



جامعة ابن خلدون - تيارت -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق



مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في شعبة الحقوق

تخصص: قانون إداري

ضوابط السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري

إشراف الأستاذ:

د/ معمر خالد

إعداد الطالبتين:

- سرييس بشرى

- طالب إيناس شهرة زاد

لجنة المناقشة

الأعضاء	الرتبة	الصفة
مدون كمال	أستاذ التعليم العالي	رئيسا
معمر خالد	أستاذ التعليم العالي	مشرفا ومقررا
عيسى علي	أستاذ محاضر "أ"	عضوا مناقشا
طالب خيرة	أستاذ محاضر "أ"	عضوا مدعوا

السنة الجامعية: 2023 م - 2024 م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وعرفان

نتوجه إلى الله تبارك وتعالى بالحمد والثناء والشكر كما يحبه ويرضاه على أن وفقنا لإنجاز هذا العمل، على ما فيه من ضعف البشر وقصر النظر فما كان فيه من صواب فهو من فضله سبحانه وتعالى.

فله الحمد والشكر وأسأله العفو والعافية.

كما لم نجد أصدق وأنبل من كلمة شكر وتقدير هي ابسط ما يمكن تقديمه إلى المشرف على هذا العمل، الأستاذ "معمر خالد" على كل النصائح والتوجيهات القيمة المقدمة من طرفه، فجزاه الله عنا خير جزاء، وأدامه ذخرا للأجيال.

إلى الذين مهدوا لنا طريق العلم والمعرفة.

إلى جميع أساتذتنا الأفاضل.

ألف شكر وتقدير.

إهداء

كما أهدي هذا العمل النبيل إلى عائلة سربيس،

متقدمة لهم بالشكر الجزيل والثناء الصادق نظير التضحيات والسند في الحياة

(أمي الرائعة، المغفور له أبي الغالي، إخوتي الأعزاء)

دمتهم لي شموساً وأقماراً وقرّة عين

الإهداء

أهدي ثمرة جهدي هذا إلى:

من منحت لي الحياة أُمِّي حفظها الله ورعاها ووفقني لبرها ورضاها

وأبي الذي أطاله عمرا وسندا في الحياة

إلى أخواتي زهرات حياتي هدى، لينا وملاك

إلى أخي وسندي أنس.

إلى جدتي مخلوفي فاطمة وجدي مخلوفي أعومار

إلى جدتي بوزيد عائشة وجدي طالب أحمد

إلى قريبتى جريدان جميلة

إلى كل الأهل والأقرباء.

إلى كل الأصدقاء والصديقات.

إلى كل من تعلمت على أيديهم عبر جميع الأطوار العلمية.

أهدي لهم جميعا هذا العمل

قائمة المختصرات

- ص: صفحة
- ج.ر.ع: جريدة رسمية عدد.
- ط: طبعة
- د.س.ن: دون سنة نشر

مقدمة

مقدمة:

تعتبر الإدارة التي نراها بشكلها الحالي ضرورية ولا غنى عنها فهي بمثابة صورة الدولة ومראה المجتمع المحلي والدولي وذلك بتجسيدها عن طريق جهاز إداري يقوم بتنفيذ هذه الإدارة بالاعتماد على العنصر البشري المتمثل في الموظفين الذين ينتظمون فيها بينهم في شكل هرم إداري مرتبط ومتتابع تنازليا وتصاديا حيث تكون كل مرتبة فيه خاضعة للمرتبة الأعلى مرتبطة بها حتى تصل إلى قمة التدرج الهرمي.

وهذا التدرج الهرمي المترابط لم يظهر في الجهاز الإداري بصفة عامة ونظام الوظيفة بصفة خاصة، وإنما نشأ وتطور عبر مراحل حتى أصبح من مبادئ التنظيم الإداري، وهكذا نشأ التدرج الرئاسي بين الموظفين وولدت معه رابطة الخضوع والتبعية، وبحكم هذه العلاقة ومختلف العمليات التي تحدث بينهما في عالم الوظيفة العامة ومسار الموظف العام وغيرها من الوضعيات قانون خاص وهو الأمر الأساسي للوظيفة العامة رقم 06-03 المعدل والمتمم بموجب القانون رقم 22-22.

وتكتسي دراسة فكرة السلطة الرئاسية وعلاقة الرئيس بالمرؤوس أهمية بالغة على المستويين العلمي والعملية، وذلك من خلال القانون الذي ينظمها وهو قانون الوظيفة العامة، من خلال تبيان أهم مظاهر هذه السلطة الممنوحة من طرف القانون للرئيس الإداري التي تمنحه سلطات وصلاحيات واسعة ومختلفة في مواجهة الرئيس الإداري التي تمنحه سلطات وصلاحيات واسعة ومختلفة في مواجهة مرؤوسيه وكذلك من جهة مقابلة، نات المقررة للمرؤوسين في مواجهة مظاهر السلطة الرئاسية والخضوع لها، ومدى تقيد الرئيس الإداري بالحدود القانونية لهذه الفكرة، حيث أن الرئيس يحوز اختصاصات واسعة تبتدئ هذه السلطات في شكل رقابة تزول من ناحية على الشخص المرؤوس في إطار حياته المهنية من سلطة التعيين والترقية، ومن ناحية أخرى تداول على أعمال المرؤوسين فيكون للرئيس

حق إصدار أوامر ونواهي تتعلق بسير العمل كما يتيح له تعديل ما يصدره المرؤوسين من قرارات فضلا عن حقه في الحلول محل المرؤوس في إصدار قرار من إختصاصه.

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

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

وقد حاولنا توضيح الهدف الذي كان يريجه المشرع في منظومته القانونية في تأصيل فكرة السلطة الرئاسية كنظام قانوني وعنصر تنظيمي فعال داخل التنظيمات الإدارية، وتبيان اتصال هذه الفكرة بفعالية التدرج الإداري كأسلوب لتسير المرافق العامة في إطار قانوني كما تهدف إلى الكشف عن دور وفعالية فكرة السلطة الرئاسية في تنسيق وتنظيم عمل الأجهزة الإدارية، وتوضيح السلطات المشكلة لمضمون ونطاق ممارسة السلطة الرئاسية.

ويأتي إختيارنا لهذا الموضوع بالذات، ورغم عدم توفر المادة القانونية وقلة المؤلفات التي كتبت في هذا المجال والتي شكلت عائقا أمام دراستنا بالإضافة إلى أن الإلمام بكل جوانب المسألة ليس بالأمر الهين واليسير، بالإضافة السبب الشخصي المتعلق بميولنا الشخصي لمثل هذه المواضيع التي تعتبر الركيزة الأساسية لأي طالب متخرج وسيدخل الحياة العملية بحيث من الأهمية بمكان أن نلم بكل ما هو متعلق بالوظيفة العامة بشكل عام والموظف بشكل خاص وعلاقته برئيسه طول مساره المهني خاصة وأن هذه العلاقة نجدها في أي جهاز إداري وفي أي مؤسسة إدارية في حياتنا المهنية المستقبلية.

أما عن الأسباب الموضوعية تتمثل في إبراز العلاقة التبعية التي تحكم الرئيس والمرؤوس أثناء اتخاذ القرارات وأثناء تنفيذها من خلال دراسة حدود سلطة الرئيس على مرؤوسيه وذلك في ظل قانون الوظيفة العامة والهدف من هذه الدراسة هو تسليط الضوء على أهم ركائن الإدارة المتمثلة في السلطة الرئاسية التي تظهر ملامحها من خلال النصوص القانونية والصلاحيات الممنوحة للرئيس في مواجهة مرؤوسيه وانعكاسات هذه الصلاحيات على المسار المهني للموظف وحدود الرقابة التي قررها المشرع للرئيس أثناء متابعته لأعمال موظفيه.

ودراسة هذه العلاقة التي تربط الرئيس بمرؤوسيه في مدى تفعيل واحترام أطراف العلاقة وخاصة الرئيس الإداري للنصوص القانونية التي تحكمها، ورغم الصعوبات التي قللت من الوصول لدراسة دقيقة ومعقدة، اعتمدنا فيها على دراسات سابقة لأساتذة وفقهاء وكذلك طلبه سابقين من خلال مذكراتهم.

دفعتنا الدراسات السابقة حول ضوابط السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري إلى طرح التساؤل المتمثل في حدود ونطاق هذه السلطات وما مدى تأثيرها على المسار المهني للمرؤوس، وهل كفل المشرع للمرؤوس حقوق في مواجهة السلطات الواسعة لرئيسه؟

وللإجابة على هذه الإشكالية، قسمنا بحثنا إلى فصلين على النحو التالي:

في الفصل الأول: التأسيس المفاهيمي للسلطة الرئاسية في القانون الإداري، ففي المبحث الأول تطرقنا إلى ماهية السلطة الرئاسية في الفقه والقانون الإداري، أما في المبحث الثاني فقد تناولنا نشأة السلطة الرئاسية في الفقه والقانون الإداري، أما في الفصل الثاني فقد تطرقنا إلى تناول واقع السلطة الرئاسية في القانون الإداري، ففي المبحث الأول تناولنا صلاحيات الرئيس في ظل ممارسة السلطة وذلك على شخص المرؤوس وعلى أعماله مع ضمانات الموظف تجاه سجاه سلطات ذلك الموظف، وقد تناولنا في المبحث الثاني الرقابة القانونية والقضائية على ممارسة السلطة الرئاسية في الجزائر.

وقد اخترنا المنهجين الوصفي والتحليلي باعتبارهما الأنسب للبحث في مفهوم فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها من خلال المفاهيم والتعاريف واستخراج المميزات والخصائص وعلاقة الرئيس بمرؤوسيه.

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

ولقد تمت الإستعانة أثناء إنجاز هذه المذكرة بمجموعة معتبرة من المراجع وبعض الدراسات الهامة حول موضوع السلطة الرئاسية ولعل اهم هذه الدراسات هي:

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

أما الدراسة الثانية: بردية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، المركز الجامعي مولاي الطاهر، سعيدة، 2008-2009، حيث عالجت السلطة الرئاسية كفكرة تنظيمية مع إبراز نطاقها وحدودها.

الفصل الأول

التأصيل المفاهيمي للسلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري

تمهيد

في الإطار الذي يحدده الأمر 06-03 المعدل والمتمم بالقانون رقم 22-22 تعتبر السلطة الرئاسية كمفهوم نقطة إنطلاق مهمة ويمتد تأثيرها إلى العديد من المجالات مما يجعل الفقه الإداري يبدأ في الإهتمام بها والسعي إلى إعطائها مفهوما محددا، لأن السلطة الرئاسية تشير إلى سلسلة من الصلاحيات التي يتمتع بها كل فرد من شأنه أن يربطه بمرؤوسيه برباط التبعية والطاعة.

إن سلطة الرئيس التنفيذي في استخدام الأوامر والنواهي هي حق وسلطة للرئيس التنفيذي الذي يتولى المسؤولية المباشرة وعلى مرؤوسيه المباشرين واجب الطاعة لأنها تتمتع بمجموعة من الخصائص، وتتميز عن غيرها من المفاهيم المشابهة في أنها تقوم على استخدام السلطة الرئاسية عدة مبادئ كونها ضمانة معترف بها للرئيس التنفيذي من أجل الوحدة والفعالية واستمرارية العمل.

المبحث الأول: ماهية السلطة الرئاسية في الفقه والقانون الإداري

مما لا شك أن الإدارة قديمة قدم المجتمع المنظم بل هي أساس ذلك التنظيم فإذا إنعدمت زالت عن المجتمع صفة التنظيم، والإدارة تقتضى توزيع المهام بين الإداريين ووجود سلطة رئاسية في كل درجات التنظيم الإداري، وهو ما يفرض علينا معرفة مفهوم هذه السلطة وأساسها القانوني مطلب أول، ثم المفاهيم المشابهة للسلطة الرئاسية كمطلب ثاني، ثم خصائص وأطراف السلطة الرئاسية كمطلب ثالث.

المطلب الأول: مفهوم السلطة الرئاسية وأساسها القانوني

إن معرفة السلطة الرئاسية يستوجب علينا تعريفها في الفرع الأول، وتبيان أساسها القانوني في الفرع الثاني.

الفرع الأول: تعريف السلطة الرئاسية

إن السلطة الرئاسية نقطة ذات أهمية بعيدة المدى، تجعل الفقه الإداري يتطرق إليها مرات عديدة عند دراسة التنظيم المركزي كعنصر أساسي له، أو عند دراسة واجبات وواجبات الطاعة والطاعة للرئيس أو في مناقشة تأثيرها على تخصص القانون الإداري، أو بالمقارنة مع فكرة الوصاية الإدارية، كما تمت دراستها في تناول مسألة مدى ممارسة الموظفين لصلاحياتهم وامتيازاتهم وتأثير السلطة الرئاسية على المسؤولية الإدارية والجنائية من رؤوسيه¹.

أولاً: تعريف الفقهاء الفرنسيين

ذهب الفقيه تيسيبي إلى أن الرقابة السياسية هي السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رؤاسياً، والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر لهم وإلغاء

¹ سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية، بدون طبعة، منشأة المعارف للنشر و التوزيع، الإسكندرية، 1986، ص

الفصل الأول التأسيس المفاهيمي للسلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري

وتعديل أعمالهم فضلا عن الحلول محلهم في العمل أحيانا، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة¹.

في حين عرفها دو لوبادير بأنها السلطة التي يمكن للرئيس الإداري بمقتضاها أن يلغي كليا أو جزئيا أو يعدل بعض الأعمال القانونية الصادرة عن تابعيه المباشرين².

وقد ذهب فالين ليقول إن الموظف العام، خاصة عند أداء واجباته وخدماته وعندما يكون ضمن تسلسل إداري معين، يتلقى الأوامر من رؤسائه، فهو ملزم بطاعة هذه الأوامر وتنفيذها وله صلاحية إصدار الأوامر والمحظورات، كما تشمل السلطة الممنوحة للرئيس التنفيذي، والمعروفة بالسلطات الرئاسية صلاحية سحب وإلغاء وتعديل تصرفات وسلوكيات مرؤوسيه دون أساس ومبرر قانوني ليس هذا فحسب بل لأسباب واعتبارات محضة راحة³.

ففي فكرة السلطة الرئاسية، يطيع الموظفون سلطة رؤسائهم، وطاعة الرؤساء تتطلب الطاعة المطلقة للمرؤوسين، فالرؤساء هم الذين يوجهون ويقودون الموظفين في أداء خدمات العمل الإداري ويتخذون القرارات المتعلقة بظروفهم ومناصبهم المهنية ويتمتعون بسلطة تقديرية واسعة للغاية ولا يشارك الموظفون بأي شكل من الأشكال في إدارة وتوجيه سلطاتهم فليس لهم سوى القدرة على الطعن في الأفعال غير القانونية والإجراءات المتخذة ضدهم من قبل رؤسائهم الإداريين من خلال الطعون الإدارية والقضائية ضد هذه الإجراءات غير القانونية⁴.

¹ _عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، ط1، المرافق العامة دراسة مقارنة، منشأة المعارف للنشر و التوزيع، الإسكندرية، 2004، ص 77.

² _نسرين شرفي، القانون الإداري، النشاط الإداري، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الدار البيضاء، دون سنة نشر، ص 59.

³ _ Marcel Waline : Précis de droit administratif, paris, édition Montchrestien, 1970, p59.

⁴ _ Jean Mmarie Auby, Robert Ducis Ader : droit administratif, Paris, Dalloz, 3eme, édition, 1973, p12.

ثانيا: تعاريف الفقهاء العرب

يرى طعيمة الجرف بأنها سلطة رئاسية تمارسها الوحدات الإدارية العليا صعودا حتى نصل في النظام البرلماني إلى الوزير وهو مسؤول قضائيا وسياسيا أمام البرلمان وإلى رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي وهو إن لم يكن مسؤولا سياسيا أمام البرلمان بسبب مبدأ الفصل بين السلطات فإنه مسؤول قضائيا عن أعمال الوظيفة التنفيذية¹.

في حين يرى مصطفى أبو زيد فهي أنه يوضع جميع موظفي الإدارة المركزية في كل وزارة أينما وجدوا في العاصمة أو الأقاليم في تدرج هرمي أو رئاسي يخضع فيه المستوى الأصغر لإشراف المستوى الأعلى منه، ويخضع هذا المستوى بدوره إلى من هو أعلى منه، وهكذا إلى أن نصل إلى الوزير الرئيس الأعلى لوزارته، ومن هنا نجد أن الرئيس الإداري في منتصف السلم الرئاسي رئيس ومرؤوس لمن يعلوه خاضع للسلطة الرئاسية لرؤسائه ويملك هذه السلطة بالنسبة لمرؤوسيه².

ويقول الدكتور نواف كنعان عن السلطة الرئاسية أنها تخضع فيه كل وحدة لمن يعلوها من وحدات خضوعا كاملا حتى يصل إلى قمة الهرم الإداري، إلا أن تعدد وحدات وفروع السلطة المركزية ومنح بعضها اختصاصات تؤهلها أن تمارسها دون الرجوع إلى قمة الجهاز الإداري لا ينفي وحدة هذا الجهاز طالما أن هيئاته المتعددة ترتبط فيما بينها برابطة التبعية التي جعل منها وحدة عضوية متماسكة، ويطلق على خضوع المرؤوس لرئيسه على هذه الصورة إذا نظرنا إليها من جانب وضع المرؤوس في حين يطلق على الدور الذي يقوم به الرئيس في هذه الرابطة إذا نحن نظرنا إليها من جانب وضع الرئيس الإداري³.

¹ طعيمة الجرف، القانون الإداري، ط1، مكتبة القاهرة الحديثة للنشر والتوزيع، القاهرة، 1973، ص 502.

² مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، ط1، دار الجامعة الجديدة للنشر والتوزيع، مصر، 2005، ص 109.

³ نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، الأردن، 2002، ص 146.

تجسد السلطة الرئاسية العنصر الثالث من عناصر المركزية الإدارية والتي تعتبر الركيزة الأساسية لوجود النظام المركزي، حيث تتقرر للرئيس على مرؤوسيه بشكل طبيعي وبدون نص، ويقابلها مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه أمام رئيسه الأعلى حتى نصل إلى الوزير المسؤول امام البرلمان في النظام البرلماني، أو إلى رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي¹.

كما تشكل السلطة الرئاسية الركن الأساسي للمركزية الإدارية حيث يقوم النظام المركزي الإداري على وجود على وجود علاقة قانونية بين الأشخاص العاملين والموظفين في الإدارة العامة وفق تسلسل معين، إذ يتمتع الموظف الرئيس بسلطات معينة إتجاه الموظف المرؤوس بالنسبة لشخصه أو أعماله ما يؤدي إلى وضع هذا الأخير في علاقة تبعية للأول، فالسلطة الرئاسية هي عبارة عن العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري².

فالسلطة الرئاسية هي علاقة قانونية تقوم بين شخصين يدعى الأول الرئيس والثاني المرؤوس، يتمتع بمقتضاها الرئيس بسلطات معينة إتجاه المرؤوس بحيث يخضع هذا الأخير لرئيسه في كل ما يتعلق بشخصه كموظف عام في خدمة الدولة، وجميع ما يخص الأعمال والتصرفات الصادرة منه في ممارسته للإختصاصات المقررة لوظيفته، اما الحديث عن السلطة الرئاسية كونها الركيزة الأساسية في النظام المركزي لا يعني أبدا وجود هذا النظام فقط على مستوى الإدارة المركزية وإنما هي حتمية قانونية لكل مؤسسة إدارية مركزية كانت أولا مركزية³.

¹ عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، ط1، منشأة المعارف للنشر و التوزيع، الإسكندرية، دون سنة نشر، ص 120.

² محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2004، ص 46.

³ عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، ط1، المؤسسة الوطنية للكتاب للنشر و التوزيع ، الجزائر، 1984، ص

هذه التبعية المتدرجة بين هيئات الجهاز الإداري المركزي تستتبع تدرج التصرفات القانونية التي تصدر عن هذه الهيئات من حيث قيمتها القانونية بحيث لا يجوز لموظفي وحدة إدارية أدنى التصرف على خلاف أعمال وقرارات رؤسائهم، أي أن مبدأ المشروعية الذي يعني إلزام الإدارة في جميع تصرفاتها بأحكام القانون لا يعني فقط خضوع الهيئات الإدارية فيما تصدره من قرارات فقط للقانون وإنما يعني كذلك خضوع هذه الهيئات في ممارستها للوظيفة الإدارية لأعمال وقرارات الهيئات التي تعلوها في السلم الإداري والصادرة في ذات الموضوع¹.

