإستناد إلى نص المادة 127 و 129 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية.<sup>2</sup>

وتجدر الإشارة أن الوالي يعتبر مرؤوسا عندما يتصرف كممثل للدولة على مستوى ولايته، إذ تخضع قراراته في هذه الحالة لمراقبة السلطة المركزية الممثلة في الوزارة.

### 6-رئيس المجلس الشعبي البلدي:

يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي السلطة المختصة بتعيين مستخدمي البلدية و المشرف على تسييرهم، وهذا طبقا لما جاء في الفقرة الرابعة من نص المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 99/90 السالف ذكره ، و التي تنص على تخويل سلطة تعيين الموظفين و الأعوان العموميين و تسييرهم إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي، فيما يخص مستخدمي البلدية.

<sup>1</sup> - المادة 01، 02، من المرسوم التنفيذي رقم 90-99 ، المتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

<sup>2</sup> - المادة 127، 129، من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21/02/2012، يتعلق بالولاية، ج ر العدد 12، الصادرة بتاريخ في 29/02/2012.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

### 7- المدراء العامون للمؤسسات العمومية:

يعتبر المدراء العامون للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، السلطة المختصة بتعيين مستخدمي المؤسسة، وهذا طبقاً لما جاء في المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 99/90 السابق ذكره في فقرتها الخامسة، إذ تنص على " تخول سلطة تعيين الموظفين و الأعوان العموميين و تسييرهم إلى مسؤول المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدمي المؤسسة. "

#### ب- حدود السلطة الرئاسية في ممارسة سلطة التعيين.

تعتبر سلطة التعيين من الإختصاصات الأصلية التي تمارسها السلطة الرئاسية طبقاً لما جاء في الدستور و القوانين، و هذه الأخيرة تتمتع بسلطة تقديرية في ممارستها لسلطة التعيين، و لكنها في نفس الوقت مقيدة، إذ أن توسع أو تقلص هذه السلطة يعود مرده إلى عامل أساسي و هو تنظيم القانون لشروط و ضوابط و عناصر القرارات المتعلقة بالتعيين، ففي حالة تنظيمها لها تكون سلطة السلطة الإدارية الرئاسية مقيدة، و في حال إغفال النصوص القانونية لركن أو شرط أو عنصر معين فإن سلطات السلطة الرئاسية تتسع، إذ تستند لسلطاتها التقديرية في ضرورة ضمان حسن سير الوظيفة الإدارية و درايتها بشؤون و مقتضيات النشاط الإداري و تنظيمه كمبرر و أساس لها، فنجد أن السلطة الإدارية الرئاسية في مجال التعيين تمتلك قدراً كبيراً من السلطة التقديرية ما يعني تمتعها بمجال من حرية التصرف و الملائمة و التقدير عند قيامها بالتصرفات و الأعمال القانونية.<sup>1</sup>

و تتجلى مظاهر تمتع السلطة الإدارية الرئاسية بسلطة تقديرية واسعة في مجال ممارسة سلطة التعيين في شغل الوظائف و إختيار المترشح الذي يناسبها لشغلها، في أن التعيين يستلزم بالضرورة وجود وظيفة شاغرة، و للسلطة الرئاسية الإدارية مطلق الحرية في تحديد وسيلة شغلها فلها أن تشغل الوظيفة بإتخاذ أي إجراء آخر غير التعيين، كالترقية، أو النقل أو الندب، و لها أن تختار إجراء

<sup>1</sup> - عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 284، و 285.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

التعيين<sup>1</sup> ، و لكي يباشر الموظف مهامه في إدارة عمومية لا بد من صدور قرار تعيينه من قبل السلطة الإدارية الرئاسية المختصة، و قرار التعيين هو قرار إداري يتوجب على السلطة التي أصدرته مراعاة شروط وأركان صحته، و إلا أصبح قرارا غير مشروع و ما يترتب عن ذلك من إحتمال تعرضه إلى الإلغاء أو السحب الإداري أو الطعن فيه أمام القضاء الإداري، و تتمثل أركان القرار الإداري في أركان داخلية وهي: " السبب " و " المحل " و " الغاية "، وأركان خارجية هي: "الإختصاص " و " الشكل " و " الإجراءات "، و كقاعدة عامة تتصب السلطة التقديرية للسلطة الإدارية الرئاسية على الأركان الداخلية للقرار دون الخارجية منها.

ولسلطة الرئاسية سلطة تقديرية واسعة عند تنظيمها للوظائف و يتجلى ذلك من خلال قيامها بتحديد مواصفات الوظيفة و ترتيبها و شغلها بالمرؤوسين، حيث ترك لها المشرع عملية تنظيم الوظيفة العامة و تسييرها و إدارتها بانتظام وإطراد و بفاعلية و بطريقة رشيدة، و ترك لها حرية تعيين الموظفين الذين تتوافر فيهم الشروط و المؤهلات اللازمة التي تجعل هذا الأخير يستحق المنصب بجدارة، كما لها حرية التقدير و الملاءمة و التصرف في قرارات التعيين من حيث الوجود المادي للوقائع من الناحية المادية و القانونية و تكييفها قانونيا، و من حيث مدى أهمية هذه الوقائع لإصدار قرار التعيين من عدمه وفقا لمتطلبات المصلحة العامة<sup>2</sup>، و لها بعد إجراء التعيين السلطة التقديرية في تحديد و تقرير مدى كفاءة و صلاحية المعنين لتثبيتهم و ترسيمهم بعد فترة التريص ، كما لها السلطة التقديرية في إلغاء و تعديل المراكز و المناصب الوظيفية المشغولة متى تطلبت المصلحة ذلك دون أن يكون لأحد الحق في الإحتجاج، إلا في حالة التعسف و الإنحراف في استعمال السلطة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - مصطفى أبو زيد الفهمي، الوسيط في القانون الإداري، تنظيم الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ط1، 1995، ص 569.

<sup>2</sup> - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 290.

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص 300.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

و بالرغم من تمتع السلطة الرئاسية بسلطة تقديرية واسعة في مجال التعيين كقاعدة عامة، إلا أن هذه القاعدة لا يمكن الأخذ بها على إطلاقها لأن ذلك سيؤدي إلى أخطار جسيمة كأنتهاك مبدأ المساواة و إنتشار المحسوبية و تدني مستوى الكفاءة لدى الموظفين بسبب الوساطة و النفوذ الشخصي و السياسي، و لهذا وجب تقييد الإدارة في هذا الشأن ببعض القيود التي تحد من سلطتها التقديرية و المتمثلة في:

### 1- مبدأ المشروعية :

إن السلطات الإدارية الرئاسية المختصة بعملية التعيين بالرغم من أن لها سلطة تقديرية واسعة في مجال التوظيف إلا أنها لا يمكنها الخروج على مبدأ شرعية فكرة السلطة الرئاسية بصفة عامة، ومبدأ شرعية التعيين (التوظيف) بصفة خاصة ، ذلك أنه لا بد من خضوعها للتنظيم القانوني المسبق لسلطة التعيين الذي ينظم ويحدد كل عناصر ومقومات هذه السلطة وفق قواعد و أحكام قانون الدولة، الذي يحدد شروط ومبادئ وطرق ممارستها والتي يجب على الرؤساء الإداريين الإلتزام بها وإحترامها عند ممارستها لهذه السلطة، فهذا التنظيم القانوني يحدد سلطة الإدارة التقديرية من جهة ومن جهة أخرى يوفر بعض الضمانات اللازمة لمنع هذه السلطات من الإنحراف والتعسف، و إن ترك للإدارة حرية التقدير فإن هذه الحرية مقيدة بمتطلبات المصلحة العامة.<sup>1</sup>

### 2- مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة:

إن مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة وهو مبدأ دستوري أقرته كافة الدساتير الجزائرية، و كذلك تضمنه التعديل الدستوري لسنة 2016 في نص المادة 51 منه، وكذلك نصت عليه المادة 74 من الأمر 06-03 التي تقضي بخضوع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الإلتحاق بالوظائف العمومية، و يعني

<sup>1</sup> - رابحي سهام، فكرة السلطة الرئاسية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر -بسكرة-، 2014/2015، ص29.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

هذا أن كافة المواطنين الجزائريين يمتلكون حق تقلد المهام و الوظائف في الدولة على إختلافها متى توافروا على الشروط المحددة قانونا ، فلا يمكن وضع أي شروط غير تلك التي حددها و نص عليها القانون، و لا يجوز التفضيل بين المترشحين إلا على أساس الكفاءة وحدها ، وليس الوساطة أو غيرها من الطرق التي تؤدي إلى الإنحراف في إستعمال السلطة.<sup>1</sup>

### 3- إستلزام وجود وظيفة شاغرة:

إن التعيين لا يكون إلا لملء الوظائف الشاغرة، ومن ثم فإنه يعتبر غير مشروع كل تعيين يتم خارج هذا الإطار. فلا يمكن إجراء التعيين في الوظائف ما لم تخلو بعد من شاغلها، إذ تنص المادة 09 من الأمر 06-03 على أن " كل تعيين في وظيفة لدى المؤسسات و الإدارات العمومية يجب أن يؤدي إلى شغل وظيفة شاغرة بصفة قانونية "حيث يعتبر باطلا كل تعيين تم خارج هذا الإطار، ولا يتم شغل الوظيفة إلا بعد قيام السلطة الإدارية الرئاسية المختصة بالإعلان عن الوظائف الشاغرة التي تريد التوظيف فيها.<sup>2</sup>

### 4- إستيفاء المترشح لشروط التوظيف المقررة قانونا:

إن هذا القيد ليس سوى إمتداد لقيد خضوع السلطة الإدارية الرئاسية لمبدأ المشروعية، فلا يمكن للسلطة الرئاسية أن تقوم بتعيين أيا كان إلا إذا توفرت فيه شروط التوظيف المنصوص عليها قانونا<sup>3</sup>، وقد تم النص على هذه الشروط في نص المادة 75 من الأمر 06-03 ، كتوفر شرط الجنسية، و تمتع بالحقوق المدنية...، و التي سبق لنا التطرق إليها.

إذن و بناء على ما سبق يتضح لنا أن سلطة التعيين التي تمارسها السلطة الرئاسية، سلطة مشروطة و ليست مطلقة، إذ بالرغم من تمتع السلطة الإدارية

<sup>1</sup> - بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية و الإدارية، المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر-سعيدة-، 2009/2008، ص 57، 58.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 58.

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص 59.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

الرئاسية بسلطة تقديرية واسعة في مجال تعيين الموظفين، إلا أن القيود القانونية الواردة على هذه السلطة قد خنقت و وضعت حدودا لممارستها، فهذه السلطة تتحدد بمدى تدخل المشرع في تنظيمها من عدمه.

### المطلب الثاني: سلطات الرئيس في تحديد وضعية المرؤوس.

يقع على عاتق الرئيس الإداري مسؤولية ضمان السير الحسن للجهاز الإداري بانتظام و إطراد، ولا يكون هذا إلى من خلال رسمه للطريق التي يجب أن يسلكه موظفو الجهاز الإداري المرؤوسين ، و بهدف تحقيق ذلك خول للرئيس الإداري جملة من السلطات و الصلاحيات التي تمكنه من إتخاذ كافة القرارات المتعلقة بتوزيع المهام و الإختصاصات على مرؤوسيه من جهة، و من جهة أخرى يتولى عملية تقييم هؤلاء المرؤوسين وتقدير وقياس كفاءتهم أثناء أداءهم للمهام الموزعة عليهم، و يعمل الرئيس الإداري على تحفيزهم و ترغيبهم في التفاني في العمل أكثر، لذا فقد يلجأ الرئيس الإداري إلى الكثير من أساليب الترغيب، التي يكون لها إنعكاس إيجابي على حياة الموظف، و لعل أهمها ترقية المرؤوس إلى المنصب الذي يعلو المنصب الذي يشغله بإعتماد الرئيس الإداري على السلطة المخولة له في مجال الترقية (الفرع الأول)، و أثناء ممارسة المرؤوس لمهامه و إلتزاماته قد يضطر الرئيس الإداري إلى تغيير وضعية مرؤوسيه عن طريق الندب أو النقل ضمانا و حفاظا على السير الحسن للجهاز الإداري (الفرع الثاني)، و قد يطلب المرؤوس تغيير وضعيته بنفسه، فإلى أي مدى يمكن للإدارة الإستجابة له (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: سلطة الترقية.

يعتبر نظام الترقية في الوظيفة العامة إختصاص أصيل للسلطة الرئاسية، كما أنه يعد من أبرز مظاهرها، و المرؤوس بعد تعيينه يقع على عاتقه الإلتزام بأداء المهام و الأعمال المنوطة به والتي يتم تحديدها من قبل الرئيس الإداري الذي يتولى بنفسه عملية تقييم الموظف طوال حياته المهنية لمعرفة مدى جدارة



## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

هذا الأخير بترقيته، بإعتبار أن الترقية تمثل تقدم الموظف في مساره المهني عن طريق إنتقاله من المنصب الذي يشغله إلى منصب وظيفي آخر يعلوه<sup>1</sup>، و عليه فيما يتجلى مفهوم الترقية ؟ (أولا)، ومن هي السلطة الرئاسية المختصة بممارسة سلطة الترقية؟، و هل لها مطلق الحرية في ممارسة هذه السلطة أم هي مقيدة (ثانيا).

### أولا: مفهوم الترقية .

تعد الترقية حق من الحقوق التي يتمتع بها الموظف أثناء مساره المهني، وتعتبر كذلك من أهم المحفزات التي تلعب دورا كبيرا في تشجيع الموظف على إتيان عمله و بذل مجهود أكبر في أداء المهام المنوطة به في إطار أداءه لوظيفته، لأنها تعني له إنتقاله من المنصب الذي يشغله إلى منصب وظيفي آخر يعلوه، وما يترتب عنه من التقدم في المستوى المادي بالإضافة إلى مجموع الحقوق و الإمتيازات الأخرى<sup>2</sup>، و من هنا يجب علينا التطرق إلى تعريف الترقية، و إبراز مبرراتها ، و إيضاح شروطها، مع إبراز أساليب و طرق الترقية التي تبناها المشرع الجزائري، من خلال ما جاء في الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

### أ- تعريف الترقية.

تباينت تعاريف الترقية بين تعريف الفقه و القضاء و التشريع.

### 1-التعريف الفقهي:

إختلفت مضامين التعريفات الفقهية للترقية، إلا أن هناك إجماع حول الغاية منها، ومن هذه التعريفات نذكر ما يلي:

<sup>1</sup> - بلقاسم تسعديت، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص إدارة و مالية، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة ألكلي محند أولحاج -البويرة-، 2014/2015، ص 6.

<sup>2</sup> - طبي مفتاح، نظام الترقية في الوظيفة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف -الجزائر-، 2018/2019، ص 10.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

تعريف الدكتور سليمان الطماوي الذي يعرف الترقية على أنها " تعني الترقية أن يشغل العامل وظيفة أعلى درجة من درجة الوظيفة التي كان يشغلها قبل الترقية، ويترتب على الترقية زيادة في المزايا المادية و المعنوية، و زيادة في اختصاصاته الوظيفية ".<sup>1</sup>

وعرف الفقيه أحمد ماهر الترقية على أنها " هي الإنتقال من درجة إلى درجة أو من مسمى وظيفي أدنى إلى مسمى وظيفي أعلى منه. " <sup>2</sup>

و يعرفها الدكتور مصطفى أبو زيد على انها " نقل الموظف من وضع وظيفي أول إلى وضع وظيفي أكبر و تنقسم إلى قسمين، ترقية في الدرجة و هي أن يرقى الموظف من الدرجة الأولى إلى الثانية إلى الثالثة، و تقتضي هذه الترقية ترتيب بعض المزايا أهمها الزيادة في المرتب، أما الترقية في الوظيفة فمثالها أن يرقى المهندس إلى كبير المهندسين".<sup>3</sup>

ويعرفها الفقيه مرسال فالين " الترقية تعني الصعود أو إرتقاء العامل العام من وظيفة منصب عمل أدنى في مهامها وأهميتها و خطورتها و شروطها إلى وظيفة أعلى و أرقى في أهميتها و خطورتها و مهامها و مسؤوليتها، و ذلك طبقاً للأساليب و الإجراءات المقررة".<sup>4</sup>

و عرفها جان ماري أوبي " على أنها ميزة تمنح للموظف بقصد تحسين وضعيته و مركزه عن طريق نقله و تصعيده إلى مركز و وضعية تضمن سلطات أعلى و أجر أكبر، أي ترقية في الوظيفة و نقله إلى رتبة أعلى ".<sup>5</sup>

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 311.

<sup>2</sup> - طبي مفتاح، مرجع سابق، ص 11.

<sup>3</sup> - مصطفى أبو زيد الفهمي، مرجع سابق، ص 692.

<sup>4</sup> - بدرية ناصر، مرجع سابق، ص 61.

<sup>5</sup> - المرجع نفسه، ص 62.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

### 2- تعريف القضائي:

إستقر القضاء الإداري على تعريف الترقية " بأنها تقلد الموظف درجة أعلى في السلم الإداري، حتى و لم يترتب على ذلك زيادة في المرتب " <sup>1</sup>

### 3-التعريف التشريعي:

تضمنت المادة 54 من المرسوم رقم 59-85، و المادتين 106 و 107 من الأمر 03-06 تعريف الترقية، حيث نصت المادة 54 من المرسوم رقم 59-85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية على أنه " تتمثل الترقية في الإلتحاق بمنصب عمل أعلى في التسلسل السلمي و تترجم إما بتغيير الرتبة في السلك ذاته أو بتغيير السلك" <sup>2</sup>، و نصت المادة 106 من الأمر 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على: " تتمثل الترقية في الدرجات في الإنتقال من درجة إلى الدرجة الأعلى مباشرة و تتم بصفة مستمرة حسب الوتائر و الكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم "، و نصت المادة 107 من نفس الأمر على " تتمثل 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، ... " <sup>3</sup>

إذن و من خلال ما تم سرده من تعريفات، يمكن القول بأن أغلبها تنصب في قالب واحد، وهو أن الترقية عملية قانونية تقوم بها السلطة الرئاسية المختصة بنقل ورفع المستوى الوظيفي للمرؤوس من وظيفة أو منصب عمل أدنى إلى وظيفة أو منصب عمل أعلى درجة من الذي كان فيه قبل الترقية، طبقا للقواعد و الإجراءات القانونية و اللائحية المقررة. <sup>4</sup>

<sup>1</sup> - محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة و أثرها في فعالية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973، ص 23.

<sup>2</sup> - المادة 54، المرسوم رقم 59-85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية.

<sup>3</sup> - المادة 106، 107، من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

<sup>4</sup> - عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 314.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

### ب- أسس ومبررات الترقية.

تمتلك السلطة الإدارية الرئاسية المختصة السلطة التقديرية في شغل الوظيفة بطرق عديدة، فمثلا لها أن تشغل الوظيفة عن طريق التعيين دون اللجوء إلى الترقية، فما هو السبب الذي يدفع السلطة الرئاسية إلى ترقية المرؤوسين؟ للإجابة على هذا السؤال يتوجب علينا التطرق أسس و مبررات الترقية، و التي تتجلى في:

- فكرة المصلحة العامة و ضمان مبدأ حسن سير الوظيفة الإدارية العامة بانتظام و إضطراد، إذ أن للترقية دورا كبيرا في خلق روح الأمل و التفاؤل بين الموظفين المرؤوسين و إشعارهم بالأمان و الإستقرار بفعل تأكدهم من التقدم المستمر في الترقي في درجات الوظيفة وما يترتب عن ذلك من مزايا كالزيادة في الأجر، مما يمنعهم من البحث عن جهة أخرى للعمل، و يحفزهم على إبراز أفضل طاقاتهم البشرية ما ينعكس بالإيجاب على سير الوظيفة الإدارية العامة بانتظام و إضطراد، و ما يترتب عن ذلك من حفظ و تحقيق للمصلحة العامة.<sup>1</sup>

- أن الترقية تلعب دورا كبيرا في خلق روح التنافس و غرس الحماس في نفوس المرؤوسين و دفعهم لبذل أقصى الجهود و الإمكانيات و القدرات للفوز و الحصول على الترقية.<sup>2</sup>

- أن نظام الترقية يعمل على سيادة روح الطاعة و النظام و الإنضباط للمرؤوسين أثناء أداءهم لوظائفهم، إذ يستعمل الرؤساء الإداريون الترقية كوسيلة للتحفيز و الترغيب مع مرؤوسيهم لدفعهم إلى إتقان عملهم و التفاني فيه.<sup>3</sup>

- أن نظام الترقية يعد وسيلة لتكوين القادة الإداريين من صفوف العاملين العاميين في المستويات الدنيا من السلم الإداري.<sup>4</sup>

<sup>1</sup>- سليمان محمد الطماوي، مبادئ الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط 6، 1980، ص 578.

<sup>2</sup>- المرجع نفسه، ص 578.

<sup>3</sup>- علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل، الأردن، 2003، ص 471.

<sup>4</sup>- المرجع نفسه، ص 471.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

### ج- شروط الترقية.

يتوجب على السلطة الإدارية الرئاسية المختصة عند قيامها بعملية الترقية مراعاة مختلف الشروط المطلوبة، و هذا حتى يكون قرار الترقية صحيحا، و تتمثل هذه الشروط في :

- يشترط توفر وظيفة شاغرة حتى يتم ترقية الموظف إليها، إذ أن ترقية الموظف لا تكون إلا لوظيفة شاغرة لها تمويل في الميزانية الخاصة بالوحدة الإدارية.<sup>1</sup>

- و يجب صدور قرار الترقية من السلطة المختصة بالتعيين، وتعتبر الترقية نافذة من تاريخ صدور القرار بشأنها.<sup>2</sup>

- و يشترط وجود نظام التدرج الوظيفي بحيث تترتب فيه الوظائف على شكل هرمي، تختلف فيه الوظائف العليا عن الدنيا من حيث أهميتها وخطورتها و مسؤوليتها و مهامها و سلطاتها، و في الشروط و القدرات و الكفاءات المطلوبة لشغلها، و في المزايا المادية و المعنوية المقررة لشاغلها، إذ يترتب عن عملية الترقية تغيير الأوضاع القانونية الخاصة بالمركز القانوني للمرؤوس المرقى، من حيث الواجبات الملقاة على عاتقه و الحقوق و المزايا التي يتمتع بها، بالمقارنة مع الوظيفة أو المنصب الذي كان يشغله، بحيث تزداد مسؤوليات المرؤوس المرقى و أهمية المنصب كلما رقي هذا الأخير من المنصب الذي يشغله إلى منصب يعلوه، و ما يصاحب ذلك من زيادة في الضمانات و الحقوق و المزايا المادية كزيادة في المرتب، و هذ حسب طبيعة ودرجة و مركز الوظيفة المرقى إليها في السلم الوظيفي.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - طبي مفتاح، مرجع سابق، ص 16.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 16.

<sup>3</sup> - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 314.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

- و يشترط أن تكون الدرجة التي سيرقى إليها الموظف تعلق مباشرة الدرجة التي كان يشغلها سابقا، و أن تتم عملية الترقية داخل المجموعة النوعية التي يعين فيها الموظف.<sup>1</sup>
- و يجب كشرط أساسي لابد من تحققه أن تتم الترقية وفقا للإجراءات التنظيمية والقواعد القانونية المنظمة لترقية الموظفين، السائدة في الدولة.<sup>2</sup>
- و يشترط أيضا أن تمس الترقية الموظفين المرؤوسين الأكثر كفاءة وصلاحيات و أهلية وقدرة على تحمل أعباء ومسؤوليات الوظائف العليا.<sup>3</sup>
- و يشترط أن يكون الموظف قد أمضى في الوظيفة المرقى منها المدة اللازمة التي يتطلبها القانون ويطلق عليها بالمدة البيئية.<sup>4</sup>
- و لا يجوز ترقية الموظف المنقول إلا بعد مضي سنة على الأقل من تاريخ نقله، و لا يجوز ترقية الموظف الذي تم معاقبته تأديبيا إلا بعد انقضاء المدد المنصوص عليها قانونا.<sup>5</sup>

### د- طرق و أساليب الترقية.

تتم الترقية بأساليب و طرق متعددة، وقد تبنى المشرع الجزائري من خلال الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية نوعين من أنظمة الترقية: " الترقية في الدرجات "، و " الترقية في الرتب ".

#### 1- الترقية في الدرجات.

تعتبر الترقية في الدرجات أحد صور تثمين الخبرة المهنية التي يكتسبها الموظف، و هي تتمثل في الانتقال من درجة إلى الدرجة الأعلى منها مباشرة،

<sup>1</sup> - طبي مفتاح، مرجع سابق، ص 16.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 116.

<sup>3</sup> - طبي مفتاح، المرجع السابق، ص 16.

<sup>4</sup> - المرجع نفسه، ص 16.

<sup>5</sup> - المرجع نفسه، ص 16.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

بصفة مستمرة في حدود 12 درجة حسب مدة تتراوح بين 30 و 42 سنة<sup>1</sup>، و قد نظم المشرع الجزائري مسألة الترقية في الدرجات من خلال أحكام المادة 106 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وكذلك أحكام مواد الفصل الثاني من المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 29/09/2007، الذي يحدد الشبكة الإستدلالية لمرتبات الموظفين و نظام دفع رواتبهم، و تنقسم طرق الترقية في الدرجات إلى نوعين نوجزهما في الآتي:<sup>2</sup>

### - الترقية الآلية :

و هي الترقية في الدرجات التي تتم في إطار تطبيق أحكام المادتين 11 و 12 من المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 29/09/2007، الذي يحدد الشبكة الاستدلالية لمرتبات الموظفين و نظام دفع رواتبهم، أي في إطار اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.

### - الترقية بقوة القانون :

و هي الترقية في الدرجات التي تتم في إطار تطبيق أحكام المادتين 13 و 14 من المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 29/09/2007 السالف ذكره.<sup>3</sup>

و بالنسبة لمدة الترقية في الدرجات فإن الأقدمية المطلوبة للترقية تتحدد في كل درجة بثلاث مدد ترقية على الأكثر، نوضحها في الجدول الآتي:<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> - رئيس مفتشية الوظيفة العمومية لولاية غليزان، مقترح مطويات حول الوظيفة العمومية في موضوع" الترقية في الدرجات"، المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، مفتشية الوظيفة العمومية لولاية غليزان، العدد 17، نوفمبر 2019، ص 1.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 1.

<sup>3</sup> - المادة 11، 12، 13، 14، من المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في 29/09/2007 المتعلق بتحديد الشبكة الإستدلالية لمرتبات الموظفين و نظام دفع رواتبهم، ج ر العدد 61، الصادرة بتاريخ 2007/09/30.

<sup>4</sup> - مقترح مطويات حول الوظيفة العمومية في موضوع" الترقية في الدرجات"، المرجع السابق، ص 2.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

الترقية في الدرجة	الدنيا	المتوسطة	القصوى
من 01 إلى 12	سنتين و 6 أشهر	3 سنوات	3 سنوات و 6 أشهر
المجموع=12 درجة	30 سنة	36 سنة	42 سنة

و بالنسبة لوتائر الترقية في الدرجات فهي تنقسم إلى:

### \* وتائر الترقية الثلاث:

تحدد الوتائر المقررة للترقية في الدرجات تبعا حسب النسب 4 و 2 من ضمن 10 موظفين، طبقا للجدول أدناه: <sup>1</sup>

المدد	النسبة المقررة	طريقة الحساب
الدنيا	4 من 10 أي 40 من 100	عدد الموظفين × 40%
	أي : نسبة = 40%	
المتوسطة	2 من 10 أي 20 من 100	عدد الموظفين × 20%
القصوى	أي : نسبة = 20%	

### \* وتائر الترقية الإثنين:

في حالة ما إذا نصت القوانين الأساسية الخاصة على وتيرتين للترقية في الدرجات فإن النسب تتحدد على التوالي 6 و 4 من ضمن 10 موظفين، طبقا للجدول أدناه: <sup>2</sup>

<sup>1</sup> - مقترح مطويات حول الوظيفة العمومية في موضوع "الترقية في الدرجات"، مرجع سابق، ص 2.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 2.



## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

طريقة الحساب	النسبة المقررة	المدد
عدد الموظفين × 60%	6 من 10 أي 60 من 100 أي : نسبة = 60%	الدنيا
عدد الموظفين × 40%	4 من 10 أي 40 من 100 أي : نسبة = 40%	المتوسطة

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

### 2- الترقية في الرتب.

تعتبر الترقية في الرتبة حسب نص المادة 107 من الأمر 06-03 تقدم الموظف في مساره المهني وذلك بالإنقال من رتبة إلى الرتبة الأعلى مباشرة في نفس السلك أو في السلك الأعلى مباشرة<sup>1</sup> حسب الكيفيات الآتية:

#### - الترقية على أساس الشهادة:

تتم ترقية الموظف في الرتبة على أساس الشهادة، من خلال تحصل الموظفين خلال مساره المهني على الشهادات والمؤهلات العلمية المطلوبة للإلتحاق برتبة أعلى من ربتهم الأصلية في السلم الإداري بما يتوافق و الشهادة أو المؤهل المتحصل عليه من قبلهم ، و بالتالي إعفائهم من المشاركة في مسابقات التوظيف الخارجي للإلتحاق برتب الترقية<sup>2</sup> ، و على سبيل المثال فإن الموظف الذي ينتمي إلى رتبة ملحق إدارة، والذي تحصل على شهادة ليسانس

<sup>1</sup> - المادة 107، من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

<sup>2</sup> - رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية، دراسة تحليلية مقارنة لأحكام الأمر 06-03، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2012، ص 34.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

في الحقوق و هو قيد الخدمة تتم ترقيته مباشرة إلى رتبة متصرف و هي الرتبة التي تتوافق و مستوى تأهيل الشهادة.

### - الترقية عن طريق تكوين متخصص:

تتم ترقية الموظف في الرتبة عن طريق التكوين المتخصص، من خلال قيام الإدارة العمومية بمنح فرصة لتكوين ورسكلة بعض الموظفين خلال مساهمهم المهني عن طريق إرسالهم إلى معاهد ومدارس متخصصة قد تكون جهوية أو وطنية أو دولية لنيل الشهادات التي تثبت إكتسابهم لمهارات ومؤهلات علمية و عملية تؤهلهم للترقية إلى الرتب الأعلى طبقا لتنظيم المعمول به، ويتم هذا التكوين بإعداد برامج تكوين متخصصة من طرف الإدارة وإجراء الإعلان عنها مع مراعاة عدد المناصب المراد التكوين فيها.<sup>1</sup>

### - الترقية عن طريق الامتحان المهني أو الفحص المهني:

تتم ترقية الموظف في الرتبة عن طريق الإمتحان المهني أو الفحص المهني، من خلال تنظيم إمتحان مهني في مراكز الإمتحان الخاصة بذلك، و تخصص هذه الترقية لفئة الموظفين والعمال المهنيين المثبتين في رتبتهم الأصلية والذين يثبتون أقدمية 05 سنوات خدمة فعلية وفي بعض النصوص القانونية تشترط 07 سنوات خدمة، وهذا النوع من الترقية يخضع لشروط وإجراءات سير وتنظيم إمتحان التوظيف الخارجي في حدود المناصب الشاغرة.<sup>2</sup>

### -الترقية على سبيل الإختيار:

تتم ترقية الموظف في الرتبة على سبيل الإختيار عن طريق قيام هذا الأخير بالتسجيل في قائمة التأهيل وهذا طبقا لما جاء في فقرة 04 من نص المادة 107 من الأمر 03-06، و بعد أخذ رأي اللجنة متساوية الأعضاء، يتم إختيار الموظفين الذين يثبتون الأقدمية المطلوبة و إمتلاك الخبرة المهنية

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 117.

<sup>2</sup> - طبي مفتاح، مرجع سابق، ص 17.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

اللزامة، و لا يستفيد الموظف من الترقية عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل مرتين متتاليتين.<sup>1</sup>

### ثانيا: السلطة الرئاسية المختصة بالترقية و حدودها.

تعتبر الترقية نافذة من تاريخ صدور القرار بشأنها و يتوجب كشرط أساسي لابد من تحققه صدور قرار الترقية من السلطة الإدارية الرئاسية المخولة قانونا لممارسة هذه السلطة، و قرار الترقية متعلق بالموظف نفسه دون غيره، وهذا ما يقودنا إلى التطرق إلى معرفة السلطة التي لها صلاحية ممارسة سلطة التعيين؟، و حدودها في هذا المجال فهل هي حرة أم مقيدة؟.

### أ- تحديد السلطة الرئاسية المختصة بالترقية.

يخضع كل موظف، أثناء مساره المهني إلى تقييم مستمر و دوري يهدف إلى تقدير مؤهلاته المهنية، و هذا بهدف ترقيته إلى مكانة أفضل تليق بكفاءته و خبرته المهنية إذ تنص المادة 98 من الأمر 03-06 على " يهدف تقييم الموظف إلى: -الترقية في الدرجات،  
-الترقية في الرتبة،...."

و لكن من الشروط الأساسية التي يجب أن تتوفر لإجراء عملية الترقية هي وجود وظيفة شاغرة، و للسلطة الإدارية الرئاسية في حالة وجود وظيفة شاغرة مطلق الحرية في تحديد وسيلة شغلها، فلها أن تشغلها عن طريق الترقية أو عن طريق التعيين من الخارج، و بالرجوع إلى نص المادة 101 من الأمر 03-06 التي تنص على أن : " تعود سلطة التقييم والتقدير للسلطة السلمية المؤهلة..."<sup>2</sup>، و المتمثلة في الرئيس الإداري الذي له حق إصدار قرار الترقية كإختصاص أصيل تخوله له سلطته الرئاسية، فإن السلطة المؤهلة و المختصة بإصدار قرار

<sup>1</sup> - المادة 107، من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

<sup>2</sup> - المادة 98، 101، من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

الترقية أينما وردت في هذا القانون هي دوما السلطة الرئاسية التي تمتلك صلاحية التعيين و المتمثلة في :

- الوزير فيما يخص مستخدمي الإدارة المركزية.
- الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية.
- رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي البلدية.
- المدراء العامون للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدمي المؤسسة.

إذن فالترقية هي من إختصاص السلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين، حيث تمارس مظاهر هذه الأخيرة من قبل الرئيس الإداري أينما وجد على مستوى درجات السلم الإداري في ترقية المرؤوسين.

### ب- حدود السلطة الرئاسية في ممارسة سلطة الترقية.

تعد سلطة الترقية إختصاصا أصيلا للسلطات الإدارية الرئاسية المختصة، إذ تؤكد النصوص القانونية واللائحية على إختصاص وسلطة الرؤساء الإداريين في القيام بعملية تنظيم وتقرير الترقية، حيث تنص المادة 101 من الأمر 06 - 03 السالف الذكر على أن : " تعود سلطة التقييم والتقدير للسلطة السلمية المؤهلة... "، و تتمتع السلطة الرئاسية بقدر من السلطة التقديرية في مجال الترقية، و يعني ذلك تمتعها بمجال من حرية التصرف و الملائمة و التقدير عند القيام بتصرفاتها و أعمالها القانونية، ولكنها في نفس الوقت مقيدة إذ أن توسع أو تقلص هذه السلطة يعود مرده إلى عامل أساسي و هو تنظيم القانون لضوابط و عناصر القرارات المتعلقة بعملية الترقية ، إذ في حالة تنظيمه لها تكون السلطة الإدارية الرئاسية مقيدة وفي حال إغفال النصوص لركن أو شرط أو عنصر معين، فإن سلطات السلطة الإدارية الرئاسية تتسع إذ تستند لسلطتها التقديرية في ضرورة ضمان حسن سير الوظيفة الإدارية و درايتها بشؤون و مقتضيات النشاط الإداري و تنظيمه و تحديد تفاصيله كمبرر و أساس لها.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

و تتجلى مظاهر تمتع السلطة الإدارية الرئاسية بسلطة تقديرية واسعة في مجال ممارسة سلطة الترقية في أن الترقية تستلزم بالضرورة وجود وظيفة أعلى شاغرة تتم الترقية إليها، ولإدارة مطلق الحرية في تحديد وسيلة شغلها، فقد ترى شغلها بطريق الترقية أو بالتعيين من الخارج<sup>1</sup>، و كذلك أن الترقية ليست حقا مطلقا للموظف يطالب به متى يشاء ويتنازل عنه متى شاء طالما أنها تتوقف على وجود وظيفة أعلى شاغرة من جهة، و مدى كفاءة الشخص المطلوب ترقيته من جهة أخرى، وهما أمران من الأمور التي تقدرها السلطة الرئاسية وفقا لمعايير معينة<sup>2</sup>.

فإجراء الترقية من عدمه مسألة ملاءمة تستقل جهة الإدارة بتقديرها حسب الظروف و الأحوال، و مقتضيات الصالح العام و حاجة العمل، فالسلطة الإدارية الرئاسية لها حرية الملاءمة و التقدير و التصرف الحر ليس فقط في إجراء الترقية من عدمه بل في أغلب مراحل إعداد عملية الترقية وعناصر أركان قرار الترقية، فضلا عن إختيار الوقت المناسب لإجرائها<sup>3</sup>.

و بالرغم من تمتع السلطة الرئاسية بسلطة تقديرية واسعة في مجال الترقية كقاعدة عامة، إلا أن هذه القاعدة لا يمكن الأخذ بها على إطلاقها لأن ذلك سيؤدي إلى أخطار جسيمة كإنتهاك مبدأ المساواة و تدني مستوى الكفاءة لدى الموظفين في الوظائف العليا بسبب الوساطة و النفوذ الشخصي ذلك أن الموظف المرقى يجب أن يكون الأكثر تأهيلا و خبرة، و لهذا وجب تقييد الإدارة في هذا الشأن ببعض القيود التي تحد من سلطتها التقديرية و التي تتجلى في :

### أ- مبدأ المشروعية :

إن السلطات الإدارية الرئاسية المختصة بعملية الترقية بالرغم من أن لها سلطة تقديرية واسعة في مجال الترقية إلا أنها لا يمكنها الخروج على مبدأ

<sup>1</sup> - عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 307.

<sup>2</sup> - فؤاد العطار، القضاء الإداري، مطبعة العالمية، القاهرة، ط 2، 1967، ص 463.