والسلطة الرئاسية تمنح للرؤساء الإداريين حق الرقابة الرئاسية على المرؤوسين داخل الهرم الوظيفي للمنظمة الإدارية، وهذه الرقابة تتجسد في الرقابة على أشخاص المرؤوسين من جهة وعلى الأعمال الصادرة عنهم من جهة أخرى، لأن الرئيس الإداري الأعلى هو المسؤول في نهاية المطاف عن شؤون المرفق الذي يقوم على رئاسته².

كما يستفاد من التعاريف السابقة أن للسلطة الرئاسية طرفين أو شخصين، طرف يقوم بالرقابة ويتمثل بالرئاسة الإدارية وطرف خاضع للرقابة الرئاسية والتي يمثلها المرؤوسون.

الفرع الثاني: الأساس القانوني للسلطة الرئاسية

تكتسي معرفة الطبيعة للأوامر والتعليمات الصادرة من الرؤساء لمرؤوسيه أهمية بالغة في علم القانون الإداري تتمثل في معرفة ما إذا كانت هذه التعليمات والأوامر أعمالاً قانونية خالصة أي قرارات إدارية، وبالتالي خضوعها للرقابة القضائية الإدارية والمتمثلة في دعوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية دعوى التعويض³.

¹ ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، ط1، بدون دار نشر، القاهرة، 1986، ص 53.

² بدريّة ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، 2008-2009، ص 14.

³ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ط03، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 75.

أولاً: التكيف الفقهي لأوامر الرئيس الإداري إتجاه رؤوسيه

تنازع ثلاث مواقف فقهية حول التكيف القانوني للأوامر الرئاسية فهناك من نفى عنها الصفة القانونية والبعض إعتزف لها نسبياً بذلك، في حيث جانب آخر أقر لها بالصفة القانونية الكاملة¹.

من أنصار هذه النظرية العميد **دوجيه** والفقهاء **هوريو** و**رولاند** التي تقوم على أساس أن كافة أعمال الإدارة الداخلية وخاصة تعليمات الرؤساء الإداريين لا تعتبر قرارات إدارية وتبريرهم في ذلك حتى نكون بصدد رابطة قانونية فلا بد من وجود شخصين قانونيين، ولما كان الإجراء الداخلي ينصرف إلى التنظيم الداخلي للإدارة فهو إذن لا يمس مباشرة بالمركز القانوني للموظف من حيث الخلق أو التعديل أو الإلغاء، وبذلك فالأوامر هي مجرد إجراءات تنظيمية داخلية تتعلق أساساً لتفسير وتجسيد القواعد القانونية لا يجوز الطعن فيها أمام القضاء لكن تبقى ملزمة للمرؤوسين المخاطبين بها وإلا تعرضوا للعقوبات التأديبية المقررة².

من أنصار هذه النظرية الفقهاء **كاري دو مالبيرغ** حيث تقوم هذه النظرية على أساس إجراءات التنظيم الداخلي ليس لها أية قيمة قانونية إلا داخل الإدارة أي في مواجهة المرؤوسين، فالأفراد غير ملزمين بها كونهم غير مخاطبين بها ولا يمكن للإدارة الاحتجاج بها على أي شخص، فهذه التعليمات الداخلية لا يحتج بها على الأفراد العاديين لأنهم يجهلون محتوياتها ولا تهمهم بالتالي لهم أن يطعنوا فيها بالإلغاء³.

من انصار هذه النظرية الفقيه **والين** وأساس هذه النظرية أنه لا يجب إقرار قاعدة عامة في تكيف الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي على أنها أعمال إدارية أي قرارات

¹ - ميمونة سعاد، أوامر الرئيس الإداري إتجاه رؤوسيه: بين واجب التنفيذ من عدمه، العدد 01، المجلة الأفريقية والسياسية كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، 2022، ص 66.

² - محمود حافظ، القرارات الإدارية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1975، ص 182.

³ - طعيمة الجرف، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 123.

إدارية أم لا، وإنما ينبغي إعتداد أركان وشروط القرارات الإدارية كمعيار للحكم عليها، حيث تقوم بتحليل وإسقاط الإجراء الذي إتخذته الإدارة بغض النظر عن إسمه، ثم البحث عما إذا كان إقتصر على مجرد التنظيم الداخلي للإدارة، وفي هذه الحالة تكون تعليمات مفسرة، أم أنه تعدى ذلك وخلق تنظيمًا لائحيا يمكن أن يؤثر على المراكز القانونية للموظفين بأحكامه والأفراد المتعاملين مع الإدارة وتكون حينئذ تعليمات لائحية، وبالتالي تكتسي صفة القرار الإداري فيجوز الطعن فيها أمام القضاء المختص من الموظفين والأفراد على السواء¹.

ثانيا: التكييف القضائي لأوامر الرئيس الإداري إتجاه مرؤوسيه

لقد لعب القضاء الفرنسي ممثلا في مجلس الدولة الفرنسي دورا هاما في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية للتعليمات الرئاسية، ففي بادئ الأمر كان ينظر مجلس الدولة الفرنسي للأوامر على أنها أعمال داخلية إدارية تتعلق بالحياة الداخلية للجهاز الإداري، ثم حدث بعد ذلك تطور هائل في موقفه حول تحديد الطبيعة القانونية لهذه الأوامر، وذلك على أساس التمييز بين نوعين من إجراءات التنظيم الداخلي للإدارة.

فبالنسبة للأوامر والتعليمات فقد ميز مجلس الدولة الفرنسي بخصوصها بين نوعين من التعليمات، لائحية دورية تنظيمية تعتبر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي لها طبيعة قانونية وتكتسي صفة القرار الإداري، وبالتالي يجوز الطعن فيها بالإلغاء من قبل المرؤوسين وحتى الأفراد، وتعليمات تفسيرية تعمل على القواعد والأحكام القانونية والتنظيمية العامة، فإن القضاء الفرنسي لا يعترف لها بالطبيعة القانونية، وبالتالي لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء لأنها ليست بقرارات إدارية².

أما إجراءات الضبط الداخلي المرفقي التي تعتبر مجموعة من الإجراءات التي يتخذها الرؤساء الإداريون لتنظيم الجهاز الإداري في نطاق السلطة التقديرية التي يتمتعون بها من

¹ _محمود حافظ، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 153.

² _عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 431.

أجل الإضطلاع بمسؤولياتهم في تنظيم وتسيير المرافق العامة بانتظام، وقد كيفها القضاء الإداري الفرنسي على أنها مجرد إجراءات ضبط داخلي لا تحدث أية آثار قانونية تمس المراكز القانونية للمرؤسين ولا يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء¹.

في حين أن موقف القضاء الإداري الجزائري في تكييف الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية قد سائر به موقف القضاء الإداري الفرنسي وذلك من خلال التمييز بين نوعين من التعليمات التفسيرية التي ليس لها آثار قانونية جديدة، وبالتالي لا يجوز الطعن بالإلغاء فيها وتعليمات تنظيمية تحدث آثارا قانونية جديدة يجوز الطعن بالإلغاء².

ذا ما يظهر جليا من خلال قضية الشركة الوطنية للمسامد والمطاحن والعجائن الغذائية والكسكي ضد الديوان الجزائري المهني للحبوب والتي تتلخص وقائعها في انه أصدر المدير العام لشركة سمباك منشورا متعلق بكيفية إستخراج السميد، فرفع الديوان الجزائري المني للحبوب دعوى امام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر طلب فيها إلغاء المنشور، حيث ألغت هذه الأخيرة المنشور بتاريخ 25 ماي 1977 وبتاريخ 4 جويلية 1977 إستأنفت شركة سمباك أمام الغرفة الإدارية للمحكمة العليا التي أصدرت في 08 مارس 180 قرارا يلغي القرار الصادر من 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 وأخيرة صلاحيات إلغاء القرارات الإدارية التي جاء فيها: "حيث أن المدير العام لشركة سمباك لم يكتفي بتفسير النصوص بل أضاف قاعدة جديدة بواسطة القرار المطعون به عندئذ يكتسي هذا المنشور صيغة القرار التنظيمي³.

¹ _حمود حافظ، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 154.

² _عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 434.

³ _رشيد خلوفي، مرجع سابق، ص 364.

المطلب الثاني: المفاهيم المشابهة للسلطة الرئاسية

إن إعطاء تعريف للسلطة الرئاسية وحده غير كاف لتوضيح وتحديد هذه الفكرة بشكل يغيب معه كل إلتباس وغموض، وإنما نجد أن التنظيم الإداري يعرف مفاهيم وأفكار أخرى تتشابه إلى حد ما مع فكرة السلطة الرئاسية، وهما فكرتا القيادة والوصاية الإدارية، ولذلك فإنه حتى يكتمل تحديد ماهية السلطة الرئاسية فإنه لابد من التفرقة والتمييز بين السلطة الرئاسية وهاتين الفكرتين.

الفرع الأول: التمييز بين السلطة الرئاسية والقيادة الإدارية

حتى يكون التفريق واضحا ومحددا وسليما لابد من التطرق إلى تحديد مفهوم القيادة الإدارية ثم التوجه إلى أوجه التفرقة بينهما¹.

أولاً: تعريف القيادة الإدارية

يختلف كتاب وفقهاء الإدارة العامة بشأن تعريف القيادة الإدارية وذلك بسبب اختلاف النظريات التي تعتمد تلك التعريفات، حيث أن هناك ثلاثة إتجاهات رئيسية إعتمدت لتعريف القيادة الإدارية، فهناك من عرفها على أساس نظرية السلطة الرسمية، وهناك من إعتمد على أساس نظرية السلطة المقبولة، وهناك من عرفها على الأساس الوظيفي².

حيث عرفت على أنها القدرة على التأثير في جماعة كي تتعاون لتحقيق هدف تشعر بحيويته³.

إن القيادة تمثل السلطة ويجب أن تملك كل السلطة اللازمة لممارسة مهامها القيادية، كما عرفت القيادة الإدارية بصورة عامة أنها القدرات لممارسة والإمكانات الإستثنائية

¹ _خميس المعيد، القيادة الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1981، ص 250.

² _عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، ط1، منشأة المعارف للنشر والتوزيع، 2006، ص 258.

³ _عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 234.

الموجودة في الشخص القائم موقع القيادة والتي من خلالها يستطيع توحيد تابعيه أو مجموعة من الناس والتأثير فيهم إبتغاء تحقيق الهدف¹.

وهي كذلك القدرة على التأثير الشخصي بواسطة الإتصال لتحقيق هدف، وهناك العديد من التعريفات التي أعطيت لفكرة القيادة الإدارية التي تركز كل إتجاه في تعريفه على عنصر محدد مع إهمال بقية العناصر الأخرى، على أن القيادة الإدارية هي القدرة على التوجيه من أجل تحقيق هدف معين عن طريق التأثير والقبول أساسا أو بإستخدام السلطة الرسمية عند الإقتضاء².

ثانيا: أوجه ومظاهر التفرقة بين السلطة الرئاسية والقيادة الإدارية

السلطة الرئاسية تفرض فرضا رسميا وقانونيا على المرؤوسين وطاعتهم لها والإلتزام بواجب قانوني مدعم بسلطة العقاب والجزاء، فيخضعون ويلتزمون بطاعة السلطة الرئاسية بدافع الإلتزام القانوني وتحت ضغط الخوف من العقاب المقرر، بينما فكرة القيادة الإدارية أساسها داخل المنظمة الإدارية وتتبع من شخصية القائد الإداري بصفاته وإمكانيته وقدراته وطاقته المنفردة ولذلك فإن طاعة وخضوع المرؤوسين للقائد ناجمة عن رضا وتقبل ذاتي من قبل أعضاء المنظمة وليست مفروضة عليهم بواسطة القوانين والتنظيمات³.

فإذا كانت مظاهر السلطة الرئاسية ومضمونها تتجسد في مجموع السلطات والإمتيازات والإختصاصات الإدارية التي يمارسها الرئيس الإداري على أشخاص وأعمال المرؤوسين كالتعيين، والنقل والترقية والتأديب والتوقيف والفصل والتوجيه والإرشاد، الإجازة والإلغاء وسحب وتعديل أعمال المرؤوسين والحلول محلهم، فإن مظاهر القيادة الإدارية ومضمونها يتجسد في عمليات التفاعل بين شخص القائد الإداري وبين تابعيه من العمال وبين الظروف

¹ خميس المعيد، القيادة الإدارية، مرجع سابق، ص 251.

² يدريه ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 22.

³ عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 261.

والملايسات والتغيرات المختلفة المحيطة والمميزة للنشاط الإداري داخل المنظمة الإدارية إضافة إلى أنها تتضمن قدرات وإمكانات الإرشاد والتوجيه والإقناع والتنسيق بين المجهودات المختلفة لتحقيق الهدف¹.

الفرع الثاني: التمييز بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية

تتجسد الرقابة الإدارية الذاتية التي يمارسها الجهاز الإداري للدولة على نفسه في نوعين من الرقابة فهي إما أن تكون رقابة إدارية داخلية والتي تتمثل في الرقابة الرئاسية التي تمارسها السلطات الإدارية الرئاسية، وإما أن تكون رقابة خارجية تمارسها الوحدات المركزية على الوحدات الإدارية غير المركزية والتي تعرف بالوصاية الإدارية، ذلك أن النظام اللامركزي وإن كان يعني تفنيت وتوزيع سلطات الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية من جهة وهيئات لامركزية من جهة أخرى، فإن ذلك لا يعني في جوهره أبدا منح هذه الأخيرة الإستقلال المطلق وذلك حفاظا على وحدة الدولة².

أولا: أوجه التفرقة بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية

إن أهم ما يميز السلطة الرئاسية عن الوصاية الإدارية هو كون أن السلطة الرئاسية فكرة مفترضة فهي تنقرر للرئيس على مرؤوسيه بشكل طبيعي وبدون نص بينما يحكم الوصاية الإدارية مبدأ لا وصاية إلا بنص³.

فالوصاية الإدارية هي ذات طابع إستثنائي إذ أن الأصل هو إستقلال الهيئات المحلية لذلك فهي في حاجة لنص خاص يقررها ويحدد مداها، ومن ثم فهي لا توجد ولا تزاول إلا في الحدود التي أقرها القانون صراحة بخلاف الرقابة الرئاسية التي تعد أمرا طبيعيا وظاهرة

¹ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 52.

² - بدريه ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 18.

³ - القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية عدد 37، الصادرة في 03 جويلية 2011.

عادية بالنسبة للموظفين العاملين وليست في حاجة لنص خاص يقررها صراحة، فالرقابة الرئاسية تتبع من طبيعة الأوضاع، بحيث يمكن أن تزاوّلها السلطة الرئاسية بغير حاجة لنص خاص ينص عليها، أما الوصاية الإدارية فإنها لا تفترض وهي لا توجد إلا في الحدود التي يقررها القانون صراحة¹.

نظرا لتمتعها بالشخصية المعنوية فإن الهيئات اللامركزية لها أهلية وحتى التقاضي من حيث إمكانية الطعن القضائي في قرارات وتصرفات السلطة الوصية حيالها، للدفاع عن مصالحها المحلية المتميزة، أما بالنسبة للسلطة الرئاسية فإنه ليس للمرؤوس صفة في الإعتراض على أعمال الرئيس إذ ليس له أن يطعن فيها قضائيا لإنعدام المصلحة والصفة².

من حيث المسؤولية تبقى جهة السلطة الرئاسية مسؤولة إلى جانب مسؤولية الرئيس بينما تتحمل الهيئة اللامركزية وحدها المسؤولية المترتبة عن أعمالها وتصرفاتها بغض النظر عن مصادقة أو عدم مصادقة السلطة الوصية عليها³.

إن من مظاهر السلطة الرئاسية أنها تخول للرئيس إلغاء قرارات مرؤوسيه وهي في ذلك تتساوى مع الوصاية الإدارية، غير أنه لا يمكن للسلطة الوصية تعديل قرارات الهيئات اللامركزية بخلاف السلطة الرئاسية حيث يعترف لها بتعديلها كيف ما تشاء⁴.

إن المبدأ العام هو أن السلطة الرئاسية تراقب المشروعية والملائمة بينما تقتصر الوصاية الإدارية على رقابة المشروعية وهي لا تراقب الملائمة إلا إذا نص القانون على ذلك صراحة⁵.

¹ _ Jean Mmarie Auby, Robert Ducis Ader : droit administratif: op, cit, p102.

² _ بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 19.

³ _ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 71.

⁴ _ مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 125.

⁵ _ نفس المرجع، ص 126.

كما تختلف السلطة الرئاسية عن الوصاية الإدارية من حيث الأهداف فإذا كان الهدف الأول هو تحريك وتوجيه ودفع الوظيفة الإدارية في الدولة وضمان حسن سيرها بانتظام وإطراد فإن أهم الأهداف الثانية هو ضمان تدعيم وحماية الوحدة الدستورية والسياسية للدولة¹.

المطلب الثالث: خصائص وأطراف السلطة الرئاسية

تتميز السلطة الرئاسية بخصائص معينة منها أنها سلطة إدارية مفترضة مستمدة أساسا من القانون وتطبق بقوة القانون، شاملة تمتد لكافة الأعمال والتصرفات، ومن جهة أخرى تنفرد بطرفين أصليين المتمثلين في الرئيس والمرؤوس، وكل منهما ينظمهما قانون الخضوع للرئيس الأعلى حسب السلم الهرمي للتنظيم الداخلي للوظيفة العمومية حسب الأمر رقم 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية.

الفرع الأول: خصائص السلطة الرئاسية

نظم قانون الوظيفة العمومية رقم 22-22 في الجزائر العلاقة بين الدولة كصاحبة العمل وبين الموظفين العموميين التي تتعلق بالسلطة الرئاسية المتمثلة من خلال²:

أولا: السلطة الرئاسية فكرة تنظيمية رسمية

إن السلطة الرئاسية كونها سلطة في يد الرئيس الإداري تخوله مهمة التسيير والتنظيم وتوجيه الأوامر والتعليمات في مواجهة المرؤوسين تبعا لمتطلبات الوظيفة الإدارية يجعل منها فكرة تنظيمية رسمية تحرك تدرج وسلمية النظام الإداري، حيث أنه بدون استخدام سلطات واختصاصات السلطة الرئاسية فإن النظام الإداري يبقى مجرد قواعد ومخططات جامدة دون تفعيل أو تجسيد، ويقود إلى عجز الوظيفة الادارية عن تحقيق الأهداف

¹ _عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 243.

² _القانون رقم 22-22 المؤرخ في 18 ديسمبر 2022 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد85، الصادرة في 19 ديسمبر 2022.

المرسومة، فمجموع القرارات التي يصدرها الرئيس الإداري في إطار ممارسة سلطته الرئاسية وخضوع المرؤوسين لتعليمات وأوامر الرؤساء الإداريين ضمن تدرج هرمي متسلسل تشكل أبرز خصائص السلطة الرئاسية على أنها قدرة تنظيمية رسمية¹.

ثانيا: السلطة الرئاسية قوة مشروعة

إن تقرير السلطة الرئاسية للرئيس الإداري على مرؤوسيه وأعمالهم لا تجعل منها إمتيازاً أو حقاً شخصياً بل هي مجرد اختصاص يمارسه الرئيس الإداري في إطار قانوني محدد وذلك من أجل ضمان تحقيق الأهداف والتسيير الحسن للنظام الإداري، لذا إن السلطة الرئاسية تمارس وفقاً لمبدأ المشروعية وطبقاً لأحكام القانون والمبادئ اللازمة لسير النظام الإداري².

ثالثاً: السلطة الرئاسية سلطة مقيدة

إن فكرة السلطة الرئاسية هي سلطة مشروطة وليست مطلقة حيث تتطلب تحقيق التوازن بين السلطات والإمتيازات التي يمتلكها الرؤساء الإداريون في مواجهة المرؤوسين وتحتم كذلك تحقيق ضمانات حماية حقوق مصالح المرؤوسين في مواجهة السلطة الرئاسية لرؤسائهم³.

رابعاً: السلطة الرئاسية تمارس من طرف مجموعة من الأشخاص

تبرز السلطة الرئاسية ومظاهرها من خلال ممارستها من طرف الأشخاص وهيئات تشكل الرؤساء الإداريين الذين يستعملون سلطة الأمر والنهي ويمارسون صلاحيات السلطة الرئاسية لتحقيق المصلحة العامة، وغالباً ما تحدد القوانين واللوائح وحتى القرارات الإدارية والأشخاص الذين يحوزون هذه السلطة، وبالنسبة للنظام الإداري الجزائري تنحصر السلطات

¹ _عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 223.

² _ميمونة سعاد، أوامر الرئيس الإداري إتجاه مرؤوسيه: بين واجب التنفيذ من عدمه، مرجع سابق، ص 70.

³ _عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 225.

الإدارية الرئاسية في رئيس الجمهورية، الوزراء، الولاة، السلطة اللامركزية، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، المديرون العامون للمؤسسات العامة والشركات الوطنية والدواوين العامة والمكاتب العامة والتعاونيات¹.

خامسا: السلطة الرئاسية مفترضة

تتم بقوة القانون ولو لم يوجد نص يسمح بما للرئيس الإداري معنى ذلك أنها تقرر للرئيس على مرؤوسيه بشكل طبيعي وبدون نص، فالسلطة الرئاسية تنتج بقوة القانون من وضعية واقعية وقانونية والمتمثلة في التنظيم التدريجي للمرفق الإداري، فهي تمارس تلقائيا من قبل الرئيس الإداري، ومع ذلك يمكن أن تمارس نتيجة لطلب ملائم صادر عن ذي مصلحة بمعنى آخر نتيجة ممارسة الطعن الرئاسي، غير أن هذا لا يعني أبدا أنها حقا شخصا مطلقا، أو إمتيازاً مقررًا للرئيس الإداري ولكنها مجرد اختصاص يباشر طبقا للقوانين واللوائح وفقا لحسن سير المرافق العامة².

سادسا: السلطة الرئاسية شاملة

يملك الرئيس الإداري مباشرة رقابة عامة في مواجهة مرؤوسيه فهي تسيطر على أشخاصهم وأعمالهم، وذلك عن طريق ما يصدر إليهم من أوامر ملزمة بحيث يخضع المرؤوس لرئيسه في جميع ما يخص الأعمال والتصرفات الإدارية الصادرة منه أثناء ممارسته لاختصاصاته كما أنه يخضع لرئيسه في كل ما يباشره من سلطات تتعلق بشخصه كموظف عام في خدمة الدولة كسلطات التأديب والتنظيف.

¹ نفس المرجع، ص 226.

² _لعمارة عامر حمزة، التنظيم الإداري بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2015-2016، ص 09.

سابعاً: السلطة الرئاسية سلطة داخلية

ويقصد بها قيام الإدارة بمراقبة نفسها بنفسها، فإن الرقابة الذاتية هذه كما هو معلوم ومسلم به أن تنقسم إلى نوعين: رقابة إداري خارجية وهي التي تعرف بالوصاية الإدارية، ورقابة إدارية داخلية وهي التي تمثل الرقابة الرئاسية التي يباشرها الرؤساء الإداريون على مرؤوسيهـم سواء كانت رقابة على أشخاص هؤلاء المرؤوسين، أو رقابة على أعمالهم¹.

الفرع الثاني: أطراف السلطة الرئاسية

يستفاد مما تقدم من التعريفات السابقة التي أعطيت للسلطة الرئاسية أن الرابطة الرئاسية التي تقوم على أساس التدرج الرئاسي والذي تخضع فيه كل طبقة لما يعلوها من الطبقات إنطلاقاً من أدنى موظف في قاعدة الهرم إلى غاية أعلى موظف في قمة هرم الإدارة العامة لا يمكن أن تقوم إلا بوجود طرفين أو شخصين، طرف يقوم بالرقابة وممارسة مظاهر وسلطات السلطة الرئاسية، وله سلطة الأمر والنهي والإشراف والتوجيه ويدعى بالرئيس الإداري، وطرف أو شخص خاضع للرقابة الرئاسية ولمختلف مظاهر وسلطات السلطة الرئاسية في شخصه وأعماله ويدعى المرؤوس².

أولاً: الرئيس الإداري

كما عرف عن التشريعات أنها عادة لا تقوم بتقديم التعريفات بصفة عامة وإنما يترك هذه المهمة للفقهاء، وهو الشأن بالنسبة لتحديد مفهوم الرئيس الإداري، فبالرجوع إلى مختلف النصوص القانونية المنظمة لشؤون الموظفين يلاحظ أنها قد خلت من إيراد أي تعريف

¹ نفس المرجع، ص 10.

² يدريـة ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 19.

الفصل الأول التأسيس المفاهيمي للسلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري

للمرئيس الإداري سواء أكان إداريا أو فنيا، وهي سياسية تشريعية محدودة لتنوع وظائف الرؤساء وتعدد مسمياتها المختلفة¹.

يعرف الرئيس الإداري بأنه الشخص الذي يقوم بإنجاز الأعمال بواسطة الآخرين، فكل من يمارس نشاطا إداريا يتعلق بالتخطيط أو التنظيم والتوجيه والرقابة فهو إما إداري أو مدير أو رئيس إداري².

في حين أن تسمية الرئيس الإداري تطلق على كل عضو يشغل وظيفة رئاسية في الإدارة مهما كان مستوى هذه الوظيفة أو مركزها في الهرم الإداري وتتكون الوظيفة الرئاسية من كل تجمع وظيفي مهما كان عدد أعضائه، كما يوجد شخصان أحدهما رئيس والآخر مرؤوس³.

يعرف بأنه شخص يختص بالإشراف على أداء العمل وفقا للتعليمات الموضوعة وفي حدود المستويات المقررة مع التدخل في كل المشكلات التي تظهر في حدود إختصاصه أولا بأول⁴.

ويعتبر كل رئيس إداري في منتصف السلم الإداري رئيسا ومرؤوسا، رئيسا لمن يدنوه ويمارس عليه السلطات الرئاسية ومرؤوسا لمن يعلوه ويخضع لسلطته الرئاسية إلى غاية الوصول إلى الوزير الرئيس الإداري الأعلى الذي يباشر السلطة الرئاسية على جميع

¹ _مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص 42.

² _سيد محمد الهواري، الإدارة العامة، المبادئ والنظريات، ط1، مطبعة الإنصاف للنشر و التوزيع، بيروت، 1964، ص 168.

³ _مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص42.

⁴ _عبد الكريم درويش، أصول الإدارة العامة، المكتبة الأنجلو المصرية، 1974، ص 452.

الفصل الأول التأسيس المفاهيمي للسلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري

الموظفين التابعين لوزارته، كما يعتبر رئيس الدولة الرئيس الإداري الأعلى في الإدارة العامة¹.

ثانيا: المرؤوس

لم تتعرض القوانين ولا أحكام القضاء لتعريف المرؤوس وإن كان الناظر في أحكام القضاء في صدد القضايا التي يثار فيها واجب الطاعة يرى أنها تستخدم كلمة الموظف للدلالة على وصف المرؤوس².

إن المرؤوس هو كل موظف عام يخضع إداريا أو فنيا لسلطة رئاسية أعلى ونتيجة لهذا التعريف فإن الأفراد العاديين لا يخضعون لهذا الواجب مهما بدا للإدارة قبلهم من سلطة الأمر لإنتفاء فكرة الخضوع بينهم وبين الرؤساء، ومن ناحية أخرى فإن التعريف يشمل كافة الموظفين المرؤوسين سواء كانوا من التابعين للهيئات المركزية أو اللامركزية³.

أ. فكرة الموظف العام

لقد عرف المشرع الجزائري خلافا لما هو معهود عليه، إذ الأصل أن تعهد الموظف العام في المادة 04 من الأمر المتعلق بالوظيفة العمومية 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 كما يلي: "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري"⁴.

الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته، كما أورد الفقه الإداري عدة تعاريف من جانبه للموظف العام، وتعرض القضاء الإداري إلى ذلك، وتختلف

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

² _عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 200.

³ _الحמיד بن علي، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2010-2011، ص 24.

⁴ _المادة 04 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتعلق بقانون الوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادرة في 16 جويلية 2006، المعدل والمتمم بالقانون رقم 22-22 المؤرخ في 18 ديسمبر 2022.

التعريفات حسب اختلاف وجهات النظر وحسب تطور الوظيفة العامة واختلاف النظم القانونية المنظمة لها من دولة إلى أخرى.

فمن التعريفات على الصعيد الفقهي للموظف العام بأن الموظفين العامون كل الذين يعينون من قبل السلطة العامة تحت اسم موظفين أو مستخدمين أو عاملين أو مساعدتي عاملين يشغلون وظيفة في الدائمة لمرقق عام تديره الدولة أو الإدارات العامة الأخرى¹.

وعرفة دويز وديبير بأنه كل شخص يساهم في إدارة مرفق عام يدار بالاستغلال المباشر من قبل الدولة ويوضع بصورة دائمة في وظيفة داخلية في نطاق كادر إداري منظم².

وعرفه دوجي بأنه كل عامل يساهم بطريقة دائمة وعادية في تسير مرفق عام أيا كانت الأعمال التي يقوم بها³.

أما الفقه المصري فقد عرف الموظف العام بأنه من يعين في عمل منتظم لدى شخص معنوي عام، وقد اشترط البعض توافر الإدارة القانونية في التعيين سواء كانت الخدمة في وظيفة دائمة أو غير دائمة⁴.

ب. الخضوع أو التبعية الرئاسية

إن كل تنظيم يجب أن يفرغ في قالب تدريجي أو هرمي توزع فيه الس السلطة والمسؤولية على درجات متعددة تربط ما بين قاعدة التنظيم وقمته، وهذه الدرجات تكون ما يسمى بنظام التسلسل الإداري الذي يقسم الموظفون حسب وظائفهم على مراتب و درجات تتسلسل وتندرج

¹ _ سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 49.

² _ مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 50.

³ _ محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1984، ص 142.

⁴ _ قصير مزياني، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 22.

مرميا، حيث يوجد في قمة الهرم الرؤساء و هم الذين يمارسون سلطات قيادية في مواجهة مرؤوسيهـم والتي من خلالها يتمكنون من تحقيق أهداف الإدارة على أكمل وجه، وتنتهي في القاعدة بالموظفين الذين يشغلون أدنى الدرجات ويلتزمون بالطاعة لرؤسائهم وظاهرة التسلسل الإداري هذه تقتضي أن تأخذ تصرفات الوحدة الإدارية أو الموظف الإداري مكانها في تدرج التصرفات القانونية في النظام القانوني السائد في الدولة، بحيث يتعين على الموظف الذي يشغل وظيفة دنيا في السلم الإداري الالتزام بقرارات الرؤساء الذين يشغلون الدرجات العليا وأوامرهم إلا عدت قراراتهم غير مشروعة¹.

وتجدر الإشارة إلى أن فكرة الخضوع أو التبعية الرئاسية تنبع من الوظيفة العامة و ضرورتها، التي تفرض الخضوع لأحكام القانون، وإحترام أوامر وقرارات الرؤساء من قبل المرؤوسين، وهو احترام ينتج عن علاقة التدرج التي تنشأ بين الموظفين داخل كل جهاز إداري، أين ينتظمون في شكل هرم إداري تكون كل مرتبة فيه خاضعة للتي أعلى منها إلى غاية الوصول إلى قمة الهرم حيث الرئيس الأعلى حيثما يوجد تجمع وظيفي مهما قل عدد أعضائه، إذ يقوم بينهم هذا الرباط التسلسلي، بصرف النظر عن التدرج الإداري الذي ينشأ بين الهيئات الإدارية ذاتها².

¹ عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، ج1، ط1، منشورات جامعة حلب، سوريا، 1987، ص112.

² سي السيد العابدي سامية، مسؤولية الموظف تأديبيا عن أخطائه الوظيفية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2015-2016، ص 52.

المبحث الثاني: نشأة السلطة الرئاسية في الفقه والقانون الإداري

من الجدير بالذكر أن هذه النظرة العامة للتطور التاريخي للسلطة الرئاسية قد تختلف باختلاف السياقات الثقافية والتاريخية والقانونية لكل بلد على حدى، حيث أن السلطة الرئاسية في الفقه والقانون الإداري يمكن أن يتبع مساراً معقداً يختلف من حضارة إلى أخرى ومن نظام قانوني إلى آخر¹.

المطلب الأول: التطور التاريخي للسلطة الرئاسية

في بادئ الأمر عرفت السلطة الرئاسية في النظام العسكري حيث تميز التنظيم العسكري بصورة أكثر شدة وصرامة وإنضباطاً عن غيره من التنظيمات والمؤسسات الأخرى إذ كان هرم التنظيم العسكري يتشكل من مجموعة من الطبقات والدرجات والرتب، يعلو بعضها فوق بعض وترتبط كل رتبة بالتي تليها مرتبطة بالسلطة الرئاسية، حيث قوة الأمر والنهي والتوجيه والإشراف الملزم تنازلياً، وواجب وإلتزام الطاعة والتفويض تصاعدياً، وأينما تكون الطاعة العمياء دون الحق في المناقشة وإبداء الآراء.

ثم بعد ذلك تسرب هذا التنظيم العسكري إلى ميدان الإدارة بصفة عامة وإلى الإدارة العامة والوظيفة العامة بصفة خاصة، فعرفت بذلك بنظام السلطة الرئاسية الذي يستوجب خضوع المرؤوسين للرؤساء الإداريين².

في عصر سيادة حكم الملكيات الإستبدادي والمطلق الذي جاء كرد فعل على مرحلة فوضى نظام الإقطاع، ومرحلة الصراع بين رجال الدين ورجال الحكم، قام الحكام لرغبتهم في السيطرة والهيمنة المطلقة على كل أجهزة الحكم، والتي من بينها الجهاز الإداري بإعتماد التنظيم الإداري، فساد بذلك نظام المركزية الإدارية المطلقة الذي تجسد في طبقات من

¹ -إبرادشة فريد، نظرية التنظيم الإداري في الجزائر، مبدأ لسلطة الرئاسية بين النص والممارسة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 04، جامعة المسيلة، عدد04، 08جانفي 2007، ص 52.

² -عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 36.

الموظفين وعمال الدولة على شكل هرم، بحيث يكون هؤلاء فئات ودرجات يعلو بعضها فوق بعض تتازليا وإرتبطت كل فئة بالتي تعلوها مباشرة بعلاقة السلطة الرئاسية التي تستوجب خضوع المرؤوسين للرؤساء الإداريين خضوعا كاملا ومطلقا، وقد طبق الحكام آنذاك نظام السلطة الرئاسية المطبق في الجيش حتى يكون جامدا وعموديا في الجهاز الإداري كما الحال في الجهاز العسكري¹.

هكذا قام نابليون بونابرت ذو العقلية العسكرية الجديدة المتشبع بالروح العسكرية بتبني نظام السلطة الرئاسية في ميدان الوظيفة العمومية تقليدا للنظام العسكري الذي أقامه، فأنشأ هيكل الوظيفة العمومية الإدارية في شكل هرم متدرج المراتب تتسب من خلاله السلطة الرئاسية من الأعلى إلى قاعدة الهرم العريضة².

في البداية كان التنظيم الإداري شديدا ومطلقا كما النظام العسكري، لكن نابليون نفسه ارتأى أنه من غير الممكن أن يكون ميدان الوظيفة العامة جامدا ومطلقا مثل جمود التنظيم العسكري، بل لابد من اتسامه بشيء من المرونة والتعقل حيث قال: إن التبعية المدنية ليست عمياء ولا مطلقة، إنها تسمح بالتعقل وبالملاحظات³.

وانتقال السلطة الرئاسية من النظام العسكري إلى النظام الإداري ساهمت فيه عدة عوامل مختلفة سواء على يد نابليون بونابرت أو على يد غيره ومن أهم هذه العوامل تشبع رجال الحكم والإدارة بالروح العسكرية والعقلية الإستبدادية فنقلوا الصبغة العسكرية إلى النظام الإداري الذي اتسم آنذاك بشدة الانضباط والتركيز في السلطة الرئاسية والطاعة العمياء⁴.

¹ - لعمارة عامر حمزة، التنظيم الإداري بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 28.

² - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، ط1، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 37.

³ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 38.

⁴ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 37.

وهكذا ظل نظام الوظيفة نظاما مطلقا وجامدا واستبداديا تسيطر فيه الدولة على زمام الأمور حيث كان الإلتحاق بالوظائف يتم بواسطة التعيين المطلق والموظف لا يملك أية ضمانات في خضوعه للسلطة الرئاسية المطلقة والاستبدادية في التعيين، الترقية، النقل والتأديب والفصل من الوظيفة، إلى أن وجد نظام السلطة الرئاسية طريقة إلى قلب النصوص الدستورية والقانونية والتنظيمية والأحكام القضائية الإدارية فأضحى بذلك مبدأ قانونيا في وجوده، وممارسته وحدوده وضوابطه وأهدافه وفي ضمانات الخضوع له¹.

كما قررت المادة الثالثة عشر من قانون الوظيف العام الفرنسي الصادر في 14 سبتمبر 1941 مبدأ التدرج الرئاسي، وأكد قانون الوظيف الفرنسي الصادر في 04 فيفري 1959 على السلطة الرئاسية درجة كل التنظيمات القانونية على النص على فكرة السلطة الرئاسية محاولة التوفيق بين تحقيق فاعلية هذه الأخيرة الحسن سير الإدارة العامة بانتظام واطراد من جهة، وبين ضمان الخضوع لها من قبل المسؤولين من جهة أخرى².

المطلب الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية

من مظاهر السلطة الرئاسية للرئيس على المسؤولين مظهرين اثنين أولهما تلك السلطة التي تكون للرئيس على شخص الرئيس كـشخص، والثانية هي تلك التي تكون على أعماله وتصرفاته في نطاق المرفق العام الذي يشتغل فيه، وفيما يلي سنتطرق للنوعين:

الفرع الأول: سلطة الرئيس على شخص الرئيس

تعتبر السلطة الرئاسية الركن الأساسي لبروز فكرة المركزية الادارية، بمعنى أنه لولا وجود المركزية الادارية ومبدأ التسلسل الهرمي، والسلم الاداري الذي يبدأ بالوزير وانتهاء بأبسط موظف في القطاع كحارس في الحظيرة مثلا، لما استطعنا أن نفهم معنى سلطة

¹ _أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 12

² _سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ط1، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، مصر، 1995، ص

رئاسية وبالتالي فإن هذا التسلسل الهرمي هو الذي من خلاله تبنى فكرة وعلاقة الاشخاص المنتمين إلى نفس التنظيم وبالطبع تكون هذه العلاقة علاقة قانونية بصيغة مشروعية، فهؤلاء الاشخاص تربط بينهم رابطة قانونية يتمتع فيها الرئيس الأعلى رتبة بينهم بسلطات محددة قانونيا تجاه الموظفين الأدنى منه (المرؤوس) مما يحيل هذا الأخير الى علاقة تبعية وسيطرة للأول¹.

بالنسبة لسلطة الرئيس على شخص المرؤوس لا بد من توضيح بسيط بما أن تلك السلطة يجب أن تكون مستمدة من قوانين الدولة، فالرئيس الإداري بداية بالوزير له سلطة إدارية على شخص المرؤوس أو الموظف الذي هو أدنى منه في السلم الإداري، وبالتالي فله الحق في تعيينه ومتابعته وتوجيهه خلال جميع مساره الوظيفي، وأيضا له سلطة اسقاط مجموعة من الاجراءات عليه كالنقل والترقية والتأديب وهذا الأمر كفيل بأن يجعل من المرؤوس قانونيا شخصا تابعا للرئيس الإداري الأعلى منه رتبة².