<sup>3</sup> - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ص 67.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

شرعية فكرة السلطة الرئاسية بصفة عامة، ومبدأ شرعية الترقية بصفة خاصة ، ذلك أنه لا بد من خضوعها لتنظيم القانوني المسبق لسلطة الترقية، الذي ينظم ويحدد كل عناصر ومقومات هذه السلطة وفق قواعد و أحكام قانون الدولة، الذي يحدد شروط ومبادئ وطرق ممارستها والتي يجب على الرؤساء الإداريين الإلتزام بها وإحترامها عند ممارستها لهذه السلطة ، فهذا التنظيم القانوني يحدد سلطة الإدارة التقديرية من جهة ومن جهة أخرى يوفر بعض الضمانات اللازمة لمنع هذه السلطات من الإنحراف والتعسف، فهو إن ترك للإدارة حرية التقدير فإن هذه الحرية مقيدة بمتطلبات المصلحة العامة.<sup>1</sup>

### ب- إستلزام وجود وظيفة شاغرة:

إن الترقية تستلزم بالضرورة وجود وظيفة أعلى شاغرة تتم الترقية إليها، أي أن ترقية الموظف المرؤوس لا تتم إلا بتوفر وظيفة شاغرة تعلو المنصب الذي يكون يشغله، و إن كان للإدارة مطلق الحرية في تحديد وسيلة شغلها إلا أنها لا يمكنها ممارسة هذه السلطة دون وجود وظيفة شاغرة.<sup>2</sup>

### ج- إستيفاء المترشح لشروط الترقية المقررة قانونا:

إن هذا القيد ليس سوى إمتداد لقيد خضوع السلطة الإدارية الرئاسية لمبدأ المشروعية، و لا يمكن للسلطة الرئاسية أن تقوم بترقية أيا كان إلا إذا توفرت فيه الشروط الواجبة للترقية المنصوص عليها قانونا، فمثلا عند معالجتنا لأسلوب الترقية على أساس الأقدمية نجد أن الإدارة في هذا الشأن تتقيد بالإلتزام بترتيب الأقدمية بين المترشحين للترقية و تكون في النسبة التي حددها القانون للترقية بالأقدمية، و ليس لها أن تقوم بإستبعاد الموظف الأقدم لأي سبب من الأسباب التي تراها إلا للأسباب التي حددها القانون كحصوله مثلا على عقوبة تأديبية نتيجة قرار تأديبي صدر في حقه، كما أن السلطة الإدارية الرئاسية يتوجب عليها

<sup>1</sup> - عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 325.

<sup>2</sup> - محمد أنس قاسم جعفر، مرجع سابق، ص 29.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

أن تبدأ بملاً الوظائف وفق النسبة التي حددها القانون للترقية بالأقدمية قبل ملاً الوظائف التي تمثل نسبة الترقية بالإختيار (التي تكون مثلاً عن طريق إجراء إمتحان مهني)، و في حال ما إذا قامت السلطة الإدارية المختصة بإستبعاد الموظف الأقدم لسبب من الأسباب المنصوص عليها قانوناً توجب عليها ترقية الموظف الذي يليه مباشرة في القائمة .<sup>1</sup>

و تجدر بنا الإشارة إلى أن إختلاف سلطة السلطة الرئاسية التقديرية بين السعة و الضيق يترتب عليه إختلاف مدى رقابة القضاء الإداري لقرارات الترقية الصادرة عنها، فإذا كانت سلطة الإدارة التقديرية مطلقة أي غير مقيدة بأي قيد قانوني. فإن قرار الترقية الصادر عنها يكون غير خاضع لرقابة القضاء إلا إذا كان ثمة إنحراف في إستخدام السلطة. و مناط ذلك أن الإدارة لها مطلق الإختصاص في التقدير و الملائمة عند تفضيل موظف على آخر بحسب ما تراه محققاً للصالح العام ولا يحد من ذلك إلا عيب إساءة استعمال السلطة إذا قام الدليل عليه، في حين إذا كانت سلطة الإدارة مقيدة كما هو الحال في الترقية بالأقدمية فإن قرار الترقية يخضع لرقابة القضاء من كل النواحي فضلاً عن الإنحراف بالسلطة.<sup>2</sup>

إذن و بناء على ما سبق يتضح لنا أن للسلطة الإدارية الرئاسية سلطة تقديرية واسعة في مجال ترقية الموظفين و هذا يعتمد على الأسلوب المعتمد في الترقية، إذ أن سلطتها التقديرية تكون أوسع في أسلوب الترقية في الرتب، مقارنة مع أسلوب الترقية في الدرجات، إذ من الملاحظ مما تقدم أن الترقية في الدرجة تتم بقوة القانون، وما على السلطة الرئاسية سوى الإلتزام بإصدار قرار الترقية متى توافرت الشروط دون صلاحية تقييم الموظف على عكس ما يظهر في الترقية في الرتبة، و لكن هذه السلطة التقديرية التي تتمتع بها السلطة الرئاسية

<sup>1</sup> - مصطفى أبو زيد الفهمي، مرجع سابق، ص 701.

<sup>2</sup> - محمد أنس قاسم جعفر، مرجع سابق، ص 30.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

الإدارية تقابلها قيود خنقت من ممارستها، فهذه السلطة تتحدد بمدى تدخل المشرع في تنظيم هذه السلطة من عدمه.

### الفرع الثاني: سلطتا الندب و النقل.

يمر الموظف طيلة حياته الوظيفية بأوضاع تمثل وضعيته القانونية تجاه الوظيفة العمومية التي يمارسها، والتي قد تكون عادية يؤدي فيها الموظف مهامه الوظيفية في الجهة التي عين فيها بشكل مستقر و منتظم و تدعى بوضعية القيام بالخدمة<sup>1</sup>، كما قد يمر بأوضاع غير عادية تظهر أثناء أداءه لوظيفته بحيث يتقلد وظيفة غير تلك التي كان يتقلدها، و السلطة الإدارية الرئاسية تمارس سلطات واسعة في تحديد وضعيات موظفيها المرؤوسين داخل الإدارة، و من بين تلك السلطات أنها تعتمد إلى إنتداب أو نقل الموظفين المرؤوسين من مناصبهم الأصلية إلى مناصب أخرى، و ذلك بهدف تحقيق و ضمان السير الحسن للجهاز الإداري بانتظام و فعالية وإطراد، و عليه سوف نتطرق إلى سلطة الندب (أولا)، وكذلك إلى سلطة نقل (ثانيا).

### أولاً: سلطة الإنتداب.

إن المرؤوس عند تعيينه في منصبه يوضع في وضعية تدعى بوضعية القيام بالخدمة و هي وضعية الموظف الفعلية في الإدارة التي يمارس فيها وظيفته، و الموظف العمومي قد يمر في حياته الوظيفية بالعديد من المتغيرات في نطاق الوظيفة العامة كالإنتداب، الذي يعتبر من بين الوضعيات التي يؤديها الموظف بصفة مؤقتة خارج الوظيفة الأصلية له إما بقوة القانون أو بطلب منه<sup>2</sup>،

<sup>1</sup> - أعراب نوال، معيز كريمة، الوضعيات القانونية الأساسية للموظف العمومي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون تخصص إدارة و مالية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ألكلي محند أولحاج-البويرة-، 2016/03/15، ص33.

<sup>2</sup> - ليلي جفافية، معايير و ضوابط الإنتداب للوظائف العليا في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العربي التبسي-تبسة-، 2016/2015، ص37.



## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

لذا سنتطرق إلى مفهوم الإنتداب؟، و السلطة التي لها صلاحية إنتداب الموظفين؟، و حدودها في هذا المجال و هل هي حرة أم مقيدة؟.

### أ- مفهوم الإنتداب.

تسمح وضعية الإنتداب بإكساب الموظفين المرؤوسين تجربة جديدة خارج السلك الأصلي لهم، وتسمح للسلطة الرئاسية الإدارية المختصة بإستعمال سلطة ندب الموظفين بما تقتضيه المصلحة العامة، ويكون الإنتداب لفترة محددة بإنتهائها يعين الموظف في منصبه الأصلي أو منصب مماثل ولو كان زائدا عن العدد<sup>1</sup>، و حتى تتسنى لنا الإحاطة بمفهوم إنتداب الموظف العمومي لابد لنا من التطرق لعدة عناصر كتعريف الإنتداب، وكذا معناه الفقهي و التشريعي ، و أنواعه، والشروط الواجب توفرها لصحة عملية إنتداب الموظف، و كذلك أساليب و طرق إنتداب الموظف العام.

### 1- تعريف الإنتداب.

سوف نتطرق إلى تعاريف الإنتداب بين بين تعريف الفقه و التشريع.

#### - التعريف الفقهي:

عرفه الأستاذ كمال رحماوي على أنه : " وضعية إستثنائية تقتضيها المحافظة على حسن سير المرافق العامة بإنتظام وإطراد. " <sup>2</sup>

و يعرفه الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب و الدكتور حسين عثمان محمد على أنه " صدور قرار من السلطة المختصة يسند إلى الموظف وظيفة أخرى غير وظيفته الأصلية و بصفة مؤقتة مع بقاءه على ملاك الجهة الإدارية المنتدب منها. " <sup>3</sup>

<sup>1</sup> - ليلي جفافية، مرجع سابق، ص 38.

<sup>2</sup> - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، الجزائر، دار هومه للنشر و التوزيع، 2004، ص44.

<sup>3</sup> - محمد رفعت عبد الوهاب و حسين عثمان محمد، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص 284.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

و يعرفه الدكتور علاء الدين عشي على أنه " قرار من السلطة المختصة يسند إلى الموظف العمومي وظيفة أخرى غير وظيفته الأصلية بصورة مؤقتة داخل وحدته الإدارية أو وحدة إدارية أخرى مع بقاءه مرتبطا عضويا بإدارته الأصلية " <sup>1</sup>

### - التعريف التشريعي:

عرفت المادة 133 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية الإنتداب كالاتي " الإنتداب هو حالة الموظف الذي يوضع خارج سلكه الأصلي و/أو إدارته الأصلية مع مواصلة استقافته في هذا السلك من حقوقه في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد في المؤسسة أو في الإدارة العمومية التي ينتمي إليها. " <sup>2</sup>

إن حسب ما جاء سالفًا فإن الإنتداب هو أن ينتزع المرؤوس من وظيفته الأصلية مؤقتا واستثناءا ليقوم بأعمال وظيفة أخرى خارج إدارته الأصلية مع مواصلة استقافته من حقوقه في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد في الإدارة العمومية التي ينتمي إليها.

### 2- أنواع الإنتداب.

لسلطة الإنتداب نوعين أساسيين حيث نجد أنه هناك إنتداب لبعض الوقت و هو الذي يكون في أوقات العمل غير الرسمية، فهو لا يحتاج إلى وظيفة قائمة فعلا بل من أجل أداء عمل فني فقط، أما النوع الثاني من الندب هو الندب لكامل الوقت. <sup>3</sup>

<sup>1</sup> - علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى ، الجزائر، 2010، ص 75.

<sup>2</sup> - المادة 133 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

<sup>3</sup> - إغيث حليم، الرقابة الرئاسية على أجهزة عدم التركيز الإداري في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون الجماعات المحلية و الهيئات الإقليمية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة-بجاية- ، 2018/06/26، ص 40.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

### - النذب لبعض الوقت:

هو النذب الذي لا يحتاج إلى وظيفة قائمة فعلا و ممولة في الهيكل الوظيفي، بل أنه غالبا ما يكون من أجل أداء عمل فني إلى جوار الرئيس الإداري و ليس لشغل وظيفة مستقلة في الميزانية ولا يمكن أن يكون لوظيفة أعلى و هذا بحكم علوها من وظيفة المنتدب و كونها وظيفة إشرافية تحتاج إلى تفرغ كامل الموظف لشغلها. و بالتالي لا يكون النذب لبعض الوقت إلا لوظيفة أقل أو مماثلة لدرجة الوظيفة.<sup>1</sup>

### - النذب لكامل الوقت:

فهو ذلك النذب الذي يحتاج إلى وظيفة خالية فعلا و ممولة و هو الذي يكون في أوقات العمل الرسمية و هو النذب الذي عناه قانون الوظيفة العمومية.<sup>2</sup>

### 3- شروط الإنتداب.

يتوجب على السلطة الرئاسية عند قيامها بعملية النذب مراعاة مختلف الشروط المطلوبة لشغل الوظائف العامة. وهي ذات الشروط السابق ذكرها في سلطة التعيين و الترقية، و غياب هذه الشروط أو فقدانها سواء قبل التعيين الأولي أو أثناء تواجد المرؤوس في وظيفته يؤدي بالسلطة الرئاسية إلى إنهاء الخدمة بشكل تام و من ثم فقدان المرؤوس صفته و ذلك بقوة القانون وهو ما أكدته المادة 216 من الأمر 06 - 03 السالف الذكر : " ينتج إنهاء الخدمة التام الذي يؤدي إلى فقدان صفة الموظف عن :- فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها،- فقدان الحقوق المدنية ، ... "

<sup>1</sup>- بدرية ناصر، مرجع سابق، ص 83.

<sup>2</sup>- المرجع نفسه، ص 84.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

- و كذلك يتوجب أن تكون الوظيفة التي يراد أن ينتدب إليها الموظف في المؤسسة المستقبلية أن تكون موجودة بالهيكل الوظيفي أي أصلية، و ممولة أي توفر المنصب المالي، و خالية من شاغلها الأصلي.<sup>1</sup>
- و يجب صدور قرار الإنتداب من السلطة الإدارية الرئاسية المخولة قانونا لممارسة صلاحية الإنتداب.
- و يجب كشرط أساسي لابد من تحققه أن تتم عملية ندب الموظفين وفق الإجراءات التنظيمية والقواعد القانونية السائدة في الدولة.
- و يجب أن يكون الموظف المنتدب مرسما، حيث نصت المادة 88 من الأمر 03-06: " لا يمكن نقل المتربص أو وضعه في حالة الانتداب أو الإستيداع. " <sup>2</sup>
- و في حالة طلب الموظف إنتدابه إلى إدارة غير إدارته الأصلية ثبوت الموافقة الصريحة وغير المشروطة للإدارة الأصلية و الإدارة المستقبلية.<sup>3</sup>

### 4- طرق و أساليب الندب.

ينتدب الموظف بأحد الطريقتين:

- إنتداب الموظف بقوة القانون.

يتم إنتداب الموظف بقوة القانون في حالة الضرورة الملحة التي تقتضيها المصلحة العامة إذ تنص الفقرة الثانية من نص المادة 97 من المرسوم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية: " غير أن الموظف الذي ينتدب تلقائيا في حالة ضرورة ملحة تقتضيها المصلحة العامة،.."، و كذلك نص المادة 102 من نفس المرسوم على: "يمكن إجراء الإنتداب التلقائي حسب الأشكال نفسها التي نصت عليها المادة السابقة

<sup>1</sup>- مصطفى أبو زيد الفهمي، مرجع سابق، ص 632.

<sup>2</sup>- المادة 88، 216، من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

<sup>3</sup>- بن مزوزية عبد القادر، دليل الموظف الجزائري، منتديات ملتقى الموظف الجزائري، 2017، ص 42، 43.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

بناء على ثبوت الضرورة الملحة في الخدمة العمومية، و بطلب من السلطة المعنية بالإتفاق مع السلطة الوصية، و بمقرر تتخذه الهيئة المستخدمة بعد استشارة لجنة الموظفين المختصة.<sup>1</sup> ، و يلجأ إلى هذا النوع من الإنتداب في الحالات التي تم النص عليها في نص المادة 134 من الأمر 03-06 و التي تنص على: " يتم إنتداب الموظف بقوة القانون لتمكينه من ممارسة:

- وظيفة عضو في الحكومة،
- عهدة انتخابية دائمة في مؤسسة وطنية أو جماعية إقليمية،
- وظيفة عليا للدولة أو منصب عال في مؤسسة أو إدارة عمومية غير تلك التي ينتمي إليها،
- عهدة نقابية دائمة وفق الشروط التي يحددها التشريع المعمول به،
- متابعة تكوين منصوص عليه في القوانين الأساسية الخاصة،
- تمثيل الدولة في مؤسسات أو هيئات دولية،
- متابعة تكوين أو دراسات، إذا ما تم تعيين الموظف لذلك من المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها.<sup>2</sup> ، ولا يجوز في هذه الحالات لإدارة الأصلية التي يتبعها الموظف أن تستعمل سلطتها التقديرية لتقرير إنتدابه أو رفضه إذ أن الإنتداب يكون بقوة القانون، إضافة إلى عدم تحديد المدة الزمنية لحالة الإنتداب، إذ طبقا لنص المادة 136 في فقرتها الثانية تكون فترة الإنتداب مساوية لمدة شغل الوظيفة أو العهدة أو التكوين أو الدراسات التي تم الإنتداب من أجلها.

<sup>1</sup> - المادة 97، 102 المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية.

<sup>2</sup> - المادة 134، من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

- إنتداب الموظف بطلب منه.

يجوز للموظف طلب إنتدابه، و يكون هذا بناء على طلب الموظف لتمكينه من ممارسة الحالات التي نصت عليها المادة 135 من الأمر 03-06 إذ تنص على: " يمكن إنتداب الموظف بطلب منه لتمكينه من ممارسة:

- نشاطات لدى مؤسسة أو إدارة عمومية أخرى و/ أو في رتبة غير رتبته الأصلية،

- وظائف تأطير لدى المؤسسات أو الهيئات التي تمتلك الدولة كل رأسمالها أو جزءا منه،

- مهمة في إطار التعاون أو لدى مؤسسات أو هيئات دولية. "، و إنتداب الموظف بطلب منه يكون بموجب قرار تتخذه السلطة الرئاسية، ما يعني أنها قد تقبل الطلب أو ترفضه حسب سلطاتها التقديرية.

ففي حالة القبول يكرس الإنتداب بقرار إداري فردي من السلطة المؤهلة لمدتين، مدة دنيا قدرها ستة (6) أشهر، و مدة قصوى قدرها خمس (5) سنوات و هذا هو الحد الأقصى للإنتداب، ذلك أن السلطة الرئاسية في غير الحالات المنصوص عليها في المادة 134 من الأمر 03-06 لا يمكنها أن تكرر الإنتداب إلا لهتين المديتين.<sup>1</sup>

و في حالة الرفض لا يكون أمام المرؤوس إلا الطعن في قرار الرفض، خاصة إذا كان يريد إنهاء تكوينه أو دراسته، و رقابة القضاء على قرار الرفض في هذه الحالة تخص فقط مدى إساءة الإدارة لإستعمال سلطتها.

و يخضع الموظف المنتدب للقواعد التي تحكم المنصب الذي إنتدب إليه، و يتم تقييم الموظف المنتدب و يتقاضى راتبه من قبل الإدارة العمومية أو المؤسسة أو البيئية التي إنتسب إليها، غير أنه يمكن للموظف الذي إنتدب للقيام

<sup>1</sup> - المادة 134، 135، 136، من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

بتكوين أو دراسات أن يتقاضى راتبه من المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها، و هذا طبقا لنص المادة 137 من الأمر 03-06 سالف الذكر.

و بالرجوع إلى المادة 103 من المرسوم 59-85 سالف الذكر التي تنص: " يمكن إنهاء الإنتداب، إثر إنتهاء المدة التي قرر لها أو خلال المدة ذاتها، بناء على طلب العامل المنتدب، بعد موافقة الهيئة الأصلية والهيئة المستقبلية، ويعاد إدراج العامل المنتدب بعد إنتهاء مدة الإنتداب قانونا في هيئته الأصلية. كما يعاد إدراجه أولويا في منصب عمله الأصلي أو في منصب مماثل، إن اقتضت الحاجة ذلك، ولو كان زائدا على العدد المطلوب. " ، و كذلك بالرجوع إلى أحكام نص المادة 138 من الأمر 03-06<sup>1</sup> فإن الموظف يعاد إدماجه في سلكه الأصلي، بقوة القانون عند إنقضاء مدة إنتدابه ولو كان زائدا عن العدد، و هذا إثر إنتهاء المدة المقررة للإنتداب أو بناء على طلب الموظف المنتدب.

و تجدر الإشارة إلى أن الإنتداب قابل للتجديد، فالإنتداب بقوة القانون يجدد كلما وجد سبب لذلك، أما الإنتداب الإرادي فيجدد طبقا للمادة للمادة 101 من المرسوم رقم 59-85 بموجب قرار فردي صادر عن السلطة المختصة في حدود 5 سنوات.<sup>2</sup>

### ب- السلطة الرئاسية المختصة بالإنتداب و حدودها.

لا يتم إنتداب الموظف العمومي من وظيفته التي يشغلها في مؤسسته أو إدارته العمومية إلى وظيفة أخرى في مؤسسة أو إدارة عمومية أخرى، إلا بعد صدور قرار نديه، و إنتداب الموظف قد يكون بقوة القانون لما تقتضيه ضرورة المصلحة، أو بناء على طلب منه، و من الشروط التي تقتضيها صحة عملية النذب هو صدور قرار الإنتداب من السلطة الإدارية الرئاسية المختصة، وهذا ما

<sup>1</sup> - المادة 137، 138، من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

<sup>2</sup> - المادة 101، 103، من المرسوم رقم 59-85، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

يقودنا الى التطرق الى معرفة السلطة التي لها صلاحية إنتداب الموظفين؟، و حدودها في هذا المجال و هل هي حرة أم مقيدة؟.

### 1- تحديد السلطة الرئاسية المختصة بالإنتداب.

يتم إنتداب الموظفين المرؤوسين بقرار إداري فردي صادر عن السلطة الإدارية الرئاسية المؤهلة لذلك، و بالرجوع إلى نص المادة 133 من الأمر 06-03 نجدها تعرف الإنتداب على أنه " الإنتداب هو حالة الموظف الذي يوضع خارج سلكه الأصلي ... " وبالتمغن في نص هذه المادة نجد أن مصطلح " يوضع "، و هو فعل مضارع مبني للمجهول و الذي ينبأ عن وجود شخص هو الذي يقوم بوضع الموظف في حالة إنتداب فمن هو هذا الشخص إذن؟، و بالرجوع إلى نص المادة 136 من الأمر 06-03 السابق الذكر<sup>1</sup> نجدها تنص على : " يكرس الإنتداب بقرار إداري فردي من السلطة أو السلطات المؤهلة ... "، إذن فالشخص الذي له صلاحية وضع الموظف في حالة إنتداب هو السلطة أو السلطات المؤهلة قانونا لذلك فمن هي السلطة المختصة بذلك؟، و من المعلوم أن السلطة المختصة بالإنتداب هي السلطة الرئاسية، و لكن ينبغي تحديدها بوضوح؟، و نص المادة 136 سألقة الذكر جاء غير واضح في تحديد هذه السلطات، و لكنه بالرجوع إلى نص المادة 95 من المرسوم رقم 85\_59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية نجدها تنص على أنه : " يتم الإنتداب بقرار وزاري مشترك أو مقرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين و السلطة المستقبلية في حدود إختصاصات كل منها تباعا ... " <sup>2</sup>، و بالتالي فالسلطة المؤهلة أو السلطة المختصة أينما وردت في هذا القانون هي دوما السلطة الرئاسية و المتمثلة في :

- الوزير فيما يخص مستخدمي الإدارة المركزية.

<sup>1</sup> - المادة 133، 136، من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

<sup>2</sup> - المادة 95، من المرسوم رقم 85-59، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية.



## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

- الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية.
- رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي البلدية.
- المدراء العامون للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدمي المؤسسة.

أي أن الإنتداب هو من إختصاص السلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين، أي من إختصاص السلطة الرئاسية حيث تمارس مظاهر هذه الأخيرة من قبل الرئيس الإداري أينما وجد على مستوى درجات السلم الإداري في تحديد وضعية المرؤوسين و بالتحديد وضعية الإنتداب.

### 2- حدود السلطة الرئاسية في ممارسة سلطة الإنتداب.

للإيضاح و إبراز حدود السلطة الإدارية الرئاسية في ممارسة سلطة الإنتداب، يتوجب النظر إلى ما إذا كان الإنتداب مبنيا على طلب من الموظف، أو تلقائي بناء على قوة القانون، فقد نصت المادة 134 من الأمر 03-06 حالات إنتداب الموظف التي تكون بقوة القانون، و تناولت المادة 135 من الأمر 03-06 حالات إنتداب الموظف التي تكون بطلب منه<sup>1</sup>، و تتمتع السلطة الرئاسية بقدر من السلطة التقديرية في مجال النذب، و لكن هذه السلطة التقديرية تتسع و تضيق، و حرية التقدير و التصرف بالنسبة للسلطة الرئاسية و إن كانت واسعة في ممارسة سلطاتها فلها حد تقف عنده يتمثل في عدم إستعمالها لغرض غير غرض المصلحة العامة و المحافظة على حسن سير الجهاز الإداري بانتظام و إطراد، فتوسع أو تقلص هذه السلطة المخولة لها في مجال الإنتداب يعود مرده إلى عامل أساسي و هو تنظيم القانون لعملية النذب و توفير و منح ضمانات للموظف المرؤوس في مواجهة السلطة الإدارية الرئاسية المختصة في ممارستها لهذه السلطة.

<sup>1</sup> - المادة 135، من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

و تتجلى مظاهر تمتع السلطة الإدارية الرئاسية بسلطة تقديرية واسعة في مجال إنتداب المرؤوسين، من خلال ما تنص عليه المادة 135 من الأمر 06-03 المتضمن قانون الوظيفة العمومية على أنه " يمكن إنتداب الموظف بطلب منه .."، و من خلال هذه المادة يتضح أن عملية الندب قد يطلبها المرؤوس بحد ذاته، و الإنتداب يكرس بقرار إداري فردي صادر عن السلطة الرئاسية المؤهلة، و في هذه الحالة تكون للسلطة الرئاسية سلطة تقديرية واسعة من حيث قبول طلب الندب من عدم قبوله في إطار ضرورة المصلحة، و من ثم فإن حرية التقدير و التصرف بالنسبة إليها تكون واسعة .

وكذلك نصت المادة 133 من الأمر 06-03 في فقرتها الثانية على أن "الانتداب قابل للإلغاء"، و نصت المادة 103 من المرسوم 59-85 السالف ذكره على " يمكن إنهاء الإنتداب، إثر إنتهاء المدة التي قرر لها أو خلال المدة ذاتها، بناء على طلب العامل المنتدب، بعد موافقة الهيئة الأصلية والهيئة المستقبلية... " <sup>1</sup>، و من خلال هذه المادة يتضح أنه يمكن للرئيس الإداري إنهاء الإنتداب قبل إنقضاء المدة الفعلية، بناء على طلب الموظف المنتدب، و في هذه الحالة يبقى للرئيس الإداري سلطة تقديرية واسعة من حيث قبول طلب إنهاء مدة إنتداب الموظف المرؤوس من عدم قبوله.

و تناولت المادة 134 من الأمر 06-03 <sup>2</sup>، حالات الإنتداب بقوة القانون لما تقتضيه ضروريات المصلحة، وهنا أيضا للسلطة الرئاسية سلطة تقديرية، بإعتبار أن فكرة الضرورة شرط مرن يمكن التغلب و الإلتفاف عليه بسهولة من طرف السلطة الإدارية الرئاسية.

<sup>1</sup> - المادة 103، من المرسوم رقم 59-85، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية.

<sup>2</sup> - المادة 133، 134، من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

و لكن هذه السلطة الرئاسية و إن كانت حرة في ممارستها لسلطتها التقديرية إلا أن حريتها ليست مطلقة وهذا يرجع إلى القيود و الضمانات الثابتة في الأنظمة و التي تتجلى في:

### - مبدأ المشروعية:

إن السلطات الإدارية الرئاسية المختصة بعملية الإنتداب بالرغم من أن لها سلطة تقديرية واسعة في مجال النذب إلا أنها لا يمكنها الخروج عن مبدأ شرعية فكرة السلطة الرئاسية بصفة عامة، ومبدأ شرعية النذب بصفة خاصة ، ذلك أنه لا بد من خضوعها للتنظيم القانوني المسبق لسلطة الإنتداب الذي ينظم ويحدد كل عناصر ومقومات هذه السلطة وفق قواعد و أحكام قانون الدولة، الذي يحدد شروط و طرق ممارستها و التي يجب على الرؤساء الإداريين الإلتزام بها وإحترامها عند ممارستها لهذه السلطة ، فهذا التنظيم القانوني يمنح للسلطة الإدارية الرئاسية سلطة تقديرية من جهة ومن جهة أخرى يوفر بعض الضمانات اللازمة لمنع هذه السلطة الرئاسية من الإنحراف والتعسف في إستعمال سلطتها التقديرية، فإن ترك لها حرية التقدير فإن هذه الحرية مقيدة بمتطلبات المصلحة العامة.<sup>1</sup>

### - إستلزام وجود وظيفة شاغرة:

إن النذب يستلزم بالضرورة وجود وظيفة شاغرة يتم إنتداب الموظف إليها، أي أن إنتداب الموظف المرؤوس لا يتم إلا بتوفر وظيفة شاغرة تكون موجودة بالهيكل الوظيفي أي أصلية، و ممولة، و خالية من شاغلها الأصلي، و إن كان للإدارة مطلق الحرية إلا أنها لا يمكنها ممارسة هذه السلطة دون وجود وظيفة شاغرة خالية من شاغلها الأصلي.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - ليلي جفافية، مرجع سابق، ص 38.

<sup>2</sup> - مصطفى أبو زيد الفهمي، مرجع سابق، ص 633.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

### - إستيفاء الموظف المنتدب لشروط المقررة قانوناً:

لا يمكن للسلطة الرئاسية ندب أي شخص إلا إذا توافرت فيه الشروط الموضوعية العادية لشغل الوظائف العامة، وكذلك الشروط القانونية اللازمة التي يتطلبها شغل الوظيفة المنتدب إليها، فقد نصت المادة 105 من المرسوم 59-85 السالف الذكر على أنه " لا يمكن أن يتم الإنتداب إلا في سلك ورتبة تساويان تأهيل العون المنتدب".<sup>1</sup>، وإلا كان قرارها معيباً عرضة للإلغاء من قبل القضاء الإداري.

و أما بالنسبة للضمانات القانونية المقررة للموظف المنتدب فإن الفقرة الأولى من المادة 133 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية تنص على " الإنتداب هو حالة الموظف الذي يوضع خارج سلكه الأصلي و/ أو إدارته الأصلية مع مواصلة استفادته في هذا السلك من حقوقه في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات و في التقاعد في المؤسسة أو الإدارة التي ينتمي إليها." فالمرؤوس المنتدب يحافظ على حقوقه في سلكه الأصلي المتمثلة في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد في المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها، ولا يمكن للسلطة الرئاسية أن تحرمه منها، وبالرجوع إلى الفقرة الأخيرة من المادة 137 من الأمر السابق 06-03 فإن السلطة الرئاسية عليها أن لا تحرم مرؤوسها الذي إنتدب للقيام بتكوين أو دراسات من راتبه الذي يتقاضاه من مؤسسته أو إدارته العمومية التي ينتمي إليها، و جاء في المادة 138 من الأمر 06-03 التي تنص على "يعاد إدماج الموظف في سلكه الأصلي، عند إنقضاء مدة إنتدابه بقوة القانون و لو كان زائداً عن العدد".<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - المادة 105، من المرسوم رقم 59-85، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومي.

<sup>2</sup> - المادة 133، 137، 138، من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

فالندب هو مجرد طريق مؤقت لشغل الوظائف العامة و السلطة الرئاسية بعد إنتهاء المدة المحددة قانونا للإنتداب يلزم عليها إعادة الموظف المنتدب إلى منصبه الأصلي بقوة القانون حتى ولو كان زائدا عن العدد.

إذن سلطة الرئيس الإداري في ممارسة الإنتداب تظهر بشكل بارز عندما يطلب المرؤوس ذلك، وليس في حالة انتدابه بقوة القانون.

### ثانيا: سلطة النقل.

بعد أن يتم تعيين الموظف من طرف السلطة الإدارية الرئاسية المختصة، يباشر الموظف المهام و الأعمال الوظيفية المنوط به إنجازها، و لكنه قد يحدث أن يتم نقله إلى وظيفة أخرى تختلف عن الأولى في نوعها، أو نقله من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة أخرى مماثلة لها لكن في مكان آخر<sup>1</sup>.

و قد نظم المشرع الجزائري مسألة نقل الموظفين في الفصل الخامس من المرسوم الأساسي 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية تحت عنوان " حركات التنقل "، في المواد من 118 إلى غاية 121 ، وكذلك في الفصل السادس من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تحت عنوان " حركات نقل الموظفين "، في المواد من 156 إلى غاية 159 من ، و عليه فيما يتجلى مفهوم النقل؟، ومن هي السلطة الرئاسية المختصة بممارسة النقل؟، وماهي حدود ممارستها لسلطة النقل؟.

### أ- مفهوم النقل.

قد تجرى حركة نقل للموظفين، قد تعود أسبابها للإدارة، كتغيير حجم الوظيفة أو توسيع و إنشاء أقسام أخرى أو أي سبب آخر تقتضيه عملية إعادة التنظيم الإداري، أو تكون مرتبطة بالموظف نفسه كعدم وجود علاقة طيبة بين الموظف العام و الإدارة التي يباشر فيها وظيفته، أو لإعتبارات بعد الوظيفة عن

<sup>1</sup> - أعراب نوال، مرجع سابق، ص 32.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

مسكنه، سواء بطلب من الموظف المرؤوس أو إجبارياً عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك<sup>1</sup>، و حتى تتسنى لنا الإحاطة بمفهوم نقل الموظف العمومي لابد لنا من التطرق لعدة عناصر كتعريف نقل الموظف، وكذا معناه الفقهي و التشريعي، و أنواعه، والشروط الواجب توفرها لصحة عملية نقل الموظف، و كذلك طرق و أساليب نقل الموظف العام.

### 1-تعريف النقل.

سوف نتطرق إلى تعاريف النقل بين بين تعريف الفقه له و التشريع.

#### - التعريف الفقهي:

قدم الفقه عدة تعاريف لنقل الموظف العام حيث ذهب البعض للقول بأن:

" نقل الموظف العام الوظيفي هو نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى، سواء أكان هذا نقل الموظف العام في نفس الكادر، أو كادر آخر، و سواء أكان نقل الموظف العام إلى وظيفة في نفس الوظيفة أو إلى وظيفة درجتها مختلفة.<sup>2</sup>"

وذهب البعض الآخر إلى تعريفه بأنه:

" يقصد بنقل الموظف، أن تستبدل الوظيفة المسندة إليه، بوظيفة خالية من نفس النوع و الدرجة، و عادة تكون في إدارة أخرى.<sup>3</sup>"

و يعرفه الدكتور نواف كنعان نقل الموظف بأنه " هو فك إرتباط الموظف في الدائرة المنقول منها و ربطه بالدائرة المنقول إليها بحيث يصرف راتبه و القرارات المتعلقة به من هذه الدائرة.<sup>4</sup>"

<sup>1</sup>- نبيلة صديقي، " نقل الموظف بين العقوبة التأديبية المقنعة و الإجراء التنظيمي الداخلي"، مجلة القانون و المجتمع، مخبر القانون و المجتمع بجامعة أدرار، العدد الخامس، جوان 2015، ص 56.

<sup>2</sup>- محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة الشاعر، الإسكندرية، 1983، ص 355.

<sup>3</sup>- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات و المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1983، ص 244.

<sup>4</sup>- نواف كنعان، القانون الإداري، الطبعة 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص 87.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

### - التعريف التشريعي:

أما على المستوى التشريعي، فلم يقدم المشرع الجزائري تعريفا تشريعيا للنقل بل اقتصر على تناول أحكامه في 118 إلى غاية 121 من المرسوم الأساسي 59-85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، وكذلك في المواد 156 إلى غاية 159 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، و من خلال دراسة الأحكام القانونية للنقل الواردة في الأمرين، يتبين أنه من حق السلطة الرئاسية المختصة أن تقوم بإجراء حركة تنقلات للموظفين، سواء بطلب من الموظف أو إجباريا عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك، بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء ولو بعد إتخاذ القرار، وتعطي هذه اللجنة رأيها في القوائم الدورية الخاصة بالإنقطالات وقت إعدادها من قبل الإدارة، ويجب أن تراعى في الإنقطالات المقررة طلبات المعنيين وقيمتهم المهنية و أقدميتهم وحالتهم العائلية والأسباب الصحية للموظف و زوجته و أولاده، وذلك في حدود ضروريات المصلحة، ويمكن أن تكون حركات نقل الموظفين ذات طابع عام ودوري أو ذات طابع محدود وظرفي.<sup>1</sup>

وقد تطرقت المادة 158 من الامر 03-06 السالف الذكر للنقل الإجباري للموظف عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك، وهذا النوع من النقل له نفس آثار العقوبة التأديبية المنصوص عليها في نص المادة 163 من ذات الأمر المتمثلة في النقل الإجباري و المصنف كعقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة، فمن الضروري إذن في هذا الصدد التمييز بين الإجراءات، فبالنسبة للنقل الإجباري كعقوبة تأديبية لا يمكن تقريره دون إحترام الضمانات التأديبية و قرار النقل المقرر في غياب تلك الضمانات بهدف التأديب يمكن أن يكون عرضة للإلغاء، أما النقل الإجباري لضرورة المصلحة حتى و إن لم يكن عقوبة تأديبية و إنما لضرورات المصلحة فإن السلطة الرئاسية هي حرة في كل الأحوال، بحيث

<sup>1</sup> - خديري عبد الغفور، النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العربي التبسي - تبسة -، 2015/2016، ص 9، 10.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

يمكنها القيام بسلطتها في النقل التلقائي سواء بهدف تغطية منصب شاغر، أو في إعادها للمرؤوس الذي يكون وجوده في الخدمة مضرا بالسير المنتظم للعمل.<sup>1</sup> و بالتالي فإن السلطة التقديرية للسلطة الرئاسية تكون أوسع في تقرير النقل الإيجابي لضرورة المصلحة عكس النقل الإيجابي كعقوبة تأديبية وهذ مرده إلى وجود الضمانات القانونية الكافية لحماية الموظف من تعسف السلطة الرئاسية في إستخدام سلطة التأديب بشكل يتنافى و تحقيق المصلحة العامة.

### 2- أنواع النقل.

للنقل أنواع كثيرة أشهرها النقل النوعي و المكاني.

#### - النقل النوعي.

يقصد بالنقل النوعي نقل الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة أخرى تختلف عن الأولى في نوعها وفي طبيعة عملها، كالنقل من وظيفة تخصصية (فنية) إلى وظيفة إدارية في نفس الدرجة ويعد النقل بمثابة تعيين جديد.<sup>2</sup>

#### - النقل المكاني.

يقصد بالنقل المكاني نقل الموظف من الوظيفة التي يشغلها إلى وظيفة أخرى مماثلة لها في مكان آخر، سواء داخل الوحدة الإدارية التي يعمل بها الموظف أو خارجها، و سواء بطلب من الموظف المعني أو بالإرادة المنفردة للإدارة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - بدرية ناصر، مرجع سابق، ص 88.

<sup>2</sup> - قديري مريم، الوضعيات القانونية و الأساسية للموظف و حركات نقله، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر " بسكرة "، 2012/2013. ص 28.

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص 29.



## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

### 3- شروط النقل.

يتوجب على السلطة الرئاسية عند قيامها بعملية النقل مراعاة مختلف الشروط المطلوبة، و هذا حتى يكون قرار النقل صحيحا، وهي ذات الشروط السابق ذكرها في سلطة التعيين، و غياب هذه الشروط أو فقدانها سواء قبل التعيين الأولي أو أثناء تواجد المرؤوس في وظيفته يؤدي بالسلطة الرئاسية إلى إنهاء الخدمة التام ومن ثم فقدان المرؤوس صفته وذلك بقوة القانون وهو ما أكدته المادة 216 من الأمر 03-06 السالف الذكر : " ينتج إنهاء الخدمة التام الذي يؤدي إلى فقدان صفة الموظف عن :- فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها ، - فقدان الحقوق المدنية ، ... " <sup>1</sup>

- و يشترط كذلك أن يصدر قرار النقل من الجهة المختصة التي حددها النظام لكل فئة وظيفية، حيث تصدر السلطة التي لها صلاحية التعيين في المؤسسة الأصلية قرار نقل الموظف، و تصدر السلطة التي لها صلاحية التعيين في المؤسسة المستقبلية قرار التكفل بعملية النقل. <sup>2</sup>

- و كذلك يجب أن يكون الموظف المنقول مرسما، حيث نصت المادة 88 من الأمر 03-06 على أنه " لا يمكن نقل المتريص أو وضعه في حالة الانتداب أو الإستيداع. "

- و يتوجب توفر منصب مالي شاغر في المؤسسة أو الإدارة المستقبلية. <sup>3</sup>

- و كذلك يجب أن يراعى أثناء نقل الموظفين المرؤوسين التوفيق بين مصلحة الخدمة و رغبات المعنيين و وضعيتهم العائلية و أقدميتهم و كذا كفاءتهم المهنية و هذا الشرط نصت عليه المادة 158 من الأمر 03-06

<sup>1</sup> - المادة 216 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

<sup>2</sup> - قديري مريم، مرجع سابق، ص 30.

<sup>3</sup> - المنشور رقم 01 المؤرخ 2007/02/19، يتعلق بالمناصب المالية المخصصة للنقل، صادر عن المدير العام للوظيفة العمومي، والبرقية رقم 508 المؤرخة في 2011/04/18، المتعلقة بنقل الموظفين حديثي التوظيف، صادرة عن المديرية العامة للوظيفة العمومية.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

السالف ذكره<sup>1</sup>، فمثلا عندما يكون النقل مكانيا و تكون وظيفة الموظف قريبة من مكان إقامته مع عائلته فيستقر نفسيا و من ثم ينعكس ذلك إيجابا على أدائه لوظيفته، و هذا سواء كان هذا النقل إجباريا أو بطلب من الموظف.

- و يشترط في حالة النقل الإجباري للموظف إستشارة اللجنة المتساوية الأعضاء و لو بعد إتخاذ قرار النقل، و يعتبر رأي اللجنة ملزما للسلطة التي أقرت هذا النقل، و هذا الشرط نصت عليه المادة 158 من الأمر 03-06 السالف ذكره.

- وفي حالة نقل الموظف بطلب منه يجب توفر الموافقة الصريحة و الغير المشروطة للإدارة الأصلية و الإدارة المستقبلية.<sup>2</sup>

### 4- طرق و أساليب النقل.

ينقل الموظف بإحدى الطريقتين:

#### -النقل الإرادي للموظف.

يتم نقل الموظف إراديا بناء على طلب منه، طبقا لما جاء في نص المادة 157 من الأمر 03-06 على أنه " يمكن نقل الموظف بطلب منه، مع مراعاة ضرورة المصلحة. "، ويؤخذ بعين الإعتبار طبقا للفقرة الثانية من المادة 156 من نفس الأمر "رغبات المعنيين ووضعتهم العائلية وأقدميتهم وكذا كفاءتهم المهنية."<sup>3</sup>، و بناء على ما تقدم فإن النقل الإرادي أو الإختياري للموظف هو تحويل الموظف بموجب قرار صادر عن السلطة الرئاسية المختصة من مؤسسة أو إدارة عمومية إلى مؤسسة أو إدارة عمومية أخرى بشكل نهائي بناء على طلب منه، إذ منح القانون للموظف حق طلب نقله و الذي يستطيع من خلاله تغيير مكان ممارسة وظيفته إلى مكان آخر، و لكن للإدارة السلطة التقديرية في قبول

<sup>1</sup> - المادة 156 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

<sup>2</sup> - بن مزوزية عبد القادر، مرجع سابق، ص 31.

<sup>3</sup> - المادة 156، 157، من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

أو رفض طلبه، فالإدارة لا بد لها من مراعاة المصلحة العامة، و لهذا تقوم بدراسة طلبات الموظفين مسترشدة في ذلك برأي اللجنة المتساوية الأعضاء التي تمثل الإدارة والموظفين، ورأي اللجنة الاستشارية في هذه الحالة غير ملزم للإدارة، و في حالة تعدد الموظفين المطالبين بالنقل إلى مكان معين، يتوجب على الإدارة القيام بترتيب طلباتهم و الإستجابة لمطالبهم مراعية في ذلك :<sup>1</sup>

- الأسباب الصحية لكل موظف وزوجته وأولاده .
- و مراعاة الحالة العائلية (مراعاة وضع الموظف المتزوج و الأعزب).
- و النظر لأقدمية الموظف في الخدمة.
- و مراعاة الدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف.
- و التأكد من صحة المعلومات التي أوردها الموظف في طلبه.

فالإدارة يجب عليها مراعاة هذا الترتيب قبل الإستجابة لطلبات الموظفين، و بعد إنتهاء السلطة الإدارية الرئاسية من دراسة طلبات الموظفين المرؤوسين تقوم بالرد على هذه الطلبات سواء بالقبول أو بالرفض، و في حالة القبول يتم نقل الموظف إلى وظيفته الجديدة، و بعد النقل بمثابة تعيين جديد، و في حالة الرفض لا يكون أمام المرؤوس إلا الطعن القضائي في قرار الرفض، و رقابة القضاء الإداري على قرار الرفض في هذه الحالة تخص فقط مدى إساءة الإدارة لإستعمال سلطتها.<sup>2</sup>

### -النقل الإجباري للموظف.

يتم نقل الموظف المرؤوس إجباريا عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك، إذ نصت المادة 158 من الأمر 03-06 على " يمكن نقل الموظف إجباريا عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك، ويؤخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ولو بعد إتخاذ قرار النقل، و يعتبر رأي اللجنة ملزما للسلطة التي أقرت

<sup>1</sup> - خديري عبد الغفور، مرجع سابق، ص 20.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 21.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

هذا النقل. "، ويؤخذ بعين الاعتبار طبقاً للفقرة الثانية من المادة 156 من الأمر 03-06 "رغبات المعنيين ووضعيتهم العائلية وأقدميتهم وكذا كفاءتهم المهنية.<sup>1</sup>، و بناء على ما تقدم فإن النقل الإجباري للموظف هو تحويل الموظف بموجب قرار صادر عن السلطة الإدارية الرئاسية المختصة من مؤسسة أو إدارة عمومية إلى مؤسسة أو إدارة عمومية أخرى دون رضاه و بشكل نهائي لضرورة المصلحة بعد الأخذ بالرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.<sup>2</sup>

و بالرجوع إلى أحكام المواد 118، و 119، و 120، من المرسوم الأساسي 59-85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية،<sup>3</sup> يتبين أن المؤسسات و الإدارات العمومية تجري حركات نقل لموظفيها التي قد تكون ذات طابع عام و دوري أو ذات طابع محدود وظرفي، وتعد لهذا الغرض جداول دورية لحركات التنقل حرصاً على تحقيق التوازن الداخلي في كل مؤسسة و إدارة عمومية، وفي كل سلك و وظيفة، و تضبط جداول حركات التنقل دورياً بعد إستشارة لجنة الموظفين، و يجب أن يراعى فيها التوفيق بين مصلحة الخدمة ورغبات المعنيين و قيمتهم المهنية و أقدميتهم و وضعيتهم العائلية، و ينقل الموظفون المسجلون في جداول حركات التنقل بقرار أو بمقرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين، وفي هذه الحالة تستشار اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء وجوباً ولو بعد صدور قرار النقل و يفرض رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء على السلطة التي اتخذت قرار النقل، و أبرز مثال عن حركة نقل الموظفين، حركة النقل التي تتم في قطاع الأمن الوطني و قطاع التربية والتعليم.

<sup>1</sup> - المادة 156، 158، من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

<sup>2</sup> - خديري عبد الغفور، مرجع سابق، ص 22.

<sup>3</sup> - المادة 118، 119، 120، من المرسوم رقم 59-85، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

### ب- السلطة الرئاسية المختصة بالنقل و حدودها.

إن الموظف العمومي لا يتم نقله من وظيفته التي يشغلها في مؤسسته أو إدارته العمومية إلى وظيفة أخرى في مؤسسة أو إدارة عمومية أخرى إلا بعد صدور قرار نقله، و هذا النقل قد يكون إجبارياً تقتضيه ضرورة المصلحة، أو بناء على طلب الموظف المرؤوس، و من الشروط التي تقتضيها صحة عملية النقل هو صدور قرار النقل من السلطة الإدارية الرئاسية المختصة<sup>1</sup>، وهذا ما يقودنا إلى التطرق إلى معرفة السلطة التي لها صلاحية نقل الموظفين؟، و حدودها في هذا المجال و هل هي حرة في ذلك أم ملزمة بالتقيد بضوابط معينة؟.

### 1- تحديد السلطة الرئاسية المختصة بالنقل.

تنص الفقرة الأولى من نص المادة 120 من المرسوم الأساسي 59-85، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية على " ينقل الموظفون المسجلون في جداول حركات التنقل بقرار أو بمقرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين. " <sup>2</sup> ، إذن فالسلطة المؤهلة أو السلطة المختصة بممارسة سلطة النقل أينما وردت في هذا القانون، هي دوماً السلطة الرئاسية و المتمثلة في :

- الوزير فيما يخص مستخدمي الإدارة المركزية.
- الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية.
- رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي البلدية.
- المدراء العامون للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدمي المؤسسة.

<sup>1</sup> - قديري مريم، مرجع سابق، ص 29.

<sup>2</sup> - المادة 120 من المرسوم رقم 59-85، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

أي أن النقل هو من إختصاص السلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين، أي من إختصاص السلطة الرئاسية حيث تمارس مظاهر هذه الأخيرة من قبل الرئيس الإداري أينما وجد على مستوى درجات السلم الإداري في تحديد وضعية المرؤوسين و بالتحديد وضعية حركة نقل الموظفين.

### 2- حدود السلطة الرئاسية في ممارسة سلطة النقل.

لإبراز حدود السلطة الرئاسية في ممارسة سلطة النقل يجب النظر إلى ما إذا كان هذا النقل مبنيا على طلب من الموظف، أو إجباري تفرضه ضرورة المصلحة، و السلطة الإدارية الرئاسية في هذا المجال تتمتع بقدر من السلطة التقديرية، و لكن هذه السلطة التقديرية تتسع و تضيق، و حرية التقدير و التصرف التي تتمتع بها هذه السلطة الإدارية و إن كانت واسعة فلها حد تقف عنده يتمثل في عدم إستعمالها لغرض غير غرض المصلحة العامة و المحافظة على حسن سير الجهاز الإداري بإنتظام و إطراد، فتوسع أو تقلص هذه السلطة يعود مرده إلى عامل أساسي و هو تنظيم القانون لعملية النقل و توفير و منح ضمانات للموظف المرؤوس في مواجهة السلطة الإدارية الرئاسية المختصة في ممارستها لسلطة النقل.

و تتجلى مظاهر تمتع السلطة الإدارية الرئاسية بسلطة تقديرية واسعة في مجال نقل المرؤوسين من خلال ما نص عليه المشرع في نص المادة 157 من الأمر 03-06<sup>1</sup> على "يمكن نقل الموظف بطلب منه، مع مراعاة ضرورة المصلحة"، فمن خلال هذه المادة يتضح أن عملية النقل قد يطلبها المرؤوس بحد ذاته، و النقل يكرس بقرار إداري فردي صادر عن السلطة الإدارية الرئاسية المختصة، و في هذه الحالة تكون للسلطة الرئاسية سلطة تقديرية واسعة من حيث قبول طلب النقل من عدم قبوله في إطار ضرورة المصلحة، و من ثم فإن حرية التقدير و التصرف بالنسبة إليها تكون واسعة، وكذلك نصت المادة 158

<sup>1</sup> - المادة 157 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

من الأمر 06-03 في فقرتها الأولى " يمكن نقل الموظف إجباريا عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك،... "، و النقل الإجباري لضرورة المصلحة له نفس آثار النقل الإجباري المقرر كعقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة، و النقل الإجباري في هذه الحالة حتى و إن لم يكن عقوبة تأديبية و إنما لضرورات المصلحة فإن السلطة الرئاسية هي حرة في كل الأحوال، بحيث يمكنها ممارسة سلطتها في النقل سواء بهدف تغطية منصب شاغر، أو في إبعادها للمرؤوس الذي يكون وجوده في الوظيفة يضر بالسير العادي للعمل<sup>1</sup>، نتيجة وجود علاقة غير ودية بين الموظف و باقي الموظفين المتواجدين معه في نفس الإدارة بحيث يصعب تعاونهم في العمل<sup>2</sup>.

و السلطة الرئاسية وإن كانت حرة إلا أن حريتها في ممارستها لسلطتها التقديرية ليست مطلقة، و ذلك بفضل الضمانات الثابتة في الأنظمة القانونية بصفة عامة، إضافة إلى الرقابة القضائية، فبالنسبة للضمانات القانونية المقررة لحماية الموظف المرؤوس من تعسف السلطة الإدارية الرئاسية في استعمال سلطتها نجد:

- نص المادة 156 من الأمر 06-03 التي تنص على أن "النقل يتم في حدود ضرورات المصلحة"<sup>3</sup>، فإذا كان قرار النقل لم يستهدف تحقيق المصلحة العامة، و كان الهدف منه إيذاء الموظف أو الإنتقام منه كنقل الموظف من مكان عمله لمكان آخر بغية أن يفوته حقه في الترقية فإن هذا يعتبر إنحراف من الإدارة في استعمال سلطتها ما يجعل هذا القرار عرضة للإلغاء، و يتضح من هذا أن المشرع حقق ضمانات هامة للموظف بإشتراطه أن يكون الهدف من قرار النقل هو تحقيق المصلحة العامة.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - بدرية ناصر، مرجع سابق، ص 88.

<sup>2</sup> - قديري مريم، مرجع سابق، ص 30.

<sup>3</sup> - المادة 156، من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

<sup>4</sup> - قديري مريم، المرجع السابق، ص 33.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

- ونص المشرع على ضمانته آخر في المادة 158 من الأمر 03-06 في فقرتها الثانية إذ تنص على ما يلي: " و يؤخذ برأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، و لو بعد إتخاذ قرار النقل، و يعتبر رأي اللجنة ملزما للسلطة التي أقرت هذا النقل. " <sup>1</sup>، كما قضى مجلس الدولة الجزائري بأنه لا يمكن للموظف رفض نقله من مكان إلى آخر لفائدة المصلحة شريطة عرض ملفه الإداري على لجنة الموظفين لإبداء الرأي <sup>2</sup>، و السلطة الإدارية الرئاسية لا يمكنها تقرير نقل مرؤوسيه إلا بعد أخذ رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء و هو إجراء إلزامي، و هذه الأخيرة عليها إبداء رأيها سواء قبل صدور قرار النقل أو بعد صدوره من طرف السلطة الرئاسية، و على السلطة الرئاسية الإلتزام بالرأي الصادر عن هذه اللجنة و إلا كان قرارها بالنقل معيبا.

- و تضمنت المادة 159 من الأمر 03-06 على ضمانته أخرى يتمتع بها الموظف إذ تنص على " يستفيد الموظف الذي تم نقله إجباريا لضرورة المصلحة من إسترداد نفقات التنقل أو تغيير الإقامة أو التنصيب طبقا للتنظيم المعمول به."

و ما يلاحظ فيما سبق من الضمانات المقررة أثناء النقل الإجباري للموظف، لضرورة المصلحة مايلي :

- أن فكرة ضرورة المصلحة فيما يتعلق بنقل الموظف المرؤوس إجباريا أو بطلب منه تعتبر شرطا مرنا ومطاطا يمكن التغلب و الإلتفاف حوله بسهولة من طرف السلطة الإدارية الرئاسية، في إطار غياب النصوص التنظيمية في القانون الجزائري <sup>3</sup>، حيث تنص المادة 121 من المرسوم الأساسي 59-85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية

<sup>1</sup>- المادة 158، من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

<sup>2</sup>- مجلس الدولة الجزائري، الغرفة الثانية، الملف رقم 005485، بتاريخ 2002/07/22، قضية محافظ الغابات ضد ب ر، مجلة مجلس الدولة الجزائري، العدد 5 سنة 2004، نقلا عن بدرية ناصر، مرجع سابق، ص 89.

<sup>3</sup>- بدرية ناصر، مرجع سابق، ص 88.



## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

على " تبين القوانين الأساسية الخاصة بدقة كيفيات تطبيق المواد من 118 الى 120 أعلاه.<sup>1</sup>، أي المواد المتعلقة بتنظيم حركات نقل الموظفين المرؤوسين، و لازل لحد الآن لم تصدر نصوص تنظيمية تطبيقية تقوم بتوضيح كيفية تطبيق المواد المتعلقة بتنظيم حركات نقل الموظفين المرؤوسين، و تضبط حدود سلطات الإدارة في ممارستها لسلطة النقل.

- و فيما يخص إصدار قرار النقل فإنه كان يجب على الإدارة أن تطلب رأي اللجنة قبل إصدار قرار النقل الإجباري للموظف، و أن لا يترك لها الإختيار، لأن أخذ الرأي بعد إصدار قرار النقل قد يؤدي إلى إنتهاكات لحق المرؤوس قد لا يمكن تداركها ، و في هذا الشأن يرى الأستاذ كمال رحماوي أنه " و إن كان رأي اللجان المتساوية الأعضاء يقيد الإدارة في هذه الحالة، إلا أننا نرى بأن هذا الوضع من شأنه أن يؤدي بها إلى التعسف في إستعمال حقها ، إذ أن المرؤوس الذي تم نقله تلقائيا قد لا يلتحق بمنصب عمله لأنه يرى بأن القرار تعسفي، و من ثم يضع نفسه بهذه الطريقة في وضعية " إهمال المنصب "، مما يسمح للإدارة بفصله، و أمام هذا الوضع لا يملك المرؤوس إلا الرضوخ لأمر الواقع، و لذلك نرى أنه من العدل عرض المسألة على اللجان قبل إتخاذ قرار النقل. " <sup>2</sup>

- و بالنسبة للضمانة التي نصت عليها المادة 159 من الأمر 06-03 المتعلقة بضرورة إستفادة المرؤوس المنقول إجباريا لضرورة المصلحة من إسترداد نفقات التنقل أو تغيير الإقامة أو التنصيب ، فكيف تعتبر ضمانة فعالة للمرؤوس في غياب النصوص التنظيمية القانونية التي توضح كيفية تطبيق هذه المادة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - المواد من 118 الى 120، من المرسوم رقم 85-59، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية.

<sup>2</sup> - كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 131، 132.

<sup>3</sup> - بدرية ناصر، مرجع سابق، ص 97.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

و يفهم من هذا أن سلطة الرئيس الإداري في ممارسة سلطة نقل الموظفين هي أوسع من سابقاتها من السلطات وهذا يعود لقلة الضمانات المقررة للموظف المرؤوس، خاصة في ظل غياب النصوص التنظيمية التطبيقية المتعلقة بتطبيق هذه الضمانات، و لا يبقى أمام الموظف المرؤوس سوى اللجوء إلى القضاء.

### فرع ثالث: سلطة الموافقة على طلبات المرؤوسين كوسيلة للتحكم في وضعيتهم.

يمر الموظف العمومي في حياته الوظيفية بالعديد من المتغيرات في نطاق الوظيفة العامة، وهذه المتغيرات تتجلى في الوضعيات المختلفة التي قد يمر بها الموظف في حياته المهنية، كوضعية الإستيداع التي ترتب إيقاف علاقة العمل بشكل مؤقت بين الموظف المرؤوس و السلطة الإدارية الرئاسية<sup>1</sup>، إضافة إلى وضعية خارج الإطار التي تعتبر من بين الوضعيات التي يؤديها الموظف بصفة مؤقتة خارج الإدارة أو المؤسسة الأصلية<sup>2</sup>، و تتمتع السلطة الرئاسية الإدارية بسلطات واسعة فيما يخص تحديد وضعية مرؤوسيهها، عن طريق سلطاتها التقديرية التي تجسدها في قرار الموافقة أو الرفض على طلبات مرؤوسيهها فيما يتعلق بتقديمهم لطلب الإحالة على الإستيداع، أو الوضعية خارج الإطار، و ما يترتب عن ذلك من مساس بالمرؤوسين ومصالحهم.

### أولاً: وضعية خارج الإطار

تعرف وضعية الموظف خارج الإطار طبقاً لما جاء في نص المادة 140 من الأمر 03-06 على أنها " الحالة التي يمكن أن يوضع فيها الموظف بطلب منه، بعد إستفاد حقوقه في الإنتداب، في وظيفة لا تسري عليها أحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية."<sup>3</sup> و وضعية الموظف خارج الإطار تتعلق بحالة الموظف الذي إستنفذ حقوقه في الإنتداب في وظيفة أو منصب عمل على

<sup>1</sup> - أعراب نوال، معيز كريمة، مرجع سابق، ص 46.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 44.

<sup>3</sup> - المادة 140، من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

مستوى إدارة عمومية أو مؤسسة عمومية، لا تخضع نشاطاتها لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية،

و يتم وضع الموظف في وضعية خارج الإطار بطلب منه، لمواصلة عمله بالإدارة أو المؤسسة العمومية التي يعمل بها، و بالرجوع إلى أحكام الأمر 06-03 نجد أنه نص في الفقرة الثالثة من نص المادة 141 على أن وضعية خارج الإطار تكرر لمدة لا تتجاوز 5 سنوات، ولا يستفيد الموظفون المرؤوسون الذين يوضعون في هذه الوضعية من الترقية في الدرجات ، ونصت المادة 142 من نفس الأمر على تقاضى الموظف الذي يوجد في وضعية خارج الإطار راتبه من طرف المؤسسة أو الهيئة التي وضع لديها في هذه الوضعية، و يتم تقييمه من قبلها أيضا، و بالتمتع في نص المادة 143 من ذات الأمر<sup>1</sup> نجدها قد تناولت القيد الوحيد الذي نص عليه المشرع فيما يخص هذه الوضعية و المتمثل في إعادة إدماج الموظف المرؤوس بعد إنقضاء فترة وضعية خارج الإطار في رتبته الأصلية بقوة القانون ولو كان زائدا على العدد، و هذا في حالة قبول السلطة الرئاسية الإدارية لطلبه المتمثل في وضعه في هذه الوضعية.

وبالرجوع إلى نص المادة 141 من الأمر 06-03 في فقرتها الثانية التي تنص على " تكرر وضعية خارج الإطار بقرار إداري فردي من السلطة المخولة، ... " ، فمن خلال هذه المادة يتضح أن وضعية خارج الإطار التي قد يطلبها المرؤوس تكرر بقرار إداري فردي صادر عن السلطة الإدارية الرئاسية المختصة، و في هذه الحالة تكون للسلطة الرئاسية سلطة تقديرية واسعة من حيث قبول طلب الموظف المرؤوس من عدم قبوله في إطار ضرورة المصلحة و ضمان سير الجهاز الإداري بانتظام و إطراد، فحرية التقدير و التصرف بالنسبة إليها تكون واسعة، و هذا مرده إلى غياب النصوص التنظيمية التي تبين كيفية تطبيق المواد المتعلقة بهذه الوضعية، إذ تنص المادة 144 من الأمر 06-03

<sup>1</sup> - المادة 141، 142، 143، من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

على " تحدد كيفيات تطبيق أحكام المادتين 141 و 142، عن طريق التنظيم.<sup>1</sup>، فالكفة هنا تميل لصالح السلطة الرئاسية في ممارستها لسلطتها التقديرية بكل حرية في ظل غياب الضمانات القانونية التي تحمي المرؤوس من رفض هذه الأخيرة لطلبه في أن يوضع في هذه الوضعية، خاصة إذا كان هذا الرفض يهدف من وراءه الإنتقام من الموظف المرؤوس، و ما يترتب عن ذلك من ضياع لمصالحه.<sup>2</sup>

و يفهم من هذا أن سلطة الرئيس الإداري في ممارسة سلطته التقديرية في قبول أو رفض طلب الموظف في وضعه في حالة الوضعية خارج الإطار هي واسعة جداً، و هذا يعود لقلة الضمانات المقررة للموظف المرؤوس، خاصة في ظل غياب النصوص التنظيمية التطبيقية المتعلقة بتطبيق هذه الضمانات، و لا يبقى أمام الموظف المرؤوس سوى اللجوء إلى القضاء في حالة إساءة السلطة الإدارية الرئاسية إستعمال سلطتها إذا قام الدليل على ذلك.

### ثانياً: وضعية الإحالة على الإستيداع.

عرفت المادة 145 من الأمر 06-03 وضعية الإحالة على الإستيداع و عددت بعض الآثار المترتبة عنها إذ تنص على " تتمثل الإحالة على الاستيداع في الإيقاف المؤقت لعلاقة العمل. وتؤدي هذه الوضعية إلى توقيف راتب الموظف وحقوقه في الأقدمية و في الترقية في الدرجات و في التقاعد. غير أن الموظف يحتفظ في هذه الوضعية بالحقوق التي إكتسبها في رتبته الأصلية عند تاريخ إحالته على الإستيداع ".

و تكون الإحالة على الإستيداع إما بقوة القانون إذا تحققت أحد الحالات المنصوص عليها في المادة 146 من الأمر 06-03، أو بطلب من الموظف إذ تنص المادة 148 من نفس الأمر على إمكانية إستفادة الموظف من الإحالة

<sup>1</sup> - المادة ، 144، 145 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

<sup>2</sup> - قديري مريم، مرجع سابق، ص 34

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

على الاستيداع لأغراض شخصية، لاسيما فيما يتعلق بالقيام بدراسات أو بحوث، و هذا بطلب منه بعد قضاءه سنتين من الخدمة الفعلية في الوظيفة العمومية.

و قد تضمنت المادة 149 من ذات الأمر في فقرتها الثانية مدة حالة الإستيداع المبنية على طلب الموظف المرؤوس إذ حددتها بمدة دنيا قدرها 06 أشهر، قابلة للتجديد في حدود سنتين خلال الحياة المهنية للموظف.

وبالرجوع إلى نص المادة 149 من الأمر 03-06 في فقرتها الثالثة التي تنص على " تكرر الإحالة على الإستيداع بقرار إداري فردي من السلطة المؤهلة"<sup>1</sup>، فمن خلال هذه المادة يتضح أن وضعية الإحالة على الاستيداع التي قد يطلبها المرؤوس تكرر بقرار إداري فردي صادر عن السلطة الإدارية الرئاسية المختصة، و في هذه الحالة تكون للسلطة الرئاسية سلطة تقديرية واسعة من حيث قبول طلب الموظف المرؤوس من عدم قبوله.

ففي حالة قبول طلب المرؤوس هنا لا مشكل قد يقع ، و لكن في حالة عدم قبول طلب المرؤوس من طرف السلطة الإدارية الرئاسية المختصة مستندة في ذلك لذريعة تحقيق المصلحة العامة و ضمان سير الجهاز الإداري بانتظام و إطراد، هادفة من وراء ذلك للإنتقام و التنكيل بالمرؤوس، ففي هذه الحالة قد يكون هذا الأخير مخيرا بين أمرين، إما الإستمرار في أداء مهامه و التخلي عن أبحاثه و دراساته، وإما التخلي عن وظيفته و إتمام أبحاثه ما يعني دفعه إلى ارتكاب جريمة إهمال المنصب التي تنتهي بعزله، ومن ثم تكون السلطة الإدارية الرئاسية قد حققت أغراض شخصية بعيدة كل البعد عن الهدف الأساسي المرجو من منحها لسلطتها التقديرية في إتخاذ القرارات بما يخدم الصالح العام، فالكفة هنا تميل لصالح السلطة الرئاسية في ممارستها لسلطتها التقديرية بكل حرية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - المادة 146، 148، 149، من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

<sup>2</sup> - أعراب نوال، معيز كريمة، مرجع سابق، ص 50.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

و يفهم من هذا أن سلطة الرئيس الإداري في ممارسة سلطته التقديرية في قبول أو رفض طلب الموظف في وضعه في حالة وضعية الإستيداع هي واسعة جداً، و هذا مرده إلى غياب النصوص التنظيمية التي تبين كيفية تطبيق المواد المتعلقة بوضعية الإحالة على الإستيداع، و كذلك غياب الضمانات القانونية التي تحمي المرؤوس من رفض السلطة الرئاسية لطلبه في أن يوضع في هذه الوضعية، ويبقى الدور هنا للقاضي الإداري في إبطال قرارات الإدارة كلما تضمنت إساءة إستعمال السلطة إذا قام الدليل على ذلك.

### المبحث الثاني: سلطة التأديب و إنهاء الخدمة.

يعتبر تحقيق المصلحة العامة و ضمان السير الحسن للجهاز الإداري الهدف المبتغى الأول الذي يقع على عاتق الرئيس الإداري تحقيقه أثناء ممارسته لوظيفته الإدارية، و من بين السلطات المخولة له لتحقيق هذا الهدف هي سلطة تأديب مرؤوسيه في حالة تقصير أو إهمالهم لواجباتهم الوظيفية، فإذا كانت الترقية وسيلة الرئيس في الترغيب فإن سلطة التأديب هي وسيلته في الترهيب (المطلب الأول)، و سلطات الرئيس الإداري لا تتوقف عند تأديب الموظفين المرؤوسين فقط بل تتجاوز ذلك لتصل إلى وضع نهاية للحياة الوظيفية للموظف المرؤوس، سواء بقوة القانون كوفاة الموظف المرؤوس أو فقدانه لجنسيته، أو بالإرادة المنفردة للرئيس بناء على طلب من الموظف المرؤوس أو لأسباب أخرى ترتئها السلطة الرئاسية. (المطلب الثاني)

### المطلب الأول: سلطة التأديب.

يحصل الموظف خلال مساره المهني على عدة حوافز منها المادية و منها غير ذلك، كالترقية في الرتبة نظير إجهاده في عمله، ولكن إذا أخل الموظف العام بواجباته الوظيفية، بسبب إهماله لعمله أو إرتكابه لأخطاء مهنية فإن هذا يعرضه لعقوبات تأديبية، و نجد أن سلطة التأديب هي إختصاص أصيل للسلطة الرئاسية الإدارية، و يعتبر التأديب الضمانة الفعالة لإحترام الموظف لواجباته

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

الوظيفية<sup>1</sup>، و عليه سنحاول في دراستنا في هذا المطلب التطرق للأحكام العامة لنظام التأديبي (الفرع الأول)، و التطرق إلى السلطة الرئاسية المختصة بممارسة سلطة التأديب و حدودها. (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: أحكام عامة حول النظام التأديبي.

يشكل النظام التأديبي أحد أركان النظام الوظيفي، و هو مجموعة الأسس التي تمكن الإدارة من توقيع الجزاءات التأديبية في حدود الأحكام المقررة في قوانين الوظيفة العمومية، و إلزام الموظفين بالقيام بواجباتهم الوظيفية<sup>2</sup>، ولمعرفة هذا النظام التأديبي و يجب التعرض لتعريف الأخطاء المهنية و تصنيفاتها، و التطرق إلى أنواع الأنظمة التأديبية، و بيان العقوبات التأديبية.

### أولاً: تعريف الأخطاء المهنية و تصنيفاتها.

يستعمل الفقه و التشريع المقارن العديد من المصطلحات للدلالة على الخطأ المهني، فمنهم من يطلق عليه مصطلح الجريمة التأديبية أو الذنب التأديبي أو الإثم التأديبي أو الخطأ التأديبي<sup>3</sup>، و قد وردت أغلب التشريعات خالية من تحديد الأخطاء المهنية رغم محاولات تعريفها شرعاً، ما أدى بالفقه و القضاء إلى محاولة تعريفها من خلال الكثير من المحاولات، و الأخطاء المهنية تتعدد و تتنوع و لذا و جب تصنيفها.

### أ- تعريف الخطأ المهني.

سوف نتطرق إلى تعاريف الخطأ المهني وفق منظور كل من الفقه و القضاء و التشريع.

<sup>1</sup> - محمد ماجد الياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة و المهن الحرة النقابية و العمل الخاص، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 71.

<sup>2</sup> - كباسي إنتصار، عزوز أمنة، الجزاءات التأديبية للموظف العام بين الأداء و قمع الحريات، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام تخصص قانون عام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945-قائمة-، 2016/2015، ص 07.

<sup>3</sup> - محمد ماجد الياقوت، المرجع السابق، ص 72.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

### 1-التعريف الفقهي.

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

فقد عرف الدكتور عمار عوابدي الخطأ المهني بأنه " ما يرتكبه العامل من إخلال سابق بالتزاماته وواجباته الوظيفية، وبالنظام القانوني للوظيفة العامة عن طريق الإهمال أو التراخي أو الخطأ في أداء مهام واجباته أو الخروج والشطط عن مقتضيات الوظيفة " <sup>1</sup>

وعرفه الأستاذ عمار بوضياف بأنه " إخلال بإلتزام قانوني، ويؤخذ القانون هنا بالمعنى الواسع بحيث يشمل جميع القواعد القانونية أيا كان مصدرها تشريع أو لائحة و يشمل أيضا القواعد الخلقية " <sup>2</sup>

وعرفه الدكتور سليمان الطماوي الخطأ المهني بأنه " كل فعل أو إمتناع يرتكبه العامل و يجافي واجبات منصبه. " <sup>3</sup>

و عرف جون لويس ماريو الخطأ المهني بأنه " كل إخلال أو تقصير أو مخالفة محتمل إرتكابها من الموظف والتي تشكل خروجاً عن مقتضيات واجباته والتي من شأنها المساس بحسن سير المرفق العام " <sup>4</sup>

### 2-التعريف القضائي.

لم يختلف القضاء في محاولته تعريف الخطأ المهني، حيث قام بدور هام في هذا المجال بسبب الفراغ التشريعي، مستنتجا أن الخطأ المهني هو خطأ

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 332.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986، ص17.

<sup>3</sup> - تو عبد الواحد، مرجع سابق، ص 24.

<sup>4</sup> - جريو مليكة، مرجع سابق، ص 22.



## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

وظيفي ومختلف عن الجريمة الجزائية، ومن أهم ما ورد في هذا الشأن من الأحكام واجتهادات القضائية نذكر مايلي:

- قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى بتاريخ 1985/12/17 الذي جاء فيه " من المقرر قانوناً أن الأخطاء التأديبية تشمل كل تقصير مرتكب في ممارسة الوظيفة و الأفعال المرتكبة خارج الوظيفة و التي تمس من حيث طبيعتها بشرف و إعتبار الموظف أو الكفيلة بالحط من قيمة الفئة التي ينتمي إليها .... " <sup>1</sup>

- و إعتبر مجلس الدولة في قرار له 2001/10/08 أن السفر إلى الخارج بدون مقرر عطلة يعتبر خطأ يستوجب العقاب. <sup>2</sup>

و من الملاحظ أن القضاء الجزائري يستعمل مصطلح الخطأ التأديبي للإشارة إلى الخطأ المهني، و قد ورد في الإجتهاد القضائي الجزائري أن الأخطاء التأديبية تشمل كل تقصير مرتكب في ممارسة الوظيفة، و الأفعال المرتكبة خارج الوظيفة و التي تمس من حيث طبيعتها بشرف و إعتبار الموظف. <sup>3</sup>

### 3-التعريف التشريعي.

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

<sup>1</sup>- قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 1985/12/17، قضية (ب م ش) ضد ( وزير الداخلية ، المدير العام للأمن الوطني)، المجلة القضائية، سنة 1990، العدد الأول، ص 215، 218، نقلا عن جريو مليكة، مرجع سابق، ص 22.

<sup>2</sup>- قرار الغرفة الثالثة لمجلس الدولة بتاريخ 2001/10/08، قضية (م م) ضد (رئيس جامعة الأمير عبد القادر)، نقلا عن جريو مليكة، المرجع السابق، ص 22.

<sup>3</sup>- تو عبد الواحد، مرجع سابق، ص 24.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

تأدية مهامه خطأ مهنياً، و يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس عند الإقتضاء بالمتابعات الجزائية " 1

إذن و مما تقدم سابقا فإن الخطأ المهني يرتكز على ثلاث أركان و المتمثلة في: 2

### - الركن المادي:

و يتمثل في الفعل المخالف للواجبات المقررة للموظف، و المتسبب في أضرار و المتجسد فعلا على أرض الواقع.

### - الركن المعنوي:

و يتمثل في صدور الفعل المكون للمخالفة للإرادة المذنبية إيجابا أو سلبا ، و الإرادة المذنبية في المجال التأديبي لا تعني العمد بل يكفي لتوفرها الإتجاه إلى عدم مراعاة الدقة و الحرص، أي بمجرد حدوثها و لو وقعت دون قصد.

### - الركن الشرعي:

و يتمثل في وجود النص الذي يجرم الفعل المرتكب من طرف الموظف المرؤوس و يحدد له عقوبة، إذ أن الفعل المرتكب من طرف الموظف المرؤوس أو الإمتناع المتعمد من طرفه عن أداء عمله، يتوجب أن يعتبر مخالفا للقواعد و الواجبات الوظيفية المنصوص عليها في القوانين و الأنظمة و التعليمات.

### ب- تصنيف الأخطاء المهنية

يمكن تصنيف الأخطاء المهنية التي قد يرتكبها الموظف العام و حسب النص الذي يحكمها إلى أخطاء مهنية ذات طابع عام، و أخطاء مهنية ذات طابع خاص.

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

2- أوراك حورية، " دور السلطة التأديبية الرئاسية في تقدير الخطأ المهني "، مجلة أفاق علمية، مركز جامعة تلمسان، المجلد 11، العدد 04، جويلية 2019، ص 224، 225.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

### 1- الأخطاء المهنية ذات الطابع العام.

تتمثل الأخطاء المهنية ذات الطابع العام في الأخطاء التي حددتها المادة 177 من الأمر 03-06 السالف ذكره، حيث صنفت هذه المادة الأخطاء المهنية إلى أربعة درجات، ثم جاءت المواد 178 و 179 و 180 و 181 من نفس الأمر على ذكر و تعداد مجموعة من الأفعال و الأعمال التي تعتبر أخطاء مهنية و تصنف إلى درجات حسب جسامتها حيث نجد أن: <sup>1</sup>

#### - أخطاء الدرجة الأولى:

نصت عليها المادة 178 من الأمر 03-06 حيث تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الأولى، كل إخلال بالإنضباط العام الذي يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح.

#### - أخطاء الدرجة الثانية:

نصت عليها المادة 179 من الأمر 03-06 حيث تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثانية الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

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

- الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180 و 181.

#### - أخطاء الدرجة الثالثة:

نصت عليها المادة 180 من الأمر 03-06 حيث تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

- التحويل الغير القانوني للوثائق الإدارية .

<sup>1</sup> - المادة 177، 178، 179، من الأمر 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

- 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.