وبما أن هذه السلطة الرئاسية مستمدة من قوانين صارمة لا يمكن أن يحيد عنها الجميع فمن حق المرؤوس أن يتظلم ويشتكى إداريا من القرارات المتعسفة للرئيس، بل ويمكن له ان يطعن فيها قضائيا متى تحققت شروط رفع الدعوى القضائية واستكملت اجراءات إثبات حالة التعسف في استعمال السلطة، وهنا تجدر الإشارة الى أن القضاء بما أنه مستقل فمن مهامه إقامة العدل وإعادة الحق لأصحابه ولو كان الخصمان رئيس الجمهورية وعامل القضاء فالخصومات التي تنشأ فيما بين موظفي الادارة العامة ويكون موضوعها متعلقا بشؤون المرفق العام، فالقضاء الإداري هو الذي يفصل في القضية وليس القضاء العادي، على العكس من ذلك إن كانت الخصومة شخصية ولا علاقة لها بمجال العمل هنا تكون المقاضاة أمام القضاء العادي كجميع المواطنين في الجمهورية، وهذا ما هو معمول به في القانون

¹ -يعلي محمد الصغير، دروس في المؤسسات الإدارية، نظري التنظيم الإداري، الإدارة العامة الجزائرية، ط1، منشورات جامعة عنابة، الجزائر، دون سنة نشر، ص 36.

² -عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 14.

الانجليزي الذي يأخذ بفكرة وحدة القضاء العادي والاداري عكس القانون الفرنسي والجزائري اللذان يأخذان بفكرة ازدواجية القضاء¹.

ولم يترك القانون الجزائري هذه السلطة الرئاسية مطلقة كامل الاطلاق بل قيدها بمواد قانونية ضبطت العملية ضبطا محكما حيث اشارت المادة 19 من الأمر 66 - 133 المؤرخ في 2 جوان 1966 على أنه: "كل موظف مهما كانت مرتبته في التسلسل الاداري مسؤول عن تنفيذ المهام التي تناط به بمعنى أن عدم تنفيذها كما هي محددة في القانون ستعرض مرتكبها الى العقوبات الإدارية، أما المادة 20 من نفس الأمر فتؤكد بدورها على أن : " يجب على كل موظف ان يحترم سلطة الدولة " فالرئيس إنما منحته الدولة وقوانينها هذه السلطة ولذلك فإن احترام الرؤوس للرئيس ليس لشخصه وحسب وإنما أولا وقبل كل شيء للكيان الذي يمثله وهو الدولة ومؤسساتها².

الفرع الثاني: سلطة الرئيس على أعمال الرؤوس

لقد خول القانون الجزائري الشخص الرئيس على الرؤوس مجموعة من السلطات في مقابل التصرفات والاعمال التي يقوم بها الرؤوس، سواء من خلال مراقبة تلك الأعمال إما بالرقابة السابقة أو اللاحقة أو في شكل توجيه وملاحظات حول كيفية أداء الأعمال أو باستعمال سلطة التعقيب على قرارات الرؤوس وتصرفاته غير المشروعة أو الخاطئة كذلك للرئيس حق التصويب الإصلاح ما يمكن إصلاحه بل يحق له حتى الحل مكان الرؤوس إن هو تجاوز حدوده³.

¹ _بعلي محمد الصغير، دروس في المؤسسات الإدارية، نظري التنظيم الإداري، الإدارة العامة الجزائرية، مرجع سابق، ص 37.

² _الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 يونيو 1966 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46، الصادرة في 08 يونيو 1966 المعدل والمتمم بالأمر رقم 06-03، والمعدل بالقانون رقم 22-22.

³ _محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 37.

فالرقابة في تلك الوظيفة من الوظائف الادارية الاساسية التي تأتي أو تستعمل التأكد من مدى مطابقة الأعمال للوائح والأنظمة والقوانين الرسمية للمهام الإدارية بغرض داخل أي مؤسسة والتي تم الاقرار عليها من طرف الرئيس¹.

ولهذا فمن حق الرؤساء أن يراقبوا مرؤوسهم ولا يقلل ذلك بأي حال من الاحوال من حرياتهم ولا يعيق أعمالهم، لكون منفذ العمل انسان فوجب مراقبته، ولأننا لا نستطيع التنبؤ بتصرفات ولا أعمال البشر².

وعلى هذا الأساس فالرقابة سواء كانت قبلية أو بعدية فهي التي تخول للرئيس توجيه جهود العاملين وتقويمها الوجهة الصحيحة، وذلك عن طريق الأوامر الكتابية أو الارشادات الشفوية وهنا تجدر الإشارة الى ضرورة اعمال وتفعيل قاعدة وحدة الامر ووحدة التوجيه ووحدة السلطة الأمرة، وهو طبعا ما ورد في المبادئ الأربعة عشر لهنري فايول الذي يشدد على ضرورة وجود قائد واحد حتى لا تحدث فوضى ولا اضطراب في التعليمات لأن كما هو معلوم مسألة ازدواجية السلطة تؤدي الى تضارب التعليمات والفوضى وأيضا لابد من وجود مسؤول واحد مباشر على شخص المرؤوس حتى لا تكثر القيادات وهو ما يعني أن الموظف لا يتعامل مع مسؤول واحد دون غيره³.

أما بالنسبة لفكرة الرقابة البعدية فهي تلك الاجراءات التي تتيح للرئيس الاداري القيام بمجموعة من الصلاحيات من خلال تعديل أو إلغاء أو سحب أعمال وقرارات المرؤوس وقد يصل الأمر الى حد تفعيل سلطة الحلول ليحل محل المرؤوس للقيام بأعمال معينة⁴.

¹ _عمار بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، ط1، بيروت، دار الغرب الإسلامي، 2006، ص 13.

² _يعلي محمد الصغير، دروس في المؤسسات الإدارية، مرجع سابق، ص 30.

³ _لعمارة عامر حمزة، التنظيم الإداري بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 32.

⁴ _عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الجزائر، الطبعة 01، دار جسر للنشر، 2012، ص 15.

المطلب الثالث: مبادئ السلطة الرئاسية

ترتكز السلطة على عدة مبادئ هي مبدأ وحدة الأوامر الرئاسية، ومبدأ التدرج في السلطات وتحديد المسؤوليات، ومبدأ تلازم وتناسب السلطة والمسؤولية.

الفرع الأول: مبدأ وحدة الرئاسة والأمر

يقصد بوحدة الرئاسة والأمر أن تكون سلطة إصدار الأوامر والقرارات مصدر واحد فالمرؤوس يخضع ويتلقى الأوامر والتعليمات من رئيس مباشر واحد فقط¹.

يجب أن يكون ذلك الرئيس فردا لا جماعة لكن هذا لا يعني أن ترتكز كافة السلطات في يد فرد واحد أي إتباع أسلوب التركيز الإداري في السلطة، وإنما الوحدة في الرئاسة شيء أساسي ومطلوب بالنسبة لكافة الرؤساء الإداريين مهما اختلفت درجات السلم الإداري بالوحدة الإدارية، وذلك لا يقتصر على الرئيس الإداري المباشر الذي يقوم بتوجيههم وإصدار الأوامر لهم بهدف حسن سير العمل².

يهدف مبدأ وحدة الرئاسة والأمر إلى تحسين جودة العمل في الجهاز الإداري ويضمن الاستقرار في أداء الموظفين بالسرعة والدقة المطلوبة في تنفيذ القرارات الصادرة من الرؤساء³.

الفرع الثاني: مبدأ التسلسل الرئاسي في القيادة

يعتبر هذا المبدأ من أهم المبادئ التي ترتكز عليها السلطة الرئاسية فهو مرتبط بخاصية جوهرية تتمثل في الصيغة التفائية التي يمتلكها الرئيس الإداري في كل الأجهزة الإدارية وعلى كل المرؤوسين.

¹ _يعلي محمد الصغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 46.

² _مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 45.

³ _بدرية ناصر، نطاق السلطة في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 22.

ويقصد بمبدأ التسلسل الرئاسي في القيادة أن يصدر الرئيس الإداري أوامره وتعليماته إلى موظفيه الأدنى منه الذي يعملون تحت إمرته مباشرة دون غيرهم فلا يمكنه توجيهها إلى أبعد من ذلك، ففي حال ما أصدر الرئيس أوامره إلى أبعد من ذلك قد يشكل ذلك إخراج له وللرؤوس أيضا، كما أن الخروج عن هذا التسلسل أي مبدأ التسلسل الرئاسي في القيادة ومبدأ وحدة الأوامر الرئاسية معا، حيث يتطلب احترام مبدأ وحدة الرئاسة والأمر السابق الذكر تطبيق مبدأ تسلسل القيادة إلى اختلال العمل، فيخلق فوضى في النشاط الإداري خصوصا عندما تتعارض أوامر الرئيس الأعلى مع أوامر الرئيس المباشر المتعلقة بكيفية سير العمل داخل المنظومة الإدارية، فذلك يؤدي إلى إنتهاك مبدأ وحدة الرئاسة والأمر وإنهياره¹.

الفرع الثالث: مبدأ التدرج في السلطات وتحديد المسؤوليات

نعني بهذا المبدأ ترتيب السلطات الإدارية من الأسفل إلى الأعلى بشكل هرمي حيث يتم توزيع المسؤوليات بحسب هذا الترتيب للسلطات، فيشكل هذا الترتيب التدريجي انتظام كل عمال الإدارة في شكل هرم في قمته الرئيس وينزل تدريجيا إلى القاعدة حيث المستويات الدنيا من العاملين في الإدارة ومن الطبيعي أن تتدرج السلطات والمسؤوليات كما يتدرج العمال في الدرج الوظيفي، حيث ان قاعدة هذا الهرم هي من تتلقى الأوامر وتقوم بتنفيذها وكلما صعدنا يزداد قدر السلطة للمسؤولية إلى أن نصل إلى المستويات العليا التي تتسع سلطتها إلى إصدار التعليمات والقرارات، وتستمر في الصعود إلى قمة الهرم أين يوجد الرئيس الإداري الأعلى².

توجد قاعدة عامة تقول بأنه يوجد تناسب عكسي بين عدد العاملين في الإدارة وبين مركزهم في الهرم الوظيفي، أي كلما نزلنا إلى قاعدة الهرم نجد عمال أكثر، بينما كلما

¹ نفس المرجع، ص 23.

² لعمارة عامر حمزة، التنظيم الإداري بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 32.

صعدنا إلى قمته يتناقص العدد، أما فيما يخص السلطات والمسؤوليات فكلما زادت السلطة يعلو موقع العامل في الهرم الإداري¹.

الفرع الرابع: مبدأ تلازم وتناسب السلطة والمسؤولية

السلطة والمسؤولية أمران متلازمان والمتعارف عليه في الفقه والقانون العام بصفة عامة والقانون الإداري بصفة خاصة هو أنه حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، إذ أنه لا يمكن أن توجد مسؤولية دون أن تقابلها سلطة معينة².

إن مبدأ التلازم والتناسب السلطة والمسؤولية يعد مبدأ أساسيا يقوم عليه التنظيم الإداري، أي عندما نعطي سلطة معينة إلى موظف إداري الأعلى من أجل تحقيق هدف معين ومحدد مسبقا يكون مسؤولا عن تحقيق هذا الهدف بقدر ما منح من سلطة ولا يمكن تحميله مسؤولية أكثر من السلطة الممنوحة إليه³.

ومبدأ التلازم والتناسب بين السلطة والمسؤولية ضروري وأساسي في كامل المستويات الإدارية من أعلى قمة في الهرم الوظيفي أي الرئيس الإداري الأعلى إلى قاعدته أين توجد المستويات الدنيا للموظفين في الإدارة، حيث يمنح كل موظف مسؤولية على قدر سلطته ويسأل بناء على ذلك على كل تقصير أو خطأ أثناء تأديته لمهامه ومنه لا توجد سلطة بدون مسؤولية ولا مسؤولية بدون سلطة، وكلما زادت السلطة زادت المسؤولية، بالمقابل كلما نقصت المسؤولية نقص مقدرا السلطة الضرورية لها وهذا ما يعرف بتناسب السلطة والمسؤولية⁴.

¹ سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ط7، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005، ص 14.

² نفس المرجع، ص 15.

³ عبد الغني بسيوني، أصول علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 205.

⁴ سي السيد العابدي سامية، مسؤولية الموظف تأديبيا عن أخطائه الوظيفية، مرجع سابق، ص 60.

الفصل الثاني

واقع السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري

تمهيد:

تلعب السلطة الرئاسية دورًا حيويًا وأساسيًا في الوظيفة العامة، حيث تسعى دائمًا إلى تنظيم الموظفين في الإدارات المختلفة والمرافق العامة لضمان استمرارية وديمومة سير العمل بشكل منظم. تهدف السلطة الرئاسية إلى تحقيق المصالح العامة ومنع الأخطاء التي قد تؤثر على سير العمل بشكل سلس.

يتمتع الرئيس بصلاحيات واختصاصات تمكنه من إصدار الأوامر والتوجيهات المتعلقة بسير العمل، وله الحق في تعديل قرارات المرؤوسين ضمن حدود اختصاصاته والتصديق عليها كما يمكن للرئيس إلغاء أو سحب القرارات التي يصدرها المرؤوسون، بالإضافة إلى حل المشكلات التي تطرأ في سياق إصدار القرارات ضمن اختصاصاته.

بناءً على السلطة الرئاسية يحق للرئيس الإداري أن يمارس مجموعة من الصلاحيات على الموظفين تحت إشرافهم خلال حياتهم المهنية، بدءًا من تعيينهم وتوجيههم إلى الأقسام الإدارية المناسبة، وكذلك في ترقيةهم ومتابعة سلوكياتهم أثناء أداء وظائفهم، وأي سلوك يتعارض مع القوانين يمكن أن يؤدي إلى توقيع عقوبات على الموظفين، بما في ذلك الفصل من العمل أو الإبعاد.

المبحث الأول: صلاحيات الرئيس في ظل ممارسة السلطة الرئاسية

وفقاً للسلطة الرئاسية يحظى الرئيس الإداري بمجموعة من الاختصاصات على الموظفين الذين يعملون تحت إشرافهم في حياتهم المهنية، بدءاً من تعيينهم وتوزيعهم على الوحدات الإدارية المختلفة، وكذلك في ترقيةهم، بالإضافة إلى متابعة سلوكهم أثناء أداء وظائفهم أي سلوك يتعارض مع القوانين المعمول بها يعرضهم للتأديب، وقد يصل الأمر إلى حد الفصل والعزل¹.

¹ تو عبد الله الواحد، السلطة الرئاسية في إطار النظام المركزي، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، ملحقة الجامعية مغنية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016، ص 10.

المطلب الأول: سلطات الرئيس على شخص المرؤوس

إحدى أهم مظاهر السلطة الرئاسية التي يتمتع بها ويمارسها الرئيس الإداري على مرؤوسه هي سلطة التعيين وسلطة الترقية يقوم الرئيس الإداري بممارسة هاتين السلطتين وفقاً لقواعد وإجراءات محددة. فسلطة التعيين تُمارس وفقاً للشروط والقوانين المحددة لعملية التوظيف، ويتم الامتثال لنفس الشروط والقوانين في حالة سلطة الترقية¹.

الفرع الأول: سلطة التعيين

إن جودة النشاط الإداري متعلق أساساً بنوعية وكفاءة الموظف العمومي الموكل له هذا النشاط، وعليه لابد أن يختار لتولي الوظائف من هم أحسن وأصلح لذلك، لذا كان من الضروري تحديد هيئة تسند لها سلطة التعيين في الوظائف والتي منحت القوانين والتنظيمات هذه الصلاحيات للسلطة الرئاسية في إنتقاء الموظفين ذوي الكفاءات العالية².

التعيين يعني الالتحاق بوظيفة عامة دائمة، وهو إجراء أساسي لضمان الاستقرار والاستمرارية في المنصب الإداري، حيث تختلف سلطة التعيين من إدارة إلى أخرى بناءً على وضع الموظف وموقعه في السلك الإداري المعني بالتعيين³.

تم فرض قيود وشروط على سلطة الرئاسة في استخدامها لصلاحياتها في التعيين، وذلك لمنع التعسف وانتشار الواسطة والتحيز الجغرافي، مما يؤدي إلى تدهور مستوى الكفاءات وتم تحديد هذه الشروط والطرق في تعيين الموظفين وفقاً للقانون⁴.

أولاً: الشروط والطرق المتعلقة بالتعيين

¹ محمد علي خاليلة، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة والتوزيع، عمان، الأردن، 2015، ص 22.

² الهاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2012، ص 89.

³ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، بدون سنة نشر، ص 26.

⁴ عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 52.

تأكيداً على مبدأ المساواة الذي يستند إلى المواثيق والإعلانات الدولية يجب أن يتمكن جميع المواطنين من الانضمام إلى الوظيفة العمومية بغض النظر عن العرق أو الجنس ولذلك، تم تحديد شروط وطرق من قبل الدساتير والقوانين يجب أن يتوفر فيها كل مترشح لشغل وظيفة عمومية، ولا يجب أن تترك هذه السلطة للجهة الإدارية لتحديدها وبالتالي يجب على الإدارة الالتزام باتباع هذه الشروط والطرق بدقة دون أي تعديل أو تغيير¹.

أ. الشروط المتعلقة بالتعيين

وهي الشروط التي نصت عليها المادة 75 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية².

1. شرط الجنسية

يعد شرط الجنسية من الشروط الأساسية لأي مترشح لشغل وظيفة عمومية، كون الموظف في أي دولة يمثل سلطتها وسيادتها عبر مختلف إداراتها ومؤسساتها العمومية. وباستقراء نص المادة 75 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، يتبين بأن الإلتحاق بالوظائف العمومية ليس مقتصرًا على المواطنين ذوي الجنسية الجزائرية الأصلية، بل يتعداه لشمّل الأشخاص الذين إكتسبوا الجنسية الجزائرية طبقاً لأحكام قانون الجنسية³.

2. شرط التمتع بالحقوق المدنية

-
- ¹ تو عبد اللّح الواحد، السلطة الرئاسية في إطار النظام الإداري المركزي، مرجع سابق، ص 12.
 - ² تنص المادة 75 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية على أن: "لا يمكن أن يوظف أيّا كان في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية:
 - أن يكون جزائري الجنسية.
 - أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية.
 - ألاّ تحمل شهادة سوابقه العدلية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الإلتحاق بها.
 - أن يكون في وضعية قانونية إتجاه الخدمة الوطنية.
 - أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للإلتحاق بالوظيفة المراد الإلتحاق بها"
 - ³ الأمر 05-01 المؤرخ في 27 فيفري 2005 المعدل والمتمم للأمر 70-86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، ج.ر.ع 115، الصادرة في 18 ديسمبر 1970.

تعتبر حقوق المواطن المدنية مجموعة من الحقوق التي تمنحها الدولة وفقاً للقانون. ولضمان حقوق المتقدم لشغل وظيفة حكومية، يتطلب منه تقديم سجل السوابق القضائية المطلوب للتعين. وتتعلق هذه السجلات بشكل خاص بسجل السوابق الجنائية رقم 03، والذي يحتوي على معلومات عن الأحكام النهائية الصادرة من السلطات القضائية المتعلقة بجرائم جنائية أو جنحة مشددة تؤثر على النظام العام¹.

3. ألا تحمل سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة العمومية المراد الإلتحاق بها

هذا الشرط يعتبر تمديداً لشرط حقوق المترشح للوظيفة العامة المدنية، وهو تأكيد من قبل المشرع على أن الإدانات المسجلة في سجل السوابق الجنائية والتي يقدمها المترشح لا تعتبر عائقاً لتوظيف الأشخاص الذين يتعلق الأمر بهم، خاصة إذا كانت الوظائف غير متعارضة مع الانتهاك الذي ارتكبه المترشح².

4. أن يكون المترشح في وضعية قانونية إتجاه الخدمة الوطنية

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

– أداء الخدمة الوطنية.

– الإعفاء من التجنيد للخدمة الوطنية.

– تأجيل التجنيد للخدمة الوطنية.

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

5. أن تتوفر في المترشح شروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة

¹بدرية ناصر، نطاق السلطة في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 82.

²سعید مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ط02، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 1997.

طبقاً للمادة 78 من الأمر رقم 03-06، يجب أن يكون السن القانوني الأدنى للالتحاق بالوظيفة هو 18 سنة كاملة وبالنسبة للقدرة البدنية والذهنية المطلوبة لممارسة الوظيفة، يتعين على المتقدم تقديم شهادة طبية من طبيب محلف تثبت سلامته من أي مرض أو عاهة تمنعه من أداء مهام الوظيفة ويجب أيضاً على المتقدم أن يثبت حصوله على المؤهل العلمي المطلوب للالتحاق بالوظيفة، سواء كانت شهادات أو إجازات أو تدريب متخصص¹.

ب. الطرق المتعلقة بالتعيين

لا يمكن للمترشح أن يتولى مباشرة شغل الوظيفة بمجرد توفر الشروط المحددة مسبقاً، بل يجب اتباع عدة طرق لاختيار أفضل المترشحين الممكنين، وتنص المادة 80 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على هذه الطرق².

1. التوظيف عن طريق المسابقة على أساس الاختبار

يتم إنتقاء المترشحين على أساس المسابقة الإختبارية من خلال إجراء إختبار مسبق، ويكون النجاح في هو الفيصّل النهائي للتعيين في الوظيفة العمومية.

بعد أن أعلنت الإدارة عن حاجتها لشغل المناصب المتاحة وحددت المواصفات والشروط المطلوبة، قامت بإجراء اختبار للمترشحين. وبناءً على نتائج الامتحان، تم تصنيف

¹ أرشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية، دار النجاح للكتاب، 2012، الجزائر، ص 41.

² تنص المادة 80 من الأمر رقم 03-06 على أن: "يتم الإلتحاق بالوظائف العمومية عن طريق

— المسابقة على أساس الإختبارات،

— المسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين،

— الفحص المهني،

— التوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تابعوا تكويناً متخصصاً منصوص عليه في القوانين الأساسية، لدى مؤسسات التكوين المؤهلة"

المتشحين حسب العلامات التي حصلوا عليها. وبناءً على ذلك، يتم توظيف عدد محدد من المترشحين وفقاً لاحتياجات الإدارة المعنية¹.

2. التوظيف عن طريق المسابقة على أساس الشهادة

تلعب الشهادة التي يحصل عليها المتقدم دوراً كبيراً في التعيين في هذا النوع من المسابقات تقوم الإدارة العامة بالإعلان عن حاجتها لشغل الوظائف المتاحة، ولكن التعيين لا يعتمد فقط على نتيجة الامتحان، بل يجمع بين درجة الشخص في المؤهل العلمي والنتيجة التي يحصل عليها في المسابقة²

ويعتمد هذا النمط من التوظيف على معايير هي:

- ملائمة مؤهلات وتكوين المترشح مع متطلبات السلك أو الرتبة المطلوبين في المسابقة.
- تكوين مستوى أعلى من الشهادة المطلوبة للمشاركة في المسابقة.
- الأعمال والدراسات المنجزة عند الإقتضاء.
- الخبرة المهنية.
- نتائج المقابلة مع لجنة الاختبار.

3. التوظيف على أساس الفحوص المهنية

يعتبر التوظيف على أساس الفحص المهني أحد أنماط التوظيف المعتمدة في التقدم للوظائف العامة. يتم تطبيق هذا النمط على فئة محددة من العمال والموظفين مثل العمال المهرة وسائقي السيارات، بهدف تقييم قدرتهم الفعلية على أداء المهام المناطة بهم³.

4. التوظيف المباشر

¹ إبرادشة فريد، نظرية التنظيم الإداري في الجزائر، مبدأ السلطة الرئاسية بين النص والممارسة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 04، العدد 02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، 2020، ص 125.

² خطاب عبد النور، مسؤولية الموظف العام أمام تنفيذ الأوامر الرئاسية، مجلة ضياء للدراسات القانونية، المجلد 01، العدد 01، المركز الجامعي نور البشير، البيض، 2019، ص 200.

³ رشيد حبان، دليل الموظف والوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 52.

يتم تنفيذ هذا النمط من التوظيف بدون الحاجة إلى إجراء مسابقة حيث يعتمد على الشهادة كأساس لهذا النوع من التوظيف وهو مقتصر على المتقدمين الذين حصلوا على تدريب متخصص، أي الأشخاص الذين درسوا في المدارس المؤهلة لذلك مثل المدرسة الوطنية للإدارة¹.

ثانيا: التعيين في التشريع الجزائري

لا يكتسي المترشح لشغل وظيفة عمومية صفة الموظف العمومي إلا بعد صدور قرار تعيينه من طرف السلطة الإدارية المختصة.

أ. سلطات التعيين

إن تحديد السلطة المختصة بالتعيين يختلف باختلاف وضع الموظف المراد تعيينه في السلم الإداري، حيث تنص المادة 95 من الأمر 06-03²، ومن خلال الإطلاع على مختلف القوانين المتعلقة بالتعيين في الوظائف العمومية على المستوى المركزي يتبين لنا بأن هذه الهيئات تتمثل في:

1. رئيس الجمهورية: بصفته الرئيس الإداري الأعلى في البلاد يملك رئيس الجمهورية سلطة بمقتضى المادتين 91 و 92 من الدستور سلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية³.

¹ بن عائشة نبيلة، الوجيز في الوظيفة العمومية، مطبوعة لطلبة السنة الثالثة ليسانس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، 2020-2021، ص 86.

² تنص المادة 95 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أن: "يعود صلاحيات تعيين الموظفين إلى السلطة المخولة بمقتضى القوانين والتنظيمات المعمول بها"

³ تنص المادة 92 من الدستور على أن: "يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية: الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور - الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة - التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء - الرئيس الأول للمحكمة العليا - رئيس مجلس الدولة - الأمين العام للحكومة - محافظ بنك الجزائر - القضاة - مسؤولو أجهزة الأمن - الولاة - ويعين رئيس سفراء الجمهورية فوق العادة إلى الخارج، وينهي مهامهم ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين والأجانب وأوراق إنهاء مهامهم"

وهو ما جاء مفصلاً من خلال المرسوم الرئاسي رقم 99-240 الصادر في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية¹.

2. **الوزير الأول:** يستمد الوزير الأول سلطة التعيين في بعض الوظائف العليا في الدولة من نص المادة 99 فقرة 05 التي تنص على أن: "يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، دون المساس بأحكام المادتين 91 و92 السابقتين الذكر".

3. **الوزراء:** يعد الوزير اعلى سلطة التدرج بالنسبة للهيئات الإدارية المركزية، فهو يمارس السلطة الرئاسية على موظفيه العاملين بجميع صورها، ويستمد هذه السلطة من خلال التنظيمات المحددة لصلاحيات الوزراء، وكذلك من المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين، بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والتسيير الإداري والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.

4. **كبار الموظفين ورؤساء المصالح:** تلي الوزراء في التدرج الإداري الفئة التي تليهم، حيث يحق للوزير تفويض سلطة التعيين لكل مسؤول مصلحة بعد استشارة الجهة المسؤولة عن الوظائف العامة.

5. **الوالي:** الوالي هو صورة من صور السلطة الإدارية المركزية حيث يتمتع بالسلطة الرئاسية على موظفي إقليمه وفقاً للمادة 127 من قانون الولاية. وبناءً على ذلك، يكون للوالي سلطة تعيين مرؤوسيه على مستوى ولايته².

ب. حدود السلطة الرئاسية في التعيين

يجب أن يتم صدور قرار من السلطة المختصة لكي يتمكن الموظف من بدء أداء مهامه في إدارة عمومية وبالتالي، يعتبر قرار التعيين قرار إداري يجب على السلطة المصدرة له أن تلتزم بشروط وأركان صحته، وإلا فإن قراراتها ستكون غير قانونية¹.

¹ المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج.ر.ع 76، الصادرة في 31 أكتوبر 1999.

² المادة 127 من القانون رقم 12-07 المتعلق بقانون الولاية.

وتتمثل أركان صحة القرار الإداري في اركان داخلية وهي السبب والمحل والغاية، وأركان خارجية تتمثل في الإختصاص والشكل والإجراء، كقاعدة عامة تملك الإدارة سلطة تقديرية في الأركان الداخلية للقرار وهما ركني السبب والمحل، وعليه للسلطة الرئاسية صلاحيات تقديرية واسعة في إصدار قرار تعيين الموظف العمومي التي تظهر صور هذه السلطة في تنظيمها للوظائف من حيث إنشائها وشغلها بالموظفين الذين تتوفر فيهم الشروط المطلوبة حيث تملك حرية التقدير والملائمة في قرارات التعيين من حيث الوجود المادي والقانوني من حيث مدى أهمية هذه الوقائع لإصدار قرار التعيين من عدمه وفقا لما تتطلبه المصلحة العامة، كما لها حرية الملائمة والتقدير في إختيار وقت التعيين ومضمونه وتثبيت وترسيم الموظف².

الفرع الثاني: سلطة الترقية

تعتبر الترقية من أهم مظاهر السلطة الرئاسية الممارسة من طرف الرئيس الإداري على مرؤوسيه وتستمد أهميتها من كونها الحافز الأساسي لتشجيع الموظف على المزيد من البذل والعطاء، لأنها تعني له التقدم في مستواه المادي والأدبي وبالتالي السبيل الوحيد للوصول إلى مستقبل وظيفي مثالي³.

أولاً: مفهوم الترقية

تعددت مفاهيم الترقية ما بين المفهوم الفقهي والتشريعي والقضائي

أ. **التعريف الفقهي:** تختلف تعريفات الترقية الفقهية، ولكن هناك اتفاق على أن الهدف منها هو أن يحصل العامل على وظيفة أعلى من تلك التي كان يعمل بها قبل الترقية،

¹ العمارة عامر حمزة، التنظيم الإداري بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2015-2016، ص 22.

² رابحي سهام، فكرة السلطة الرئاسية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2015، ص 29.

³ فريجة حسين، شرح القانون الإداري، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص 88.

وتتضمن الترقية زيادة في الحوافز المالية والروحية، بالإضافة إلى زيادة في اختصاصاته الوظيفية¹.

من ناحية أخرى، يُعرف الترقية على أنها نقل الموظف من وظيفة أولى إلى وظيفة أعلى والتي تتضمن تقسيمها إلى قسمين الأولى هي ترقية الموظف من الدرجة الثالثة إلى الثانية ثم إلى الأولى، وتتضمن هذه الترقية بعض المزايا مثل زيادة في الراتب، أما الثانية فمثالها ترقية المهندس إلى مهندس أول².

تعني الترقية أن العامل العام يتقدم من وظيفة منصب عمل أدنى في مهامها وأهميتها وخطورتها وشروطها إلى وظيفة أعلى وأرقى في أهميتها وخطورتها ومهامها ومسؤوليتها، يتم ذلك وفقاً للأساليب والإجراءات المقررة³.

ب. **التعريف القضائي:** إستقر القضاء الإداري على تعريف الترقية بأنها تقلد الموظف درجة أعلى في السلم الإداري حتى ولو لم يترتب على ذلك زيادة في المرتب⁴.

ت. **التعريف التشريعي:** وهو ما تضمنته المادتين 106 و 107 من الأمر 03-06 المتضمن القانون العام الأساسي للوظيفة العمومية على أن: "تتمثل الترقية في الدرجات في الانتقال من درجة إلى الدرجة الأعلى مباشرة، وتتم بصفة مستمرة حسب الوتائر والكيفيات التي تحدد عن طريق التنظيم"⁵

"تتمثل الترقية في الرتب في تقدم الموظف في مساره المهني، وذلك بالانتقال من رتبة إلى الرتبة الأعلى مباشرة في نفس السلك أو السلك الأعلى مباشرة"⁶

ثانياً: أساليب نظام الترقية في التشريع الجزائري

¹ أعمار عوابدي، مبدأ فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 311.

² أعمار عوابدي، مبدأ فطرة تدرج السلطة الرئاسية، مرجع نفسه، ص 312.

³ السعيد قارة، نظام الترقية في المؤسسات الإدارية العمومية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1993، ص 23.

⁴ محمد أنس، نظام الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973، 23.

⁵ المادة 106 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

⁶ المادة 107 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

لقد تبني المشرع الجزائري من خلال الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية نوعين من الترقية، ترقية في الدرجة وترقية في الرتبة.

أ. الترقية في الدرجة

تنص المادة 106 من الأمر رقم 03-06 على أن الترقية في الدرجات تتم بصفة مستمرة وفقاً للوائح والكيفيات التي يحددها التنظيم، يتم الانتقال من درجة إلى الدرجة الأعلى مباشرة، وتتم هذه الترقية وفقاً لثلاث وتائر مختلفة تكون المدة الدنيا للترقية سنتان وستة أشهر، والمدة المتوسطة ثلاث سنوات والمدة القصوى ثلاث سنوات وستة أشهر¹.

وفقاً لأحكام المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 304-07 يستفيد الموظف عموماً من هذا النوع من الترقية، وبناءً على ذلك يتم تنفيذ الترقية بموجب القانون ولا تمتلك السلطة الرئاسية صلاحيات كبيرة في تقييم الموظف بمجرد توفر الشروط اللازمة يتعين على السلطة الرئاسية إصدار قرار الترقية².

ب. الترقية في الرتبة

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

1. على أساس الشهادة من بين الموظفين الذين تحصلوا خلال مسارهم المهني على الشهادات والمؤهلات المطلوبة.

2. بعد تكوين متخصص.

3. عن طريق الإمتحان أو فحص مهني.

¹ تو عبد الواحد، السلطة الرئاسية في إطار النظام الإداري المركزي، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016، ص 21.

² تنص المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 304-07 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007، الذي يحدد الشبكة الإستدلالية لمرتبات الموظفين ونظام دفع رواتبهم، ج.ر.ع 61، الصادرة في 30 سبتمبر 2007 على أن: "يستفيد الموظف من ترقية في الدرجة إذا توفرت لديه في السنة المعتمدة الأقدمية المطلوبة في المدد الدنيا والمتوسطة والقصوى، تكون تبعا حسب النسب 4 و 2 من ضمن 10 موظفين"

4. على سبيل الإختبار عن طريق التسجيل في قائمة التأهيل، بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، من بين الموظفين الذين يثبتون الأقدمية المطلوبة¹.

تعتبر الترقية في الرتبة من اختصاص السلطة الرئاسية، ويتطلب ذلك وجود وظيفة شاغرة للترقية إليها وتتمتع الإدارة بحرية تامة في تحديد كيفية شغل هذه الوظيفة، سواء عن طريق الترقية أو التعيين من الخارج وعلى الرغم من أن الترقية تعتبر حقاً للمرؤوس، إلا أن القانون يمنح السلطة الرئاسية حرية الملائمة والتقدير والتصرف الحر في إجراء الترقية واختيار الوقت المناسب لذلك².

المطلب الثاني: سلطات الرئيس على أعمال المرؤوس

تمكن الرؤساء الإداريون من تحقيق حسن سير الجهاز الإداري وزيادة فعاليته من خلال إصدار توجيهات وتعليمات ومنشورات توضح للموظفين كيفية أداء وظائفهم وتعتبر هذه الصلاحيات من أهم مميزات السلطة الرئاسية، حيث أن إصدار الأوامر يعتبر عملية قيادية ذات أهمية كبيرة في تحسين النشاط الإداري وتنظيمه³.

الفرع الأول: ماهية سلطة الإشراف والتوجيه

تعتبر سلطة الإشراف والتوجيه دوراً هاماً في تقوية الرابطة والعلاقة بين الرئيس الإداري ومرؤوسيه مما يؤثر على مردودهم، وبالتالي السير الحسن للمرافق والإدارات العمومية.

أولاً: تعريف سلطة الإشراف والتوجيه

لقد استعمل الفقه مصطلحات عديدة للدلالة على سلطة الإشراف والتوجيه، منها الأوامر والتعليمات الرئاسية، إجراءات التنظيم الداخلي والأعمال الإدارية التنظيمية الداخلية.

¹ المادة 107 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 325.

³ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 160.

هي عملية إدارية تتم من خلال مراقبة وملاحظة أداء الموظفين من قبل مدراءهم بهدف توجيههم وتحفيزهم لتحقيق أهداف الشركة بشكل صحيح وفعال، وضمان الامتثال للمعايير العلمية والفنية والقانونية¹.

من ناحية أخرى، يعتبر نشاط الرئيس الإداري المستمر هو القيام بإصدار الأوامر اللازمة لتنفيذ المهمة الإدارية ومتابعة تنفيذ تلك الأوامر للتأكد من أنها تتم بالشكل المطلوب².

تتناول الأعمال التنظيمية الداخلية في الأساس التعليمات والمنشورات التي تهدف إلى تنظيم الإدارة ومرافقها داخلياً، بالإضافة إلى تفسير بعض النصوص القانونية العامة³. تعتبر سلطة التوجيه ملاحظة جهود العاملين بغية توجيهها الوجهة السليمة عن طريق الأوامر والتعليمات والإرشادات الشفهية والكتابية⁴.

ثانياً: شروط ومظاهر سلطة الإشراف والتوجيه

يمارس الرؤساء الإداريون سلطة الإشراف والتوجيه على مرؤوسيه وفق شروط، كما تتخذ أشكال ومظاهر متنوعة.

أ. شروط سلطة التوجيه والإشراف

لكي تحقق سلطة التوجيه والإشراف أهدافها المرجوة يتطلب ذلك تطلب عدة شروط منها⁵:

1. إصدار الأوامر والتعليمات الواضحة والكاملة.

2. أن تكون الأوامر مقنعة وقابلة للتنفيذ.

¹ عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 415.

² سليمان الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، 1976، ص 71.

³ رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية الدعاوى وطرق الطعن، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 75.

⁴ حسن فريجة، شرح القانون الإداري دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجائر، 2009، ص 113.

⁵ عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 417.

3. أن تكون الأوامر والتوجيهات تهدف إلى ضمان السير الحسن للجهاز الإداري.
4. قدرة الرئيس الإداري على فهم طبائع مرؤوسيه النفسية والاجتماعية كي يمكنه استعمال أفضل الأساليب والطرق في الإشراف والتوجيه.
5. استعمال الرئيس مبدأ الحوار إتجاه مرؤوسيه.
6. استعمال الرئيس لعامل التحفيز في تبليغ أوامره لمرؤوسيه.
7. ممارسة سلطة الإشراف والتوجيه تتطلب التدريب والتكوين المستمر للرؤساء الإداريين على الأساليب الجديدة في التسيير الإداري.

ب. مظاهر سلطة الإشراف والتوجيه

يمارس الرئيس الإداري سلطة الإشراف والتوجيه بعدة طرق، سواء من خلال إصدار تعليمات وأوامر رئاسية لمرؤوسيه، أو من خلال إصدار منشورات ومذكرات¹.

1. التعليمات الرئاسية

تلك الأوامر التي يصدرها الرؤساء الإداريون إلى مرؤوسيهم بهدف توجيههم في أداء مهامهم بشكل أفضل قد تكون هذه الأوامر شفوية عندما يتعلق الأمر بالموظفين العليا أو في حالات الطوارئ، وقد تكون كتابية أيضًا، وتنقسم التعليمات إلى أربعة أنواع:

- تعليمات شارحة: وهي التعليمات الصادرة على سبيل تفسير مسألة غامضة.
- تعليمات ناصحة: هي ما يترك فيها للمرؤوس فيها جانباً من التقدير
- تعليمات أمرة: وهي ما يكون مضمونها أمر واجب الطاعة من المرؤوس.
- تعليمات مقررة: وهي تأكيد من الرئيس من موقف سابق².

2. المنشورات

¹هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، 2010، ص

². خطاب عبد النور، مسؤولية الموظف العام أمام تنفيذ الأوامر الرئاسية، مرجع سابق، ص 154.

هي عبارة عن أوامر كتابية تتسم بطابع العمومية وتوجه للمرؤوسين بصفة دورية ويقسم الفقه والقضاء المنشورات إلى نوعين¹:

- منشورات تفسيرية: وهو كل منشور لا يعدل في النص القانوني، وإنما يهدف إلى تفسيره وتوضيحه وبالتالي لا يولد أي أثر قانوني.
- منشورات تنظيمية: وهي كل منشور يكمل قاعدة قانونية وهو بذلك يمكن أن يولد أثر قانوني ومن ثم يكتسي صفة القرار الإداري وبالتالي يجوز رفع دعوى الإلغاء بشأنه.