### -أخطاء الدرجة الرابعة:

نصت عليها المادة 181 من الأمر 03-06 حيث تعتبر على وجه الخصوص أخطاء مهنية من الدرجة الرابعة إذا قام الموظف بما يأتي:<sup>1</sup>

- الإستفادة من إمتيازات من أية طبيعة كانت، يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأدية خدمة في إطار ممارسة وظيفته.

- ارتكاب 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 تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و 44 من هذا الأمر.

<sup>1</sup> - المادة 180، 181، من الأمر 03-06، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

### 2- الأخطاء المهنية ذات الطابع الخاص.

تتمثل الأخطاء المهنية ذات الطابع الخاص في الأخطاء المهنية التي حددتها القوانين الأساسية الخاصة بكل قطاع، إذ نظرا لخصوصية بعض الأسلاك نصت القوانين المنظمة لها على أفعال تعتبر أخطاء مهنية تقتصر فقط على موظفي ذلك السلك أو القطاع، و يتم تحديدها في نظام الخدمة و النص عليها في القوانين الأساسية الخاصة بكل سلك و قطاع.<sup>1</sup>

### ثانيا: تنظيم سلطة التأديب.

إن الإعراف بحق تأديب الموظف العام المخل بواجباته الوظيفية، لا يعني أن كافة الأنظمة القانونية تمنح السلطة الرئاسية الإختصاص الأصيل في ذلك ، بل نجد أن السلطة الموقعة للعقاب في القانون المقارن تختلف من مشرع إلى آخر، و دراسة الأنظمة التأديبية يستدعي بالضرورة التطرق لجوانب هامة تتمثل في: إبراز هذه الأنظمة و ، وبيان العقوبات المقررة لها.

### أ- أنظمة التأديب.

يعرف العالم ثلاثة نظم تأديبية تتمثل في النظام التأديبي الرئاسي، و النظام التأديبي القضائي، و النظام التأديبي الشبه قضائي.

### 1- النظام التأديبي الرئاسي.

يقوم النظام التأديبي الرئاسي على أساس تجميع و حصر سلطة التأديب في يد السلطة الإدارية الرئاسية المختصة بصفة إنفرادية، و الرئيس الإداري هو وحده الذي يملك صلاحية تحديد الأفعال المخلة بالواجبات الوظيفية لمرؤوسيه،

<sup>1</sup> - رئيس مفتشية الوظيفة العمومية لولاية غليزان، " دليل النظام التأديبي للموظف العام "، المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، مفتشية الوظيفة العمومية لولاية غليزان، أبريل 2019، ص 8.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

و هو من له حق إختيار العقوبة المناسبة لذلك<sup>1</sup>، و يستند مؤيدو هذا النظام على عدة حجج نذكر منها: <sup>2</sup>

- أن السلطة الإدارية الرئاسية هي السلطة الوحيدة التي بإمكانها التكيف الحقيقي للخطأ التأديبي.

- إنتزاع سلطة التأديب من الرئيس الإداري يؤدي إلى فقدان هيئته في نظر مرؤوسيه، مما يؤدي إلى إنتشار الفوضى في الوظيفة.

- أن مسؤولية الرئيس الإداري في ضمان حسن العمل الإداري بانتظام و إطراد، تلزم إحتكاره لسلطة التأديب.

لكن ما يعاب على هذا النظام ، هو أن حصر و تركيز سلطة التأديب في يد السلطة الإدارية الرئاسية المختصة بصفة إنفرادية و مطلقة ، و دون توفير ضمانات للمرؤوس في مواجهة السلطة الرئاسية سوف يؤدي حتما إلى تعسف هذه الأخيرة في إستعمال سلطتها في مجال التأديب، و إزدياد فرص الإنحراف في إستعمال السلطة و غياب الحياد و الموضوعية.<sup>3</sup>

### 2- النظام التأديبي القضائي.

يقوم النظام التأديبي القضائي على نزع السلطة التأديبية من يد السلطة الإدارية الرئاسية بحيث تقتصر سلطتها على توجيه الإتهام، و إسناد سلطة التأديب إلى الجهات القضائية المحايدة التي تتمتع بالإستقلال التام عن النظام الإداري، و السلطات القضائية وحدها من تحدد المخالفة التأديبية و هي من تحدد العقوبة المناسبة و ذلك عن طريق إصدار أحكام قضائية<sup>4</sup>، و يستند مؤيدو هذا النظام على عدة حجج نذكر منها: <sup>5</sup>

<sup>1</sup> - كمال رحماوي، مرجع سابق، 134.

<sup>2</sup> - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 352.

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص 355.

<sup>4</sup> - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 136.

<sup>5</sup> - بدرية ناصر، مرجع سابق، ص 99.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

- أن النظام التأديبي القضائي يحقق أكبر حماية وضمانة من تعسف الإدارة في إستعمال حقها في مجال التأديب.

- أن النظام القضائي محصن ضد كل تعسف من قبل السلطات الإدارية الرئاسية في مواجهة مرؤوسيه، وضد كل الضغوط و التدخلات السياسية و الإدارية و النقابية و النزاعات النفسية لدى الرؤساء.

- أن النظام التأديبي القضائي يجنب الرؤساء الإداريين من التورط في المشاكل مع مرؤوسيه.

لكن ما يعاب على هذا النظام هو بعد القضاء على الواقع الإداري و عدم قدرته على الإلمام بخبايا الوظيفة العمومية ما يؤثر على نوعية الحكم الذي يصدره، إضافة إلى إتسام الإجراءات القضائية بالبطيء، بينما المسائل التأديبية تتطلب السرعة في الحسم، و منح القضاء سلطة التأديب سيؤدي إلى إنتزاع الهيئة من السلطة الإدارية الرئاسية مما يعني إمكانية الخروج عن إحترامها و عدم الإمتثال لأوامرها.<sup>1</sup>

### 3- النظام التأديبي شبه القضائي.

يقوم النظام التأديبي شبه القضائي على منح السلطة الإدارية الرئاسية سلطة تحديد المخالفة التأديبية، و لكن توقيع العقوبات يتطلب منها إستشارة جهة أخرى قد تكون لجنة أو مجلس تأديبي، مهمتها تقديم رأيها قبل إصدار القرار ولإدارة الحرية المطلقة بالأخذ بهذا الرأي أو عدم الأخذ به<sup>2</sup>، كما قد ينشأ المشرع هذه الهيئة على أن تصدر رأيا ملزما للإدارة<sup>3</sup>، و هذا النظام يقوم على تحقيق التوازن بين فاعلية السلطة الرئاسية من جهة، و توفير الضمانات الكافية للمرؤوسين في مواجهة سلطة التأديب من جهة أخرى.

<sup>1</sup> - بدرية ناصر، مرجع سابق، ص 99.

<sup>2</sup> - تو عبد الواحد، مرجع سابق، ص 26.

<sup>3</sup> - إغيث حليم، مرجع سابق، ص 45.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

وقد اعتنق المشرع الجزائري في مجال تحديد السلطة التأديبية المختصة في نطاق الوظيفة العمومية النظام الشبه قضائي، حيث تمارس السلطة الإدارية الرئاسية المختصة سلطة التأديب بصورة إنفرادية فيما يتعلق بتطبيق العقوبات من الدرجة (الأولى والثانية)، في حين تستشير وتأخذ برأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي فيما يتعلق بتطبيق العقوبات من الدرجة (الثالثة والرابعة)<sup>1</sup>، وهذا طبقا لما جاء في نص المادة 165 من الأمر 03-06 التي تنص على " تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني، وتتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمعة كمجلس تأديبي، والتي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها. "

### ب- تصنيف العقوبات التأديبية.

صنفت المادة 163 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى أربعة درجات هي:<sup>2</sup>

#### 1- عقوبات الدرجة الأولى :

و تتمثل في التنبيه، و الإنذار الكتابي، و التوبيخ.

#### 2- عقوبات الدرجة الثانية :

و تتمثل في توقيف الموظف عن العمل من يوم (1) واحد إلى ثلاثة (3) أيام، و شطب الموظف من قائمة التأهيل.

<sup>1</sup>- إغيث حليم، مرجع سابق، ص 46.

<sup>2</sup>- المادة 163، 165، من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.



## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

### 3- عقوبات الدرجة الثالثة :

و تتمثل في توقيف الموظف عن العمل من أربعة (4) إلى (8) أيام، و تنزيل الموظف من درجة إلى درجتين، و النقل الإجباري للموظف.

### 4- عقوبات الدرجة الرابعة :

و تتمثل في تنزيل الموظف إلى الرتبة السفلي مباشرة، و التسريح.

### الفرع الثاني: السلطة الرئاسية المختصة بالتأديب و حدودها.

إن أساس سلطة التأديب هو فكرة السلطة الرئاسية، إذ أن الرؤساء الإداريين يقع على عاتقهم مسؤولية ضمان حسن سير و إستمرارية النشاط الإداري بكفاءة و فعالية، و من أجل تحقيق ذلك كان لابد أن يحوز الرؤساء الإداريون سلطة الجزاء و العقاب التي يمارسونها على الموظفين المرؤوسين في حالة إخلالهم بالتزاماتهم و واجباتهم الوظيفية، و عليه من هي السلطة التي لها صلاحية ممارسة سلطة التأديب و حق تسليط الجزاء التأديبي على الموظف المذنب؟، و إلى أي مدى تصل حريتها في ممارسة هذه السلطة؟.

### أولاً: تحديد السلطة الرئاسية المختصة بالتأديب.

تعتبر مسألة تحديد السلطة المختصة بالتأديب أمر مهم جداً، ذلك أنها هي المنوط بها ممارسة جل مظاهر وإمتهيازات السلطة الرئاسية في مجال التأديب، و بالرجوع إلى نص المادة 162 من الأمر 03-06 السالف ذكره، نجدها تنص على أن " تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين".<sup>1</sup>، إذن فالسلطة المؤهلة أو السلطة المختصة بممارسة سلطة التأديب و توقيع الجزاء أينما وردت في هذا القانون، هي دوما السلطة الرئاسية و المتمثلة في :

- الوزير فيما يخص مستخدمي الإدارة المركزية.

- الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية.

<sup>1</sup> - المادة 162، من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

- رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي البلدية.
- المدراء العامون للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدمي المؤسسة.

فالتأديب هو من إختصاص السلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين، أي من إختصاص السلطة الرئاسية حيث تمارس مظاهر هذه الأخيرة من قبل الرئيس الإداري أينما وجد على مستوى درجات السلم الإداري في تسليط الجزاء التأديبي على الموظف المذنب.

### ثانيا: حدود السلطة الرئاسية في ممارسة سلطة التأديب.

تعتبر سلطة التأديب من الإختصاصات الأصلية التي تمارسها السلطة الرئاسية التي لها صلاحيات التعيين، و هذه الأخيرة تتمتع بسلطة تقديرية في ممارستها لسلطة التأديب، و لكنها في نفس الوقت مقيدة، إذ أن توسع أو تقلص هذه السلطة يعود مرده إلى عامل أساسي و هو تنظيم القانون لشروط و ضوابط و الضمانات القانونية المتعلقة بسلطة التأديب التي تلعب دورا كبيرا في تقييد أيدي الرؤساء الإداريين و توفير الحماية للموظفين المرؤوسين من التعسف و إنحراف السلطة الرئاسية في إستعمال سلطتها.

و تتجلى مظاهر تمتع السلطة الإدارية الرئاسية بسلطة تقديرية واسعة في مجال ممارسة سلطة توقيع الجزاء على الموظفين المرؤوسين في مجال إضفاء طابع الخطأ إلى الأفعال المرتكبة من طرف الموظف المرؤوس و تأثيم سلوكه، ذلك مرده إلى عدم وجود تحديد ثابت للأخطاء التأديبية على سبيل الحصر، و هو نفس الحال بالنسبة بالنسبة للجرائم الجنائية<sup>1</sup>. و المشرع الجزائري عند تدخله للنص على المخالفات و الأخطاء المهنية فإنه يستعمل عبارات عامة غير محددة مثلما جاء في نص المادة 160 من الأمر 06-03 التي تنص على " يشكل كل تخل عن الواجبات أو مساس بالانضباط و كل خطأ أو مخالفة من

<sup>1</sup> - كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 18.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنياً، و يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية...<sup>1</sup>، و الأفعال و التصرفات التي جاء تعدادها و ذكرها في المواد 178 و 179 و 180 و 181 من نفس الأمر و التي تعتبر أخطاء مهنية فإن هذا التعداد جاء على سبيل المثال و ليس الحصر، إذ لا وجود لتحديد شامل جامع مانع للأخطاء و المخالفات التأديبية إذ هي غير قابلة للتحديد والحصر، لأن التقنين يؤدي إلى عرقلة نشاط الإدارة، و لذلك يكتفي المشرع بذكر بعض المخالفات على سبيل التمثيل لا الحصر، و يترك للسلطة الرئاسية تكييف أي تصرف من الموظف استناداً إلى واجباته.

و قد يرتكب الموظف المرؤوس نفس المخالفة مرتين ففي هذه الحالة هل يعاقب مرتين أم مرة واحدة؟، القاعدة العامة أنه إذا وقع جزاء تأديبي على الموظف المرؤوس نتيجة ارتكابه لفعل يعاقب عليه تأديبياً، فلا وجه بعد ذلك لتكرار الجزاء التأديبي على ذلك الفعل الثاني المرتكب من طرفه مادام هو بعينه الذي جزى عنه من قبل بعقوبة تأديبية، و أصبحت هذه القاعدة من المبادئ التي تلتزم السلطة الرئاسية المختصة بالتأديب بإتباعها حتى في حال غياب النص عنها صراحة وهذا لإتفاقها و مبادئ العدالة، و لكن للسلطة الرئاسية سلطات واسعة في إتخاذ تدابير تعتبر إدارية إلى جانب الجزاء التأديبي الموقع على الموظف المرؤوس ففي هذه الحالة لا يجوز التمسك بتلك القاعدة، كأن تقوم السلطة الرئاسية المختصة بنقل الموظف بعد معاقبته بعقوبة التخفيض في رتبته.<sup>2</sup>

و السلطة الرئاسية وإن كانت حرة إلا أن حريتها في ممارستها لسلطتها التقديرية ليست مطلقة، و ذلك بفضل القيود و الضمانات القانونية المقررة لحماية الموظف المرؤوس من تعسف السلطة الإدارية الرئاسية في إستعمال سلطتها في مجال التأديب، إضافة إلى الرقابة القضائية، فنجد أن السلطات الرئاسية الإدارية

<sup>1</sup> - المادة 160، من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

<sup>2</sup> - كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 148.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

في النظام الجزائري و إن كانت لها صلاحيات توقيع و إتخاذ الإجراءات التأديبية، إلا أن حريتها في ذلك و سعة سلطتها تحد منها الضمانات و القيود التي وضعها القانون و التي تقلص من سلطاتها، و من بين هذه القيود و الضمانات نجد :

### أ- مبدأ شرعية العقاب و مبدأ الملائمة.

إن نظام العقاب التأديبي يسوده مبدأ الشرعية العقاب و الذي يقضي ب"لا عقوبة تأديبية بدون نص"، و هذا مبدأ يهدف إلى تحقيق العدالة في المجتمع الإداري، حيث يكون المرؤوس على علم و دراية بما ينتظره من جزاء في حال تقصيره في أداء واجباته، أو إرتكبه سلوكيات لا تتناسب و سمعة الوظيفة، و بالتالي لا يمكن ولا يجوز للسلطة الرئاسية أن تسلط على المرؤوسين عقوبات تأديبية لم ينص عليها القانون<sup>1</sup>، و للسلطة الرئاسية سلطة تقديرية واسعة في تحديد و إختيار العقوبة الملائمة و المناسبة للمخالفة التأديبية وفقا للظروف المحيطة بارتكابها. و لكن إلى أي مدى تصل سلطتها في ذلك .؟

جاءت الإجابة على هذا التساؤل في نص المادة 161 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية التي تنص على " يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ، و الظروف التي ارتكب فيها، و مسؤولية الموظف المعني، و النتائج المترتبة على سير المصلحة و كذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام"<sup>2</sup>، فهذا النص يقيد حرية السلطة الرئاسية عند إختيار العقوبة، فلا يجوز لها أن تقدر العقوبة دون الأخذ بعين الإعتبار العوامل المحددة في المادة السالفة، إذ عليها أن تراعي قبل إختيار العقوبة جسامة المخالفة و الظروف التي إرتكبت فيها، و مدى مسؤولية الموظف المرؤوس فيها، و النتائج المترتبة على

<sup>1</sup> - بدرية ناصر، مرجع سابق، ص 113.

<sup>2</sup> - المادة 160، من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

سير المصلحة و كذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام.<sup>1</sup>

### ب- مبدأ تقادم المخالفة.

إذا ارتكب الموظف مخالفة و مرت عليها مدة زمنية معينة فإن السلطة الرئاسية تفقد حقها في تحريك الدعوى التأديبية بمرور تلك الفترة زمنية معينة، لأن ذلك من شأنه أن يجعل الأدلة التي بحوزتهما غير صالحة لمتابعة الموظف، كما أن تماطلها في تحريك الدعوى التأديبية لمدة زمنية معقولة، يدل على تنازلها عن حقها في المتابعة<sup>2</sup>، و بالرجوع إلى الأمر 06-03 يلاحظ أن المشرع الجزائري قد نص في المادة 166 منه على تقادم الدعوى التأديبية، حيث جاء النص فيها على " يجب أن يخطر المجلس التأديبي، بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، في أجل لا يتعدى خمسة و أربعين يوماً (45) يوماً ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ، و يسقط الخطأ المنسوب إلى الموظف بانقضاء هذا الأجل".<sup>3</sup>، ما يعني أن الدعوى التأديبية تسقط بمرور خمسة و أربعين يوماً ويكون بذلك المشرع الجزائري قد تبني مبدأ تقادم الدعوى التأديبية، وهو مبدأ يقيد أيدي السلطات الرئاسية في تحريك الدعوى التأديبية في أي وقت شاءت من جهة و من جهة أخرى يعطي للمرؤوسين ضماناً فعالة في مجال التأديب.

### ج- مبدأ تسبب القرارات التأديبية.

فرض المشرع الجزائري على السلطة الرئاسية تسبب جميع قراراتها التأديبية مهما كانت درجة العقوبة المراد تسليطها على الموظف المرؤوس، و إلا أصبح القرار التأديبي عرضة للإلغاء، و هو ما جاء في نص المادة 165 من الأمر 06-03 التي تنص على " تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار

<sup>1</sup> - كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 148.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 148.

<sup>3</sup> - المادة 161، 166، من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني. و تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة بقرار مبرر...."، و جاء في نص المادة 166 من نفس الأمر " يجب أن يخطر المجلس التأديبي، بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحيات التعيين،... "، و جاء في فقرة الثانية من نص المادة 170 من الأمر 03-06 " يجب أن تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة."<sup>1</sup>

فتسبب القرار هو من الأسس التي يتركز عليها القضاء الإداري أثناء مراقبة القرارات التأديبية، فبواسطة التسبب تفصح السلطة الإدارية الرئاسية عن الأسباب التي دفعتها إلى إصدار القرار التأديبي، فعليها أن توضح السبب، و هذا واجب عليها، و كذلك بالنسبة لقرارات المجلس التأديبي ينبغي أن تكون مسببة، و هذا المبدأ يعتبر من أهم الضمانات التي يحظى بها الموظف المرؤوس في مواجهة السلطة الرئاسية الإدارية.<sup>2</sup>

### د- إخطار الموظف بما هو منسوب إليه من مخالفات.

يعتبر هذا المبدأ من المبادئ القانونية العامة في القانون التأديبي، حيث نص المشرع الجزائري في المادة 167 من الأمر 03-16 على أنه " يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه، و أن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية."<sup>3</sup>، إذن و من خلال هذه المادة فإنه يتعين على السلطة الرئاسية إخطار الموظف العام بما ينسب إليه من مخالفات مهما كانت درجة العقوبة المراد تسليطها، حيث لابد من إحاطته علما بالتهم الموجهة إليه، و أن تترك له مدة معينة ليعد دفاعه، و يعتبر هذا المبدأ من القيود التي تحد سلطة

<sup>1</sup> - المادة 165، 166، 170، من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

<sup>2</sup> - بدرية ناصر، مرجع سابق، ص 117.

<sup>3</sup> - المادة 167، من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

الرئيس الإداري في ممارسة السلطات المخولة له في مجال التأديب إذ لا يجوز له أن يفاجأ المرؤوس لأول مرة بالتهم الموجهة له في الجلسة التأديبية، وفي حال إخلال الرئيس الإداري بهذا المبدأ إعتبر قرار التأديب مخالفا للقانون ما يجعله عرضة للإلغاء.<sup>1</sup>

### هـ- حق الدفاع.

يعتبر حق الدفاع من المبادئ القانونية العامة التي تراعى أثناء إمتثال الموظف أمام اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي، حيث تنص المادة 169 من الأمر 03-06 على " يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يستحضر شهودا، ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه."، فبعد إطلاع المرؤوس على ملفه التأديبي تمنح له مهلة قانونية لتحضير دفاعه سواء بنفسه أو عن طريق ممثل بحيث يمكنه من تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية وله أن يستحضر شهودا. كما يحق له بالإضافة إلى ذلك الاستعانة بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه، و هذا المبدأ يعتبر من أهم الضمانات التي يحظى بها الموظف المرؤوس في مواجهة السلطة الرئاسية الإدارية و تعسفها.<sup>2</sup>

### و- التظلم الإداري و الطعن القضائي.

بعد مواجهة الموظف المذنب بما هو منسوب إليه من مخالفات تأديبية و تمكينه من الدفاع عن نفسه أمام المجلس التأديبي، تتخذ السلطة المختصة قرار التأديب، و قد خول المشرع للموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة الحق في تقديم تظلم إداري أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ التبليغ طبقا لما جاء في نص المادة 175

<sup>1</sup> - خليلي محمود، إجراءات تأديب الموظف العام و الرقابة عليها، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق و الحريات، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أحمد دراية -أدرار-، 2016/2017، ص 15.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 19.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

من الأمر 06-103<sup>1</sup>، أو قيام الموظف باللجوء إلى القضاء للمطالبة بالإلغاء أو التعويض، إذ يعتبر القضاء أكبر ضمانة فعالة لحماية المرؤوس من إمكانية إنحراف و تعسف السلطات الإدارية الرئاسية في حقه، بحيث يمكن لكل موظف كان عرضة لقرار تأديبي غير منصف بحقه اللجوء إلى القضاء.<sup>2</sup>

و يجدر الإشارة إلى نص المادة 176 من الأمر 06-03 التي تقضي على إمكانية الموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الأولى أو الثانية أن يطلب إعادة الإعتبار من السلطة التي لها صلاحية التعيين، بعد سنة من تاريخ إتخاذ قرار العقوبة، و في حالة عدم تعرض الموظف لعقوبة جديدة تكون إعادة الإعتبار بقوة القانون ، بعد مرور سنتين من تاريخ إتخاذ قرار العقوبة، و في حالة إعادة الإعتبار يحى كل أثر للعقوبة من ملف المعني.<sup>3</sup>

و يفهم من هذا أن السلطات الرئاسية الإدارية في النظام الجزائري و إن كانت لها صلاحيات توقيع و إتخاذ الإجراءات التأديبية، إلا أن حريتها في ذلك و سعة سلطتها تتدرج حسب خطورة و أهمية العقوبة المراد توقيعها، فهي تنفرد بتوقيع العقوبات التأديبية ذات مستوى معين من الخطورة، إذ تحتكر سلطة التأديب بصورة إنفرادية على مستوى العقوبات التأديبية ذات الدرجة الأولى و الثانية، حيث أطلق المشرع يد السلطة الرئاسية في تسليط هذا النوع من العقوبات التأديبية، شريطة تسبب قرارها التأديبي، دون أن يلزمها بإستشارة أية هيئة، أو التقيد برأي أي جهة معينة، و يرجع السبب في ذلك إلى قلة أهمية هذه العقوبات<sup>4</sup>، حيث أن القيدتين الوحيدتين اللذين قيدت بهما السلطة الرئاسية في توقيع هذا النوع من العقوبات هما تسبب القرار التأديبي، و توقيع العقوبة بعد

<sup>1</sup> - المادة 169، 175، من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

<sup>2</sup> - فرحات كهيبة، مالك سامية، المسؤولية التأديبية في قانون الوظيفة العمومية الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون التنمية الاجتماعية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو، 2017/09/30، ص 92.

<sup>3</sup> - المادة 176، من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

<sup>4</sup> - خليلي محمود، مرجع سابق، ص 12.



## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

حصولها على توضيحات كتابية من المعني، أي منح الموظف المتهم حق الإستماع إليه، و هو ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 165 من الأمر 03-06 السالف ذكره.<sup>1</sup>

بينما توقيع العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة من طرف السلطة الرئاسية، يكون بعد إستشارة و أخذ رأي المجلس التأديبي الملزم، طبقا لما جاء في الفقرة الثانية من المادة 165 من الأمر 03-06، إذ نظرا لخطورة هذا النوع من العقوبات، و ما ترتبه من أثار و أضرار مادية و أدبية على الموظف و على أفراد أسرته، أحاطها المشرع بقدر كبير من الضمانات، فلم يجعل للسلطة الرئاسية الحق في اتخاذها بإرادتها المنفردة، و لم يسمح بإتخاذها إلا بتوفر شروط معينة و محددة، و يكون بذلك المشرع قد قيد سلطة الرئيس الإداري في هذا المجال بشكل كبير، بالإضافة إلى تزايد إهتمام القضاء الإداري بها و ذلك بفرضه الرقابة الصارمة على الشروط الشكلية و الموضوعية الواجب توافرها لتوقيع عقوبات الدرجة الرابعة.<sup>2</sup>

و عليه فإن سلطات السلطة الرئاسية في مجال التأديب ضيقة جدا مقارنة بسابقاتها، وذلك مرده إلى القدر الكبير من الضمانات التي فرضها القانون قبل توقيع العقوبات و بالأخص العقوبات التي تكون من الدرجة الثالثة و الرابعة و بالتحديد عقوبة العزل لما ترتبه من أضرار مادية و معنوية جسيمة يمكن أن تلحق ليس فقط بالموظفين المرؤوسين و إنما بمن يعينونهم أيضا.

### المطلب الثاني: سلطة إنهاء الخدمة.

يرتبط الموظف بالإدارة عن طريق علاقة قانونية تنظيمية، و هذه العلاقة تبنى عليها حقوق و واجبات من جانب الطرفين تم النص عليها في قانون الأساسي للوظيفة العمومية، و هذه العلاقة القائمة بين الموظف المرؤوس و

<sup>1</sup> - المادة 165، من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

<sup>2</sup> - خليلي محمود، مرجع سابق، ص 13.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

السلطة الإدارية الرئاسية لن تدوم إلى الأبد، فالمرؤوس بعد تعيينه في وظيفة ما فإنه لن يبقى في منصبه ذلك إلى الأبد، فقد تحدثت أسباب و وقائع مادية في حياته تؤدي إلى قطع علاقته بتلك الوظيفة و من ثم قطع علاقته بالسلطة الرئاسية التي يتبع لها، ما يفقده صفة الموظف العام، و أسباب قطع العلاقة تلك تتعدد و تختلف، فقد نص المشرع الجزائري على أسباب إنهاء الخدمة في المادة 216 من الأمر 03-06 التي تنص على " ينتج إنهاء الخدمة التام الذي يؤدي إلى فقدان صفة الموظف عن:

- فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها،

- فقدان الحقوق المدنية،

- الاستقالة المقبولة بصفة قانونية،

- العزل،

- التسريح،

- الإحالة على التقاعد،

- الوفاة.<sup>1</sup>

وحسب هذه المادة فإن إنهاء الخدمة قد يكون بقوة القانون، كما هو الحال في فقدان الحقوق المدنية و الجنسية، كما قد يكون طبيعياً، كما هو الحال في الوفاة، و قد يكون بإرادة من السلطة الرئاسية لأسباب ترها تستدعي قطع علاقته بمرؤوسها، سواء كانت تلك الأسباب مفتعلة بفعل المرؤوس، كتوقيع عقوبة العزل أو إحالته على التقاعد، أو لا دخل لإرادة المرؤوس في ذلك كما هو الحال في الفصل لعدم الكفاءة المهنية أو عدم اللياقة البدنية أو لأسباب إقتصادية، أو قد يتوقف إنهاء تلك العلاقة الرئاسية على موافقة الرئيس الإداري و إن كان الإنهاء هنا بإرادة المرؤوس كما هو حال بالنسبة للإستقالة (الفرع الأول)، و يتوجب

<sup>1</sup> - المادة 216، من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

تحديد السلطة التي لها صلاحية إنهاء الخدمة و حدودها في هذا المجال. (الفرع الثاني)

### الفرع الأول: نظام نهاية الخدمة (الفصل الإداري).

من أبرز مظاهر السلطة الرئاسية للرئيس على الشخص المرؤوس نجد سلطة إنهاء الخدمة، أو ما يسمى بالفصل الإداري، و الذي إصطلح عليه المشرع الجزائري مصطلح " التسريح "، و الذي يكون وفقا لما تقتضيه المصلحة العامة و ضروريات حسن سير المرفق العام، ويكون الفصل الإداري إما لأسباب تأديبية أو غير تأديبية.

### أولاً: الفصل الإداري بغير الطريق التأديبي.

تمتلك السلطة الإدارية الرئاسية المختصة سلطة إنهاء خدمة مرؤوسيهما حتى و لو لم يرتكبوا أخطاء تأديبية كلما إستدعت المصلحة الوظيفية ذلك، و هذا بإعتبارها المسؤولة عن حسن سير المؤسسات و المرافق العامة بشكل منتظم، و ذلك في الحالات التالية :

### أ- الفصل الإداري بسبب عدم الكفاية المهنية:

يعتبر الفصل الإداري بسبب عدم الكفاية المهنية أحد طرق قطع العلاقة الوظيفية بين السلطة الرئاسية و المرؤوس، وقد أشارت المادة 85 من الأمر 03-06 في فقرتها الأخيرة إلى هذا السبب، حيث يتحقق إما قبل ترسيم الموظف المرؤوس أو بعد ترسيمه، إذ يجوز للسلطة الرئاسية المختصة دون إشعار مسبق أو تعويض أن تسرح المتريص الذي فشل و أثبت عجزه و عدم كفاءته و تأقلمه في منصبه الوظيفي<sup>1</sup>، و يجوز للسلطة الرئاسية المختصة أن تمارس سلطة الفصل بغير الطريق التأديبي على الموظفين المرسمين بعد اجتيازهم الفترة التدريبية بنجاح إذا ما ثبت لها و تيقنت بعد سنوات أدائهم لمهامهم من عدم صلاحيتهم وكفايتهم المهنية، و الموظف المرؤوس الذي تثبت عدم صلاحيته و

<sup>1</sup> - المادة 85 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

كفاءته المهنية بالرغم من أنه لم يرتكب خطأ تأديبياً إلا أنه ينبغي عند إتخاذ قرار الفصل مراعاة الإجراءات التأديبية المتبعة في ميدان التأديب بالإضافة إلى إستشارة اللجنة المتساوية الأعضاء<sup>1</sup>، وهو ما نصت عليه المادة 01 من المرسوم 66-144 المتعلق بفصل الموظفين لعدم الكفاءة المهنية، إذ تنص على " تقرر عدم الكفاءة المهنية للموظف بموجب قرار تتخذه السلطة التي لها حق التعيين بعد إستشارة اللجنة المتساوية الأعضاء و بعد مراعاة الكيفيات المقررة بموجب الإجراءات التأديبية."

### ب-الفصل لعدم اللياقة الصحية و البدنية:

يعتبر عدم توفر اللياقة الصحية و البدنية من أسباب قطع علاقة المرؤوس بالسلطة الرئاسية، إذ بالرجوع إلى شروط التوظيف، فإنه حتى يكون الشخص أهلاً لتقلد الوظائف العمومية لابد أن تتوفر فيه القدرة البدنية و الذهنية، إذ يشترط القانون ذلك، حيث تنص المادة 75 من الأمر 06-03 في فقرتها السادسة على "... أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية و الذهنية و كذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد الالتحاق بها."<sup>2</sup>، و عندما يثبت للسلطة الإدارية الرئاسية المختصة أن الموظف غير كفء لشغل المنصب والبقاء فيه نظراً لعدم صلاحيته من الناحية الصحية سواء البدنية أو عقلية يجوز لها تسريحه بالرغم من أن عدم اللياقة الصحية ليست بخطأ تأديبي.

و ما يمكن قوله في هذا المجال هو أن عدم اللياقة الصحية فرضية نادرة، و الموظف إذا أصيب بمرض لا يستطيع معه القيام بأعباء وظيفته على أكمل وجه، فإنه لا يمكن للسلطة الرئاسية فصله مباشرة عن وظيفته، و إنما ينبغي أن يدخل أولاً في إجازة مرضية ، فإذا لم يستطع العودة إلى الوظيفة بعد انتهاء مدة الإجازة، يحال على الإستيداع إما بقوة القانون أو بناء على طلبه، أو يحال على التقاعد متى إستوفي شروط ذلك، غير أنه إذا أُحيل على الإستيداع و لم يستطع

<sup>1</sup> - عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 374.

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

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

العودة إلى الوظيفة فإنه يتم فصله ، و لا يجوز فصل الموظف المجاز مرضيا، إلا بعد إنقضاء المدة الكاملة للإجازة المرضية، كما لا يجوز فصل الموظفة الحامل.<sup>1</sup>

### ج-الفصل الإداري بسبب إلغاء الوظيفة:

يعتبر الفصل الإداري بسبب إلغاء الوظيفة أحد طرق قطع العلاقة الوظيفية بين الموظف المرؤوس و السلطة الرئاسية، إذ تقوم هذه الأخيرة إستنادا لتحقيق المصلحة العامة و إقتضاء ضرورة الحال أن تقوم بإلغاء الوظيفة العمومية التي لم يعد لها مبرر، وعلى هذا الأساس يمكن للسلطة الإدارية المختصة متى إقتضت المصلحة العامة أن تقطع العلاقة الوظيفية مع الموظف بتسريحه إداريا عن طريق إلغاء الوظيفة التي كان يشغلها ، وهذا الإجراء مقرر على سبيل الإستثناء، فلا يجوز إستعماله لمبررات وأهداف شخصية، كأن تقوم السلطة الإدارية الرئاسية بتسريح عدد من الموظفين بناء على إلغاء وظائفهم ثم تعيد تعيين آخرين مكانهم، فقرار التسريح في هذه الحالة يكون مشوبا بعيب الإنحراف بالسلطة، وبالتالي عرضة للإلغاء عن طريق القضاء.<sup>2</sup>

### د-الإحالة على التقاعد:

يجوز للموظف الحق في طلب الإحالة على التقاعد متى أمضى مدة محددة من الخدمة، فهو حق من حقوق الموظف، و هو كذلك سبب من أسباب إنهاء العلاقة الوظيفية بالطرق العادية الغير التأديبية بين الموظف المرؤوس و السلطة الإدارية الرئاسية، فالقانون يمنح الموظف التقاعد شريطة إستيفاء لشرتين هما السن و مدة التأمين، و بالنسبة لسن التقاعد فهو محدد بستين

<sup>1</sup> - راجي سهام، مرجع سابق، ص42.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص42.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

(60) سنة بالنسبة للرجل، وخمسة وخمسون (55) سنة بالنسبة للمرأة و خدمة لا تقل عن خمسة عشر (15) سنة.<sup>1</sup>

و هناك التقاعد النسبي الذي يكون بناء على طلب الموظف الذي إستوفي شرط السن المحدد بخمسين (50) سنة، بالإضافة إلى توفر عشرين (20) سنة من الخدمة 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.<sup>2</sup>

وهناك التقاعد دون شرط السن، و هذا في حالة إستفاء الموظف إثنين و ثلاثين (32) سنة خدمة، ويترك تحديد قائمة مناصب العمل والأعمار المناسبة لها، وكذا الفترة الدنيا الواجب قضاءها في المناصب للتنظيم.<sup>3</sup>

### هـ-الإستقالة:

يجوز للموظف المرؤوس إنهاء علاقته بالسلطة الإدارية الرئاسية عن طريق تقديم طلب إستقالته، فالإستقالة حق معترف به للموظف، وكذلك هي سبب من أسباب إنهاء العلاقة الوظيفية، و تمارس الإستقالة ضمن الشروط المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية و المتمثلة في:<sup>4</sup>

- أن تتم الإستقالة بطلب مكتوب من الموظف المرؤوس يعلن فيه بإرادته الصريحة رغبته في قطع العلاقة التي تربطه بالإدارة بصفة نهائية.

- أن يتم إرسال طلب الإستقالة إلى السلطة المخولة قانونا.

<sup>1</sup> - المادة 2، 5، 7، من القانون رقم 16-15 المؤرخ في 2016/12/31، يعدل و يتم القانون رقم 83-12 المؤرخ في 2016/12/31 المتعلق بالتقاعد، ج ر العدد 78، الصادرة بتاريخ 2016/12/31.

<sup>2</sup> - عموش محمد عادل، عموش مالك، أحكام التقاعد في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص إدارة و مالية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أكلي محند أولحاج-البويرة-، 2016/2015، ص 12.

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص 13.

<sup>4</sup> - سهام معاشو، نعيمة بن جمعية، حق الإستقالة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق جامعة الجبالي بونعامة-خميس مليانة-، 2018/2019، ص 28.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

- الإلتزام الموظف المرؤوس بأداء مهامه إلى غاية صدور قرار قبول إستقالته من السلطة الإدارية المختصة.

### و- فقدان الموظف لجنسيته أو تجريده منها:

يعتبر فقدان الموظف المرؤوس لجنسيته أو تجريده منها من الأسباب التي تؤدي إلى قطع علاقته بالسلطة الإدارية الرئاسية، و لقد حدد القانون حالات فقدان الجنسية الجزائرية و حالات التجريد منها، حيث نصت المادة 18 (معدلة) من قانون الجنسية الجزائرية على الحالات التي يفقد فيها الموظف المرؤوس جنسيته الجزائرية وتنتهي علاقته بالسلطة الإدارية الرئاسية، و تتمثل في :<sup>1</sup>

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

- حالة الجزائري ولو كان قاصرا الذي له جنسية أجنبية أصلية وأذن له بموجب مرسوم بالتخلي عن الجنسية الجزائرية.

- حالة المرأة الجزائرية المتزوجة بأجنبي وتكتسب جنسية زوجها وأذن لها بموجب مرسوم التخلي عن الجنسية الجزائرية.

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

و قد نصت المادة 22 (معدلة) من قانون الجنسية الجزائرية على الحالات التي يجرد فيها الموظف المرؤوس من جنسيته الجزائرية وتنتهي علاقته بالسلطة الإدارية الرئاسية، و تتمثل في :<sup>2</sup>

<sup>1</sup>- المادة 18، من الأمر رقم 70-86 المؤرخ في 15/12/1970، المعدل و المتمم بالأمر رقم 05-01 المؤرخ في 27/02/2005 المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، المعدل و المتمم، ج ر العدد 15، الصادرة بتاريخ 27/02/2005.

<sup>2</sup>- المادة 22(معدلة)، من الأمر رقم 70-86 المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، المعدل و المتمم.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

- إذا صدر ضد الموظف المرؤوس حكم من أجل فعل يعد جنائية أو جنحة تمس المصالح الحيوية للدولة الجزائرية.

- إذا صدر ضد الموظف المرؤوس حكم في الجزائر أو في الخارج يقضي بعقوبة لأكثر من خمس (05) سنوات سجنا من أجل جنائية.

- إذا قام الموظف المرؤوس لفائدة جهة أجنبية بأعمال تتنافى مع صفته كجزائري، و تضر بمصالح الدولة الجزائرية.

### ز- فقدان الحقوق المدنية:

يعتبر شرط التمتع بالحقوق المدنية من الشروط التي وردت في أحكام المادة 75 من الأمر 03-06 في فقرتها الثانية، و الحقوق المدنية هي مجموع الحقوق التي منحت بموجب القانون من قبل الدولة لجميع المواطنين، و عدم التمتع بالحقوق المدنية يعود مرده إلى العقوبات التكميلية المنصوص عليها في أحكام قانون العقوبات في نص المادة 9 (معدلة) في فقرتها الثانية، نتيجة صدور حكم قضائي في حق الموظف المرؤوس نتيجة ارتكابه لجنحة أو جنائية ثبتت إدانته فيها<sup>1</sup>، و فقدان الموظف المرؤوس لحقوق المدنية يعتبر سبب من أسباب إنهاء علاقته الوظيفية بالسلطة الإدارية الرئاسية.

### ح- الوفاة :

تعتبر الوفاة من الحالات التي ينتج عنها فقدان صفة الموظف، وبالتالي الإنهاء التام للعلاقة الوظيفية بين السلطة الإدارية الرئاسية و الموظف المرؤوس، و الوفاة قد تكون طبيعية، ليست لها علاقة بالوظيفة، و بالتالي لا يترتب على الإدارة أي التزام إزاء ذوي الحقوق، و قد تكون الوفاة ناتجة عن حادث في الوظيفة و هنا يترتب على الإدارة دفع تعويض لذوي الحقوق.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - مقدم سعيد، مرجع سابق، ص 197، 198.

<sup>2</sup> - زيقط محمد، نهاية الحياة الوظيفية في مجال الوظيفة العمومية، مذكرة مكملة من متطلبات لنيل الشهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر -بسكرة-، 2015/2016، ص 48.



## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

### ثانياً: الفصل الإداري بالطريق التأديبي.

في إطار توقيع العقوبات الأكثر خطورة و جسامة قد تقوم السلطات الإدارية الرئاسية بإنهاء خدمة الموظف، و إنهاء الخدمة قد يكون عقوبة توقع على المرؤوس المذنب نتيجة ارتكابه لجريمة أو خطأ تأديبي جسيم إستوجب توقيع عقوبة العزل ضده.

#### أ-العزل بقرار من المجلس التأديبي:

تصنف العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة من طرف الموظفين المرؤوسين إلى 04 درجات، طبقاً لما جاء في نص المادة 163 من الأمر 03-06<sup>1</sup>، و العزل يعتبر أشد العقوبات التأديبية جسامة التي يمكن تسليطها على الموظف المرؤوس، و المقصود بالعزل هنا هو إنهاء الخدمة أو الإخراج النهائي من الخدمة لسبب تأديبي. ما يعني أن المرؤوس قد ارتكب جريمة أو خطأ تأديبياً جسيماً إستوجب توقيع عقوبة العزل ضده<sup>2</sup>، و تعتبر من أشد أنواع العقوبات جسامة، إذ أنها تؤدي إلى حرمان الموظف من وظيفته بصورة نهائية، و لما ترتبه من أثار و أضرار مادية و نفسية على الموظف و على أفراد أسرته أحاطها المشرع بقدر كبير من الضمانات، فلم يجعل للسلطة الرئاسية الحق في إتخاذها بإرادتها المنفردة بل يتوجب عليها الإلتزام بأخذ الرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعمة كمجلس تأديبي، و لم يسمح بتوقيع هذه العقوبة إلا بتوفر شروط معينة و محددة. كإخطار المرؤوس و إعلامه بالتهم الموجهة إليه، و منحه مهلة قانونية لتحضير دفاعه، لتمكينه من الدفاع عن نفسه أو الإستعانة بمدافع آخر، و كذلك تمكينه من الإطلاع على

<sup>1</sup> - المادة 163 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

<sup>2</sup> - عطيت الله حافظ، النظام التأديبي في ظل الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف-المسيلة-، 2016/2015، ص 71.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

ملفه التأديبي و غيرها من الإجراءات الأخرى الواجب استيفاءها قبل النطق بتوقيع هذه العقوبة.<sup>1</sup>

### ب-العزل بسبب إهمال المنصب:

جاء النص على هذه الحالة في نص المادة 184 من الأمر 03-06 التي تنص على " إذا تغيب الموظف عن العمل لمدة خمسة عشر (15) يوما متتالية، دون مبرر مقبول، تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب، بعد إعداره وفق كفاءات تحدد عن طرق التنظيم. " <sup>2</sup>، و بالتالي يجوز للسلطة الإدارية الرئاسية إنهاء خدمة الموظف المرؤوس عن طريق إتخاذ إجراء العزل في حالة تغيب هذا الأخير عن وظيفته لمدة خمسة عشر (15) يوما متتالية دون مبرر مقبول، و بعد إعداره.

### الفرع الثاني: السلطة الرئاسية المختصة بإنهاء الخدمة و حدودها.

إن العلاقة الوظيفية بين السلطة الإدارية الرئاسية و الموظف المرؤوس لا تنقطع إلا بعد صدور قرار إداري من طرف السلطة الرئاسية المختصة يقضي بإنهاء خدمة الموظف، وهذا نتيجة حدوث أحد أسباب قطع العلاقة، وهذه الأسباب قد تكون تأديبية أو قانونية أو تعود لإرادة المرؤوس نفسه كتقديم إستقالته و غيرها من الأسباب، و لذا توجب علينا التطرق إلى معرفة السلطة الرئاسية التي لها سلطة الفصل الإداري؟، و حدودها في هذا المجال و هل هي حرة في ذلك أم ملزمة بالتقيد بضوابط معينة؟.

### أولاً: تحديد السلطة الرئاسية المختصة بإنهاء الخدمة.

تعتبر مسألة تحديد السلطة المختصة بممارسة سلطة الفصل الإداري أمر مهم جداً، ذلك أنها هي المنوط بها ممارسة جل مظاهر وإمكانيات السلطة الرئاسية في مجال إنهاء الخدمة، و بالرجوع إلى نص المادة 01 من المرسوم

<sup>1</sup> - عطيت الله حافظ، مرجع سابق، ص 77.

<sup>2</sup> - المادة 184، من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

66-144 المتعلق بفصل الموظفين لعدم الكفاءة المهنية، و المادة 162، و المادة 220 من الأمر 06-03، و المادة 216 من ذات الأمر<sup>1</sup> في فقرتها الأخيرة التي تنص على " يتقرر الإنهاء التام للخدمة بنفس الأشكال التي يتم فيها التعيين." و إستنادا إلى مبدأ توازي الأشكال الذي يقضي أن السلطة المعنية بالتعيين في منصب ما، هي نفسها السلطة المخولة بإنهاء المهام في ذات الرتبة، فالسلطة المؤهلة أو السلطة المختصة بممارسة سلطة إنهاء الخدمة أينما وردت في هذا القانون، هي دوما السلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين و المتمثلة في :

- الوزير فيما يخص مستخدمي الإدارة المركزية.
- الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية.
- رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي البلدية.
- المدراء العامون للمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدمي المؤسسة.

فإنهاء الخدمة هو من إختصاص السلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين، أي من إختصاص السلطة الرئاسية حيث تمارس مظاهر هذه الأخيرة من قبل الرئيس الإداري أينما وجد على مستوى درجات السلم الإداري.

### ثانيا: حدود السلطة الرئاسية في ممارسة سلطة إنهاء الخدمة.

تعتبر سلطة الفصل الإداري من الإختصاصات الأصلية التي تمارسها السلطة الرئاسية التي لها صلاحيات التعيين، و بالرغم من أصالة سلطة الفصل الإداري للسلطة الرئاسية في ممارستها إلى أنه غالبا ما تتدخل النصوص القانونية لتأكيد هذه السلطة و تقريرها للسلطة الإدارية الرئاسية، و هذه الأخيرة تتمتع بسلطة تقديرية في ممارستها لسلطة الإنهاء التام للخدمة (الفصل الإداري)، و لكنها في نفس الوقت مقيدة، إذ أن توسع أو تقلص هذه السلطة يعود مرده إلى

<sup>1</sup> - المادة 216، 220، من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

عامل أساسي و هو تنظيم القانون للجوانب المختلفة للأسباب المادية و القانونية التي ترتب قطع العلاقة الوظيفية بين السلطة الإدارية الرئاسية و الموظف المرؤوس و ضوابط ممارستها، و لإبراز حدود السلطة الرئاسية المختصة في هذا المجال و جب علينا التطرق إلى أسباب إنهاء التام للخدمة كل واحدة على حدة حيث أن :

- إنهاء الخدمة قد يكون بقوة القانون كما هو الحال في فقدان الموظف المرؤوس لحقوقه المدنية أو فقدانه لجنسيته أو تجريده منها، و قد يكون طبيعياً كما هو الحال في الوفاة ، ففي هذه الحالة لا يكون للسلطة الإدارية سوى التحقق من مدى صحة وقوع هذه الحالات و إثبات حدوثها و من ثم إتخاذ إجراءات الفصل الإداري و إصدار قرار الفصل الإداري الذي يقضي بإنهاء الخدمة بصفة نهائية، و الذي ينتج عنه القطع النهائي للعلاقة الرئاسية بين السلطة الإدارية و الموظف المرؤوس، إذ ليس للسلطة الرئاسية المختصة حرية أو سلطة تقديرية أو سلطة ملائمة في هذا المجال.

- و بالنسبة لحدود السلطة الإدارية الرئاسية في ممارسة سلطة إنهاء الخدمة بالطريق التأديبي عن طريق العزل فقد تطرقنا إليها سابقاً بالتفصيل تحت عنوان "حدود السلطة الرئاسية في ممارسة سلطة التأديب." فلا داعي لتطرق إليها من جديد.

- و بالنسبة لحدود السلطة الإدارية الرئاسية في الفصل الإداري بغير الطريق التأديبي فإن السلطات الإدارية الرئاسية تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تقدير الأسباب وتكييفها على أنها ملائمة لإتخاذ إجراء الفصل الإداري بغير الطريق التأديبي ، ولكنها في نفس الوقت مقيدة بضرورات ومقتضيات المصلحة العامة، والضمانات القانونية التي منحها القانون للمرؤوس في مواجهتها، و الأسباب التي تستند عليها السلطة الإدارية الرئاسية في إبعاد الموظفين و فصلهم

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

من وظائفهم هي أسباب مختلفة<sup>1</sup>، و غالباً ما تستند على الأسباب التالية: إما لإلغاء الوظيفة، أو لعدم الكفاءة المهنية، وإما لعدم اللياقة الصحية، و قد يتم إنهاء العلاقة الوظيفية بين السلطة الرئاسية و المرؤوس بناء على طلب هذا الأخير عن طريق طلب إستقالته.

### - بالنسبة للفصل الإداري المبني على إلغاء الوظيفة:

هذا النوع من الفصل هو حالة إستثنائية جداً، ولا يلجأ إليه إلا في حالة الضرورة القصوى، و يخضع لشروط صارمة، و الموظف المرؤوس في حالة إلغاء الوظيفة لا يترك الإدارة مباشرة و إنما ينبغي توظيفه في وظيفة جديدة بمرتبة الوظيفة التي كان يشغلها، و إذا لم توجد يوظف في وظيفة أخرى إذا توافرت فيه شروط شغلها المحددة قانوناً<sup>2</sup>، و بالتالي فإن السلطة التقديرية للسلطة الرئاسية في هذا المجال مقيدة و غير مطلقة، ذلك أن اللجوء إلى هذه الحالة يحتاج إلى إتباع إجراءات محددة و إستثنائية، بالإضافة إلى وجوب تعويض الموظف المرؤوس في حالة فصله، فضلاً عن خضوع سلطة الفصل الإداري في هذه الحالة لرقابة القضاء الإداري في حالة تعسفها أو إنحرافها في إستعمال سلطتها.<sup>3</sup>

### - بالنسبة للفصل الإداري المبني على عدم اللياقة الصحية:

إن عدم اللياقة الصحية سبب مستقل قد تتخذه السلطة الرئاسية الإدارية كمبرر لفصل المرؤوسين، و السلطة التقديرية للسلطة الرئاسية هنا مقيدة و مبنية على ثبوت الواقعة المادية المتمثلة في أن الموظف المرؤوس يعاني من مشاكل صحية قد تؤدي إلى الإخلال بمبدأ فعالية و سيرورة المرفق بانتظام و إطراد، كإصابته بفيروس معدي يشكل خطراً على باقي الموظفين<sup>4</sup>، فليس للسلطة

<sup>1</sup> - راجي سهام، مرجع سابق، ص 41.

<sup>2</sup> - عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 377.

<sup>3</sup> - جريو مليكة، مرجع سابق، ص 28.

<sup>4</sup> - المرجع نفسه، ص 28.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

الرئاسية هنا أن تطرد موظف هو بصحة جيدة، أو أن تطرد موظفة حامل، و في حالة وقوع هذا النوع من الفصل فإن يتوجب تعويض الموظف المرؤوس، فضلا عن خضوع سلطة الفصل الإداري في هذه الحالة لرقابة القضاء الإداري في حالة تعسف السلطة الرئاسية أو إنحرافها في إستعمال سلطتها، ما يعني أن سلطتها في هذا المجال مقيدة و محدودة.<sup>1</sup>

### - بالنسبة للفصل الإداري المبني على عدم الكفاءة المهنية:

الحالة الأساسية للفصل الإداري بغير الطريق التأديبي هي الفصل لعدم الكفاءة المهنية، حيث يتم فصل الموظف الذي تثبت عدم كفاءته و صلاحيته للبقاء في الوظيفة العامة، و مصطلح " عدم الكفاءة المهنية " يتصف بالعمومية والمطاطية ، وعدم الدقة والوضوح والتحديد، فهل يعني عدم الكفاءة أو الصلاحية العلمية و الفنية ، أم عدم الكفاءة والصلاحية الصحية أم عدم الكفاءة و الصلاحية الخلقية أو سوء السمعة أو عدم القدرة على تحمل أعباء الوظيفة<sup>2</sup>، و عدم الدقة و التحديد في هذا المجال يفتح باب ممارسة السلطة الرئاسية لسلطتها التقديرية بكل حرية، و بالرجوع إلى الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة يلاحظ أنه قد نص في المادة 216 منه على كون الفصل أو التسريح سببا من الأسباب الرئيسية لإنهاء الخدمة التام دون أن يوضح الأسباب التي تستدعي من السلطات الإدارية الرئاسية إتخاذ هذا الإجراء ، و دون أن يمنح أدنى ضمانات للمعني بالأمر في مواجهة هذه السلطة، و القيد الأساسي الوارد على السلطة الرئاسية عند إتخاذها قرار الفصل لعدم الكفاءة المهنية تضمنته المادة 01 من المرسوم 66-144 المتعلق بفصل الموظفين لعدم الكفاءة المهنية، و المتمثل في إستشارة اللجنة متساوية الأعضاء و مراعات الإجراءات التأديبية المتبعة في ميدان التأديب، إضافة إلى وجوب تعويض الموظف المرؤوس في حالة فصله ، فضلا عن خضوع سلطة الفصل

<sup>1</sup> - عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 376

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 372.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

الإداري في هذه الحالة لرقابة القضاء الإداري في حالة تعسف السلطة الرئاسية أو إنحرافها في استعمال سلطتها.

- بالنسبة للإستقالة المقبولة بصفة قانونية:

إن الإستقالة هي الخروج من خدمة المرفق العام بناء على طلب الموظف المرؤوس نفسه، وهي حق معترف به له ، يمارسه ضمن الشروط المنصوص عليها في القوانين ، إذ يجب أن تنظم بحيث لا تعوق و لا تمس بمبدأ إستمرارية سير المرافق العامة بانتظام وإطراد ، والذي يعتبر من المبادئ الأساسية الهامة في القانون الإداري، غير أنه بالرغم من أن الإستقالة حق معترف به قانوناً للموظف المرؤوس ، إلا أنها لا ترتب آثاراً إلا إذا تم قبولها من قبل السلطات الرئاسية الإدارية، و هو ما يعني أن القرار النهائي لإنهاء الخدمة وقطع العلاقة بين المرؤوس ووظيفته يعود للرئيس الإداري، و تقديم طلب الإستقالة يتم من طرف الموظف المرؤوس إلى السلطة الرئاسية، وليس بمجرد تقديمها تنتهي العلاقة بين المرؤوس و السلطة الرئاسية مباشرة، و إنما يتوقف ذلك على قبول الإستقالة من قبل السلطة الرئاسية المختصة<sup>1</sup>، فإن رفضتها فلا يكون في مقدرة الموظف مغادرة وظيفته، و هو ما يعني إجباره على أمر لا رغبة له فيه وقد يؤدي به ذلك إلى إهمال منصبه، فيكون ذريعة لتوقيع العقوبة التأديبية عليه والمتمثلة في عقوبة العزل والتي يكون وقعها أشد على حياة الموظف المادية والمعنوية. فما مدى سلطات الرئيس الإداري في قبول و رفض الاستقالة و إجبار الموظف على البقاء في الخدمة<sup>2</sup>، جاءت الإجابة على هذا التساؤل في نص المادة 220 من الأمر 03-06 التي رسمت حدود السلطة الإدارية الرئاسية في ممارسة سلطتها التقديرية في قبول أو رفض الإستقالة، إذ جاء النص فيها على " عدم ترتيب الإستقالة لأي أثر إلا بعد أن يتم قبولها صراحة من طرف السلطة المخولة بممارسة صلاحيات التعيين، و التي يتعين عليها إتخاذ قرار بشأنها في

<sup>1</sup> - سهام معاشو، نعيمة بن جمعية، مرجع سابق، ص 16.

<sup>2</sup> - بدرية ناصر، مرجع سابق، ص 148.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

أجل أقصاه شهرين إبتداءً من تاريخ إيداع طلب الإستقالة، غير أنه يمكن للسلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين تأجيل الموافقة على طلب الإستقالة لمدة شهرين إبتداءً من تاريخ إنقضاء الأجل الأول، وذلك لضرورة القسوى للمصلحة ، وبإنقضاء هذا الأجل تصبح الإستقالة فعلية<sup>1</sup>، و بالتالي فإن سلطة السلطة الإدارية الرئاسية سلطة مقيدة وليست تقديرية هو ما أكدته الفقرة الأخيرة من المادة ، حيث قرر المشرع أن الإستقالة تتم بقوة القانون بمرور أربعة أشهر. وهو ما يفسر أن السلطة الرئاسية ليس لها الحق في رفض الإستقالة وإنما عليها قبولها أو إرجاءها. فالمشرع قد أعطاهم سلطة الإرجاء لأسباب تتعلق بالصالح العام وحسن سير العمل داخل المرافق العامة لتلبية إحتياجات المواطنين، كما لو قام الموظف بتقديم إستقالته في ظروف عمل إستثنائية، تقتضي بقاءه في عمله إلى حين إنتهاء هذه الظروف، فيجوز للسلطة الإدارية الرئاسية تأخير البث في قبول الإستقالة نظراً للظروف التي تجتازها لكن دون أن تتجاوز المدة القانونية الممنوحة لها، أما إذا كان إرجاء الإستقالة لا يمت بصلة لمصلحة العمل الإداري وحسن سير المرفق العام، بل كان المقصود من ذلك المماطلة في قبول الإستقالة جاز للموظف أن يلجأ للقضاء الإداري لطلب إلغاء هذا القرار<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 220 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

<sup>2</sup> - بدرية ناصر، مرجع سابق، ص 151.



## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

و ما يمكن قوله في الأخير هو أن القانون خول للرئيس الإداري ممثل السلطة الرئاسية الإدارية جملة من السلطات و الصلاحيات يمارسها على المرؤوسين التابعين له، ومن جملة ما يتمتع به الرئيس الإداري من سلطات تجاه شخص مرؤوسيه، سلطته في التعيين، إذ ينبغي على الرئيس الإداري تعيين الأحسن و الأصح لشغل الوظائف العامة بإعتبار أن جودة النشاط الإداري ترتبط إرتباطا وثيقا بكفاءة الموظف العمومي الموكل له هذا النشاط، و هذا التعيين لا يتم إلا وفق الإجراءات و الطرق المنصوص عليها قانونا بعد إستيفاء المترشح للشروط و القدرات و المؤهلات العلمية الواجب توفرها في من يريد شغل الوظيفة العمومية، و المرؤوس بعد تعيينه يقع على عاتقه الإلتزام بأداء المهام و الأعمال المنوطة به والتي يتم تحديدها من قبل الرئيس الإداري الذي يتولى بنفسه عملية تقييم الموظف طوال حياته المهنية لمعرفة مدى جدارة هذا الأخير بترقيته، إذ أن الرئيس الإداري يحوز على سلطة ترقية مرؤوسيه، و نقلهم و رفع المستوى الوظيفي لهم من وظيفة و منصب عمل أدنى إلى وظيفة و منصب عمل أعلى درجة من الذي كان فيه المرؤوس قبل ترقيته، وهذا طبقا للقواعد و الإجراءات و الطرق و الأساليب المقررة قانونا، و بعد إستيفاء الشروط القانونية للترقية، و للسلطة الإدارية الرئاسية سلطات واسعة في تحديد وضعيات مرؤوسيه داخل الإدارة، و من بين تلك السلطات أنها تعمد إلى إنتداب و نقل مرؤوسيه من مناصبهم الأصلية إلى مناصب أخرى بناء على طلب منهم أو لما تقتضيه ضرورة المصلحة، و هذا بهدف تحقيق و ضمان السير الحسن للجهاز الإداري بانتظام و فعالية وإطراد، و هذا وفقا للشروط و الإجراءات التي تقتضيها عملية ندب و نقل المرؤوسين.

و تجسيد ممارسة هذه السلطات لا يكون إلا عن طريق أداة قانونية تتمثل في القرار الإداري الصادر عن الإرادة المنفردة للسلطة الإدارية الرئاسية المختصة و المتمثلة في السلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين، و هذه الأخيرة تتمتع بسلطة تقديرية في ممارستها لتلك السلطات و لكنها في نفس

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

الوقت مقيدة، إذ أن توسع أو تقلص هذه السلطة يعود مرده إلى عامل أساسي و هو تنظيم القانون لشروط و ضوابط و عناصر القرارات المتعلقة بالتعيين و الترقية و الندب و النقل، ففي حالة تنظيمه لها تكون سلطة السلطة الرئاسية مقيدة، و في حال إغفال النصوص القانونية لركن أو شرط أو عنصر معين فإن سلطات السلطة الرئاسية تتسع، إذ تستند لسلطتها التقديرية في ضرورة ضمان حسن سير الوظيفة الإدارية و درايتها بشؤون و مقتضيات النشاط الإداري و تنظيمه كميرر و أساس لها.

وإضافة إلى السلطات السابقة يمارس الرئيس الإداري سلطة التأديب و إنهاء الخدمة التي تعتبر من أبرز مظاهر السلطة الرئاسية، فالرئيس الإداري يقع على عاتقه مسؤولية ضمان السير الحسن للجهاز الإداري و لتحقيق هذا الهدف خول له القانون ممارسة هذه السلطة على مرؤوسيه في حالة تقصيرهم أو إهمالهم لواجباتهم الوظيفية أو ارتكابهم لأخطاء مهنية، و سلطات الرئيس الإداري لا تتوقف عند تأديب الموظفين المرؤوسين فقط بل تتجاوز ذلك لتصل إلى وضع حد لحياتهم الوظيفية، و بالتالي إنهاء خدمتهم، فالعلاقة القائمة بين الموظف المرؤوس و السلطة الإدارية الرئاسية ليست أبدية، فالمرؤوس بعد تعيينه في وظيفة ما فإنه لن يبقى فيها إلى الأبد، فقد تحدث أسباب و وقائع مادية في حياته تؤدي إلى قطع علاقته بالسلطة الرئاسية و إنهاء خدمته بشكل تام، و أسباب إنهاء الخدمة تتعدد و تختلف، فقد تكون بقوة القانون، كما هو الحال في فقدان المرؤوس لحقوقه المدنية أو جنسيته ، كما قد تكون طبيعية، كما هو الحال في الوفاة، و قد تكون بإرادة من السلطة الرئاسية لأسباب ترها تستدعي قطع علاقتها بمرؤوسيه، سواء كانت تلك الأسباب مفتعلة بفعل المرؤوس، كتوقيع عقوبة العزل أو إحالته على التقاعد، أو لا دخل لإرادة المرؤوس فيها كما هو الحال في الفصل لعدم الكفاءة المهنية أو عدم اللياقة الصحية ، أو قد يتوقف إنهاء تلك العلاقة الرئاسية بإرادة المرؤوس كما هو حال بالنسبة للإستقالة.

## الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس

---

و تجسيد ممارسة سلطة التأديب و إنهاء الخدمة لا يكون إلا عن طريق أداة قانونية تتجلى في القرار الإداري الصادر عن الإرادة المنفردة للسلطة الإدارية الرئاسية التي لها صلاحية التعيين، و هذه الأخيرة وإن كانت حرة إلا أن حريتها في ممارستها لسلطتها التقديرية ليست مطلقة، و ذلك بفضل القيود و الضمانات القانونية المقررة لحماية الموظف المرؤوس من تعسفها في إستعمال سلطتها في مجال التأديب و إنهاء الخدمة، إضافة إلى الرقابة القضائية، فنجد أن السلطات الرئاسية الإدارية في النظام الجزائري و إن كانت لها صلاحيات توقيع و إتخاذ الإجراءات التأديبية و إنهاء الخدمة، إلا أن حريتها في ذلك و سعة سلطتها تحد منها الضمانات و القيود التي وضعها القانون و التي تقلص من سلطاتها في هذا المجال.

## الفصل الثاني

مظاهر السلطة الرئاسية على

أعمال المروؤوس.

### الفصل الثاني

#### مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس.

إن من مقتضيات التدرج الإداري الوظيفي تقسيم العمل و الإختصاصات على أكثر من درجة من درجات السلم الرئاسي، ويتضح مما سبق أن الهيئات الإدارية الرئاسية تتدرج في هيئة هرم، حيث أن الرئيس الإداري يمثل قمته، وأصغر درجات الموظفين يمثلون قاعدته، و يخضع كل موظف إلى الموظف الذي يعلوه حتى ينتهي الحال إلى قمة الهرم، و بإعتبار أن الرئيس الإداري هو المسؤول الأول عن ضمان السير الحسن للجهاز الإداري بإنتظام و إطراد، و جب الإعتراف للرئيس الإداري بسلطات واسعة في مواجهة مرؤوسيه لا تقتصر فقط على تنظيم حياتهم المهنية، و تأديبهم و إنهاء خدمتهم، بل تتجاوز ذلك لتتصب على أعمالهم، فيباح للرئيس الإداري توجيه مرؤوسيه و الإشراف عليهم بإصدار أوامر و نواهي تتعلق بسير العمل عن طريق الأوامر و التعليمات، و هو ما سنتناوله في (المبحث الأول) من هذا الفصل تحت عنوان "سلطة الإشراف و التوجيه"،

و الأمر هنا لا يقتصر فقط على مجرد إعطاء الأوامر والتعليمات الرئاسية من طرف الرئيس الإداري لمرؤوسيه، بل يتعدى ذلك أيضا ليشمل ممارسة الرقابة عن طريق سلطات هي الأخرى تشكل مظهرا من مظاهر السلطة الرئاسية، و يمكن تقسيم هذه الرقابة إلى رقابة سابقة و تكون على أعمال المرؤوس قبل دخولها حيز التنفيذ، و رقابه لاحقة يمارسها الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه بعد دخولها حيز التنفيذ و ترتيبها لحقوق وإحداثها لأثار قانونية، و هذا ما سنستعرضه في (المبحث الثاني) من هذا الفصل تحت عنوان "سلطة الرقابة و التعقيب".

### المبحث الأول: سلطة الإشراف و التوجيه.

بغية تحقيق و ضمان حسن سير العمل داخل الجهاز الإداري، أقر القانون للرئيس الإداري سلطة توجيه الأوامر و التعليمات للمرؤوسين توضيحا لهم لكيفية و طريقة أداء وظائفهم و مهامهم، و توجيههم في الوجهة السليمة وفق ما تستوجبه المصلحة العامة.<sup>1</sup>

و تعتبر هذه السلطة من أهم مظاهر السلطة الرئاسية، كون أن إصدار الأوامر عمل قيادي له أهمية كبرى في تسيير و تحسين النشاط الإداري<sup>2</sup>، و لهذا تعين التطرق إلى مفهوم سلطة الإشراف و التوجيه من خلال تعريفها و إبراز شروطها و مظاهرها (المطلب الأول)، و التطرق لتكييفها القانوني، و إبراز مدى إلتزام المرؤوس بطاعة أوامر رئيسه الإداري (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: مفهوم سلطة الإشراف و التوجيه.

إن الهدف من منح سلطة الإشراف و التوجيه للرؤساء الإداريين هو تنظيم الجهاز الإداري على الوجه الذي يحقق إستجابته لمتطلبات المصلحة العامة من جهة، و من جهة أخرى يهدف إلى تيسير و تسهيل قيام الموظفين بمهامهم، وهذا لما تمنحه هذه السلطة للرئيس الإداري من صلاحيات تمكنه من رسم و تبيان طريقة و كيفية أداء المهام بما يتوافق مع القانون و يتلائم مع مقتضيات الصالح العام، وهذا عن طريق توجيه هذا الأخير للأوامر و التعليمات لمرؤوسيه.

### الفرع الأول: تعريف سلطة الإشراف و التوجيه.

تداول الفقه مصطلحات عديدة للدلالة على سلطة الإشراف و التوجيه منها " الأوامر و التعليمات الرئاسية"، " إجراءات التنظيم الداخلي"، و " الأعمال

<sup>1</sup> - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، دار الجسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010، ص 18.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، ط 2، 2007، ص 160.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

الإدارية التنظيمية الداخلية " <sup>1</sup>، و قد وردت العديد من التعريفات لسلطة الإشراف و التوجيه في هذا الشأن نذكر منها:

تعريف الدكتور سليمان محمد الطماوي الذي عرفها على أنها " نشاط الرئيس الإداري المستمر و المتعلق بإصدار الأوامر اللازمة لتنفيذ المهمة الإدارية، و متابعة تلك الأوامر للتأكد من أنها تنفذ على الوجه المطلوب." <sup>2</sup>

و عرفها الدكتور عمار عوابدي على أنها "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 إلتزام الأساليب الصحيحة علميا و فنيا و قانونيا، و ملاءمة ذلك لتحقيق أهداف العمل الإداري." <sup>3</sup>

و عرف الأستاذ خلوفي رشيد سلطة الإشراف و التوجيه على أنها " الأعمال التنظيمية الداخلية التي تتعلق أساسا بالتعليمات والمنشورات و التي تهدف إلى التسيير الداخلي للإدارة و مراقبتها، كما تهدف إلى تفسير بعض النصوص القانونية العامة." <sup>4</sup>

وقد عرفها الدكتور عاشور سليمان شوايل على أنها " الأوامر الرئاسية التي تحمل خلاصة تفكير الرئيس إلى مرؤوسيه، و وفقا لها تتحدد مسؤولية كل منهما، الرئيس عن الأمر، والمرؤوس عن التنفيذ، والأمر هو موضوع الطاعة الذي يلتزم به المرؤوس." <sup>5</sup>

<sup>1</sup> - تو عبد الواحد، مرجع سابق، ص 36.

<sup>2</sup> - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1970، ص 71.

<sup>3</sup> - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، مرجع سابق، ص 415.

<sup>4</sup> - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوي وطرق الطعن، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 2،

2013، ص 75.

<sup>5</sup> - عاشور سليمان شوايل، طاعة الأوامر الرئاسية ومسؤولية الرئيس والمرؤوس جنائيا وتأديبيا، مجلس الثقافة العام،

طرابلس، ط 2، 2008، ص 48.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

و من خلال هذه التعريفات لسلطة الإشراف و التوجيه يمكن إستخلاص جملة من الخصائص التي تمتاز بها هذه السلطة، و تتجلى في: <sup>1</sup>

- أنها إجراءات صادرة من الرئيس الإداري إتجاه مرؤوسيه الإداريين وفق ترتيبهم في سلم التدرج الوظيفي الإداري. الإداري و مرؤوسيه و لا تخاطب غيرهم.

- أنها غير ذات أثر قانوني، إذ يتخذها الرئيس الإداري لتوجيه الموظفين لتطبيق نص تشريعي أو تنظيمي، و بالتالي فهي أعمال توضيحية غير قابلة للرقابة القضائية.

- أنها إجراءات تقديرية، و بالتالي للرئيس الإداري سلطة تقديرية واسعة في إصدار جميع الأوامر و التعليمات لمرؤوسيه، و التي يرى بأنها ضرورية لحسن سير النشاط الإداري و تحقيق المصلحة العامة.

### الفرع الثاني: شروط و مظاهر سلطة الإشراف و التوجيه.

تمارس سلطة الإشراف و التوجيه وفق شروط و كفاءات مضبوطة، وتتخذ عدة صور و مظاهر لكل منها خصائصه و أثاره لدى المرؤوسين و هي تتنوع تبعا لوظيفة كل منهم، أو المجال الذي تستخدم فيه ، أو بالنظر إلى السلطة التي تقوم بإتخاذها. <sup>2</sup>

### أولاً: شروط سلطة الإشراف والتوجيه.

لتنجح سلطة الإشراف والتوجيه أثارها وأهدافها المرجوة لابد من توفر شروط يمكن إبرازها في النقاط التالية: <sup>3</sup>

- أن تكون الأوامر و التعليمات الرئاسية واضحة.

<sup>1</sup>- تو عبد الواحد، مرجع سابق، ص37، 38.

<sup>2</sup>- أحمد عاصم عجيلة، طاعة الرؤساء و حدودها في الوظيفة العامة إداريا، تأديبيا، جنائيا، مدنيا مقارن بالشرعية الإسلامية، عالم الكتب، الرياض، 2009، ص 111.

<sup>3</sup>- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص417.



## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

- أن تكون الأوامر قابلة للتنفيذ، و أن تكون مقنعة للمرؤوس بحيث لا يستحيل عليه تنفيذها.
- أن تكون هذه الأوامر تهدف إلى ضمان السير الحسن للجهاز الإداري، و تحقيق الصالح العام.
- ضرورة تطبيق مبدأ الحوار بين الرئيس والمرؤوس، وهذا حتى لا يصبح المرؤوس كآلة المكروهة المحرومة من حرية التفكير و الملاحظة.
- تفعيل عامل التحفيز من قبل الرئيس الإداري أثناء توجيه الأوامر للمرؤوس.
- إستعاب الرئيس الإداري الجانب النفسي و الاجتماعي للمرؤوس، من أجل إتباع أفضل الأساليب والطرق عند ممارسة سلطة الإشراف والتوجيه.
- ضرورة تدريب وتكوين الرؤساء الإداريين على أساليب جديدة في التسيير الإداري.

### ثانيا: مظاهر سلطة الإشراف والتوجيه.

تتخذ سلطة الإشراف والتوجيه شكل الأوامر و التعليمات، تصدر من قبل الرئيس الإداري موجهة للمرؤوس بكيفيات تختلف و تتعدد، وتأخذ الصور التالية:

#### أ- التعليمات الرئاسية.

تتمثل التعليمات الرئاسية في تلك الأوامر الملزمة التي يصدرها الرؤساء الإداريون إلى مرؤوسيههم، قصد تبصيرهم في مباشرة مهامهم على النحو الأمثل، و في الغالب توجه هذه التعليمات إلى الموظفين المرؤوسين و من ثم لا تخاطب الأفراد كمبدأ عام لإنعدام الصلة الرئاسية بين الأفراد و السلطة الإدارية

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

الرئاسية،<sup>1</sup> وقد تكون هذه التعليمات شفوية، كما يمكن أن تكون كتابية، و هذه التعليمات تنقسم بدورها إلى أربعة أنواع تتمثل في :<sup>2</sup>

- تعليمات شارحة :

و هي تلك التعليمات الصادرة لإيضاح مسألة غامضة.

- تعليمات ناصحة :

و هي ما يصدره الرئيس و يترك للمرؤوس فيها جانبا من التقدير.

- تعليمات أمرة :

و هي ما يكون مضمونها أمر واجب الطاعة من المرؤوس.

- تعليمات مقررة :

و هي تأكيد من الرئيس الإداري للمرؤوس من موقف سابق.

وهناك من يفرق بين الأوامر المصلحية أو الإدارية و بين التعليمات، فيعرف الأمر الإداري بأنه إلزام من الرئيس إلى المرؤوس يحمل طابع القهر، بينما التعليمات عموما تهدف إلى تيسير قيام المرؤوسين بأعبائهم من أجل تنفيذ القوانين<sup>3</sup>، و يرى الدكتور مازن راضي ليلو " أن الصفة الأمرة للتعليمات تختلف في كل نوع من الأنواع، إذ لا تكتسب قوة الإلزام إلا إذا توافر لها شرطان هما:<sup>4</sup>

- وجود العلاقة الرئاسية بين الرئيس والمرؤوس.

<sup>1</sup>- أحمد عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص111.

<sup>2</sup>- فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 3، 1976، ص 107.

<sup>3</sup>- بدرية ناصر، مرجع سابق، ص 162.

<sup>4</sup>- مازن ليلو راضي، الطاعة و حدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002، ص 72.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

- ثبوت قصد الرئيس في إصدار أمر ملزم و الذي يستخلص من الصيغة الدالة على الأمر أو من طبيعة الأمر نفسه، و ما عدا ذلك فتكون التعليمات شارحة، أو ناصحة أو مقررّة."

### ب-المنشورات.

تتمثل المنشورات في تلك الأوامر الرئاسية المكتوبة، و التي يغلب عليها طابع العمومية و الدورية، توجه لطائفة من المرؤوسين بصفة دورية و لا تحمل طابع الإلزام دائماً، حيث يترك الرئيس الإداري للمرؤوس قدرا من التقدير فتكون بمثابة مجرد توجيهات و إرشادات، عكس التعليمات فهي ذات طابع إلزامي<sup>1</sup> ، و تقسم المنشورات حسب الفقه والقضاء إلى نوعين هما :<sup>2</sup>

### 1-المنشورات التفسيرية:

و هي كل منشور لا يعدل في النص القانوني، و إنما يهدف إلى تفسيره و توضيحه و لا يمس بأي مركز قانوني و بالتالي لا يولد أي أثر قانوني.