3. مذكرات الخدمة

وهي الملاحظات الكتابية التي يوجهها الرؤساء الإداريون لمرؤوسيهـم حديثي العهد بالعمل الإداري وتتضمن توجيهها لهم في أعمالهم وتصرفاتهم، وتعتبر هذه الملاحظات من قبيل الإجراءات التي تهدف إلى مجرد التنظيم الداخلي للمرفق العام.

4. الاعمال الداخلية ذات النماذج

وهي عبارة عن نماذج لقرارات أو تصرفات إدارية تعدها السلطة الرئاسية سلف لكي يتبعها المرؤوسون في بعض التصرفات والاعمال التي يباشرونها، ومن هذا القبيل اللوائح النموذجية ونماذج العقود وبعض الأنظمة الأخرى التي قد تحتاجها الإدارة في العمل، وقد تكون هذه الاعمال النموذجية إلزامية، كما قد لا تكون كما أنها تستخدم بالنسبة لعلاقات السلطة الرئاسية وعلاقات الوصاية الإدارية².

¹ أرشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية الدعاوى وطرق الطعن، مرجع سابق، ص 76.

² بوحميـدة عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري تنظيم عمل وإختصاص، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 205.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية ومدى إلزام المرؤوس بها

تكتسي معرفة الطبيعة للأوامر والتعليمات الصادرة من الرؤساء الإداريون لمرؤوسيهـم أهمية بالغة في علم القانون الإداري تتمثل في معرفة ما إذا كانت هذه التعليمات والأوامر أعمالاً قانونية خالصة أي قرارات إدارية، وبالتالي خضوعها للرقابة القضائية والإدارية والمتمثلة في دعوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية ودعوى التعويض، أم أنها مجرد إجراءات تقوم بها السلطة الرئاسية لتنظيم العمل الإداري لا تصل حد القرار الإداري ومن ثم خروجها عن نطاق الرقابة القضائية¹.

أولاً: التكيف القانوني للأوامر والتعليمات الرئاسية

لقد اختلف الفقه والقضاء في تكيف موحد للأوامر والتعليمات الرئاسية الصادرة من الرؤساء الإداريون لمرؤوسيهـم، فهناك من نفى عنها الصفة القانونية والبعض اعترف لها نسبياً بذلك، وجانب آخر أقر لها بالصفة القانونية الكاملة.

أ. نفي الطبيعة القانونية عن التعليمات والأوامر الرئاسية

من أنصار هذه النظرية الفقيه هوريو وجيز تقوم على أساس أن كافة أعمال الإدارة الداخلية وخاصة تعليمات الرؤساء الإداريون لا تعتبر تصرفات قانونية، وبالتالي لا تعتبر قرارات إدارية وتبريرهم في ذلك حتى نكون بصدد رابطة قانونية أنه لا بد من وجود شخصين قانونيين ولما كان الإجراء الداخلي ينصرف إلى التنظيم الداخلي للإدارة فهو إذن لا يمس مباشرة بالمركز القانوني للموظف من حيث الخلق أو التعديل أو الإلغاء، وبذلك لا يجوز الطعن فيها أمام القضاء لكن تبقى ملزمة للمرؤوسين المخاطبين بها².

¹ عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 424.

² عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 425.

ب. الطبيعة القانونية الخاصة للأوامر والتعليمات الرئاسية

من أنصار هذه النظرية الفقيه كار مالبرغ وريفيرو التي تقوم على أساس أن إجراءات التنظيم الداخلي ليس لها قيمة قانونية داخل الإدارة أي في مواجهة المرؤوسين، فالأفراد غير ملزمين بها كونهم غير مخاطبين بها، ولا يمكن للغدارة الإحتجاج بها على أي شخص¹.

ت. النظرية الحديثة

وتعتبر هذه النظرية الرأي السليم في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية لسائر إجراءات أساس هذه النظرية أنه لا يجب إقرار قاعدة عامة في تكييف الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي على أنها أعمال إدارية، غنما ينبغي إعتداد أركان وشروط القرارات الإدارية كمعيار للتحكم عليها حيث يتم تحليل وإسقاط الإجراء الذي إتخذته الإدارة بغض النظر عن إسمه ثم البحث ما إذا كان إقتصر على مجرد لتنظيم الداخلي للإدارة وفي هذه الحالة تكون تعليمات مفسرة، وبالتالي تكتسي صفة القرار الإداري الذي يجوز الطعن فيها امام القضاء المختص من الموظفين والأفراد على السواء².

ثانيا: مدى إلتزام المرؤوس بطاعة أوامر الرئيس

تعتبر طاعة الموظف المرؤوس لرئيسه من اهم الواجبات الوظيفية وهي إمتثال المرؤوس لأوامر وتعليمات رئيسه، لكن هل من واجب المرؤوس أن يطيع وينفذ جميع الأوامر والتعليمات الصادرة إليه من رئيسه أم أن هناك حدود لذلك³.

أ. مدى إلتزام المرؤوس بطاعة أوامر الرئيس المشروعة

المتفق عليه فقها وقضاء وتشريعا هو أن على الموظف المرؤوس واجب إلتزام طاعة وتنفيذ أوامر وتعليمات وتوجيهات رئيسه المشروعة لسببين هما واجب إحترام القانون وواجب الطاعة، وإن عدم تنفيذه لهذه الأوامر يشكل خطأ إداريا تأديبيا يرتب عقد مسؤولية الموظف

¹هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، مرجع سابق، ص 155.

²بوحميده عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري تنظيم عمل وإختصاص، مرجع سابق، ص 206.

³بوحميده عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري تنظيم عمل وإختصاص، مرجع سابق، ص 207.

التأديبية وتوقع عليه العقوبات التأديبية المقررة في القانون، لكن واجب المرؤوس في طاعة مرؤوسيه ليست واجب مطلقا أو طاعة عمياء، إذ لا يجب أن تهدر كرامته وأدميته، لذلك يملك المرؤوس حق مناقشة رئيسه فيما يأمره به وذلك في حدود الإحترام الواجب عليه إتجاهه¹.

ب. مدى إلتزام المرؤوس بطاعة أوامر الرئيس المشروعة

تعددت آراء الفقه والقضاء حول الموقف الذي يسلكه المرؤوس من الأوامر والتعليمات غير المشروعة إليه من قبل رئيسه، فهل يرفض تنفيذها إذا تحقق بأنها مخالفة للقانون أم يجب عليه تنفيذها على مسؤولية رئيسه؟

أ. موقف الفقه: هناك ثلاث نظريات فقهية عالجت هذه الموضوع

– **نظرية المشروعية:** يرى دوجي بأن رجل الإدارة المرؤوس عندما يجد نفسه في موقف الخيار بين تطبيق أوامر الرئيس غير المشروعة وبين تطبيق القانون يجب عليه إحترام أولوية تطبيق القانون وبالتالي رفض طاعة أوامر الرئيس غير المشروعة، وإذا ما نفذها يعد مرتكبا لخطأ شخصي يعقد مسؤوليته الشخصية، ويستثنى دوجي طاعة الجنود من أولوية إحترام القانون على أوامر المرؤوس غير المشروعة، إذ يجب على الجنود حسم طاعة الأوامر والتوجيهات والتعليمات العسكرية الصادرة إليهم وتنفيذها دون مناقشة أو بحث مدى مشروعيتها، لأن الجندي حسب دوجي هو آلة للإكراه محرومة من حرية التفكير².

– **نظرية الطاعة المطلقة:** حسب الفقيه هوريو على المرؤوس واجب طاعة وتنفيذ أوامر رئيسه الإداري مشروعة كانت أو غير مشروعة، فليس من حقه أن يناقش رئيسه في ذلك، لأن إعطاء المرؤوسين حق تحليل وفحص الأوامر الصادرة من رؤسائهم يؤدي إلى تعطيل الوظيفة الإدارية العامة وبالتالي المصلحة العامة، ويترتب على هذا الرأي

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

² عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع نفسه، ص 212.

أن الخطأ الذي يرتكبه الموظف تنفيذا لأوامر رئيسه الغير مشروعة يعد خطأ إداريا مصلحيا أو مرفقيا يقيم المسؤولية الإدارية لا المسؤولية الشخصية للمرؤوس¹.

– **النظرية الوسطية:** حتى لا تكون طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس طاعة عمياء ومطلقة وحتى لا يتحول المرؤوس إلى مجرد أداة محرومة من حرية التفكير، يرى لابند أن واجب المرؤوس ينحصر في التثبت من ناحية المشروعية الشكلية فقط لأوامر الرئيس الصادرة إليه وهي ثلاث أمور.

- التأكد من أن الأمر الصادر إليه من سلطة مختصة لإصداره.
- هل أن تنفيذ هذه الأوامر يدخل في إختصاص الموظف المرؤوس المأمور أم لا.
- التأكد من هل إستوفى الأمر الصادر إليه الشروط الشكلية التي يجب أن يصدر فيها².

ب. **موقف القضاء:** لقد كان لحكم لانغور دور كبير في إرساء مجلس الدولة الفرنسي عدة أحكام فيما يخص واجب طاعة المرؤوس لأوامر وتعليمات رئيسه حيث قرر أن القاعدة الأساسية هي أنه المرؤوس يجب عليه طاعة أوامر رئيسه، وإن عدم الطاعة يعد خطأ تأديبيا يترتب مسؤولية المرؤوس التأديبية من قبل الإدارة وإن واجب طاعة المرؤوس لأوامر رئيسه لازم حتى في حالة الأوامر غير المشروعة، ولا يسمح للمرؤوس بعدم الطاعة إلا إذا كان الأمر الرئاسي الصادر من الرئيس إلى المرؤوس مشوبا بعدم المشروعية الظاهرة ويشكل بطبيعته خطرا جسيما يهدد المصلحة العامة³.

حيث أنه لا يجب إقرار قاعدة عامة وحكم عام في تكييف وتحدد الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي على أنها أعمال إدارية قانونية بمعنى تكتسي صفة القرار الإداري، وإنما ينبغي إعتداد عناصر وشروط القرارات الإدارية كمعيار للحكم على الأوامر والتعليمات الرئاسية من حيث أنها قرارات إدارية⁴.

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 51.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 163.

³ عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 456.

⁴ محمود محمد حافظ، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 158.

حيث ان النظرية الحديثة يتم تحليل الإجراء الذي إتخذته الإدارة بغض النظر عن الاسم الذي يخلع، ثم البحث فيما إذا كان قد إقتصر على مجرد التنظيم الداخلي للإدارة وشرحه للمرؤوسين، وفي هذه الحالة تكون تعليمات مفسرة أن أم أنه تعدى هذ النطاق فخلق تنظيمًا لائحيًا، يمكن أن يؤثر على المراكز القانونية للموظفين المخاطبين بأحكامه أو الأفراد الذين يتعاملون مع الإدارة وتكون عندئذ المنشورات لائحية¹.

حيث انه في حال أدت الأوامر والتعليمات الرئاسية إلى إحداث جديد في عالم القانون بأن مست أوضاعا قانونية بالإنشاء أو التعديل أو بالإلغاء، فهي تعتبر قرارات إدارية تشكل مصدرا من مصادر المشروعية ويجوز الطعن فيها أمام القضاء المختص من قبل الموظفين والأفراد على السواء بإعتبارهم ذوو الشأن والمصلحة.

كما أن الإدارة تلتزم بما تصدره من منشورات ذات صفة لائحية عند تطبيقها على الحالات الفردية إذ لا يجوز لها أن تخالفها إلا إذا قامت بتعديلها بإجراء مماثل لأداة الإنشاء، طبقا لقاعدة توازي الأشكال يجوز الطعن في القرارات الفرية التي تصدر بالتطبيق لهذه المنشورات وذلك قبل إجراء التعديل².

وإن كان الرأي السليم ي تكيف وتحديد الطبيعة القانونية لسائر إجراءات التنظيم الداخلي الصادرة من الرؤساء، إلا أن هناك معير موضوعي في فحص القرار الإداري الذي يقوم على أساس البحث في حقيقة الإجراء الداخلي بوجه ام وذلك بالتعرف على قصد من قام بإتخاذه ومدى إختصاصه، ومعيار القرار محل الشكوى الذي مفاده أنه ينبغي البحث فيما إذا كان القرار الذي أصدره الرئيس يمكن أن يلحق ضررا بصاحب المصلحة، فإذا جاز الطعن فيه وكان مقبولا دون الأخذ بعين الإعتبار الاسم الذي يحمله ذلك الإجراء، أما المعيار الشكلي الذي يرى أن الطعن في المنشورات حتى يكون مقبولا لابد من مراعاة بعض الشكليات والإجراءات وذلك حسب موقف مجلس الدولة في صدد بعض الطعون، حيث رفض إضفاء لصفة اللائحية على أحد المنشورات بسبب عدم نشره في الجريدة الرسمية.

¹ أعمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 427.

² محمود محمد حافظ، القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 160.

المطلب الثالث: ضمانات الموظف تجاه سلطات الموظف

إن السلطة الرئاسية عندما تقو بإثبات الخطأ في حق الموظف وتكفيه على أنه مخالفة تأديبية، عليها أن تتبع ذلك وهي تقوم بتحريك الدعوى التأديبية بثلاثة أمور متعلقة بحقوق الدفاع أو المواجهة التأديبية المتمثلة في إطار الموظف بما هو منسوب إليه من مخالفات، وحقه في المشاركة في التحقيق السابق على التوقيع الجزاء التأديبي، ومنح الموظف أجلا معقولا لتقديم دفاعه.

الفرع الأول: 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 رقم 03-06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفية العمومية أنه يتعين على السلطة الرئاسية إخطار الموظف العام بما ينسب إليه من مخالفات مهما كانت درجة العقوبة المراد تسليطها¹.

فلا يجوز أن يفاجأ بالتهم لأول مرة في جلسة المحاكمة بل لا بد أن يعلم بها قبل الجلسة ليستعد أما إذا إستدعي للحضور دون بيان موضوع التهمة كان قرار التأديب مخالفا للقانون حقيقا بالإلغاء².

أوجب المشرع الجزائري مثول الموظف شخصا أمام المجلس التأديبي إلا إذا حالت قوة القاهرة دون ذلك، وإشترط أن يكون تبليغه بتاريخ مثوله قبل 15 يوما على الأقل، بالبريد الموصى عليه مع وصل الإستلام في حال عدم إحترام إجراء الإخطار من قبل الإدارة يكون قرارها معرضا للإلغاء وهو ما أكدته المحكمة العليا لأنه مشوب بعيب التعسف في إستعمال السلطة، ويقع على الإدارة عبء إثبات إخطار الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه، كما أنها

¹ تنص المادة 167 من الأمر 03-06 على أن: "يقق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالاختفاء المنسوبة إليه، وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل 15 يوما إبتداء من تحريك الدعوى التأديبية"

² بن عائشة نبيلة، الوجيز في الوظيفة العمومية، مطبوعة لطلبة السنة الثالثة ليسانس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، 2020-2021، ص 215.

تلتزم بمنحه مهلة كافية تمكنه من الإطلاع على ملفه التأديبي المتمثل في 15 يوما قبل تاريخ مثوله وذلك لتحضير دفاعه¹.

الفرع الثاني: حق الدفاع والإستعانة بمحام

يعتبر حق الدفاع من المبادئ القانونية العامة التي تراعى حتى وإن لم ينص عليها القانون وللمرؤوس الحق في أن يطلع على ملفه التأديبي وتمنح 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، لأن الموظف قد يكون ضعيف المستوى الثقافي والعلمي ومن ثم يصبح في غير الدرجة التي توجد فيها السلطة التأديبية.

ولقد أوضحت التعليمات رقم 7 المؤرخة في 7 ماي 1969 الصادرة من وزارة الداخلية الخاصة بالإجراءات التأديبية، شروط ممارسة هذا الحق، حيث سمحت للمحامي بالإطلاع على الملف التأديبي للمتهم دون مقدرته على الحصول على نسخة من الملف التأديبي وهو ما يعرقل عملية الدفاع، كما أنه لا يمكن للسلطة التأديبية أن تبني قرار التأديب على أدلة لم يطلع عليها المعني بالأمر حيث تلتزم الإدارة بإعادة إخطاره من جديد في حال تبين لها أن هناك مخالفات جديدة و إلا تعرض قرارها بالإلغاء إلا أن مجلس الدولة الفرنسي استثنى في هذا المحال حالة الوثائق التي لها علاقة بأمن الدولة أو في حالة الضرورة².

وتصح الفصل في المنازعة التأديبية حتى ولو لم يطلع الموظف على هذه الوثائق، وفي حال عدم احترام هذين الإجراءين أي الإطلاع على الملف التأديبي وحق الدفاع يتعرض قرار التأديب إلى الإلغاء وهو ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي حكم صادر بتاريخ 20-10-

¹ لتتص لمادة 168 من الأمر رقم 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أن: "ويبلغ بتاريخ مثوله قبل خمسة عشر يوما على الأقل بالبريد الموصى عليه مع وصل الإستلام"

² حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 946، قضية 7 قضائية، جلسة 07-12-1955.

1913 في قضية تيري حيث ألغى قرارا تأديبيا لعدم إحترام حق الدفاع والإطلاع على الملف الوظيفي¹.

الفرع الثالث: التظلم الإداري والطعن القضائي

بعد مواجهة الموظف المذنب بما هو منسوب إليه من مخالفات تأديبية وتمكينه من الدفاع عن نفسه تتخذ السلطة المختصة قرار التأديب، فقد خول المشرع الجزائري للموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية الحق في تقديم تظلم إداري الذي يبقى ضئيل الفاعلية مقارنة بالطعن القضائي كما يمكن لهذا الأخير أن يطلب رد إعتباره.

أولاً: بالنسبة للتظلم الإداري

يشمل التظلم الرئاسي أي التظلم لدى الجهة الرئاسية للجهة التي أصدرت القرار وهذا النوع من التظلم وإن كان المشرع الجزائري لم يشر إليه صراحة إلا أنه بالرجوع إلى التعليمات الوزارية رقم 07 الخاصة بالإجراءات التأديبية يلاحظ أنها قد أشارت إلى هذا النوع من التظلم ووضعت الضوابط التي ينبغي على السلطة الرئاسية إحترامها في هذا الإطار².

أما ثاني نوع من التظلمات فهو التظلم أمام لجان وهذا بسبب عدم فاعلية النوع الأول من التظلم، إذ قد تصر الإدارة على قرارها التأديبي ويلجأ على هذا النوع من التظلم أمام لجنة الطعن المختصة وهي لجان تتشأ لدى كل وزير وكل وال وكذا لدى كل مسؤول مؤهل بالنسبة لبعض المؤسسات أو الإدارات العمومية.

تتكون هذه اللجان بالتساوي من ممثلي الموظفين المنتخبين، ومن ممثلي الغدارة وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها من بين الأعضاء المعينين بعنوان الغدارة وينتخب ممثلو الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء من بينهم ممثليهم في لجان الطعن ويجب أن تتصب لجان الطعن في اجل شهرين بعد إنتخاب أعضاء اللجان المتساوية الأعضاء.

¹ أعمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 564.

² فريد إبرادشة، نظرية التنظيم الإداري في الجزائر، مبدأ السلطة الرئاسية بين النص والممارسة، مرجع سابق، ص 161.

يخطر الموظف فيم يخص العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة في أجل أقصاه شهر من تبليغ القرار المتضمن العقوبة التأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة حسب ما جاء في نص المادة 175 من الأمر رقم 06-03¹

ثانيا: الطعن القضائي

يعتبر القضاء الضمانة الفعالة لحماية الرؤوس من إمكانية تعسف السلطات الإدارية الرئاسية بحيث يمكن لكل موظف كان عرضة لقرار تأديبي غير منصف بحقه اللجوء إلى القضاء مطالباً بالإلغاء أو التعويض وللقاضي كافة السلطات في بسط رقابته على أعمال الإدارة².

ثالثا: رد الاعتبار

تنص المادة 176 من الأمر رقم 06-03 على أنه يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة من الدرجة الأولى أو الثانية أن يطلب رد إعتباره من السلطة الرئاسية، لكن بشرط مرور سنة من تاريخ إتخاذ تلك العقوبة³.

وتبقى المسألة رهينة السلطة التقديرية للرئيس الإداري التي تفقد قوتها في حال لم يتعرض الموظف لعقوبة جديدة، فإن رد إعتباره يكن بقوة القانون بمرور سنتين من تاريخ توقيع العقوبة، وللإشارة فإن إعادة الاعتبار تمحي كل أثر للعقوبة من ملف المعني.

المبحث الثاني: الرقابة القانونية والقضائية على ممارسة لسلطة الرئاسية في الجزائر

سلطة الرقابة هي إحدى السلطات التي يمارسها الرؤساء الإداريون في جميع المنظمات وفي كل المستويات الإدارية، بغرض الثبات بما تم تنفيذه مطابق لما هو مخطط له، وتعتبر وسيلة الرئيس الإداري في الرقابة على مرؤوسيه عن طريق التقارير التي يقدمها الموظفين عن أعمالهم بصورة ودية، أو بواسطة التقارير التي يضعها المفتشون ويطلعون السلطة

¹فريد إبرادشة، نظرية التنظيم الإداري في الجزائر، مبدأ السلطة الرئاسية بين النص والممارسة، مرجع سابق، ص 163.

²عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 524.

³المادة 176 من الأمر رقم 06-03 المعدل والمتمم. المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

الرئاسية عليها، وقد يمارسها كذلك عن طريق الشكاوى التي يقدمها إليه الأفراد الذين أصابهم الضرر نتيجة تصرفات مرؤوسيه¹

المطلب الأول: حدود صلاحيات الرئيس في ظل القانون الإداري الجزائري

يجب على المرؤوس أداء الطاعة الرئاسية بشكل إلزامي، وإذا لم يفعل ذلك فإنه سيعتبر مرتكبا لمخالفة تأديبية وسيستحق العقاب. يجب أن يكون الأمر الرئاسي الذي صدر إليه مشروعاً وألا يخالف النظام القانوني في الدولة².

إذا كانت إحدى أهم خصائص السلطة الرئاسية هي الرقابة الشاملة، فإن الشمولية لا تعني بالضرورة عدم وجود حالات استثنائية يمكن فيها للمرؤوس اتخاذ قرارات معينة دون تدخل من الرئيس³.

رغم أن مبدأ الطاعة الرئاسية يعتبر أساسياً وضرورياً في الوظائف العامة، إلا أن قوته ودرجته تختلف من وظيفة إلى أخرى، فهناك بعض الوظائف التي تتطلب من المرؤوس أن يكون لديه قدر معين من الاستقلالية في ممارستها نظراً لطبيعة هذه الوظائف التي تستدعي ذلك⁴.

الفرع الأول: حدود الرقابة المستمدة من طبيعة إختصاص المرؤوس

إذا كانت القاعدة العامة هي شمولية السلطة الرئاسية والمقصود بها أن تطل رقابة الرئيس كافة أعمال المرؤوس، إلا أن ذلك يتوقف على طبيعة الإختصاص المنوط بهذا الأخير، إذ قد يمنحه المشرع إختصاصاً نهائياً، كما قد يمارس إختصاص مفوضاً نتيجة

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 52.

² حمدي ياسين، القرار الإداري، ص 441.

³ عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 121.

⁴ قوسم الحاج غوثي، مبدأ التناسب بين الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012، ص 100.

لتفويض يقوم به رئيسه لدواعي الصالح العام إضافة إلى أن هذا الأخير قد يترك له قدرا معيناً من حرية التصرف في بعض المجالات¹.

أولاً: إختصاص المرؤوس إختصاصاً نهائياً:

إذا كان لكل رئيس مختص في السلم الإداري الحق في توجيه تعليماته إلى موظفيه لأداء عملهم بشكل جيد وفقاً لمتطلبات المصلحة العامة، فإن الموظفين ملزمون بالامتثال لتلك التعليمات كجزء من سلطة الرئيس ومع ذلك، يمكن لهؤلاء الموظفين أحياناً أن يتخذوا بعض القرارات بشكل مستقل دون الرجوع إلى رؤسائهم، وهذا يمكن أن يثير مشكلة فيما يتعلق بالانضباط والطاعة لأوامر الرئيس عندما يتدخل الموظف في اختصاصات رئيسه².

الأوامر للمرؤوسين فيما يتعلق بالإختصاصات المحددة التي تم تكليفهم بها، ويعتمد هذا الرأي على الاعتقاد بأن القانون منح السلطة للمرؤوسين لاتخاذ القرارات في هذه المسائل المحددة نظراً لكفاءتهم في ذلك وبالتالي يجب ترك الأمر بالكامل لتقديرهم الشخصي وحريتهم في اتخاذ القرارات المناسبة، ويجب أن يكونوا بعيدين عن أي تبعية للرئيس في هذا الصدد يجب احترام إرادة المشرع التي منحهم هذه الصلاحية، ولا يجوز للرئيس أن يوجه الأوامر لهم في هذا الشأن ويأمر المرؤوس في مجال إختصاصه النهائي وليس على المرؤوس طاعة الرئيس في حالة مارس الرئيس سلطة التوجيه والأمر في إطار ذلك الإختصاص³.

حيث على المرؤوس أن ينفذ تعليمات الرئيس وبمقتضى هذه التعليمات يجوز للرئيس أن يمنع المرؤوس من إتباع أسلوب معين أو يفرض عليه إتباع أسلوب آخر وللرئيس هذا الحق في حدود سلطاته وعلى المرؤوس إتباع تعليمات الرئيس ولو كان العمل من إختصاص المرؤوس بدون مشاركة⁴.

¹ سليمان منير، تأثير السلطة التأديبية على الضمانات الإدارية للموظف العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2020-2021، ص 86.

² أحمد عاصم عجيلة، مرجع سابق، ص 226.

³ Vincent (François). Le pouvoir de décision unilatéral des autorités administratives, th, paris, 1966, p217.

⁴ محمد أحمد الطيب هيك، ص 71.

ومن جهة أخرى ذهب إتيان آخر إلى أنه يجوز تدخل الرئيس وتوجيهه لمؤوسه وإصدار أوامر ملزمة لهم حتى وإن كان القانون قد خصهم بإختصاص نهائي مانع¹.

ويعتقد الفقيه **Wiener** أن دراسة هذه المشكلة تكشف الفرق الواضح بين عيبي الشكل والموضوع في قضية الاختصاص وفقاً لرأيه، لا يمكن للوزير أن يتخذ قراراً يتعلق بمسؤولية تخص مؤوسه، وإلا فإنه سيكون مصاباً بعيب الشكل ومع ذلك فإنه لديه السلطة الكاملة في تحديد محتوى هذا القرار ومضمونه من خلال الإرشادات².

بموجب القانون يتم منح السلطة النهائية للمؤوس في مجال معين مما يمنع الرئيس من إصدار أوامر تتعلق بهذا الاختصاص وبموجب ذلك، يتم إعفاء المؤوس من واجب الطاعة لمثل هذه الأوامر تقديراً لإرادة المشرع الذي قرر تقييد سلطة الرئيس في هذا الشأن ولو كان القانون يسمح بغير ذلك، لكان قد نص على ذلك بوضوح³.

ثانياً: إختصاص المؤوس إختصاصاً قانونياً

قد يمنح القانون الموظفين في بعض الأحيان سلطة تقديرية في ممارسة أعمالهم فيترك لهم قدراً معيناً للإختيار والتقدير وحرية التصرف، فيتيح لهم إتخاذ قراراتهم بحرية تمليها طبيعة الأعمال التي يمارسونها بحيث لو جردوا من هذا القدر من الحرية لا يتسنى لهم أداء أعمالهم المناطة بهم بالكفاية المطلوبة، كما أنه قد يلزم الموظف بإجراء التصرف إذا ما توفرت شروط محددة فيكون في هذه الحالة بصدد إختصاص مقيد⁴.

وغالباً ما يتمتع كبار الموظفين بإختصاص تقديري وذلك بسبب طبيعة الوظائف التي تتطلب إتخاذ قرارات ذات الطابع الفني والتقديرين كما يتمتع كبار الأطباء والمهندسين والقضاة والأساتذة بمثل هذه الحرية التي تعصمهم من تعقيب رؤسائهم وتعديل قراراتهم.

¹ مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 61.

² Wiener : recherche sur le pouvoir réglementaire des ministres, paris, 1976, p200.

³ مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 62.

⁴ أحمد سنة، حقوق الموظف العمومي في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2005-2006، ص 69.

وفي ظل هذا الإختصاص التقديري الممنوح للمرؤوس تثار مشكلة بشأن مدى الإلتزام بالطاعة، بسبب دقة الظروف التي تمارس فيها تلك الإختصاصات مع وجود إعتبارات لا يقدرها حق تقديرها سوى من يقوم بمباشرة العمل نفيه، فبعض الأعمال الفنية تتميز بسمات خاصة تتوقف على شخص القائم بها ومدى خبرته¹.

يذهب فقهاء القانون الإداري إلى أن المرؤوس لا ينفرد عقد مسؤوليته إذا هو إعتصم بتعليمات رئيسه ما دام التقدير متروكا له وحده لذلك فإن المرؤوس يعفى من واجب الطاعة الذي وجهه إليه رئيسه والذي يتعلق بإختصاصه التقديري على سبيل الحصر².

فقد قضت المحكمة الإدارية العليا لمصرية بصدد مسؤولية أحد المهندسين عن رأي أبداه في مسألة فنية أنه إذا اختلف المرؤوس مع رئيسه في مسألة فنية فإنه لا يمكن أن يشكل عاجة دنيا يستوجب المسألة³.

غير أن المسألة ليست بالسهولة المتصورة لأن التقدير الذي يمنحه المشرع يختلف من وظيفة إلى أخرى من حيث مدى قوته وضعفه، وعلى هذا الأساس لا يمكن جزم مسألة ما إذا كان للمرؤوس تجاهل ما يصدره رئيسه من أوامر وتعليمات عندما يمنحه القانون سلطة إبداء رأيه وإتخاذ قرار يتعلق بنفس الموضوع الذي عالجته تلك التعليمات⁴.

ثالثا: ممارسة المرؤوس إختصاصا مفوضا

تستلزم ضرورات العمل الإداري وحسن سير المرافق العامة توزيع الوظيفة الإدارية والمشاركة في القيام بأعبائها وذلك بسبب تزايد إختصاصات الإدارة وتعذر مباشرتها لها دفعة واحدة مما يستدعي الأمر تفويض بعض الموظفين لجزء من أعمالهم إلى موظفين آخرين

¹بوادي مصطفى، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2013-2014، ص 229.

²مرباط خديجة، تسريح الموظف العام في ضوء الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 1، العدد 08، المركز الجامعي نور البشير، البيض، 2017، ص 62.

³عوماري فاطمة الزهراء، الإنتداب في تشريع الوظيفة العمومية، مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد 01، جامعة أدرار، 2021، ص 163.

⁴عوماري فاطمة الزهراء، الإنتداب في تشريع الوظيفة العمومية، مرجع سابق، ص 230.

غالبا ما يكونون مرؤوسين بالنسبة لهم، وذلك تسهيلا للعمل الإداري وتخفيفا للأعباء على الرؤساء الذين سينشغلون بمهام أكثر أهمية فضلا عن أن علم الإدارة العامة يحبذ التفويض ويرى فيه تأهيلا للمرؤوسين وتدريباً لهم على تولي الوظائف الرئاسية¹.

ويقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص ببعض اختصاصاته إلى موظف آخر يزاولها بصفة مؤقتة وكقاعدة عامة فإن التفويض ينصب على السلطة فقط دون المسؤولية أي أن الرئيس الإداري يقوم بتفويض جانب من سلطاته بصفة مؤقتة مع بقاء مسؤوليته الكاملة².

أما التفويض في الاختصاص فيتم خلاله نقل جميع السلطات المتعلقة بهذا الاختصاص إلى المفوض إليه ويمنع المفوض من ممارسة الاختصاص الذي تم تفويضه، في حين أن تفويض التوقيع هو شخصي يأخذ بعين الاعتبار شخصية المفوض إليه، فهو مجرد نقل للعمل المادي في التوقيع إلى المفوض إليه دون حرمان الأصل من ممارسة سلطته³.

كما أنه وطبقاً لمبدأ تلازم وتناسب السلطة مع المسؤولية فإن المرؤوس المفوض إليه لا يسأل أمام رئيسه المباشر إلا بقدر السلطة التي إنتقلت إلي عن طريق التفويض، حتى يقدم على عمله في حماس ونشاط دون خوف من مسؤولية جسيمة تفوق ما يمارسه فعلاً من سلطاته.

الفرع الثاني: حدود الرقابة المستمدة من طبيعة الوظائف

إن سلطة إصدار التعليمات وإن كانت تمثل أصلاً عاماً مقبولاً في سائر الوظائف العامة لأن نطاقها يضيق إلى حد بعيد بالنسبة لما يسمى بالوظائف المستقلة، وهي من الوظائف التي يتعذر فيها القول أن لها سلطة رئاسية⁴.

أولاً: وظيفة القاضي

¹ سليمان محمد الطماوي، الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 52

² عبد الغني بسيوني، أصول علم الإدارة العامة، مرجع سابق، ص 230.

³ مصطفى أبو زيد فهمي، قضاء الإلغاء، شروط القبول، أوجه الإلغاء، دار المطبوعات الجامعية، 2001، ص 184.

⁴ عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 75.

يخضع رجال القضاء بما فيهم أعضاء النيابة لإشراف وزير واحد وهو وزير العدل ويتبعون سلطة واحدة هي السلطة القضائية، غير أن مدى التبعية والإستقلال الممنوح لكليهما يختلف¹.

أ. قضاة الحكم:

إن إستقلال القضاء مبدأ دستوري حيث نصت المادة 147 من الدستور الجزائري على غرار دساتير باقي الدول على أن: "لا يخضع القاضي إلا للقانون"، وهو مبدأ تعدد معانيه غير أنها تصب في معنى واحد هو حماية القاضي من كل أشكال الضغوط والتدخلات والقيود التي قد تؤثر عليه أثناء الفصل في النزاع وإصدار قراراته القضائية².

من الملاحظ أن وظيفة القاضي تتمثل بأدائه واجب تطبيق القانون وحسم الخلاف بإعتباره معفى من واجب الطاعة في كل ما يتعلق بأداء مهامه نتيجة مبدأ التقاضي على درجتين والظعن بالقض امرأ يدخل في نطاق طاعة القانون³.

لكن إذا كان من حق السلطة الرئاسية ذلك فإنه يشترط في تلك التوجيهات ألا تكون بمناسبة قضية يجري نظرها أمام المحاكم وإلا إعتبر ذلك نوعاً من التدخل الضمني في عمل القضاة وهم يتمتعون بالإستقلال بصدده، كما ينبغي ألا تكون صيغة هذه التوجيهات واضحة في إنجاب الإلتزام بها من جانب القاضي⁴.

ب. أعضاء النيابة العامة

¹ طاهر بوشبة، العزل من الوظيفة العمومية في القانون الجزائري، مجلة آفاق علمية، المجلد 13، العدد 01، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2021، ص 22.

² بدرية ناصر، نطاق السلطة في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 81.

³ فاتح جبلي، الترقية الوظيفية والإستقرار المهني، مرجع سابق، ص 66.

⁴ طاهر بوشبة، العزل من الوظيفة العمومية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 25.

بخصوص النائب العام الذي يعتبر الأمين العام على الدعوى العمومية فإن الطاعة واجبة على أعضاء النيابة العامة، بصفته رئيسا لأعضاء النيابة العامة يمكنه أن يمارس الرقابة على أعمالهم في الجوانب الفنية أو الإدارية¹.

ثانيا: أساتذة التعليم العالي

يجب على الأستاذ أن يلتزم بالموضوعية والحياد أثناء عرض مادته ونتائج أبحاثه للطلاب يجب عليه تعليمهم بإخلاص في السعي لاكتشاف الحقيقة والالتزام بالموضوعية الدقيقة، يجب أن يتمكن الأستاذ من الحصول على أقصى درجات الحرية والاستقلالية في تدريسه وبالتالي لا يجب أن تتدخل السلطة الرئاسية وتصدر أوامر وتعليمات للأستاذ في هذا الصدد من الناحية الإدارية، يجب أن يكون واجب الطاعة مطبقا ليصبح للرؤساء في الجامعة الحق في إصدار أوامر وتعليمات ملزمة للأساتذة الذين يخضعون للإدارة، ويجب على الأساتذة أن يطيعوا هذه الأوامر، مثل تحديد مواعيد الدروس والمحاضرات وتحديد ما يجب على كل منهم تدريسه في المواد دون أن يكون لهم الحق في تحديد آراءهم الشخصية².

المطلب الثاني: موقف المشرع من إشكالية الأوامر غير المشروعة للرئيس.

يلتزم الموظف بتنفيذ أوامر الرئيس الصادرة إليه إذا كانت مشروعة، غير أن هذه الأوامر قد تكون غير مشروعة أيضا، بحيث يكون المروءوس في هذه الحالة ملزما بتنفيذ هذه الأوامر غير المشروعة الصادرة إليه من رئيسه.

يظهر موقف المشرع الجزائري نص المادة 129 من القانون المدني الجزائري والتي تنص على أنه: "لا يكون الموظفون والاعوان العموميون مسؤولين شخصا عن أفعالهم التي

¹ تنص المادة 33 من قانون الإجراءات الجزائية على أن: "يمثل النائب العام النيابة العامة أمام المجلس القضائي

ومجموعة المحاكم، ويباشر قضاة النيابة الدعوى العمومية تحت إشرافه"

² قوسم الحاج غوثي، مبدأ التناسب بين الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، مرجع سابق، ص 244.

أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم¹.

حيث ذهب عمار عوابدي إلى تفسير هذه المادة بأن المشرع يرجح الخضوع والطاعة لأوامر وتعليمات الرؤساء على واجب تطبيق القانون، والنتيجة هي عدم مسؤولية المأمور شخصيا عن الأخطاء التي يرتكبها تنفيذا لأوامر رئيسه².

ومع ذلك، يرى البعض الآخر مثل الأستاذ محمد الصغير بعمي، أن المشرع وضع قاعدة عامة تستثني الخطأ الشخصي وتعتمد الخطأ المرفقي كأساس للمسؤولية عند تنفيذ أوامر الرئيس إذا كانت هذه الأوامر واجبة التنفيذ وبالتالي، فإنهم ليسوا ملزمين بطاعة الأوامر إذا كانت تتعارض مع القوانين، ويجب أن تكون الأفعال التي قاموا بها قد تسببت في إلحاق ضرر بالغير³.

وأكد المشرع الجزائري في المادة 31 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة على ضرورة حماية الموظف في حال تعرضه لمتابعة قضائية من قبل الآخرين بسبب خطأ في الخدمة وجاء في هذه المادة أنه يجب على المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها الموظف أن تحميه من العقوبات المدنية المفروضة عليه، ما لم يكن الخطأ الذي ارتكبه الموظف شخصيا ومنفصلا عن المهام الموكلة له⁴.

عدم اتباع الموظف للتعليمات التي يتلقاها من السلطات السلمية، في إطار أداء مهامه المرتبطة بوظيفته، بدون عذر مقبول، يُعتبر مخالفة تأديبية من الدرجة الثالثة وفقاً للمادة 180 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة⁵.

¹ المادة 129 من القانون المدني الجزائري

² عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة العامة، مرجع سابق، ص 442.

³ أبراشة فريد، نظرية التنظيم الإداري في الجزائر: مبدأ السلطة الرئاسية بين النص والممارسة، مجلة الدراعات والبحوث القانونية، المجلد 04، العدد 02، جامعة المسيلة، 2020، ص 111.

⁴ الأمر رقم 03-06 المعدل والمتمم بقانون رقم 22-22 المتعلق بقانون الوظيفة العامة.

⁵ المادة 180 فقرة 03 من الأمر 03-06 المعدل والمتمم بالقانون رقم 22-22.