### 2-المنشورات اللائحية أو التنظيمية:

و هي كل منشور يكمل قاعدة قانونية أو يعدل فيها أو يلغيها، و هو بذلك يمكن أن يولد أثر قانوني، و من ثم يكتسي صفة القرار الإداري، و بالتالي يجوز رفع دعوى الإلغاء بشأنه.

### ج-مذكرات الخدمة المرفقية.

تتمثل مذكرات الخدمة المرفقية في الملاحظات الكتابية التي يوجهها الرئيس الإداري إلى الموظف المرؤوس، و تتعلق بتقويم سلوكه و بحسن أداء أعماله في غير ما يتعلق بالتأديب، وهذا النوع من الأوامر الرئاسية يصنف ضمن أعمال الإدارة الداخلية بمعناها العام، لا أثر لها على الأفراد، وهي تقديرية

<sup>1</sup> - مصطفى أبو زيد الفهمي، مرجع سابق، ص 40.

<sup>2</sup> - رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط1، 2011، ص67.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

يترك أمر توجيهها إلى الرؤساء، حيث تسعفهم على تنبيه المرؤوسين إلى ما يقع منهم من أخطاء، دون مشقة إقحامهم في نطاق المسؤولية التأديبية خاصة إذا كان الموظف لا يزال حديث العهد بالعمل أو كان خطؤه لا ينم عن إستهتار من جانبه.<sup>1</sup>

### د-الأعمال الداخلية ذات النماذج:

تتمثل الأعمال الداخلية ذات النماذج في مختلف نماذج القرارات و التصرفات الإدارية التي تعدها السلطة الإدارية الرئاسية سلفا لكي يتبعها المرؤوسين في بعض التصرفات و الأعمال التي يباشرونها، مثل نماذج العقود و اللوائح النموذجية التي قد تحتاج إليها الإدارة في العمل، و قد يكون إتباعها إلزاميا وقد لا يكون، و هذا تبعا للقوة التي تضيفها الإدارة عليها، و قد إنتشر الأخذ بالإجراءات النموذجية في العصر الحديث في علاقة السلطة الرئاسية بالنسبة لمرؤوسيه أو بالنسبة للهيئات التابعة لها في إطار تطوير العلاقات الرئاسية في الإدارة المعاصرة.<sup>2</sup>

### المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية وحدود طاعتها.

تكتسي معرفة طبيعة الأوامر والتعليمات الصادرة عن الرئيس الإداري لمرؤوسيه أهمية بالغة في علم القانون الإداري، إذ تبرز هذه الأهمية في معرفة إذا كانت هذه الأوامر والتعليمات تعتبر أعمالا قانونية، أي معرفة ما إذا كانت إجراءات التنظيم الداخلي تعتبر قرارات إدارية مستقلة وقائمة بذاتها كغيرها من القرارات الإدارية، و بالتالي تولد و تخلف آثارا قانونية عن طريق إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية، و بذلك تكون مصدرا من مصادر مبدأ المشروعية، و بالتالي يتوجب تسليط الرقابة القضائية عليها، بمختلف أنواع الدعاوى والطعون القضائية أم لا ؟ (الفرع الأول)، كما أن معرفة الطبيعة

<sup>1</sup> - سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ط 2، 1979، ص 351.

<sup>2</sup> - أحمد عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص 116.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

القانونية للأوامر و التعليمات الرئاسية تفيد في تحديد قوتها في الهرم القانوني للدولة و بالتالي معرفة مدى إلتزام و طاعة المرؤوسين المخاطبين بها في تنفيذها (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: الطبيعة القانونية للأوامر و التعليمات الرئاسية.

لقد اختلف الفقه و القضاء حول تحديد الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية، فمنهم من اعترف لها بالصفة القانونية، و منهم من اعترف لها بالصفة القانونية نسبيا، و آخرون نفو عنها الصفة القانونية بصفة مطلقة.

### أولاً: التكييف الفقهي للأوامر و التعليمات الرئاسية.

إنقسم الفقه في مسألة تكييف الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية إلى ثلاث نظريات تتجلى في:

#### أ- نظرية نفي الطبيعة القانونية عن التعليمات و الأوامر الرئاسية.

من أنصار هذه النظرية الفقيه " هوريو " و " جيز "، و تقوم هذه النظرية على أساس أن كافة أعمال الإدارة الداخلية و خاصة تعليمات الرؤساء الإداريون لا تعتبر تصرفات أو أعمال قانونية، فهي ليست لها الطبيعة القانونية، و بالتالي لا تعتبر قرارات إدارية على أساس أنه حتى نكون بصدد رابطة قانونية لا بد من وجود شخصين قانونيين، و لما كان الإجراء الداخلي ينصرف إلى التنظيم الداخلي للإدارة فهو إذن لا يمس مباشرة بالمركز القانوني للموظف أو من يتعامل مع الإدارة، من حيث إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني، و بذلك فالأوامر و التعليمات الرئاسية هي مجرد إجراءات تنظيمية داخلية تتعلق أساسا بتفسير و تجسيد القواعد القانونية، فلا يجوز الطعن فيها أمام القضاء، لكن تبقى ملزمة للمرؤوسين المخاطبين بها بحيث يجب أن يتقيدوا بها و ينفذوها و إلا تعرضوا للعقوبات التأديبية المقررة قانوناً.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> - عمار عوادي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 425، 426.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

### ب- نظرية الطبيعة القانونية الخاصة للأوامر و التعليمات الرئاسية.

من أنصار هذه النظرية الفقيه "ريفيرو"، و تقوم هذه النظرية على أساس الإعراف بالطبيعة القانونية لأوامر والتعليمات الرئاسية إعرافاً جزئياً ونسبياً، فهذه الأوامر ليس لها قيمة قانونية إلا داخل الإدارة، فهي تكتسب الطبيعة القانونية في مواجهة المرؤوسين الموجهة لهم فقط، دون أن تكون لها الصفة القانونية في مواجهة الأفراد، فالأفراد غير ملزمين بها كونهم غير مخاطبين بها، و هو ما يؤكد الفقيه ريفيرو بقوله " إن هذه التعليمات و الإجراءات الداخلية لا يحتج بها على الأفراد العاديين لأنهم يجهلونها و يجهلون محتوياتها و لا يهمهم ، و بالتالي لا يجوز لهم أن يطعنوا فيها بالإلغاء ".<sup>1</sup>

### ج- النظرية الحديثة.

و تعتبر هذه النظرية الرأي الراجح في تكييف و تحديد الطبيعة القانونية لسائر الإجراءات الإدارية، و تقوم هذه النظرية على أساس أنه لا يجب إقرار قاعدة عامة في تكييف الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي على أنها أعمال إدارية ( أي قرارات إدارية ) أم لا، و إنما ينبغي إعتداد أركان و شروط القرارات الإدارية كمعيار للحكم عليها، حيث يتم تحليل و إسقاط الإجراءات التي إتخذتها الإدارة بغض النظر عن إسمها أو مظهرها، و من ثم البحث عن ما إذا كانت إقتصرت على مجرد التنظيم الداخلي للإدارة ، أم أنها تعدت ذلك و خلقت تنظيمًا لائحيًا ، يمكن أن يؤثر على المراكز القانونية للموظفين بأحكامه أو على الأفراد المتعاملين مع الإدارة، و بالتالي يكتسي صفة القرار الإداري و بالتالي يجوز الطعن فيه أمام القضاء المختص من الموظفين أو الأفراد على السواء.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - أحمد عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص 132، 133.

<sup>2</sup> - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 427.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

### ثانيا: التكيف القضائي للأوامر و التعليمات الرئاسية

كان للقضاء دور مهم في تحديد الطبيعة القانونية للأعمال الداخلية للإدارة، من خلال تميزه لما يدخل منها نطاق رقابته، وبين ما يعتبر ذوا طبيعة داخلية يستهدف مجرد التنظيم الداخلي للإدارة، وبالتالي غير خاضع لرقابته، و عليه سوف نتطرق إلى موقف القضاء الفرنسي، ثم نتطرق إلى موقف القضاء الجزائري.

#### أ- موقف القضاء الإداري الفرنسي.

لقد كان موقف مجلس الدولة الفرنسي في بادئ الأمر متحفظ، حيث كان لا يعطي للأعمال الداخلية للإدارة أي قيمة على إعتبار أنها تتعلق بالحياة الداخلية للإدارة، وبعد ذلك خفف من موقفه بخصوص المنشورات فصار يقبل النظر في الطعون المرفوعة ضد المنشورات التي تمس مصالح الموظفين دون الأفراد، على أساس أن الموظف يقع على عاتقه طاعة وتنفيذ المنشورات وتبعا لذلك له الحق في مواجهة كل ما هو غير مشروع منها، فقيدها هذا الاتجاه وأصبح مقصورا على المنشورات المخالفة دون التصرفات الإدارية الأخرى ثم حدث بعد ذلك تطور هائل في موقف القضاء الإداري الذي أعاد النظر في شأن هذه الأعمال<sup>1</sup> من خلال تمييز مجلس الدولة الفرنسي بين طائفتين للأوامر الرئاسية:<sup>2</sup>

#### 1-الأوامر و التعليمات:

حيث ميز مجلس الدولة الفرنسي بين نوعين من التعليمات:

#### - التعليمات اللائحية:

لها طبيعة قانونية و تكتسي صفة القرار الإداري، و بالتالي يجوز الطعن فيها بالإلغاء من قبل المرؤوسين و حتى الأفراد.

<sup>1</sup>- أحمد عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص 138.

<sup>2</sup>- عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق ، ص 430.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

### - التعليمات التفسيرية:

لا يعترف لها بالطبيعة القانونية، و بالتالي لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء.

### 2- إجراءات الضبط الداخلي للمرفق:

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

### ب- موقف القضاء الإداري الجزائري:

سار القضاء الإداري الجزائري على مسار القضاء الفرنسي في تحديده للطبيعة القانونية للأوامر و التعليمات الرئاسية، و هذا من خلال تميزه بين المنشورات التفسيرية والمنشورات اللاتحوية، و قد تجلى ذلك في قضية الشركة الوطنية للسماثد « SEMPAC » ضد الديوان الجزائري المهني للحبوب « OAIC » ، والتي تتلخص وقائعها فيما يلي:

أصدر المدير العام لشركة « SEMPAC » منشور متعلق بكيفية إستخراج مادة (السميد)، فرفع الديوان الجزائري المهني للحبوب « OAIC » دعوى أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر وطلب فيها إلغاء المنشور، و بتاريخ 1977/05/25 ألغت الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر المنشور محل الدعوى، وبتاريخ 1977/07/04 إستأنفت شركة « SEMPAC » أمام الغرفة الإدارية للمحكمة العليا التي أصدرت بتاريخ 1980/03/08 قرار يلغي القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر على أساس عدم إحترام هذه الأخيرة لأحكام المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية التي خولت للمحكمة العليا كدرجة قضائية أولى و أخيرة صلاحية إلغاء القرارات الإدارية وذكرت حيث أن المدير العام لشركة « SEMPAC » لم يكتفي بتفسير



## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

النصوص بل أضاف قاعدة جديدة بواسطة القرار المطعون فيه (المنشور) عندئذ يكتسي هذا المنشور صيغة القرار التنظيمي.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: حدود طاعة المرؤوس لأوامر السلطة الرئاسية

إن إمتلاك الرؤساء الإداريين سلطة توجيه و إصدار الأوامر و التعليمات الرئاسية، يقابله واجب الطاعة و الإمتثال من طرف المرؤوسين لهذه الأوامر، و لكن هل من واجب المرؤوس أن يطيع و ينفذ جميع الأوامر و التعليمات الصادرة إليه من رئيسه أم أن هناك حدود يتوقف عندها؟، للإجابة عن هذا التساؤل يجب التمييز بين نوعين من الأوامر، الأوامر المشروعة و الأوامر غير المشروعة.

### أولاً: مدى إلتزام المرؤوس بطاعة أوامر السلطة الرئاسية المشروعة.

تعتبر الأوامر المشروعة تلك الأوامر التي تكون موافقة لقواعد القانون و أحكامه و للنظام السائد في الدولة بشكل عام، و طاعة الأوامر المشروعة للرئيس الإداري أمر لا يجادل فيه أحد، إذ أن المتفق عليه فقهاً و قضاءً و تشريعاً هو أن الموظف المرؤوس يتوجب عليه الإلتزام بطاعة و تنفيذ الأوامر و التعليمات و التوجيهات المشروعة الصادرة عن الرئيس الإداري، دون أي تنصلٍ أو تراخيٍ أو إحتجاجٍ أو خلقٍ للمعوقات التي تحول دون ممارسة هذا الواجب الوظيفي أو التسبب في عرقلة تنفيذ الأوامر و التعليمات<sup>2</sup>، و عدم تنفيذ المرؤوس لهذه الأوامر و التعليمات يشكل خطأً إدارياً، يترتب عنه مسؤولية الموظف التأديبية، التي تترتب عنها توقيع عقوبات تأديبية مقررة في القانون ، غير أن

<sup>1</sup> - بدرية ناصر، مرجع سابق، ص185.

<sup>2</sup> - مروة حباط، هاجر قوادري، مسؤولية الموظف العام عن تنفيذ الأوامر الرئاسية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945-قائمة-، 2018/2019، ص 55.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

هذا لا يمنع أن يناقش المرؤوس رئيسه في إطار تحقيق المصلحة العامة و في حدود الإحترام الواجب عليه تجاه رئيسه.<sup>1</sup>

**ثانيا: مدى إلتزام المرؤوس بطاعة أوامر السلطة الرئاسية الغير المشروعة.**

إن طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس المشروعة أمر مفروض ولا جدال حوله، وإنما التساؤل يطرح بخصوص أوامر الرئيس غير المشروعة، فقد يحدث أن يواجه الرئيس إلى المرؤوس سواء بقصد أو بدون قصد أمرا مخالفا للقانون، فهل يرفض المرؤوس تنفيذه إذا تحقق بأنه مخالف للقانون أم يجب عليه تنفيذه على مسؤولية رئيسه؟.

هنا تباينت آراء الفقه و القضاء و التشريع في ذلك.

**أ-موقف الفقه:**

إنقسمت آراء الفقه إلى ثلاث إتجاهات فقهية في تحديد مدى إلتزام المرؤوس بطاعة و تنفيذ أوامر الرئيس الإداري الغير المشروعة، و تتمثل في:

**1-الإتجاه الأول: نظرية المشروعية (الفقيه دوجي و فالين).**

تقضي هذه النظرية بأن رجل الإدارة المرؤوس عندما يجد نفسه في موقف الخيار بين تطبيق أوامر الرئيس غير المشروعة و بين تطبيق القانون، و يجب عليه إحترام أولوية تطبيق القانون و تفضيل طاعته عليها، و بالتالي رفض طاعة أوامر الرئيس غير المشروعة<sup>2</sup>، و تقوم هذه النظرية على حجج و مبررات إستند إليها رواد هذا الإتجاه تتجلى في:

- أن النظام القانوني في الدولة يسوده مبدأ تدرج القواعد القانونية، و وفق هذا المبدأ فإن الدستور يسمو في المرتبة الأولى ثم يليه القانون في المرتبة الثانية من حيث قوته الإلزامية في تدرج النظام القانوني ، بينما نجد أن الأوامر و التعليمات الرئاسية في أدنى قاعدة تدرج النظام القانوني، و بالتالي فإن القانون

<sup>1</sup> - أحمد عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص 187.

<sup>2</sup> - عمار عوادي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 448.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

أعلى درجة من الأوامر و التعليمات، و وفق مبدأ تدرج القواعد القانونية فإن القاعدة الأدنى تخضع للقاعدة التي تعلوها شكلا وموضوعا ، و كون هذه الأوامر غير مشروعة كونها تتعارض مع القانون الذي يعلوها جاز للمرؤوسين عدم طاعتها.<sup>1</sup>

- أن السلطة التي يحوزها الرئيس الإداري في إصدار الأوامر و النواهي تجد مصدرها من القانون، عن طريق فكرة التخصيص في القانون الإداري، و الرئيس يظل حائزا لتلك السلطة على نحو شرعي طالما إحترم و طبق قواعد الإختصاص بأركانها الأربعة " الركن الشخصي و الموضوعي و الزماني و المكاني"، و إذا خالف القانون في أحد تلك الأركان فإنه يفقد الصفة القانونية في ممارسة سلطة الأمر و النهي على المرؤوسين كونه غير مختص قانونا بذلك، و كون هذه الأوامر غير مشروعة كونها مشوبة بعيب الإختصاص، و من ثم يجب على المرؤوسين عدم طاعتها.<sup>2</sup>

- أن المرؤوس أولا و قبل كل شيء مواطن ملزم كسائر المواطنين بإحترام القانون ومراعاة أحكامه، فإذا ما أمر بإتيان عمل غير مشروع يجب عليه عدم تنفيذه<sup>3</sup>، ويستثنى من هذه القاعدة العسكريين، حيث أنهم ملزمون بطاعة أوامر رؤسائهم في جميع الأحوال حتى ولو كانت مخالفة للقانون ، ولأن طاعة الأوامر في النظام العسكري هي القانون الأول بالنسبة للجنود وما هم إلا آلة للإكراه محرومة من حرية التفكير و الملاحظة، فإن ذلك يعني أن الأخطاء التي يرتكبونها تنفيذا لأوامر رؤسائهم تعتبر أخطاءً مرفقية ترتب المسؤولية الإدارية لمرفق الجيش و ليست أخطاءً شخصية.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - طعيمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1973، ص 184، 185.

<sup>2</sup> - عمار عوابدي ، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص60.

<sup>3</sup> - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 1975، ص 450.

<sup>4</sup> - مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص82.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

وقد تعرضت هذه النظرية إلى النقد على إعتبار أن الأخذ بإطلاقها يؤدي حتما لعرقلة سير الجهاز الإداري، و يدفع المرؤوسين إلى أن يكونوا قضاة في بحثهم عن مشروعية الأوامر وهم غالبا أقل دراية بمثل هذه الأمور، ما يصيب الإدارة بالعرقلة و الإضطراب.<sup>1</sup>

### 2-الإتجاه الثاني: نظرية الطاعة المطلقة (هوريو و بارتلمي).

تقضي هذه النظرية بأن على المرؤوس طاعة و تنفيذ أوامر رئيسه الإداري المشروعة منها و غير المشروعة، فالمرؤوس ليس من حقه أن يناقش رئيسه في ذلك، و في حال تعارض و تتازع أمر الرئيس الإداري مع حكم من أحكام القانون، فعلى المرؤوس أن يمضي في طاعة أمر رئيسه حتى ولو كان غير مشروع و مخالف للقانون<sup>2</sup>، و هذا بإعتبار أن أوامر الرؤساء الإداريين يفترض فيها أن تحمل شهادة بالمشروعية بحكم مسؤولية السلطة الرئاسية التي تستهدف الصالح العام، و إمتلاكهم للخبرة الكافية التي تجعلهم أكثر إدراكا للعمل و حاجاته ما يمكنهم من إصدار الأوامر السديدة، و يترتب عن هذا الرأي أن الخطأ الذي يرتكبه الموظف تنفيذا و تطبيقا لأوامر رئيسه غير المشروعة يعد خطأ إدارياً مصلحياً و مرفقياً، يقيم المسؤولية الإدارية لا المسؤولية الشخصية للمرؤوس.<sup>3</sup>

وقد تعرضت هذه النظرية إلى النقد على إعتبار أنها تسلب من الموظفين حرية التفكير، بالإضافة إلى كونها تتجاهل مبدأ المشروعية وتعلي إرادة الرؤساء على حساب القانون و تنتهك الضمانات القانونية التي يرتبها مبدأ المشروعية، كما أنها تشجع على إنتهاك القانون و الإعتداء على المصالح العامة.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 83.

<sup>2</sup> - مروة حباط، هاجر قوادري، مرجع سابق، ص 58.

<sup>3</sup> - أحمد عاصم عجلية، مرجع سابق، ص 185.

<sup>4</sup> - مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 100.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

### 3- الإتجاه الثالث: نظرية التوفيقية "الوسطية" (لابند).

ظهرت هذه النظرية لتكون حلا وسيطا يحافظ على دوام سير الجهاز الإداري بانتظام و اطراد، في ظل ما يمليه مبدأ المشروعية من إحترام القانون بمفهومه الواسع من جهة ، و من جهة أخرى حتى لا تكون طاعة المرؤوس لأوامر رئيسه الإداري طاعة عمياء و مطلقة، و حتى لا يتحول المرؤوس إلى مجرد آلة محرومة من حرية التفكير.<sup>1</sup>

فيرى الفقيه لابند أن واجب المرؤوس ينحصر في التأكد من مدى مشروعية الأوامر و التعليمات من الناحية الشكلية فقط ، وذلك من خلال التأكد من توفر ثلاثة شروط تتجلى في :<sup>2</sup>

- التأكد من أن الأمر الموجه للمرؤوس صادر من السلطة المختصة بإصداره.
- التأكد من أن الأمر يدخل ضمن إختصاصاته.
- التأكد من أن الأمر الموجه له قد إستوفي شروطه الشكلية.

فإذا لاحظ المرؤوس عدم شرعية هذه الأوامر و يجب عليه أن ينبه رئيسه الإداري إلى ذلك، فإذا أصر الرئيس على تنفيذها، فما على المرؤوس إلا الإمتثال لها، و يكون المرؤوس بذلك قد جنب نفسه ما يترتب عليه من مسؤولية نتيجة تنفيذه لأمر غير مشروع، و تترتب المسؤولية على الرئيس وحده،<sup>3</sup> و تبعا لذلك فإن الخطأ الذي يرتكبه المرؤوس تنفيذا لأمر صدر إليه من رئيسه يعتبر خطأ مصلحيا يرتب المسؤولية الإدارية للمرفق، و لا يعتبر خطأ شخصيا يرتب المسؤولية الشخصية للمرؤوس.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري "تنظيم الإداري-النشاط الإداري"، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004، ص 50.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 163.

<sup>3</sup> - مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 84.

<sup>4</sup> - عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، مرجع سابق، ص 214.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

### ب- موقف القضاء:

لم يتعرض القضاء الإداري الجزائري لموضوع الدعاوى القضائية التي ترفع من ذوي المصلحة ضد الأعمال الغير المشروعة المرتكبة من طرف الموظف العمومي المرؤوس تنفيذاً لأوامر رئيسه، لعل ذلك مرده كون القضاء الإداري الجزائري حديث العهد حيث لم يتبلور لديه موقف واضح، لأن ذلك لا يكون إلا بعد تطبيقات كثيرة و لمدة زمنية طويلة.

و عليه نتطرق إلى موقف القضاء الفرنسي.

حيث في البداية، تمسك مجلس الدولة الفرنسي بالقاعدة القاضية بوجوب إطاعة المرؤوس لأوامر رئيسه الإداري، في جميع الأحوال، و هذا على مسؤولية رئيسه.<sup>1</sup>

إلا أنه تبنى و انتهج موقفاً جديداً، حيث حسم الأمر في حكم "Langueur"، الصادر في 10 / 10 / 1944، والذي أرسى بموجبه مجلس الدولة العديد من الأحكام بخصوص واجب طاعة المرؤوس لأوامر و تعليمات رئيسه.<sup>2</sup>

و يتلخص الأمر في أن القاعدة العامة هي طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس الإداري، و عدم الطاعة يشكل خطأً تأديبياً يستوجب توقيع عقوبة تأديبية على المرؤوس، فواجب طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس الإداري أمر لازم حتى ولو كانت هذه الأوامر غير مشروعة.<sup>3</sup>

و في حالة ما إذا كان الأمر الرئاسي الصادر من الرئيس الإداري إلى المرؤوس مشوباً بعدم المشروعية الظاهرة و يشكل بطبيعته خطراً جسيماً يهدد المصلحة العامة، ففي هذه الحالة رفض الطاعة ليس حقاً على المرؤوس

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 463.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 465.

<sup>3</sup> - المرجع نفسه، ص 466.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

فحسب، بل يعتبر المرؤوس مرتكب لخطأ يسأل عنه شخصيا في حالة طاعته لذلك الأمر، و يمكن أن يحاكم عليه جنائيا.<sup>1</sup>

إذن حسب مجلس الدولة الفرنسي يصبح عدم الطاعة واجبة متى توفر في الأمر الرئاسي شرطين :<sup>2</sup>

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

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

### ج-موقف التشريع:(موقف المشرع الجزائري)

بالرجوع إلى النصوص القانونية المتعلقة بتنظيم مبدأ الطاعة الرئاسية، و المتمثلة في المادة 47 و 180 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، و المادة 129 من القانون المدني، يلاحظ أن المشرع الجزائري قد عالج مسألة مدى التزام المرؤوس بطاعة أوامر الرئيس الإداري غير المشروعة بشكل عام، إذ لم يناقش المشرع الجزائري بالتفصيل مسألة تحديد الموقف الذي يجب أن يتخذه المرؤوس عندما يجد نفسه أمام تنازع و تناقض بين واجبه في طاعة السلطة الرئاسية، وواجبه في إحترام و طاعة القانون.

و عند القيام بتحليل المادة 129 من القانون المدني، و المادتين 47 و 180 من الأمر 06-03 السالف الذكر يتم التوصل إلى ما يلي:

1- أن القاعدة العامة التي نص عليها المشرع الجزائري في نص المادة 180 من الأمر 06-03 في الفقرة 03 منها و التي تنص على " تعتبر على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف ب :

<sup>1</sup> - أحمد عاصم عجلية، مرجع سابق، ص 197.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 197.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول. " 1، تؤكد أن طاعة الموظف للأوامر الرئاسية أمر حتمي و إلزامي، إذ تؤكد هذه المادة على ضرورة الموظف بالالتزام بطاعة الأوامر الرئاسية، و إعتبرت رفض تنفيذها " دون عذر مقبول " خطأ تأديبيا من الدرجة الثالثة يستوجب توقيع العقوبة التأديبية، و بمفهوم المخالفة يستنتج أنه إذا كان هناك « مبرر مقبول » لرفض التنفيذ فإن التصرف لا يعتبر خطأ، ولا يتحمل المرؤوس المسؤولية عن الرفض، و لكن المشرع الجزائري لم يحدد ما هو هذا المبرر؟ ، و متى يكون مقبولا؟ و من هي الجهة أو السلطة التي ينبغي على المرؤوس إخطارها بهذا المبرر المقبول؟.

ويقول الأستاذ كمال رحماوي في هذا الصدد، أن المشرع الجزائري لم يتطرق إلى هذه المسألة كما هو الحال بالنسبة للمشرع الفرنسي، إلا أنه بالرجوع إلى نص الفقرة الثالثة من المادة 180 من الأمر 06-03 السالفة الذكر يشرح عبارة « دون عذر مقبول » أنها تعني إحدى الأمور التالية: 2

- الأمر الموجه إلى الموظف هو أمر محظور في قانون العقوبات، فلا يصح للرئيس أن يأمر مرؤوسة بتنفيذ عمل يعد جريمة أو جنحة.

- الأمر الموجه إلى الموظف لا يدخل في إختصاص الرئيس و بالتالي يجوز للموظف عدم تنفيذ مثل هذه الأوامر.

- الأمر الموجه إلى الموظف غير شرعي، فلا يجوز تنفيذه احتراماً للقانون و الأحكام التنظيمية.

ثم يشير الأستاذ كمال رحماوي إلى غياب النصوص القانونية التي توضح كيفية معالجة المسألة من الناحية العملية، كتحديد الجهة التي على الموظف المرؤوس إخطارها في مثل هذه الحالات كما فعل المشرع المصري، و الألماني

1- المادة 180 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .

2- كمال رحماوي، مرجع سابق، 70.



## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

الذي نص صراحة على ضرورة إخطار السلطة الرئاسية التي يتبعها الرئيس الذي أصدر الأمر، وفي حالة ما إذا أكدت هذه الأخيرة شرعية الأمر ولم يقتنع الموظف بذلك جاز له طلب نفي مسؤوليته كتابيا.<sup>1</sup>

2- ثم تأتي المادة 47 من الأمر 03-06 السالف الذكر<sup>2</sup>، التي تنص في فقرتها الأولى على " كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه "، و هو تأكيد من المشرع على ضرورة إلتزام الموظف المرؤوس مهما كانت رتبته في السلم الإداري بطاعة الأوامر و التعليمات الرئاسية، ثم يأتي في الفقرة الثانية من ذات المادة التي تنص على " لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه."، ما يعني أن المشرع من خلال هذه الفقرة قد رتب مسؤولية المرؤوس إلى جانب مسؤولية الرئيس بحيث لا يعفى هذا الأخير من المسؤولة المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه.

ويقول الدكتور عمار عوابدي في هذا الصدد بالنسبة لتعليقه على نص المادة 47 من الأمر 03-06، أن هذه المادة تقرر مسؤولية الرؤساء على أعمال المرؤوسين التابعين لهم، و تجعل الرؤساء يمثلون مرؤوسيهم أمام الجهات المختصة بالفصل في النزاعات الإدارية أو القضائية المتعلقة بأعمالهم، و يضيف قائلاً أن إستعمال مبدأ حتمية تلازم السلطة و المسؤولية و الذي يعني تحديد المسؤولية في حدود ما يتمتع به و يحوزه المسؤول من سلطة يؤدي إلى الإستنتاج بأن المشرع الجزائري عندما رتب مسؤولية الإدارة و الرؤساء عن أخطاء مرؤوسيهم فإنه تبني قاعدة أولوية و إطاعة أوامر و تعليمات الرؤساء على واجب طاعة و إحترام القانون، لأنه يرتب قاعدة قانونية تتمثل في عدم

<sup>1</sup> - كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 70.

<sup>2</sup> - المادة 47، من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

مسؤولية المرؤوسين عن الأخطاء و الأعمال التي يرتكبوها تطبيقا و تنفيذاً للأوامر و التعليمات الرئاسية الصادرة إليهم من السلطات الرئاسية.<sup>1</sup>

و يرى الدكتور عمار بوضياف في صدد مدى إلتزام المرؤوس بطاعة أوامر الرئيس الغير المشروعة، على مسؤولية الموظف المرؤوس أثناء تنفيذه للأوامر و التعليمات الرئاسية الصادرة إليه من السلطات الرئاسية، إذ يقول الأستاذ عمار بوضياف في مؤلفه الوظيفة العامة في التشريع الجزائري " إذا كان منوط بالموظف القيام بمجموعة مهام توجبها صفته، وتفرضها العلاقة الوظيفية، فإنه ينجم عن التنفيذ تحمل كامل المسؤولية من جانب الموظف. وهو ما نصت عليه المادة 47 من الأمر.

ومثل هذا الواجب لاشك سيجعل الموظف حريصا أكثر على القيام بمهامه وفق ما تقره القوانين وترتيبات العمل ونظامه خوفا من تحمل المسؤولية. فالوظيفة العامة ليست أوامر تصدر، وقرارات تنفذ، وأختاما توضع على وثائق رسمية، كما أنها ليست امتيازاً كله، بل لها وجه من أوجه تحمل المسؤولية من جانب الموظف.<sup>2</sup>

**3-** و بالرجوع إلى نص المادة 129 من القانون المدني المعدلة بموجب الأمر 05-10<sup>3</sup> التي تنص على " لا يكون الموظفون و الأعوان العموميون مسؤولون شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من الرئيس، متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم " ، نجد أن هذه المادة توضح أن الموظف المرؤوس غير مسؤول شخصيا عن الأعمال التي قام بها تنفيذا لأوامر رئيسه الإداري متى كانت كانت هذه الأوامر واجبة الطاعة، وهذا يعني أنه إذا كانت الأوامر واجبة الطاعة فإن المسؤولية هنا هي مسؤولية مرفقية وليست شخصية، وعدم ترتب مسؤولية المرؤوس الشخصية

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية مرجع سابق، ص 443.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 136.

<sup>3</sup> - المادة 129 من الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

موقوفة على توفر شرط تضمنته الفقرة الأخيرة من نفس المادة و المتمثل في « متى كانت إطاعة الأمر واجبة على المرؤوس ».

و المشرع الجزائري نص على إلزامية طاعة المرؤوس لأوامر رئيسه بشرط أن تكون تلك الطاعة واجبة عليه، وهذا يعني أن هناك حالات يجوز فيها للمرؤوس مخالفة أوامر رئيسه، بحيث إذا لم تكن الطاعة واجبة كان للمرؤوس التصل منها و الإعراض عن طاعتها، و لكن السؤال المطروح هو متى تكون طاعة تلك الأوامر واجبة و متى لا تكون طاعة تلك الأوامر واجبة؟.

و يقول الدكتور عمار عوابدي في صدد تعليقه على نص المادة 129 من القانون المدني في مؤلفه القانون الإداري " أن المشرع قد وضع و قرر أنه على المرؤوس أن ينفذ الأوامر الصادرة إليه من رئيسه متى كان تنفيذها واجبا و يشكل إلتزاما وظيفيا يقع عليه، و إذا ما تضمنت أوامر الرئيس مخالفة القانون، فعلى المرؤوس أن يراجع رئيسه و ينبهه و يبصره بأوجه عدم مشروعية الأمر الذي أصدره، فإذا ما أصر الرئيس على سلامة أوامره و صحتها فما على المرؤوس إلا أن ينفذها على مسؤولية الرئيس، فالخطأ الذي يرتكبه المرؤوس تنفيذا لأمر صدر إليه من رئيسه يعتبر خطأ مصلحيا يرتب المسؤولية الإدارية للمرفق، و ليس خطأ شخصيا للموظف المرؤوس يرتب مسؤوليته المدنية في ذمته المالية الخاصة " .<sup>1</sup>

و يرى الدكتور محمد الصغير بعلي في هذا الصدد " أن المشرع وضع في نص المادة 129 من القانون المدني قاعدة عامة تتجلى في إستبعاد الخطأ الشخصي و إعتداد الخطأ المرفقي أو المصلحي كأساس للمسؤولية في حالة تنفيذ أوامر الرئيس إذا كانت واجبة التنفيذ، و مع ذلك فالمشرع لم يحدد قاعدة عامة تكون بموجبها طاعة تلك الأوامر واجبة، إذ قام بإحالة عامة، حيث ترك الأمر لنصوص القوانين الخاصة السارية على الموظفين العاملين بكل قطاع،

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، القانون الإداري " النظام الإداري"، مرجع سابق، ص214.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

مما يبقى المسألة قائمة، خاصة بالنسبة للأوامر و التعليمات الرئاسية المخالفة للقانون.<sup>1</sup>

و في الأخير ما يمكن قوله بالنسبة لهذه القضية هو أن المشرع الجزائري أكد على واجب طاعة أوامر الرئيس الإداري من طرف الموظفين المرؤوسين، وبذلك فإن المرؤوس ملزم بطاعة أوامر الرئيس الإداري طالما كانت مشروعة و مطابقة للقانون، و وفق ما تفرضه مقتضيات حسن سير الوظيفة ومبدأ التدرج الإداري الذي يحكم التنظيم الإداري، وإذا كانت الأوامر والتعليمات الصادرة عن الرئيس الإداري غير مشروعة أي مخالفة لقواعد القانون فعلى المرؤوس أن ينبه رئيسه ويراجعه في ذلك فإذا أصر على تنفيذها كان على الموظف المرؤوس تنفيذها على مسؤولية الرئيس.

و يستخلص في الأخير بالنسبة لقضية مدى إلتزام المرؤوس بطاعة أوامر رئيسه غير المشروعة، أنه لم يرق لا المشرع الجزائري ولا الفقه ولا القضاء الجزائريين بإبراز و إيضاح موقفهم منها و إعطاء حل واضح و جازم يحدد بصفة قطعية موقف المرؤوس من مدى إلتزامه بطاعة أوامر رئيسه غير المشروعة.

### المبحث الثاني: سلطة الرقابة و التعقيب.

لضمان حسن سير الجهاز الإداري بشكل فعال و مطرد وفقا لمتطلبات ومقتضيات الصالح العام، وجب على سلطات و صلاحيات الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه أن لا تقتصر فقط على مجرد إعطاء الأوامر والتعليمات الرئاسية الواجبة الطاعة من قبل المرؤوسين الذين عليهم إتباعها و إتخاذها بعين الإعتبار وبناء قراراتهم عليها، وإنما أن تتعدى ذلك لتشمل ممارسة الرقابة عليها ، إذ هذا الوجه من السلطة الرئاسية يظهر في الواقع في عدة صور وأشكال ومظاهر تتباين درجة خطورتها وقوتها و فاعليتها في السيطرة والهيمنة على

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري "تنظيم الإداري-النشاط الإداري"، مرجع سابق، ص 48.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

أعمال المرؤوسين أبرزها سلطة التصديق على أعمالهم، سلطة تعديلها، و سلطة إلغاء وسحب القرارات الصادرة عنهم، و قد يصل الأمر إلى حلول الرئيس الإداري محل مرؤوسيه للقيام بأعمالهم في حالة تقاعسهم عن أداءها.

و الرئيس له أن يمارس رقابته الرئاسية هذه سواء من تلقاء نفسه، أو بموجب ما ينتقله من تظلمات وشكاوى من طرف الغير الذين قد تضرروا من أعمال المرؤوسين، فهذه السلطة تمارس عن طريق القيام بعمليات التفتيش، و كتابة و فحص تقارير كيفية سير الأعمال، و فحص الشكاوى والتظلمات الإدارية ضد أعمال المرؤوسين، وعن طريق القيام بالتحريات الإدارية اللازمة لإكتشاف أوجه الإنحراف والتجاوزات والإهمال و القصور في أداء المرؤوسين للواجبات الملقاة على عاتقهم، و رقابة الرئيس على أعمال المرؤوسين تشمل جميع قرارات المرؤوسين بغير إستثناء، فهي رقابة غير محدودة، وهذه الرقابة أصل عام تقوم بغير الحاجة إلى نص خاص يقرها و يسمح بها، فهي مفترضة، توجد بحكم طبيعة السلطة الرئاسية ذاتها، ولا يستطيع المرؤوس أن يحتج بأن القانون لم يقرها صراحة في هذا النوع من القرارات أو ذلك.<sup>1</sup>

و عليه سوف نتناول الرقابة السابقة التي تسلط على أعمال المرؤوسين قبل دخولها حيز النفاذ و ترتيبها لأثار قانونية في (المطلب الأول)، و سوف نتطرق للرقابة اللاحقة التي تسلط على أعمال المرؤوسين بعد دخولها حيز النفاذ و ترتيبها لأثار قانونية في (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: الرقابة السابقة.

بالمفهوم البسيط تتمثل الرقابة السابقة في الرقابة التي يمارسها الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه قبل دخولها حيز التنفيذ و التطبيق، و تظهر هذه الرقابة في عدة صور أهمها: سلطة التصديق "الإجازة"، أي سلطة الرئيس في

<sup>1</sup> - مصطفى أبو زيد الفهمي، مرجع سابق، ص 115.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

التصديق على أعمال مرؤوسيه (الفرع الأول)، و سلطة التعديل، أي سلطة الرئيس في إدخال التغييرات و التعديلات على أعمال مرؤوسيه (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: سلطة التصديق ( الإجازة ).

من السلطات التي يمارسها الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه قبل دخولها حيز التنفيذ و التطبيق، و قبل إنتاجها لأثارها القانونية سلطة التصديق، و هي السلطة التي تخول للرئيس الإداري إجازة أعمال مرؤوسيه، فما المقصود بسلطة التصديق؟ و فيم تتجلى حدود السلطة الرئاسية في التصديق على قرارات مرؤوسيه؟ .

### أولاً: تعريف سلطة التصديق.

تتمثل سلطة التصديق الإداري في إقرار الرئيس الإداري لأعمال مرؤوسيه، إذ بمقتضى هذه السلطة يبقى العمل و التصرف الذي قام به المرؤوس غير نافذ و لا ينتج آثاره القانونية، و لا يسري مفعوله إلا إذا تم إقراره و الموافقة عليه (المصادقة عليه) من طرف الرئيس الإداري المختص، و ابتداء من ذلك التاريخ فقط " أي تاريخ المصادقة و الإجازة على تلك الأعمال" ينتج تصرف المرؤوس أثره القانوني، وذلك ما لم تقرر القوانين و اللوائح صراحة على خلاف ذلك.<sup>1</sup>

### ثانياً: حدود السلطة الرئاسية في التصديق على قرارات مرؤوسيه.

تعتبر سلطة التصديق من الإختصاصات الأصلية التي تمارسها السلطة الرئاسية، و هذه الأخيرة تتمتع بسلطة تقديرية في ممارستها لسلطة التصديق و الإجازة على أعمال المرؤوسين، و لكنها في نفس الوقت مقيدة، إذ أن توسع أو تقلص هذه السلطة يعود مرده إلى عامل أساسي و هو تنظيم القانون لهذه السلطة.

و تتجلى مظاهر تمتع السلطة الإدارية الرئاسية بسلطة تقديرية واسعة في مجال ممارسة سلطة التصديق على أعمال مرؤوسيه، عندما يشترط القانون

<sup>1</sup> - عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 475.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

بصريح العبارة في أحكامه على ضرورة موافقة الرئيس الإداري صراحة على تصرف المرؤوس سواء كتابيا أو شفويا، أو بأي تصرف آخر يقوم به يؤكد من خلاله موافقته وإقراره بكيفية واضحة وجلية على هذا التصرف أو العمل. فالقانون في هذه الحالة يقر أن أعمال المرؤوس وتصرفاته لا تكون نافذة وسارية المفعول إلا بعد إجازتها وإقرارها والمصادقة عليها من قبل السلطة الرئاسية المختصة، أي أن مفعول تصرف المرؤوس يسري منذ تاريخ الإجازة والمصادقة عليه فقط. إذ أن غياب تلك المصادقة يعني عدم الموافقة على التصرف ومن ثم يصبح عمل المرؤوس ملغا لا يترتب أي أثر قانوني.<sup>1</sup>

ولكن قد يتم تقييد سلطة و صلاحية السلطة الإدارية الرئاسية في ممارستها لسلطة التصديق من خلال تحديد القانون فترة زمنية معينة، لكي يقوم فيها الرئيس الإداري بإظهار إعتراضه على أعمال المرؤوس و تصرفاته، و يترتب على إنقضاء هذه المدة الزمنية من دون إعتراض الرئيس على أعمال و تصرفات المرؤوس أن هذه الأخيرة تصبح نافذة و منتجة لأثارها القانونية بقوة القانون على إعتبار أن الرئيس الإداري قد صادق عليها و أجازها بشكل ضمني، و أثار نفاذ و سريان هذه الأعمال قد تكون إما من تاريخ إنتهاء المدة الزمنية المعينة للرئيس الإداري كي يعترض خلالها على عمل المرؤوس، و قد تكون من تاريخ صدورها من المرؤوس وهذا يعود لما تم النص عليه في القانون.<sup>2</sup>

إذن و بناء على ما سبق يتضح لنا أن سلطة التصديق التي تمارسها السلطة الرئاسية، على أعمال مرؤوسيهيها سلطة مشروطة ، و إن كان ذلك الشرط مجرد إجراء شكلي فإن حرية و سلطة الرئيس الإداري في المصادقة و الإجازة على أعمال و تصرفات مرؤوسيه تبقى واسعة و كبيرة في هذا المجال.

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري "تنظيم الإداري-النشاط الإداري"، مرجع سابق، ص 51.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 51.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

### الفرع الثاني: سلطة التعديل.

من السلطات التي يمارسها الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه قبل دخولها حيز التنفيذ و التطبيق، و قبل إنتاجها لأثار قانونية سلطة التعديل، و هي السلطة التي تخول للرئيس الإداري إدخال التغيرات و التعديلات على أعمال مرؤوسيه، فما المقصود بسلطة التعديل؟ و فيما تتجلى حدود السلطة الرئاسية في تعديل قرارات مرؤوسيه؟ .

### أولاً: تعريف سلطة التعديل.

تتمثل سلطة التعديل الإداري في إمتلاك الرؤساء الإداريين حق تعديل و تغيير تصرفات وأعمال مرؤوسيهم، إذ يخول القانون للرئيس الإداري أثناء مراقبته لأعمال و تصرفات مرؤوسيه، أن يدخل عليها تغييرات و تحويلات و تعديلات في إطار ضمان إحترام القانون (مبدأ المشروعية)، و تحقيق أكبر قدر من المصلحة العامة (مبدأ الملاءمة)<sup>1</sup>، و يمارس الرئيس الإداري سلطة التعديل على أعمال و تصرفات مرؤوسيه المشروعة و غير المشروعة، فأما الأولى فبهدف جعل تلك الأعمال أكثر إنسجاما و إتفاقا و ملاءمة للنشاط الإداري، و أما الثانية فبهدف جعل تلك الأعمال مشروعة و متفقة مع القانون و مقتضيات الصالح العام، و سلطة التعديل قد يمارسها الرئيس الإداري إما ذاتيا و تلقائيا ، وذلك من خلال ممارسة سلطة المتابعة و الرقابة الإدارية الرئاسية على أعمال المرؤوسين، وإما بناء على شكاوى و تظلمات مرفوعة إليه من قبل أصحاب المصلحة يطالبون فيها بتصحيح و تعديل تلك الأعمال الماسة بمراكزهم القانونية بشكل يجعلها أكثر إتفاقا و تطابقا مع أحكام القانون.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري "تنظيم الإداري-النشاط الإداري"، مرجع سابق، ص 51.

<sup>2</sup> - عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 477.



## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

ثانيا: حدود السلطة الرئاسية في تعديل قرارات مرؤوسيهـا.

إن سلطة التعديل ما هي إلا إعمال لسلطة التصديق والإلغاء في أن واحد، إذ يقول الدكتور طعيمة الجرف في مؤلفه رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة " إن سلطة التعديل إذا مست الأركان القانونية لتصرفات وأعمال المرؤوسين، فإنها تعتبر صورة من صور سلطة الإلغاء الإداري لأعمال وتصرفات المرؤوسين "1.

و بما أن سلطة التعديل هي إعمال لسلطة التصديق والإلغاء في أن واحد ، فإن تحديد حدود سلطة الرئيس الإداري في ممارسة سلطة التعديل على قرارات المرؤوسين سيتم توضيحها بدقة و إيضاحها بمناقشة حدود ممارسة الرئيس الإداري لسلطة الإلغاء على أعمال مرؤوسيهـ، ذلك أن سلطة التعديل والإلغاء لهما ذات الحدود، إذ يقول في هذا الصدد الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي، في مؤلفه الوسيط في القانون الإداري " إن حدود سلطات الرئيس الإداري في تعديل قرارات مرؤوسيه هي ذات حدود سلطاته في إلغاء قرارات مرؤوسيهـ، لأنه يمكن إعتبار التعديل سواء بالزيادة أو النقصان بمثابة التعديل الجزئي الذي يمس جزءا من القرار الإداري، وهي نفس حدود السلطة الولائية للمرؤوس في تعديل و إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عنه " 2، ما يعني أن السلطة التقديرية التي يملكها الرئيس الإداري أثناء ممارسته لسلطة التعديل هي ذاتها التي يملكها أثناء ممارسة سلطة الإلغاء، و التي سوف يأتي تفصيلها لاحقا تحت عنوان " حدود السلطة الرئاسية في إلغاء قرارات مرؤوسيهـا "

### المطلب الثاني: الرقابة اللاحقة.

بالمفهوم البسيط تتمثل الرقابة اللاحقة في الرقابة التي يمارسها الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه بعد دخولها حيز التنفيذ و التطبيق، أي بعد إحداثها لأثار قانونية، و تظهر هذه الرقابة في عدة صور أهمها: سلطة السحب،

1- طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة (قضاء الإلغاء)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977، ص80.

2- مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص 115.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

أي سلطة الرئيس الإداري في سحب قرارات مرؤوسيه (الفرع الأول) و سلطة الإلغاء، أي سلطة الرئيس الإداري في إلغاء قرارات مرؤوسيه (الفرع الثاني)، و سلطة الحل، أي سلطة الرئيس الإداري في الحل محل مرؤوسيه و مباشرة أعمال تدخل في نطاق إختصاصهم (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: سلطة السحب.

إن القرار الإداري ليس أبدي و كما له بداية له نهاية، و هناك عدة طرق ينتهي بها القرار الإداري، و من بين هذه الطرق قيام السلطة الإدارية نفسها بإنهاء القرار الإداري و وضع حد لسريانه، إذ يتيح القانون للإدارة هذه الإمكانية ليتمكنها من تصحيح قراراتها غير المشروعة تقاديا لسلوك طريق التقاضي بإجراءاته الطويلة، و من صور إنقضاء القرار الإداري من طرف السلطة الإدارية هي السحب الإداري، فما المقصود به ؟، و فيما تتجلى حدود ممارسة هذه السلطة من طرف الرئيس الإداري على قرارات مرؤوسيه ؟.

### أولاً: تعريف السحب الإداري.

تعددت تعاريف سحب القرار الإداري، إذ إتجه الفقه الفرنسي المعاصر إلى تعريف السحب الإداري على أنه " إعدام للقرار ومحو آثاره بأثر رجعي عن طريق مصدره أو من السلطة الرئاسية ".<sup>1</sup>

و ذهب الفقيه سليمان محمد الطماوي إلى القول أن السحب هو " إلغاء بأثر رجعي ".<sup>2</sup>

<sup>1</sup> - راجي سهام، مرجع سابق، ص 53.

<sup>2</sup> - سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة "الإنحراف بالسلطة" دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1978، ص 576 .

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

و عرف الدكتور طعيمة الجرف السحب الإداري بأنه " عملية قانونية تمكن السلطة الإدارية من إعادة النظر في القرار الذي أصدرته بالنسبة إلى الماضي و المستقبل بأثر رجعي. " <sup>1</sup>

و يعرف الدكتور حسني درويش السحب بأنه " رجوع الإدارة سواء مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية في قرار أصدرته لمخالفته القانون و يكون السحب بأثر رجعي. " <sup>2</sup>

و يتضح من التعريفات السابقة أنها تشترك فيما بينها و إن كان هناك إختلاف فهو في المعاني و الألفاظ فقط، حيث أن السحب الإداري هو تجريد القرار الإداري من قوته القانونية الإلزامية بالنسبة لآثاره في الماضي و الحاضر و المستقبل معاً، بحيث يصبح القرار كأنه لم يكن، و سحب القرار الإداري يمثل أحد الإستثناءات التي ترد على مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، و هو بذلك يختلف عن الإلغاء الإداري، حيث أن الإلغاء يترتب عليه تجريد القرار من قوته الإلزامية بالنسبة للمستقبل فقط، خلافاً للسحب الإداري الذي يستتبع تجريد القرار الإداري من قوته الإلزامية بالنسبة للماضي و المستقبل في نفس الوقت ، حيث يعتبر القرار الإداري كأن لم يكن من تاريخ صدوره. <sup>3</sup>

### ثانياً: حدود السلطة الرئاسية في سحب قرارات مرؤوسيهـا.

تعتبر سلطة السحب الإداري من أخطر السلطات التي تمارسها السلطة الرئاسية على القرارات الإدارية، فهي سلطة يتنازعها مبدآن إن صح التعبير مبدأ المشروعية الذي يفرض على الإدارة الإلتزام بإنهاء القرار المعيب لعدم

<sup>1</sup> - طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية و ضوابط خضوع الدولة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971، ص387.

<sup>2</sup> - أحمد محمد فارس النوايسة، مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية دراسة مقارنة (فرنسا، مصر، الأردن)، دار المنهل، عمان، 2012، ص 69.

<sup>3</sup> - محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري " التعريف و المقومات النفاذ و الإنقضاء "، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 1972، ص 437.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

مشروعيته، و مبدأ إستقرار المعاملات الذي يفرض على الإدارة توفير الطمأنينة و الإستقرار للمراكز القانونية من الزعزعة و الإضطراب، و نظرا لخطورة عملية السحب الإداري للقرارات الإدارية على فكرة إستقرار المعاملات و الأعمال الإدارية و فكرة الحقوق الفردية المكتسبة<sup>1</sup> ، توجب توضيح مدى إمكانية الرؤساء الإداريين من ممارسة سلطة السحب على أعمال مرؤوسهم، فسلطة الرئيس الإداري في سحب القرارات الإدارية لمرؤوسيه تتذبذب ضيقا و إتساعا وهذا بالنظر إلى ما إذا كان القرار الإداري المراد سحبه سليما أم معيبا، و بالنظر أيضا إذا ما كان القرار لانحيا أو فرديا، و بالنظر إلى ما إذا كان القرار قد رتب حقوقا أم لم يرتب حقوقا.

### أ-سلطة الرئيس الإداري في سحب القرارات التنظيمية.

القاعة عامة التي يجتمع الفقه والقضاء الإداريين عليها هي جواز سحب القرارات التنظيمية بإعتبار هذه الأخيرة تتضمن قواعد تنظيمية عامة شبيهة بالقواعد القانونية التي تتولد عنها مراكز قانونية عامة، و هي مراكز لا تنشئ حقوقا للأفراد إلا إذا طبقت عليهم تطبيقا فرديا، لذلك فهي من هذه الناحية تختلف عن القرارات الفردية التي تتولد عنها مراكز شخصية، و بالرغم من إجماع الفقه على جواز سحب القرارات التنظيمية السليمة، إلا أنهم يميزون في هذا الصدد بين القرارات التي ولدت حقا بتطبيقها تطبيقا فرديا، وبين تلك التي لم تولد حقا لعدم تطبيقها تطبيقا فرديا.

#### 1- بالنسبة للقرارات التنظيمية التي ولدت حقا بتطبيقها تطبيقا فرديا:

إذا أصدرت الإدارة قرارا تنظيميا، و بدأت في تطبيقه على الأفراد تطبيقا فرديا، فإن الفقه يجمع على أن هذه القرارات التطبيقية تصبح في حكم القرارات الفردية، و إن كانت لا تكسب أحدا مباشرة حقوقا مكتسبة بحكم عموم تطبيقها ، إلا أن القرارات الفردية التي تصدر تطبيقا لها تكسب الأفراد مباشرة حقوقا يتمتع

<sup>1</sup> - ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية و مبدأ الشرعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968، ص117.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

المساس بها، بشرط أن تكون هذه القرارات سليمة، وبذلك يمتنع على الإدارة سحبها، إذ أن سحبها يخالف مبدأ عدم رجعية القرار الإداري، وعدم المساس بالحقوق المكتسبة، و بالتالي فإنه لا يجوز إلغاؤها بأثر رجعي لأن السحب في هذه الحالة يعتبر إعداما للقرار التنظيمي من يوم صدوره، وكذلك إعداما للقرارات التطبيقية التي صدرت استنادا إلى هذه القرارات.<sup>1</sup>

### 2- بالنسبة للقرارات التنظيمية التي لم تولد حقا لعدم تطبيقها تطبيقا

فرديا:

إن الإدارة إذا أصدرت قرارا تنظيميا، ولكنها لم تبدأ بعد في تطبيقه على الأفراد تطبيقا فرديا، ففي هذه الحالة يكون أثر القرارات التطبيقية محصورا في إنشاء مراكز قانونية عامة، و من ثم فإن الوسيلة القانونية المثلى لإنهاء هذه القرارات من طرف الإدارة يكون عن طريق الإلغاء و ليس السحب، بإعتبار أن السحب يمحو آثار القرار التنظيمي في المستقبل و الماضي معا، في حين يقتصر الإلغاء على محو هذه الآثار فقط بالنسبة للمستقبل، بإعتبار أن هذه القرارات لم تولد حقوقا مكتسبة، و لكن يجوز للإدارة سحب القرار التنظيمي الذي لم يطبق بعد، و السحب هنا يعني الإلغاء بالنسبة للمستقبل فقط على أساس أن القرار التنظيمي لم ينتج آثارا في الماضي حتى تثار مشكلة سحبه و إنهاء آثاره بأثر رجعي، وإنما يتعلق الأمر فقط بعدم تطبيقه بالنسبة للمستقبل.<sup>2</sup>

### ب- سلطة الرئيس الإداري في سحب القرارات الفردية.

تتباين سلطة الرئيس الإداري في سحب القرارات الفردية، إذ يجب التمييز بين القرارات الفردية المشروعة (السليمة)، والقرارات الفردية الغير مشروعة، و إذا ما قد رتب هذه القرارات حقوقا مكتسبة أم لم ترتب حقوقا مكتسبة.

<sup>1</sup> - سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1984، ص 601، 602.

<sup>2</sup> - محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 449.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

### 1- بالنسبة للقرار السليم :

يستقر كل من الفقه و القضاء الإداريين على عدم جواز سحب القرارات الفردية السليمة، على أساس أن إمتداد آثار سحب هذه القرارات إلى الماضي يتضمن مساسا بحقوق الأفراد المكتسبة و يخالف مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، غير أن هذه القاعدة لا تجري على إطلاقها، فقد أجاز القضاء الإداري، وهو ما كرسه مجلس الدولة الفرنسي في إمكانية سحب القرارات السليمة الصادرة بفصل الموظفين، بحيث يجوز سحبها شريطة ألا تكون الوظيفة التي كان يشغلها الموظف المفصول قد شغلت بغيره، لأن العمل بغير ذلك معناه فصل الموظف الذي عين عقب قرار فصل الموظف الأول، و هو ما لا يجوز لمساسه بالحقوق المكتسبة للموظف الجديد، و هذا الإستثناء لا يجد أساسه في مبدأ قانوني، وإنما في إعتبرات إنسانية و دواعي العدالة.<sup>1</sup>

### 2- بالنسبة للقرار غير السليم :

إن الإدارة ملزمة بإحترام النظام القانوني السائد في الدولة، و لذلك فإنه متى كان القرار الإداري الصادر عنها مخالفا للقانون، أي معيبا و غير مشروع، فإنه يتعين عليها أن تبادر إلى تصحيح الأوضاع، لذلك فإن القاعدة العامة بالنسبة للقرارات المعيبة و خلافا للقرارات السليمة أنه يحق للإدارة سحبها متى أدركت بنفسها وجه عدم المشروعية فيها، و هذا إحتراما لمبدأ المشروعية و سيادة القانون.<sup>2</sup>

و نظرا لخطورة عملية السحب الإداري للقرارات الإدارية على فكرة إستقرار المعاملات و الأعمال الإدارية و فكرة الحقوق الفردية المكتسبة، توجب على الرئيس الإداري في ممارسته لسلطة السحب الإداري على أعمال مرؤوسيه التقيد بمبدأين هما:

<sup>1</sup> - محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 449.

<sup>2</sup> - المرجع نفسه، ص 449.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

### - عدم مشروعية القرار الإداري محل السحب:

القاعدة العامة أن عملية سحب القرارات الإدارية تنصب على القرارات الإدارية غير المشروعة، و من مظاهر و أوجه عدم مشروعية القرارات الإدارية التي تجعلها قابلة للسحب الإداري نجد عيب إنعدام السبب، و عيب إنعدام الإختصاص، و عيب مخالفة القانون، و الخطأ في تقدير الوقائع المادية، و أساس سحب القرارات الإدارية الغير المشروعة هو إحترام مبدأ مشروعية و سيادة القانون إذ أن القرارات الباطلة لا يمكن أن تولد حقاً مكتسباً، و أن مخالفة القانون لا تكسب حقاً، فلا يمكن حماية الأوضاع غير المشروعة، و ليس هذا فحسب بل إن مقتضى إحترام مبدأ المشروعية و سيادة القانون، لا يقف عند مجرد منح الحق للسلطة الإدارية الرئاسية في سحب القرارات الإدارية الغير المشروعة الصادرة عن مرؤوسيه، بل يتعدى ذلك إلى فرض الإلتزام بسحبها من طرف السلطة الرئاسية، إذ يتعين على هذه الأخيرة أن تتدخل و تسحب القرار متى رأت أنه مخالف للقانون.<sup>1</sup>

### - وجوب إجراء السحب في الآجال القانونية:

إن كانت سلطة سحب القرارات الإدارية بالنسبة للرئيس الإداري يفرضها مبدأ المشروعية فإن هذه السلطة ذات الآثار الخطيرة على مراكز الأفراد المعنيين بالقرار الإداري، ينبغي أن تمارس خلال مدة محددة قانوناً هي ذاتها ميعاد الطعن بالإلغاء أمام القضاء والمقرر في المادة 829 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، و التي تقدر بأربعة (4) أشهر من تاريخ التبليغ بالنسبة للقرارات الفردية، والنشر بالنسبة للقرارات التنظيمية، و للميعاد أهمية بالغة في تحقيق التوازن بين الصالح العام الذي يقتضي تصحيح الأعمال غير المشروعة

<sup>1</sup> - محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 450.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

في كل وقت و دون قيد، و بين مصلحة الأفراد التي تقتضي ثبات أوضاعهم التي أنشأتها تلك القرارات الإدارية.<sup>1</sup>

و بالنسبة لموقف القضاء الإداري الجزائري فقد كان له نفس الموقف الذي يمكن إبرازه من خلال ما قضت به المحكمة العليا، إذ قضت بـ « من المستقر عليه قضاءً أن القرار الإداري الذي ينشأ حقوقاً يستوجب لسحبه أن يتم ذلك قبل إنتهاء مهلة الطعن القضائي، و يعد بعد ذلك إجراءً غير قانوني، إلا أن الإجتهد القضائي يجيز من هذه القاعدة الخاصة القرارات اللاشرعية، ولما تبين أن القرار الإداري الصادر في 11/06/1984، قد انشأ حقوقاً لصالح المستأنف، فليس لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يسحبه أو يبطله - بعد انتهاء مهلة الطعن - كما فعل مما يستوجب إلغاء القرار المستأنف.»<sup>2</sup>

و لكن قاعدة وجوب إجراء السحب في الآجال القانونية ليست مطلقة إذ توجد حالات إستثنائية لا يعتد فيه بالآجال، حيث يكون للسلطة الإدارية الرئاسية مطلق الحرية في القيام بسحب قرارات مرؤوسيهها، و من أبرز تلك الحالات نذكر:<sup>3</sup>

- حالة القرار المعدوم، أي القرار الذي لحقت به مخالفة جسيمة تجرده من صفته كتصرف قانوني، لتنزل به إلى حد إغتصاب السلطة، و تتحدر به إلى مجرد فعل مادي منعدم الأثر قانوناً، فلا تلحقه أي حصانة.

- حالة قيام القرار الإداري على غش أو تدليس، إذ أن الغش يعيب الرضا و يشوب الإرادة، و القرار الذي يصدر من المرؤوسين بناءً على غشٍ أو تدليس يكون غير جدير بالحماية.

<sup>1</sup>- تو عبد الواحد، مرجع سابق، ص 58.

<sup>2</sup>- المحكمة العليا، ملف رقم 104779، قرار بتاريخ 19/12/1989، المجلة القضائية للمحكمة العليا الجزائرية،

العدد3، 1994، ص 206، نقلا عن بدرية ناصر، مرجع سابق، ص 240.

<sup>3</sup>- عادل بوعمران، النظرية العامة للقرارات و العقود الإدارية، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر،

2010، ص 74.



## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

- حالة سحب التسويات الخاطئة لمرتبات الموظفين.

في هذه حالات الإستثنائية لا يتمتع القرار الإداري الصادر عن الموظفين المرؤوسين بأية حصانة أو حماية، و يجوز للسلطة الإدارية الرئاسية سحب هذا القرار في أي وقت حتى بعد فوات ميعاد الطعن دون التقيد بالأجل.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: سلطة الإلغاء.

إن القرار الإداري ليس أبدي و كما له بداية له نهاية، و هناك عدة صور ينتهي بها القرار الإداري، و من هذه الصور قيام السلطة الإدارية نفسها بإنهاء القرار الإداري ووضع حد لسريانه، إذ يتيح القانون للإدارة هذه الإمكانية ليتمكنها من تصحيح قراراتها غير المشروعة تباديا لسلوك طريق التقاضي بإجراءاته الطويلة، و من صور إنقضاء القرار الإداري من طرف السلطة الإدارية هو الإلغاء الإداري، فما المقصود به ؟ و فيما تتجلى حدود ممارسة هذه السلطة من طرف الرئيس الإداري على قرارات مرؤوسيه؟.

### أولاً: تعريف الإلغاء الإداري.

يقصد بإلغاء القرار الإداري قيام السلطات الإدارية المختصة الولائية، أو الوصائية، أو الرئاسية بالقضاء على آثار القرار الإداري و إعدامه و إنهائه بأثر فوري، بالنسبة للمستقبل فقط مع ترك آثاره في الماضي قائمة<sup>2</sup> ، فالإلغاء الإداري يتم بإرادة السلطة الإدارية. هذه السلطة الإدارية قد تكون هي السلطة المصدرة للقرار، كما قد تكون السلطة الوصية على السلطة التي أصدرت القرار الإداري محل الإلغاء، كما قد تكون هذه السلطة الإدارية هي السلطة الرئاسية التي تعلق مباشرة السلطة المصدرة للقرار الإداري<sup>3</sup>، إذ يحوز الرؤساء الإداريون بموجب فكرة السلطة الرئاسية وبموجب سلطة المتابعة والتعقيب على أعمال مرؤوسيه

<sup>1</sup> - عادل بوعمران، مرجع سابق، ص 74.

<sup>2</sup> - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 479.

<sup>3</sup> - محمد الصغير بعلي، القرارات و العقود الادارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013، ص 130.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

سلطة إلغاء وإنهاء القرارات و الأعمال الصادرة عن هؤلاء المرؤوسين، والقضاء عليها وعلى آثارها القانونية بأثر فوري.<sup>1</sup>

**ثانياً: حدود السلطة الرئاسية في إلغاء قرارات مرؤوسيهـا.**

تحوز السلطة الإدارية الرئاسية الحق في إلغاء الأعمال والتصرفات الإدارية الصادرة عن مرؤوسهـا مثلها مثل السلطة الولائية المصدرة للعمل أو القرار الإداري، و سلطة إلغاء القرار الإداري من طرف السلطة الإدارية الرئاسية يتحكم فيها نوع القرار فيما إذا كان قراراً فردياً أو قراراً لائحياً من جهة، ومن جهة أخرى فيما إذا كان هذا القرار سليماً ومشروعاً أو غير مشروعاً، وفيما إذا كان قد رتب هذا القرار وأنشأ حقوقاً أم لم ينشئ حقوقاً مكتسبة، و بناءً على ما تقدم توجب توضيح مدى إمكانية الرؤساء الإداريين من ممارسة سلطة الإلغاء على أعمال مرؤوسيهـم.

**أ- سلطة الرئيس الإداري في إلغاء القرارات التنظيمية.**

القاعدة العامة بالنسبة للقرارات التنظيمية هي جواز تعديلها أو إلغائها في أي وقت<sup>2</sup>، وهو أمر مسلم به فقهاً وقضائياً وقانونياً، إذ من حق السلطة الإدارية المختصة ولائياً كانت أو رئاسية باعتبارها المسؤولة عن ضمان حسن سير الجهاز الإداري بانتظام وإطراد، إلغاء وتعديل لوائحها كلما اقتضت ذلك المصلحة العامة. والعلة في جواز إلغاء أو تعديل القرارات التنظيمية هو أن هذه الأخيرة بطبيعتها العامة والمجردة لا تولد إلا مراكز قانونية موضوعية عامة، و لا تنشئ بذاتها حقوقاً مكتسبة أو مراكز قانونية خاصة يمكن أن يحتج بها على الإدارة<sup>3</sup>، إذن فاللائحة كونها تتضمن قواعد تنظيمية عامة شبيهة بالقواعد القانونية التي تتولد عنها مراكز قانونية عامة، وهي مراكز لا تنشئ حقوقاً للأفراد

<sup>1</sup> - عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 479.

<sup>2</sup> - محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 439.

<sup>3</sup> - حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1981، ص 559.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

جاز تعديلها أو إلغاؤها أو إستبدالها بغيرها في أي وقت، وفقا لما تقتضيه متطلبات المصلحة العامة و متغيرات الظروف.<sup>1</sup>

إذن من خلال ما سبق يمكن القول أن للسلطة الإدارية المختصة " سلطة الرئاسية " سلطة تقديرية مطلقة وواسعة في تعديل أو إلغاء القرارات اللاتحوية فهي لا تخضع في ذلك إلا للمبادئ التالية:<sup>2</sup>

### - مبدأ المشروعية:

بحيث يتعين على الإدارة تعديل و إلغاء القرارات التنظيمية الغير المشروعة والمخالفة للقوانين، وجعلها سليمة وملائمة للقانون السائد في الدولة.

### - مبدأ الملائمة:

بحيث يتعين على الإدارة تعديل أو إلغاء قراراتها و إن كانت مشروعة لجعلها أكثر ملائمة لظروف و مقتضيات الصالح العام.

### - قواعد الإختصاص في القانون الإداري:

بحيث يتوجب أن تقوم بعملية الإلغاء كل من السلطة التي أصدرت القرار الإداري أو السلطة التي تعلوها سواء من تلقاء نفسها أو بناء على شكوى مقدمة.

### ب-سلطة الرئيس الإداري في إلغاء القرارات الفردية.

تتباين سلطة الرئيس الإداري في إلغاء القرارات الفردية، إذ يجب التمييز بين القرارات الفردية المشروعة (السليمة)، والقرارات الفردية الغير مشروعة، و إذا ما قد رتبت هذه القرارات حقوقا مكتسبة أم لم ترتب حقوق مكتسبة.

### 1-بالنسبة للقرار السليم:

هنا يجب التمييز بين القرار الإداري السليم الذي رتب حقوق مكتسبة و بين القرار السليم الذي لم يرتب حقوقا مكتسبة، حيث أن القاعدة العامة التي إستقر

<sup>1</sup> - عبد الغني البسيوني عبد الله، القانون الإداري، دار المعارف، مصر، 1991، ص 151.

<sup>2</sup> - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 482.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

عليها الفقه و القضاء هي عدم جواز تعديل أو إلغاء القرارات الفردية المشروعة التي رتبت حقوقا مكتسبة وحقوقا ذاتية وأنشأت مراكز قانونية فردية، وذلك إحتراما لمبدأ الحقوق المكتسبة، ولمبدأ العدالة و إستقرار المعاملات و هو السبب الرئيسي لتقرير مبدأ حصانة القرارات الفردية<sup>1</sup>، ويعتبر أي عمل إداري صادر من سلطة الإدارية الرئاسية إما لتعديل أو إلغاء تلك القرارات الفردية المرتبة لحقوق مكتسبة عملا غير مشروع يجوز الطعن فيه بجميع الطعون الإدارية والقضائية، والدفع و الاحتجاج بفكرة الحق المكتسب في مواجهته<sup>2</sup>.

و في حالة كان القرار الفردي غير مرتب لحقوق مكتسبة، فإنه يمكن في هذه الحالة تعديله أو إلغاؤه بالنسبة للمستقبل وفي أي وقت، من طرف السلطة الإدارية الرئاسية.<sup>3</sup>

### 2- بالنسبة للقرار غير السليم:

إن مسألة إنهاء القرار الإداري غير السليم بالإلغاء يرتب عليه الفقه و القضاء نفس أحكام السحب بل أن القرار المعيب إنما يسحب و لا يلغى، لكن تجدر الإشارة إلى أن الفقه يميز بين حالتين :

#### - الحالة الأولى:

في هذه الحالة تكون عدم مشروعية القرار لا تجعل منه قرارا معدوما، وهنا يكون الرئيس الإداري ملزم بإلغاء القرار خلال ميعاد الطعن القضائي، إذ بإنهاء هذا الميعاد يحصن القرار الإداري، ضمانا لإستقرار المراكز القانونية للأشخاص و إستتباب الوضع الاجتماعي.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> - محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص 439.

<sup>2</sup> - طعيمة الجرف، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 82.

<sup>3</sup> - عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة ووسائلها، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية، 2004، ص 148.

<sup>4</sup> - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري "تنظيم الإداري-النشاط الإداري"، مرجع سابق، ص 52.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

### - الحالة الثانية:

و في هذه الحالة تبلغ عدم مشروعية القرار من الجسامة ما تجعل من القرار الإداري قرارا معدوما، كأن يكون مثلا محل و موضوع القرار لا يدخل في إختصاص المرؤوس، أو في حال صدور القرار الإداري بناءً على غش أو تدليس من المرؤوس، ففي حالة القرار المعدوم يمكن للرئيس إلغاؤه في أي وقت شاء لأن القرار المعدوم لا يتحصن أبدا.<sup>1</sup>

### الفرع الثالث: سلطة الحلول.

يتوجب توزيع الإختصاصات والصلاحيات وفق السلم الإداري إنطلاقا من القواعد و المبادئ التي تحكم التنظيم الإداري و ما تقتضيه فكرة السلطة الرئاسية، بحيث يتولى كل شخص إداري رئيسا كان أو مرؤوس المهام المنوطة به و يتقيد بأطرها وحدودها، و بغرض ضمان إستمرارية سير نشاط الأجهزة الإدارية العمومية، ونجاعة تنظيم و تقديم الخدمة العمومية دون أي تعقيدات من شأنها تعطيل أو عرقلة حسن سير الوظيفة الإدارية، وتحقيق أهداف المصلحة العامة، إقتضت المصلحة حيازة الرؤساء الإداريون سلطة الحلول محل مرؤوسيه في القيام بأعمالهم وتصرفاتهم الإدارية، إذا ما وقع لهؤلاء مانع يحول بينهم و بين أدائهم لمهامهم على الوجه المطلوب، فما المقصود بالحلول الإداري؟، و فيما تتجلى حدود ممارسة هذه السلطة من طرف الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه؟.

### أولا: تعريف الحلول الإداري.

يقصد بالحلول الإداري هو أنه في حالة وقوع مانع يحول دون أداء المرؤوس لمهامه على الوجه المطلوب، أو تقاعس أو تماطل منه في أداء مهامه، ما ينعكس سلبا على سير الجهاز الإداري، يقوم الرئيس الإداري بالحلول محل مرؤوسه و مباشرة الأعمال و التصرفات التي تدخل نطاق إختصاصه و

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري "تنظيم الإداري-النشاط الإداري"، مرجع سابق، ص 52.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

التي يختص المرؤوس بإصدارها، حفظا لمصالح المتعاملين مع الإدارة من الضياع، و ضمان إستمرارية النشاط الإداري.<sup>1</sup>

و يعد الحلول إجراء خطيرا، لذا يجب أن يقيد هو الآخر من حيث الإختصاص و الإجراءات و من حيث الموضوع، و الحكمة من إقرار هذا الإجراء تكمن في التوفيق بين المصالح المحلية التي فرضت الإعتراف بالشخصية المعنوية للسلطات اللامركزية، وبين فكرة المصلحة العامة التي يجب أن تبقى بمعزل عن الخلافات المحلية، كما يجب تأمين المصالح المحلية ضد كل تقاعس قد يحدث من جانب السلطات المحلية خاصة إذا تعلق الأمر بمسائل تمس النظام والأمن العموميين، لذا يجب على السلطة الوصية أن تتخذ من الإجراءات ما يضمن أداء عمل معين رعاية للمصلحة العامة، وهذا تحت عنوان الحلول ضمن الاشكال التي حددها القانون.<sup>2</sup>

### ثانيا: حدود السلطة الرئاسية في ممارسة سلطة الحلول.

إن مسألة الحلول الرئاسي كانت هي الأخرى محل جدل فقهي، تمخض عنه ثلاثة اتجاهات فقهية، حول ما إذا كان الرئيس الإداري بإمكانه الحلول محل مرؤوسيه في اتخاذ قرارات هي من إختصاصهم، و إذا كان بإمكانه ذلك فما مدى سلطته في القيام بالحلول محل مرؤوسيه، فهل الحلول حق مطلق للرئيس الإداري يمارسه بكل حرية و دون أية قيود؟، أم أن ممارسة هذه السلطة من قبل الرئيس الإداري تخضع لقيود و شروط مسبقة؟.

إنقسم الفقه بشأن مدى جواز حلول الرئيس الإداري محل مرؤوسه في ممارسة إختصاصاته إلى ثلاثة اتجاهات:

<sup>1</sup> - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري "تنظيم الإداري-النشاط الإداري"، مرجع سابق، ص 53.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، جسور للنشر والتوزيع، ط 1، 2012، ص 43.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

### أ- الإتجاه الأول.

يرى أنصار هذا الإتجاه أن الرئيس الإداري يجوز له أن يحل محل المرؤوس في تادية و مباشرة أعماله، و في إتخاذ القرارات اللازمة، و حق الحل هذا حق عام يجري في مواجهة كل أعمال المرؤوس، بإعتبار أنه ما دام الرئيس يستطيع تعديل قرارات المرؤوس فإن ذلك يستتبع القول بجواز الحل محلّه بصورة مطلقة وعامة ما لم ينص القانون خلاف ذلك، و هذا تأسيساً على أن العاملين في الوحدات الإدارية من السلم الإداري المركزي لا يمارسون فيما تقرر لهم من اختصاصات سلطات أصيلة، و إنما هي سلطات منقولة إليهم بالقوانين و اللوائح من رؤسائهم في المستويات العليا فهم أصحاب الحق الأصلي في هذه السلطات.<sup>1</sup>

### ب- الإتجاه الثاني.

يذهب أنصار هذا الإتجاه إلى القول بأن الرئيس لا يستطيع أن يحل محل مرؤوسه في إصدار قرارات هي من إختصاص هذا المرؤوس، حتى لو إمتنع المرؤوس عمداً عن ذلك، و هذا راجع إلى أمرين هما:

1- أن هذا يتعارض مع منطق قواعد الإختصاص و مقتضيات التدرج الرئاسي ذاته الذي يفرض تقسيم العمل و الإختصاصات بين أكثر من درجة من درجات السلم الرئاسي، و التسليم للرئيس الإداري بالحلول محل المرؤوس يعتبر في الواقع تعدياً على الإختصاصات المقررة قانوناً لهذا الأخير، و يعتبر بذلك تجاوزاً للسلطة بسبب عيب الإختصاص.<sup>2</sup>

2- أن السماح للرئيس الإداري بالحلول محل المرؤوس يضر بمصلحة صاحب الشأن، إذ يحرمه من إخضاع الأعمال الإدارية لقاعدة الفحص المزدوج، فهذه القاعدة تحتم أن يبحث في موضوع القرار الإداري على مستويين من

<sup>1</sup> - طعيمة الجرف، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 132.

<sup>2</sup> - بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1982، ص 140.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

مستويات السلم الرئاسي، من جانب المرؤوس أولاً، ثم من جانب الرئيس الإداري ثانياً، و هو أمر يتعذر تحقيقه في حال حلول الرئيس الإداري محل المرؤوس.<sup>1</sup>

و لكن السؤال المطروح هنا ما الإجراء الذي يتوجب على الرئيس الإداري إتباعه في حالة إمتناع المرؤوس و تقاعسه عمداً عن أداء المهام و الإلتزامات الموكلة إليه؟، فحرمان الرئيس الإداري من ممارسة سلطة الحل محل المرؤوس له أن يعطل و يضيع الحقوق و يلحق أضراراً جسيمة بالمصلحة العامة خاصة في حالة تقاعس المرؤوس عن أداء مهامه عمداً، فما هو الحل الواجب إتباعه من قبل الرئيس الإداري لضمان إستمرار الخدمات العامة و سير الجهاز الإداري بانتظام و إطراد؟، يرى أنصار هذا الاتجاه أن الرئيس الإداري يملك بحكم ما تقتضيه مظاهر السلطة الرئاسية إستعمال سلطة تأديب المرؤوس في حالة عدم قيام المرؤوس بواجبه، ولا يجوز له الحل محل المرؤوس في ممارسة مهامه إلا إذا ورد نص قانوني يسمح بذلك.<sup>2</sup>

### ج- الاتجاه الثالث.

يحاول أنصار هذا الإتجاه التوفيق بين إحترام قواعد الإختصاص من جهة، و بين مستلزمات السلطة الرئاسية من جهة أخرى فيما يتعلق بالحلول، فيرى أنصار هذا الإتجاه، أن الرئيس الإداري لا يستطيع الحل محل مرؤوسيه إلا في حالة تقاعسهم و عدم أدائهم للمهام المنوطة بهم ، فيجوز للرئيس الإداري في هذه الحالة أن يتولاها بنفسه بما له من سلطة الحل في أن يحل محلهم في القيام بها، و هذا قد يكون بناءً على شكوى تقدم إليه أو من تلقاء نفسه، و لعل الحكمة من إقرار هذا الإجراء تكمن في ضمان سير الجهاز الإداري بانتظام و اطراد، و ضمان استمرارية الخدمة العامة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> - طعيمة الحرف، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 132.

<sup>2</sup> - بكر القباني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 140.

<sup>3</sup> - عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري " نشاط الإدارة ووسائلها "، مرجع سابق، ص 84.



## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

وقد يمنح القانون و يسند مهام و سلطات و أعمال معينة إلى المرؤوس على وجه التخصيص و التحديد و يعتبرها سلطات خاصة به فقط، ما يؤدي إلى تقيد سلطة الحلول و إحاطتها بجملة من الشروط أهمها: <sup>1</sup>

- ضرورة إصدار الرئيس الإداري الأمر إلى المرؤوس بالقيام بالعمل.

- إصرار المرؤوس على الإمتناع عن التنفيذ.

أما عن موقف المشرع الجزائري حول سلطة الحلول فقد أخذ المشرع الجزائري بالإتجاه الثالث و يتجلى ذلك من خلال قانون البلدية، القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، في أحكام المواد 100، و 101، و 102، و 142، وبإستقراء هذه المواد يتضح لنا جملة من النقاط تتجلى في: <sup>2</sup>

- أن المشرع قد قيد الحال بمجموعة من الضوابط كضرورة وجود نص قانوني يجيز إستخدام هذه السلطة.

- أن الوالي يمكنه أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة إمتناع هذا الأخير عن إتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين و التنظيمات و هذا بإتخاذ كل ما يراه مناسباً لحماية النظام العام متى رأى تخاذلاً من رئيس البلدية المعني، و بالتمعن في نص المادة 101 من قانون البلدية نجد أنه ليصح ممارسة سلطة الحلول لابد أن يسبق إجراء الحلول إعداز من الوالي لرئيس المجلس الشعبي البلدي يحدد فيه الأجال للقيام بما هو مفروض عليه قانوناً، و بعد إنقضاء تلك الأجال المحددة بموجب الإعداز يمكن للوالي أن يقوم تلقائياً بمباشرة ذلك العمل.

- أن الوالي يمكنه بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، إتخاذ كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن و النظافة و السكنية العمومية و ديمومة

<sup>1</sup> - إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، واجب الطاعة في الوظيفة العامة، طاكسج كوم للدراسات و النشر و التوزيع، الجزائر، 2015، ص 44.

<sup>2</sup> - محمد صالح كشحة، سلطة الحلول و تطبيقاتها على الهيئات البلدية، مجلة العلوم القانونية و السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، المجلد 11، العدد 8، أبريل 2020، ص 400، و 401.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

المرفق العام، عندما لا تقوم سلطات البلدية بذلك و لاسيما ما تعلق منها بالتكفل بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية و الحالة المدنية. (المادة 100 من قانون البلدية).

- ومن صور الحلول الإداري أيضا، ما جاءت به المادة 142 من قانون البلدية، إذ يمكن للوالي أن يحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في إصدار أمر بالإيداع التلقائي للوثائق التي تكتسي أهمية خاصة، لاسيما سجلات الحالة المدنية و المخططات و سجلات مسح الأراضي و الوثائق المالية و المحاسبية في أرشيف الولاية خاصة الوثائق التي تكتسي أهمية خاصة، و هذا في حالة تقصير رئيس المجلس الشعبي البلدي بإتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة عليها.

و الرقابة لا تسلط على الشخص المرؤوس و على أعماله فقط، بل هناك نوع آخر من الرقابة تتمثل في الرقابة على الهيئة و هي الرقابة التي تمس الرئيس الإداري و عدد من مرؤوسيه معا كهيئة داخل دائرة الجهاز الإداري الذي يباشرون نشاطهم فيه، و هم في ممارستهم للمهام و الوظائف الموكلة إليهم.

و هذه الرقابة هي رقابة ذاتية، تمارس من طرف السلطة الإدارية الرئاسية التي تعلق الهيئة<sup>1</sup>، فالجهاز الإداري في الدولة يتخذ صورة هرم متتابع الدرجات و تقوم بين تلك الدرجات نوع من التبعية فالجهاز الإداري الأدنى يخضع لرقابة الجهة العليا في السلم الإداري<sup>2</sup>، فإذا كانت رقابة الرئيس على مرؤوسيه هي بمثابة رقابة داخلية فإن الرقابة على الهيئة هي بمثابة رقابة خارجية تتولى ممارستها هيئة مستقلة عن الهيئة التي يتم الرقابة عليها، و هذا النوع من الرقابة عادة ما يهدف إلى إكتشاف الأخطاء و الإنحرافات داخل الهيئة و تحديد المسؤولية الإدارية على من وقع فيها لتطبيق العقوبات في حقهم.

<sup>1</sup> - أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة دراسة مقارنة، دار المعارف الجامعية، الإسكندرية، 1985، ص72.

<sup>2</sup> - بريش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العربي بن مهيدي - أم البواقي، 2012/2013، ص 75.

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

ما يمكن قوله في الأخير هو أن مظاهر السلطة الرئاسية تتجسد في مجموعة السلطات التي تقرها القوانين و التنظيمات للسلطات الإدارية الرئاسية أعمالها والتي تنصب على الموظف المرؤوس وعلى أعمالهم، إذ أن مظاهر السلطة الرئاسية المقررة للرئيس على أعمال مرؤوسيه، تتجلى في سلطة الإشراف والتوجيه و التي تخول له إصدار الأوامر والتعليمات الرئاسية لمرؤوسه بهدف توجيههم في الطريق المرسوم على الوجه الذي يحقق متطلبات المصلحة العامة، وهذا بما يتوافق مع القانون ومقتضيات الصالح العام، وتتعدد صور ومظاهر هذه السلطة، والشكل الذي تصدر فيه من طرف الرئيس الإداري موجهة إلى مرؤوسيه، وقد وقع إشكال في تحديد طبيعتها القانونية إذ اختلف الفقه والقضاء حول تحديد الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية، إلى أن الأمر الذي إستقر عليه كل منهما هو عدم إقرار قاعدة عامة في تكييف الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات في إعتبارها قرارات إدارية أم لا، و إعتقاد أركان وشروط القرارات الإدارية كمييار للحكم عليها بغض النظر عن المظهر الذي صدرت فيه من طرف الرئيس، وسلطة الرئيس بتوجيه الأوامر والتعليمات يقابلها واجب الطاعة والتنفيذ من قبل المرؤوس إلى أن الإشكال يقع في تحديد مدى إلتزام المرؤوس بطاعة أوامر رئيسيه غير المشروعة إذ أن طاعة أوامر الرئيس المشروعة أمر لا يجادل فيه أحد، فلا المشرع الجزائري ولا الفقه ولا القضاء الجزائريين قد أوضح موقفه وأعطى حلا واضحا و جازما يحدد بصفة قطعية موقف المرؤوس من مدى إلتزامه بطاعة أوامر رئيسيه غير المشروعة.

وسلطات الرئيس على أعمال مرؤوسيه لا تقتصر فقط على مجرد إعطاء الأوامر والتعليمات الرئاسية، بل تتعدى ذلك لتشمل ممارسة الرقابة عن طريق سلطات هي الأخرى تشكل مظهرا من مظاهر السلطة الرئاسية، إذ يتاح للرئيس الإداري تسليط سلطة الرقابة المخولة له أعمال مرؤوسيه قبل دخولها حيز النفاذ "الرقابة السابقة"، إذ له سلطة التصديق على أعمال مرؤوسيه، وله سلطة التعديل على ما يصدره المرؤوس من قرارات في حدود اختصاصه، كما له أن يسلط

## الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

الرقابة على أعمال مرؤوسيه بعد دخولها حيز النفاذ "الرقابة اللاحقة"، إذ له إنهاء أعمال مرؤوسيه عن طريق سلطة الإلغاء و سلطة السحب، فضلا عن حقه في ممارسة سلطة الحل محل مرؤوسيه في إصدار قرارات هي من اختصاصهم في حالة تقاعسهم عن أدائها.

و ما يستخلص في الأخير، هو أن سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه هي سلطة تقديرية واسعة بحيث لا يحد من مداها سوى فكرة الصالح العام، و مبدأ سير المرفق العام بانتظام و إطراد و بشكل فعال و رشيد، إذ أن الرئيس الإداري في ممارسته لسلطاته تجاه أعمال المرؤوس مقيد بمبدأين هما: (مبدأ المشروعية): و الذي يقضي بإحترام النصوص القانونية و التنظيمية، والتي تكون فيها سلطة الرئيس سلطة مقيدة تخضع لرقابة القاضي الإداري الذي يراقب مشروعية التصرف، و (مبدأ الملاءمة): الذي يقتضي من الرئيس الإداري إحترام الهدف الأساسي المرجو من الإدارة، وهو خدمة الصالح العام، و هنا يتمتع الرئيس الإداري بسلطة تقديرية واسعة، لا يخضع فيها إلى للقاضي الإداري في حالة تجاوز الحدود و إساءة إستعمال السلطة العامة إذا قام الدليل على ذلك.

الخاتمة

### الخاتمة:

إن السلطة الرئاسية كفكرة تنظيمية هي ضرورة حتمية وإلزامية بالنسبة لكل خلية إدارية، إذ تمارس داخل الجهاز الإداري، بحيث تربط مختلف الوحدات والأجهزة الإدارية فيما بينها، و تضبط و تنظم العلاقة بين الموظفين ضمن السلم الإداري سواء كانوا رؤساء إداريين أو مرؤوسين.

و فكرة السلطة الرئاسية تمنح للرئيس الإداري مجموعة من الصلاحيات و السلطات في مواجهة مرؤوسيه، تلك السلطات و الصلاحيات تمثل مظاهر السلطة الرئاسية، إذ يمارسها الرئيس الإداري على موظفيه المرؤوسين طبقا لما جاء في قواعد القانون و أحكامه، إذ أن العلاقة القانونية بين الرئيس الإداري ومرؤوسيه تحدها وتنظمها وتضبطها قوانين الوظيفة العامة نظرا لإرتباط السلطة الرئاسية بالوظيفة الإدارية إذ تحدد إختصاصات ومسؤوليات كل من الرئيس الإداري و مرؤوسيه، و هذا بهدف تحقيق الصالح العام و ضمان سير المرفق العام بانتظام و اطراد و بشكل فعال و رشيد.

وقد خلصنا في ختام هذه الدراسة إلى عدة نتائج أهمها:

- أن السلطة الرئاسية تخول للرئيس الإداري جملة من الإختصاصات و السلطات في مواجهة مرؤوسيه، منها ما يتعلق بالشخص المرؤوس و منها ما يتعلق بأعماله.

فسلطات الرئيس على مرؤوسه تتجلى في سلطة التعيين، و الترقية، و الندب، و النقل، و التأديب، و إنهاء الخدمة، و السلطة التقديرية للرئيس الإداري في ممارسة هذه السلطات تتذبذب بين السعة و الضيق ، فهذه الحرية و السلطة التقديرية تتحدد بمدى تدخل المشرع في تنظيمها من عدمه.

\* فنجد فيما يخص سلطة التعيين و الترقية و التأديب و إنهاء الخدمة أن حرية و سلطة تقدير الرئيس الإداري ضيقة جدا و مرد ذلك إلى القيود و الضمانات القانونية التي وفرها المشرع الجزائري بالإضافة إلى وجوب توفر

## الخاتمة

الوقائع المادية التي تبنى عليها القرارات الصادرة في إطار ممارسة هذه السلطة، فسلطة التعيين مثلا يمارسها الرئيس الإداري طبقا لشروط و طرق و قوانين التوظيف كذلك بالنسبة لسلطة الترقية، و سلطة التأديب لا تمارس إلى إذا ارتكب الموظف خطأً تأديبيا مع ضرورة مثوله أمام المجلس التأديبي و ضمان حق الدفاع المقرر له، و إنهاء الخدمة لا يكون إلى بناءً على توفر أحد الوقائع المنصوص عليها في نص المادة 216 من الأمر 06-03.

\* أما فيما يخص سلطة الندب و النقل فنجد أن هناك غموض و نقص من طرف المشرع الجزائري في تنظيم هذه السلطات و التي لها تأثير كبير على وضعية المرؤوس، حيث نجد أن السلطة التقديرية للرئيس الإداري واسعة جدا و مرد ذلك يعود لقلّة القيود و الضمانات القانونية، إذ أن أبرز قيد يظهر في هذا المجال هو أن يمارس الرئيس الإداري هذه السلطات في إطار ما تقتضيه ضرورة المصلحة، وهذا القيد يعتبر قييدا مرنا و مطاطا يمكن التغلب و الإلتفاف حوله بسهولة من طرف السلطة الإدارية الرئاسية، في إطار غياب النصوص التنظيمية التطبيقية في القانون الجزائري.

أما سلطات الرئيس على أعمال مرؤوسه فتتجلى في سلطة الإشراف و التوجيه، و سلطة الرقابة التي تظهر في شكل مظهرين هما:

\* رقابة سابقة و هي الرقابة التي يمارسها الرئيس الإداري على أعمال و تصرفات مرؤوسيه قبل إحداثها لآثارها القانونية و تتمثل في سلطتي التصديق و التعديل.

\* رقابة بعدية و هي الرقابة التي يمارسها الرئيس على أعمال و تصرفات مرؤوسيه بعد أن تنتج آثارها القانونية، و تتمثل في سلطة الإلغاء و السحب و الحل.

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

## الخاتمة

\* مبدأ المشروعية: و الذي يقتضي من الرئيس الإداري إحترام النصوص القانونية و التنظيمية المعمول بها، و هنا تكون السلطة التقديرية للرئيس الإداري سلطة مقيدة تخضع لرقابة القاضي الإداري الذي يراقب مشروعية التصرف.

\* مبدأ الملاءمة (مبدأ المصلحة العامة): و الذي يقتضي من الرئيس الإداري إحترام الهدف الأساسي المرجو من الإدارة، وهو خدمة الصالح العام، و هنا يتمتع الرئيس الإداري بسلطة تقديرية واسعة، لا يخضع فيها إلى للقاضي الإداري في حالة تجاوز الحدود و إساءة إستعمال السلطة العامة إذا قام الدليل على ذلك.

- أن السلطة الإدارية الرئاسية التي لها ممارسة جل مظاهر وإمتهيازات السلطة الرئاسية هي السلطة التي خول لها القانون صلاحية التعيين.

- و قد خلصنا أيضا إلى وجود غموض و عدم وضوح موقف المشرع و القضاء الجزائري من واجب طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس الغير المشروعة، فلا المشرع الجزائري ولا الفقه ولا القضاء الجزائريين قد أوضح موقفه وأعطى حلا واضحا و جازما يحدد بصفة قطعية موقف المرؤوس من مدى إلتزامه بطاعة أوامر رئيسه غير المشروعة، إذ تميز موقفهم بالعمومية و السطحية، مما يفتح باب التأويلات واسعا.

و كانت تلك أهم النتائج المتوصل إليها، أما فيما يخص الإقتراحات، فلعل أهمها تتمثل فيما يلي:

- ضرورة توفير القيود و الضمانات القانونية التي توفر الحماية للمرؤوس بحيث تحقق التوازن بين حماية المصلحة العامة وحماية المصلحة الخاصة، بحيث تمنح السلطة الإدارية الرئاسية قدر من السلطة التقديرية و هذا حتى لا يعاق نشاطها، وفي ذات الوقت يجب الحد من حريتها في ممارستها لتلك السلطات حتى لا تتعسف في إستعمالها بما يخرج عن خدمة الصالح العام، عن



## الخاتمة

طريق إقرار و النص على قيود و ضوابط قانونية ثابتة فلا يكون للسلطة الإدارية أن تعدلها أو تغيرها، أو تأولها حسب أهواءها بما يخدم مصالحها الشخصية.

- لا بد من زيادة التوضيح و النص بالشكل الصريح في قوانين الوظيفة العمومية، أو عن طريق إصدار التنظيمات التي تبين كيفية تطبيق القانون الأساسي العام للوظيفة العامة المتضمن في الأمر 06-03، و هذا بهدف إيضاح المسائل الغامضة و الغير المحددة، كتحديد موقف المروؤوس من مدى إلتزامه بطاعة أوامر رئيسه غير المشروعة و إعطاء حل واضح و جازم يحدد بصفة قطعية موقف المروؤوس من مدى إلتزامه بطاعة أوامر رئيسه غير المشروعة، و إصدار النصوص التنظيمية التي توضح إجراءات ممارسة سلطة الندب و النقل والتي تعمل على توفير الحماية القانونية للمروؤوس في مواجهة حرية و سلطة تقدير الرئيس الإداري، فغياب النص يعني إطلاق سلطة السلطة الرئاسية الإدارية، ومنحها قدرا أكبر من حرية التقدير و التصرف.

- العمل على إفادة كل من الرؤساء والمروؤوسين بدورات تدريبية وتكوينية لتطوير قدراتهم القانونية و العملية، و هذا حتى يكونوا أكثر مسايرة للتعديلات القانونية و تطبيقاتها ما ينعكس بالإيجاب على الإدارة في خدمتها لصالح العام .

- منح المروؤوسين مجالا للمشاركة و المساهمة في إتخاذ القرارات و مناقشتها و إبداء رأيهم في بعض المسائل داخل التنظيم الإداري بحيث تكون العلاقة بين الرئيس الإداري و المروؤوس علاقة نقاش و تحاور و تشاور في إطار الإحترام المتبادل ، مما يساهم في تقوية رابط الثقة بين الرئيس الإداري و مروؤوسيه، بحيث يتبنى الرئيس الإداري علاقته بمروؤوسيه على أساس الإقتناع و الإقتناع، ما يترتب عنه إطاعة الأوامر والتعليمات الموجهة إليهم من طرفه، دون وقوع تناقض أو تعارض من شأنه إعاقة عملية التنسيق و الإتصال بين أجزاء التنظيم وبالتالي سير المرافق العمومية بانتظام واضطراد.

## الخاتمة

---

وخلصه كل ذلك أن مظاهر السلطة الرئاسية في القانون الجزائري التي خولت قوانين الوظيفة العمومية حق ممارستها للسلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين و التي تنصب على الشخص المرؤوس و على أعماله، تمثل أحد أهم دعائم التنظيم الإداري، و تشكل الرابطة القانونية داخل التنظيم الإداري، و القوة التنظيمية داخل المرافق والأجهزة الإدارية.

# قائمة المصادر و المراجع

**المصادر:**

**النصوص القانونية:**

**الداستير:**

- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الجريدة الرسمية رقم 76، المؤرخة في 8 /12/ 1996، المعدل بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06/03/2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج ر العدد 14، الصادرة بتاريخ 2016/03/07.

**القانون:**

- قانون رقم 06-23 مؤرخ في 20/12/2006 يعدل ويتم، الأمر 66-156 المؤرخ في 08/06/1966، المتضمن قانون العقوبات، ج ر العدد 84، الصادرة بتاريخ 2006/12/24.

- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21/02/2012، يتعلق بالولاية، ج ر العدد 12، الصادرة بتاريخ في 2012/02/29.

- القانون رقم 14-06 المؤرخ في 09/08/2014، المتعلق بالخدمة الوطنية، ج ر العدد 48 الصادرة بتاريخ 2014/08/10.

- القانون رقم 16-15 المؤرخ في 31/12/2016، يعدل و يتم القانون رقم 83-12 المؤرخ في 2/07/1983 المتعلق بالتقاعد، ج ر العدد 78، الصادرة بتاريخ 2016/12/31.

**الأوامر:**

- الأمر 05-01 المؤرخ في 27/02/2005 المعدل و المتم للأمر 70-86 المؤرخ في 15/12/1970، المتضمن قانون

## قائمة المصادر و المراجع

الجنسية الجزائرية ، ج ر العدد 115 ، الصادرة بتاريخ  
1970/12/18.

- الأمر رقم 70-86 المؤرخ في 15/12/1970، المعدل  
و المتمم بالأمر رقم 05-01 المؤرخ في 27/02/2005 المتضمن  
قانون الجنسية الجزائرية، المعدل و المتمم، ج ر العدد 15، الصادرة  
بتاريخ 27/02/2005.

- الامر 06-03 المؤرخ في 15/07/2006، المتضمن  
القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر العدد 46، الصادرة  
بتاريخ 16/07/2006.

### المراسيم الرئاسية:

- المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23/03/1985  
المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات  
العمومية، ج ر العدد 13، الصادرة بتاريخ 24/03/1985.

- المرسوم الرئاسي رقم 99-240، المؤرخ في  
27/10/1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية  
للدولة، ج ر العدد 76، الصادرة بتاريخ 31/10/1999.

- المرسوم الرئاسي رقم 07-304 المؤرخ في  
29/09/2007 المتعلق بتحدد الشبكة الإستدلالية لمرتبات الموظفين و  
نظام دفع رواتبهم، ج ر العدد 61، الصادرة بتاريخ 30/09/2007.

### المراسيم التنفيذية:

- المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27/03/1990  
المتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظفين و  
أعوان الإدارة المركزية و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية  
ذات الطابع الإداري، ج ر العدد 13 الصادرة بتاريخ 28/03/1990.

التقارير:

- قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 1985/12/17، قضية (ب م ش) ضد (وزير الداخلية، المدير العام للأمن الوطني)، المجلة القضائية، العدد الأول، سنة 1990.
- قرار المحكمة العليا، ملف رقم 104779، بتاريخ 1989/12/19، المجلة القضائية للمحكمة العليا الجزائرية، العدد 3، 1994.
- قرار الغرفة الثالثة لمجلس الدولة بتاريخ 2001/10/08، قضية (م م) ضد (رئيس جامعة الأمير عبد القادر)، المجلة القضائية، العدد الأول، سنة 1990.

المراجع:

الكتب العامة:

- مصطفى أبو زيد الفهمي، الوسيط في القانون الإداري، تنظيم الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ط 1، 1995.
- عمار بوضياف:
- \* الوجيز في القانون الإداري، دار جسر للنشر و التوزيع، الجزائر، ط 2، 2007.
- \* شرح قانون البلدية، جسر للنشر والتوزيع، ط 1، 2012.
- محمد الصغير بعلي:
- \* القانون الإداري "تنظيم الإداري-النشاط الإداري"، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004.

## قائمة المصادر و المراجع

- \* القرارات و العقود الادارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2013.
- ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية و مبدأ الشرعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968.
- عادل بوعمران، النظرية العامة للقرارات و العقود الإدارية، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 2010.
- عبد الغني البسيوني عبد الله، القانون الإداري، دار المعارف، مصر، 1991.
- طعيمة الجرف:
- \* القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1973.
- \* رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة (قضاء الإلغاء)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1977.
- \* مبدأ المشروعية و ضوابط خضوع الدولة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1971.
- حسني درويش عبد الحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء، دار الفكر العربي، القاهرة، 1981
- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات و المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1983.
- محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة الشاعر، الإسكندرية، 1983.
- رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية، دراسة تحليلية مقارنة لأحكام الأمر 06-03، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2012.

## قائمة المصادر و المراجع

- سليمان محمد الطماوي:  
\* النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي،  
القاهرة، 1984.
- \* الوجيه في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة،  
1970.
- \* الوجيه في القانون الإداري، دار الفكر العربي،  
الإسكندرية، 1975.
- \* النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي،  
القاهرة، 1984.
- محمد ماجد الياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في  
الوظيفة العامة و المهن الحرة النقابية و العمل الخاص، منشأة  
المعارف، الإسكندرية، 2003.
- نواف كنعان، القانون الإداري، الطبعة 1، دار الثقافة  
للنشر والتوزيع، الأردن، 2007.
- مقدم سعيد، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من  
منظور تسيير الموارد البشرية و اخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات  
الجامعية ، الجزائر ، 2010.
- حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، ،  
الدار الجماهيرية للنشر و التوزيع ، ليبيا، ط 2، 2002.
- محمد فؤاد مهنا، الوجيه في القانون الإداري، مطبعة  
الشاعر، الإسكندرية، 1983.
- إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، واجب الطاعة في الوظيفة  
العامة، طاكسج كوم للدراسات و النشر و التوزيع، الجزائر، 2015.



## قائمة المصادر و المراجع

- فؤاد العطار :  
\* القضاء الإداري، المطبعة العالمية، القاهرة، ط 2،  
1967.
- \* القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ط 3،  
1976.
- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى ،  
الجزائر، 2010.
- محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري " التعريف و  
المقومات النفاذ و الإنقضاء "، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية،  
1972.
- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، نشاط الإدارة  
ووسائلها، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية، 2004.
- أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة دراسة مقارنة، دار  
المعارف الجامعية، الإسكندرية، 1985.
- عمار عوابدي ، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء  
الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- أحمد محمد فارس النوايسة، مبدأ عدم رجعية القرارات  
الإدارية دراسة مقارنة (فرنسا، مصر، الأردن)، دار المنهل، عمان،  
2012.
- بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية،  
القاهرة، 1982.
- محمد رفعت عبد الوهاب و حسين عثمان محمد، مبادئ  
القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001.

## قائمة المصادر و المراجع

- عاشور سليمان شوايل، طاعة الأوامر الرئاسية ومسؤولية الرئيس والمرؤوس جنائيا وتأديبيا، مجلس الثقافة العام، طرابلس، ط 2، 2008.

- علي خطار شطناوي، الوجيه في القانون الإداري، دار وائل، الأردن، 2003.

- رشيد خلوفي:

\* قانون المنازعات الإدارية، تنظيم واختصاص القضاء الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 1، 2011.

\* قانون المنازعات الإدارية، الدعاوي وطرق الطعن، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ط 2، 2013.

### الكتب المتخصصة:

- عمار بوضياف:

\* الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ط 1، 2015.

\* الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986.

\* التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، دار الجسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2010.

- رشيد حباني، دليل الموظف و الوظيفة العمومية، دار النجاح للكتاب، الجزائر 2012.

- محمد سليمان الطماوي:

\* مبادئ الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط 6، 1980.

\* قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، ط 2،  
1979.

\* نظرية التعسف في استعمال السلطة "الإنحراف بالسلطة"  
دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1978.

- مازن ليلو راضي، الطاعة و حدودها في الوظيفة العامة،  
دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002.

- محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة و  
أثرها في فعالية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973.

- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون  
الجزائري، الجزائر، دار هومه للنشر و التوزيع، 2004.

#### الاطروحات والمذكرات الجامعية:

- أعراب نوال، معيز كريمة، الوضعيات القانونية الأساسية  
للموظف العمومي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون تخصص  
إدارة و مالية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ألكلي محند  
أولحاج-البويرة-، 2016/03/15.

- إغيث حليم، الرقابة الرئاسية على أجهزة عدم التركيز  
الإداري في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص  
قانون الجماعات المحلية و الهيئات الإقليمية، كلية الحقوق و العلوم  
السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية-، 2018/06/26.

- بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري  
الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، معهد العلوم  
القانونية و الإدارية، المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر-سعيدة-،  
2009/2008.

## قائمة المصادر و المراجع

- بهلاي نادية، فكرة السلطة الرئاسية و مظاهرها في الإدارة العامة الحديثة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر- بسكرة-، 2012.

- باكرية محمد، ضوابط الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص إدارة و مالية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة زيان عاشور -جلفة-، 2017/2016.

- بوغالم إيمان، واقع سياسة التوظيف في الوظيفة العمومية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في علم نفس العمل و تسيير الموارد البشرية، كلية الآداب و اللغات و العلوم الإنسانية و الاجتماعية، جامعة العربي بن مهدي- أم البواقي -، 2012/2011.

- بریش ريمة، الرقابة الإدارية على المرافق العامة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون الإدارة العامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العربي بن مهدي -أم البواقي- ، 2013/2012 .

- جريو مليكة، مظاهر السلطة الرئاسية في النظام الإداري المركزي، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف -المسيلة-، 2018/2017.

- ليلي جفافية، معايير و ضوابط الإنتداب للوظائف العليا في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العربي التبسي-تبسة-، 2016/2015.

## قائمة المصادر و المراجع

- زيقط محمد، نهاية الحياة الوظيفية في مجال الوظيفة العمومية، مذكرة مكملة من متطلبات لنيل الشهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر - بسكرة-، 2016/2015.

- عطيت الله حافظ، النظام التأديبي في ظل الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مذكرة مكملة لمقتضيات نيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف -المسيلة-، 2016/2015.

- مروة حباط، هاجر قوادري، مسؤولية الموظف العام عن تنفيذ الأوامر الرئاسية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945-قالمة-، 2019/2018.

- طبي مفتاح، نظام الترقية في الوظيفة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد بوضياف -الجزائر-، 2019/2018.

- كباسي إنتصار، عزوز أمانة، الجزاءات التأديبية للموظف العام بين الأداء و قمع الحريات، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام تخصص قانون عام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945-قالمة-، 2016/2015.

- سهام معاشو، نعيمة بن جمعية، حق الإستقالة في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق جامعة الجيلالي بونعامة-خميس مليانة-، 2019/2018.

- عموش محمد عادل، عموش مالك، أحكام التقاعد في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص إدارة و مالية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أكلي محند أولحاج-البويرة-، 2016/2015.

- فرحات كهينة، مالك سامية، المسؤولية التأديبية في قانون الوظيفة العمومية الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون التنمية الاجتماعية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة مولود معمري-تيزي وزو-، 30/09/2017.

- قديري مريم، الوضعيات القانونية و الأساسية للموظف و حركات نقله، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر "بسكرة"، 2013/2012.

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

- تو عبد الواحد، السلطة الرئاسية في إطار النظام الإداري المركزي، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون عام معمق، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد - تلمسان-، 2016/2015.

- بلقاسم تسعديت، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص إدارة و مالية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أكلي محند أولحاج-البويرة-، 2015/2014.

## قائمة المصادر و المراجع

- خذيري عبد الغفور، النظام القانوني لنقل الموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة العربي التبسي - تبسة -، 2016/2015.

- خليلي محمود، إجراءات تأديب الموظف العام و الرقابة عليها، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق و الحريات، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أحمد دراية -أدرار-، 2017/2016.

### المطبوعات:

- بن مزوزية عبد القادر، دليل الموظف الجزائري، مننديات ملتقى الموظف الجزائري، 2017.

- رئيس مفتشية الوظيفة العمومية لولاية غليزان، مقترح مطويات حول الوظيفة العمومية في موضوع " الترقية في الدرجات"، المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، مفتشية الوظيفة العمومية لولاية غليزان، العدد 17، نوفمبر 2019.

- رئيس مفتشية الوظيفة العمومية لولاية غليزان، " دليل النظام التأديبي للموظف العام"، المديرية العامة للوظيفة العمومية والإصلاح الإداري، مفتشية الوظيفة العمومية لولاية غليزان، أفريل 2019.

### المقالات:

- أوراك حورية، " دور السلطة التأديبية الرئاسية في تقدير الخطأ المهني"، مجلة أفاق علمية، مركز جامعة تمنراست، المجلد 11، العدد 04، جويلية 2019.

## قائمة المصادر و المراجع

---

- بوقرة ام الخير، " تأديب الموظف وفقا لأحكام القانون الأساسي العام للوظيفة العامة "، مجلة المفكر، جامعة بسكرة، العدد 09 ، ماي 2013.

- محمد صالح كشحة، سلطة الحول و تطبيقاتها على الهيئات البلدية، مجلة العلوم القانونية و السياسية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، المجلد 11، العدد 08 ، أبريل 2020.

- نبيلة صديقي، " نقل الموظف بين العقوبة التأديبية المقنعة و الإجراء التنظيمي الداخلي"، مجلة القانون و المجتمع، مخبر القانون و المجتمع بجامعة أدرار، العدد 05 ، جوان 2015.



# الفهرس

الصفحة	الموضوع
05-01	مقدمة
07	الفصل الأول: مظاهر السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس.
08	المبحث الأول: سلطات الرئيس على المرؤوس أثناء مساره المهني.
08	المطلب الأول: سلطة التعيين
09-08	الفرع الأول: الضوابط الموضوعية للتعيين.
10-09	أولاً: تعريف التعيين (التوظيف).
15-11	ثانياً: الشروط المتعلقة بالتعيين.
16	الفرع الثاني: الضوابط الإجرائية للتعيين.
18-16	أولاً: طرق و أساليب التعيين.
27-19	ثانياً: السلطة الرئاسية المختصة بالتعيين و حدودها.
27	المطلب الثاني: سلطات الرئيس في تحديد وضعية المرؤوس.
28-27	الفرع الأول: سلطة الترقية.
38-28	أولاً: مفهوم الترقية .
43-38	ثانياً: السلطة الرئاسية المختصة بالترقية و حدودها.
43	الفرع الثاني: سلطتا الندب و النقل.

## الفهرس

56-43	أولاً: سلطة الإنتداب.
69-56	ثانياً: سلطة النقل.
69	فرع ثالث: سلطة الموافقة على طلبات المرؤوسين كوسيلة للتحكم في وضعيتهم.
71-69	أولاً: وضعية خارج الإطار
73-71	ثانياً: وضعية الإحالة على الإستيداع.
73	المبحث الثاني: سلطة التأديب و إنهاء الخدمة
74-73	المطلب الأول: سلطة التأديب.
74	الفرع الأول: أحكام عامة حول النظام التأديبي.
80-74	أولاً: تعريف الأخطاء المهنية و تصنيفاتها.
84-80	ثانياً: تنظيم سلطة التأديب.
84	الفرع الثاني: السلطة الرئاسية المختصة بالتأديب و حدودها.
85-84	أولاً: تحديد السلطة الرئاسية المختصة بالتأديب.
92-85	ثانياً: حدود السلطة الرئاسية في ممارسة سلطة التأديب.
94-92	المطلب الثاني: سلطة إنهاء الخدمة.
94	الفرع الأول: نظام نهاية الخدمة (الفصل الإداري).
99-94	أولاً: الفصل الإداري بغير الطريق التأديبي.
101-100	ثانياً: الفصل الإداري بالطريق التأديبي.

## الفهرس

101	الفرع الثاني: السلطة الرئاسية المختصة بإنهاء الخدمة و حدودها.
102-101	أولاً: تحديد السلطة الرئاسية المختصة بإنهاء الخدمة.
107-102	ثانياً: حدود السلطة الرئاسية في ممارسة سلطة إنهاء الخدمة.
110-108	خلاصة الفصل الأول
112	<b>الفصل الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس.</b>
113	المبحث الأول: سلطة الإشراف و التوجيه.
113	المطلب الأول: مفهوم سلطة الإشراف و التوجيه.
115-113	الفرع الأول: تعريف سلطة الإشراف و التوجيه.
115	الفرع الثاني: شروط و مظاهر سلطة الإشراف و التوجيه.
116-115	أولاً: شروط سلطة الإشراف والتوجيه.
119-116	ثانياً: مظاهر سلطة الإشراف والتوجيه.
120-119	المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية و حدود طاعتها.
120	الفرع الأول: الطبيعة القانونية للأوامر و التعليمات الرئاسية.
121-120	أولاً: التكييف الفقهي للأوامر و التعليمات الرئاسية.
124-122	ثانياً: التكييف القضائي للأوامر و التعليمات الرئاسية
124	الفرع الثاني: حدود طاعة المرؤوس لأوامر السلطة الرئاسية
125-124	أولاً: مدى التزام المرؤوس بطاعة أوامر السلطة الرئاسية المشروعة.

## الفهرس

135-125	ثانيا: مدى إلتزام المرؤوس بطاعة أوامر الرئيس غير المشروعة.
136-135	المبحث الثاني: سلطة الرقابة و التعقيب.
137-136	المطلب الأول: الرقابة السابقة.
137	الفرع الأول: سلطة التصديق.
137	أولا: تعريف سلطة التصديق.
138-137	ثانيا: حدود السلطة الرئاسية في التصديق على قرارات مرؤوسيهها.
139	الفرع الثاني: سلطة التعديل.
139	أولا: تعريف سلطة التعديل
140	ثانيا: حدود السلطة الرئاسية في تعديل قرارات مرؤوسيهها.
140	المطلب الثاني: الرقابة اللاحقة.
141	الفرع الأول: سلطة السحب.
142-141	أولا: تعريف السحب الإداري.
148-142	ثانيا: حدود السلطة الرئاسية في سحب قرارات مرؤوسيهها.
148	الفرع الثاني: سلطة الإلغاء.
149-148	أولا: تعريف الإلغاء الإداري.
152-149	ثانيا: حدود السلطة الرئاسية في إلغاء قرارات مرؤوسيهها.
152	الفرع الثالث: سلطة الحلول.
153-152	أولا: تعريف الحلول الإداري.

## الفهرس

157-153	ثانيا: حدود السلطة الرئاسية في ممارسة سلطة الحلول.
159-158	خلاصة الفصل الثاني
165-161	خاتمة.
179-167	قائمة المصادر و المراجع
185-181	الفهرس