فيما يتعلق بموقف القضاء ساعدت الآراء الفقهية القضاة في تحديد نوع الخطأ الذي يرتكبه المروؤوس نتيجة لاتباع أوامر غير مشروعة من الرئيس وعلى الرغم من ذلك لم يلتزم مجلس الدولة الفرنسي بنظرية معينة، حيث لم يعتبر الخطأ خطأ مرفقيا في جميع الحالات أو خطأ شخصيا في كل الظروف، يقوم القاضي بتقييم كل حالة على حدة ويحدد جسامته الخطأ ودرجة عدم مشروعيته ومع ذلك، يسمح مجلس الدولة للمروؤوس بعدم الامتثال لبعض الأوامر في بعض الحالات، خاصة إذا كانت الأوامر تتعارض مع القوانين الجنائية وبالتالي، إذا قام المروؤوس بتنفيذ الأمر في هذه الحالة، يُعتبر الخطأ شخصيا له¹.

المطلب الثالث: دعوى إلغاء قرارات الرئيس أمام القضاء الإداري الجزائري

لا شك أن القرار الإداري يحتاج إلى أركان ضرورية لكي يكون مشروعًا وليكون له آثار فعالة إذا تم تجاهل أحد هذه الأركان أو تعرض لعيب، فإن ذلك سيؤثر على صحته ويجعله غير مشروع وغير قادر على تحقيق تلك الآثار، لذلك فإن عدم المشروعية الخارجية للقرار الإداري هي الأساس الذي يستند إليه الشخص الذي يرغب في إلغاء القرار، سواء كان ذلك أمام المحاكم الإدارية أو مجلس الدولة، وتشير هذه العيوب إلى الأخطاء التي تتعلق بالأركان الخارجية للقرار الإداري².

الفرع الأول: الرقابة على عدم المشروعية الخارجية للقرار الإداري

تشير عدم المشروعية الخارجية للقرار الإداري أيضًا إلى العيوب المتعلقة بالجوانب الشكلية الخارجية للقرار الإداري، مثل عدم المشروعية المرتبطة بعدم الاختصاص وعدم الامتثال للشكل والإجراءات، كما يقوم القاضي الإداري بمراقبة هذه العيوب في القرار ويتخذ قرارًا بشأن الدعوى المقدمة لإلغاء القرار³.

¹ سليمان منير، تأثير السلطة التأديبية على الضمانات الإدارية للموظف العام، مرجع سابق، ص 120.

² لعلي محمد الصغير، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم، الجزائر، 2007، ص 289.

³ لحسين بن شيخ آت ملويا، دروس في المنازعات الإدارية وسائل المشروعية، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 2006، ص 63.

أولاً: عدم المشروعية بسبب عيب عدم الاختصاص

عيب عدم الاختصاص يمكن تقسيمه إلى عدم اختصاص جسيم وعدم اختصاص بسيط. العدم الجسيم يجعل القرار الإداري خالياً من الأثر القانوني، بينما العدم البسيط يجعله قابلاً للإلغاء خلال الميعاد القانوني إذا انقضى الميعاد يكتسب القرار حصانة ضد الإلغاء، أما القرار المعيب بعدم اختصاص بسبب اغتصاب السلطة فيجعله باطلاً وعدم الأثر قانوناً ولا يتقيد بأجل الإلغاء ولا يحصل على الحصانة¹.

أ. عد الاختصاص الجسيم

إن عدم الاختصاص يمكن أن يكون خطأ كبيراً وهو عندما تستخدم سلطة إدارية لتنفيذ وظيفة تندرج تحت اختصاص سلطة أخرى، يُطلق على هذا النوع من عدم الاختصاص مصطلح "غصب السلطة" ويؤدي خطورة هذا الخطأ إلى جعل القرار الذي تصدره الإدارة غير قانوني وبالتالي لا يُعتد به².

ولهذا فإن عيب الاختصاص يصبح من قبيل اغتصاب السلطة إذا ما كان القرار الإداري صادراً من فرد عادي ليست له أية صفة عامة، أو من سلطة إدارية في موضوع من اختصاص إحدى السلطتين التشريعية والقضائية، ويلحق بهاتين الحالتين، حالة اعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية أخرى لا علاقة لها به³.

ب. عدم الاختصاص البسيط

التدخل في السلطات يؤدي إلى عدم الاختصاص البسيط، وهو الخطأ الأكثر شيوعاً في مجال الاختصاص، حيث يتداخل إدارة أو هيئة أو موظف مع صلاحيات الآخرين داخل

¹ محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني لدعوى الإلغاء، دار النهضة العربية، مصر، 2002، ص 205.

² لعللي محمد الصغير، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 289.

³ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1985، ص 239.

نطاق السلطة التنفيذية يمكن لقاضي الإلغاء مراقبة هذا النوع من عدم الاختصاص من خلال النظر في العناصر الشخصية والموضوعية والزمنية والمكانية¹.

1. عدم الاختصاص الشخصي

عدم الاختصاص الشخصي يعني أن يتم إصدار القرار الإداري من قبل شخص غير مخول به، والذي يتم تعيينه بموجب القانون أو التنظيم، وغالباً ما يكون غير قادر على القيام بذلك بشكل صحيح ولذلك، يقوم قاضي الإلغاء بمراقبة وجود الاختصاص الشخصي في القرار الإداري الذي يصدره الإدارة، وإذا تبين له وجود عدم اختصاص شخصي، يصدر حكماً بإلغاء القرار وهذا ما تم التأكيد عليه في قرارات مجلس الدولة الجزائري بتاريخ 28 فيفري 2000 حيث تم إلغاء مقرر محافظة الجزائر الكبرى الصادر في 10 جويلية 1995 بسبب عدم اختصاص السلطة الإدارية التي أصدرته².

2. عدم الاختصاص الموضوعي

يكون القرار الإداري مشوب بعدم الاختصاص الموضوعي عندما يتعارض مع القواعد المنصوص عليها في التشريع، وهذا يعني أن السلطة الإدارية تتدخل في مسائل لا تخصها وتتخذ قرارات تتعارض مع اختصاصها، يمكن للقاضي في حالة الإلغاء أن يراقب عدة أمور منها: اعتداء إداري على اختصاص إداري آخر اعتداء سلطة مركزية على اختصاص سلطة محلية، اعتداء رئيس على صلاحيات المرؤوس واعتداء المرؤوس على سلطات الرئيس³.

3. عدم الاختصاص المكاني والزمني

¹ طاهر بوشبة، العزل من الوظيفة العمومية في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 153.

² طعيمة الجرف، رقابة القضاء على أعمال الغدارة العامة، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 243.

³ غربي أحسن، القرار المنعقد، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، 2015-

عندما تصدر جهة إدارية قرارًا يسري خارج نطاق اختصاصها المكاني، فإنها تعتدي بذلك على المكان الترابي والجغرافي لجهة أخرى. يتم توزيع الصلاحيات بين موظفي الدولة وفقًا للقوانين والتنظيمات في النطاق الجغرافي والمكاني للدولة، يحدد المشرع عادة المجال المكاني الذي يجب على الموظف الالتزام به أثناء ممارسة اختصاصاته نظرًا لأن المجال الإقليمي معروف من قبل الإدارة، فإن حالات عدم الاختصاص المكاني نادرة جدًا، ومن النادر جدًا أن يتجاوز الموظف حدود اختصاصاته المكانية¹.

المقصود بعدم الاختصاص الزمني هو عدم مراعاة الموظف للقيود الزمنية أثناء أداء مهامه ويعتبر القرار الإداري مشوبًا بعدم الاختصاص الزمني إذا صدر في وقت لم يكن الموظف مختصًا فيه، أو إذا صدر في وقت غير محدد قانونيًا، وبناءً على ذلك، يمكن لقاضي الإلغاء إلغاء القرار الإداري المعيب بعدم الاختصاص الزمني إذا ثبت أن تم اتخاذه دون الالتزام بالحدود الزمنية المحددة قانونًا².

ثانياً: عدم المشروعية بسبب عيب الشكل والإجراء

عيب الشكل والإجراءات يعتبر الوجه الثاني من أوجه الإلغاء بعد عيب عدم الاختصاص وإذا تواجد هذان العيبان فإنهما يؤديان إلى عدم صحة القرار الإداري، يعني عيب الشكل والإجراءات عدم اتباع الجهات الإدارية للقواعد الشكلية والإجرائية التي وضعتها القوانين واللوائح لإصدار القرارات الإدارية³.

¹ عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الغدارة، المطبعة الجديدة، سوريا، 1975، ص 296.

² بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري دعوى الإلغاء، مرجع سابق، ص 316.

³ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 241.

وعند النظر إلى القضاء الإداري في الجزائر، نجد أنه نادرًا ما يتم التمييز بين مختلف وسائل الإبطال قليلة هي القرارات التي تستند إلى عيوب في الشكل وتشير إليها كونها أمور أساسية، بل يعتمد الإبطال بشكل أساسي على ذكر عيب انتهاك القانون¹.

فيما يتعلق بعيوب عدم المشروعية الخارجية للقرار الإداري المطعون فيه، يمكن القول إن عيب الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات هما الأكثر وضوحًا فعندما يتعلق الأمر بعدم الاختصاص، فإن القاضي لا يواجه صعوبة كبيرة في تحديد ما إذا كان المصدر المختص قد أصدر القرار أم لا، وبالنسبة لعيب الشكل والإجراءات، فإن القاضي يستطيع بسهولة تحديد الأخطاء المتعلقة بالأشكال والإجراءات التي يجب أن تتبع عند إصدار القرار وذلك لأن القانون يحدد بوضوح الجهة المختصة باتخاذ القرار والأشكال والإجراءات التي يجب اتباعها وبناءً على هذه المعطيات يلعب قاضي الإلغاء دورًا مهمًا في تقديره لعيب الاختصاص وعيب الشكل والإجراءات².

الفرع الثاني: الرقابة على عدم المشروعية الداخلية للقرار الإداري

حينما تكون سلطة الإدارة مقيدة لا تتوقف رقابة قاضي الإلغاء على عدم المشروعية الخارجية للقرار الإداري، وإنما ترتد إلى عدم المشروعية الداخلية له نتيجة لوجود عيب إما في محله بمخالفته للقانون.

أولاً: عدم المشروعية بسبب عيب المحل

¹ عدنان عمرو، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص 103.

² بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 250.

إن عيب المحل أو مخالفة القانون يتميز بشدة اتساعه حيث يشمل جميع العيوب الأخرى، وفي الوقت نفسه يظهر ضيقه الشديد، مما يشير إلى أن الهدف هو انتهاك النصوص الصادرة عن البرلمان لذلك، يُعتبر عيب المحل واحداً من أهم أشكال الإلغاء على الإطلاق وأكثرها تطبيقاً عملياً فرقابة القضاء الإداري فيما يتعلق بالاختصاص والشكل والإجراءات هي رقابة خارجية تبعد عن محتوى القرار المطعون فيه. أما رقبته فيما يتعلق بعيب المحل فهي رقابة موضوعية تهدف إلى التحقق من مطابقة محل القرار الإداري لأحكام القانون العام وأن يكون الأثر القانوني الناتج عنه غير قانوني، أي أنه لا يتعارض مع القانون أو غير قابل للتحقيق عملياً أو قانونياً¹.

بحيث يصبح شاملاً للمراكز القانونية التي تترتب عليها آثار قانونية، فإن كل تجاهل لقاعدة عامة ومجردة، بغض النظر عن مصدرها وكل انتهاك لمركز قانوني مشروع يُعدّ مخالفة للقانون، ويترتب عليها الحكم بإلغاء القرار، والمقصود بعيب مخالفة القانون بالمعنى الواسع هو انتهاك أي قاعدة قانونية ملزمة لمن أصدر القرار وتشمل القواعد الملزمة الدستور والقانون الصادر عن السلطة التشريعية، واللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية وكذلك التعليمات والمنشورات².

أ. المخالفة المباشرة للقانون

تتجسد رقابة قاضي الإلغاء على عيب المحل في القرار الإداري كواحدة من الجوانب التي يتم فحصه للتأكد من مدى انتهاك الإدارة وعدم تقيدتها ومخالفتها المباشرة للقانون بمعناه الشامل، ومن بين التطبيقات العملية لهذا المبدأ، قضى مجلس الدولة الجزائري في القرار

¹ أبو بكر أحمد عثمان النعيمي، حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2013، ص 125.

² حسين طاهري، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، دار الخلدونية، الجزائر، 2005، ص 96.

المؤرخ 07 مايو 2001 بأن إلغاء رخصة البناء بالطريقة التي لجأت إليها البلدية يعد مخالفة للقانون، ويعتبر تجاوزاً وتعسفاً في استخدام سلطتها، وبالتالي فإن إلغاء الرخصة يتسبب في إلحاق ضرر كبير بالمستأنف، نظراً لتوقفه عن البناء لفترة طويلة وبناءً على ذلك يطلب المستأنف تعويضاً عن الضرر الذي لحق به ويجب الاستجابة لطلبه وإلغاء القرار المستأنف وإبطال قرار إلغاء رخصة البناء ومنح المستأنف تعويضاً مناسباً¹.

ب. المخالفة الغير مباشرة للقانون

عيب المحل في القرار الإداري لا يقتصر فقط على المخالفة المباشرة للقانون، بل قد يظهر أيضاً في حالات المخالفة غير المباشرة على سبيل المثال، إذا ارتكبت الإدارة أخطاء في تفسير أو تطبيق القوانين، أو تجاهلت بعض المبادئ القانونية مثل مبدأ الحقوق المكتسبة ومبدأ حجية الشيء المقضي به يمكن أن يكون الخطأ في تفسير القانون غير مقصود من قبل الإدارة نتيجة لغموض النصوص وعدم وضوحها، مما يجعلها قابلة للتفسير بطرق مختلفة، وقد يكون الخطأ مقصوداً عندما يكون النص القانوني واضحاً ولا يتسع لأي تفسير خاطئ، ولكن يقوم رجل الإدارة بتفسيره بشكل خاطئ في هذه الحالة يمتزج عيب المحل بعيب النية².

تعتبر حالات المخالفة المباشرة للقانون سهلة في مجال رقابة قاضي الإلغاء يكفي معرفة النص القانوني المطبق وقت اتخاذ القرار للتحقق ما إذا كان القرار مخالفاً للقانون أم لا ومع ذلك هناك حالات تتطلب تفسيراً أو تطبيقاً سيئاً للنص القانوني، وهذه الحالات لا يمكن التحقق منها بسهولة يحدث ذلك عندما تخطئ الإدارة في فهم القاعدة القانونية أو تطبيقها بالإضافة إلى ذلك، يعد عدم مراعاة الإدارة للمبادئ العامة للقانون مخالفة للقانون فهي تشمل

¹ صليلع سعد، الإنحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري في النشاط الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2004-2005، ص 48.

² سمير دادو، الإنحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، 2012-2013، ص 24.

مبادئ مثل عدم رجعية القرارات الإدارية وحجية الشيء المقضي به وضمان الحقوق المكتسبة. هذه المبادئ تعتبر مصادراً للقانون الإداري إلى جانب النصوص القانونية¹.

ثانياً: عدم المشروعية المتعلقة بعيب السبب

إذا حدد القانون أسباباً معينة لاتخاذ الإدارة قراراتها فإن إرادتها تكون مقيدة ويجب عليها إصدار القرار عندما تكون تلك الأسباب موجودة، وإلا سيصاب قرارها بعيب السبب، وهذا العيب يؤثر على العناصر القانونية والواقعية التي يستند إليها القرار، سواء كان ذلك بخصوص وجودها أو سلامتها².

أ. إنعدام الوجود المادي والقانوني للوقائع

يقوم قاضي الإلغاء بمراقبة القرار الإداري ويبحث عن وجود الوقائع المادية والقانونية التي تم بناء القرار عليها والتي يتم الاعتراض عليها إذا تبين أن هذه الوقائع غير موجودة يتم إلغاء القرار بسبب وجود عيب في السبب، مثل عدم وجود الوقائع المادية والقانونية، ومن أمثلة تطبيق هذه الحالة في القضاء الإداري الجزائري قضى مجلس الدولة في القرار المؤرخ في 16 مارس 2004 بأن المستأنف استفاد من إجازة مرضية لمدة سبعة أيام ابتداءً من هذا التاريخ. وبناءً على ما سبق ذكره، فإن يوم 04 نوفمبر 1995 كان المستأنف في إجازة مرضية، وبالتالي فإن غيابه مبرر وبالتالي يعتبر القرار الذي اتخذه المستأنف غير مبرر وأن السبب الذي استند إليه غير صحيح لذا يجب إلغاء القرار والاعتراف بأن قضاة الموضوع أخطأوا في تقدير الوقائع، وبالتالي يجب إلغاء القرار الذي يتضمن عزل المستأنف وإعادةه إلى منصبه الوظيفي أو منصب مماثل³.

ب. الخطأ في تطبيق التكييف القانوني للوقائع

¹ أمزيان كريمة، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010-2011، ص 115.

² سمير دادو، الإنحراف في استعمال السلطة في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 25.

³ أمزيان كريمة، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه، مرجع سابق، ص 116.

إذا لم تكن الأسباب المحددة من قبل المشرع موجودة، فإن القرار الإداري يصبح غير مشروع يُعرف هذا بانعدام الأسباب القانونية وفي بعض الأحيان يكون القرار الإداري غير مشروع بسبب عدم وجود الأسباب التي تدعيها الإدارة لتبرير قرارها، أو بسبب أخطاء في التكييف القانوني للوقائع إذا تم إثبات عدم مشروعية القرار الإداري أمام قاضي الإلغاء بسبب وجود عيب في السبب في إطار سلطة الإدارة المقيدة، فإنه يقضي بإلغاء القرار¹.

إذا أسندت الإدارة قرارها إلى وقائع لا تؤدي إلى إصداره من الناحية القانونية، فإنها ترتكب خطأ في التكييف القانوني للوقائع على سبيل المثال، إذا قام موظف عام بتعيين شخص ما واعتبرت الإدارة هذا التعيين خطأ من الدرجة الرابعة².

¹ أبو بكر أحمد عثمان النعيمي، حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2013، ص 125.

² أمزيان كريمة، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه، مرجع سابق، ص 117.

خاتمة

خاتمة

خاتمة:

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

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

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

حيث وكإستنتاج لما سبق دراسته للموضوع يتضح مايلي:

1. أن الرئيس الإداري في مجال ممارسة سلطته على شخص المرؤوس هو ملزم بإتباع القواعد والإجراءات المحددة قانونا، فسلطته هنا مقيدة بمبدأ المشروعية وإحترام تطبيق القانون حيث تتسع وتضيق حسب تدخل المشرع.
2. أما سلطات الرئيس الإداري الممارسة على أعمال المرؤوس هي سلطة تقديرية يمارسها وفق مبدأ الملائمة تحكمها فكرة الصالح العام، ومبدأ سير المرفق العام بإنتظام وإضطراب وهي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري إلا في حدود إساءة إستعمال السلطة.
3. رغم خطورة السلطات الممارسة على شخص المرؤوس والمؤثرة على مركزه القانوني إلا أن المشرع لم ينظمها بالقدر الذي كفل حقوق المرؤوس وتعزز ضماناته.

خاتمة

4. غموض موقف التشريع والقضاء الجزائي في مسألة مدى إلزامية واجب طاعة المرؤوس للأوامر الرئاسية الغير مشروعة وغياب السابقات القضائية حول المسألة وإعتماده على الأحكام والتشريعات المقارنة.

ومن أجل زيادة فعالية السلطة الرئاسية داخل التنظيمات الإدارية وإيجاد الحلول المناسبة فإننا نقترح التوصيات التالية:

1. تحديد صلاحيات الرؤساء الإداريين وتنظيمها بالقدر الذي يحمي ويكفل ضمانات المرؤوسين.

2. إشراك المرؤوسين في عملية إتخاذ القرار والجلوس على طاولات الحوار من أجل المناقشة وإبداء الرأي حول العمل الإداري الأمر الذي يخلق الثقة بين الرئيس والمرؤوس وبالتالي إطاعة الأوامر والتعليمات الرئاسية مما يجنب الوقوع في غموض الذي من شأنه إعاقة عملية التنسيق الإداري.

3. ضرورة تدريب وتكوين الرؤساء الإداريين على أساليب جديدة في التسيير الإداري.

4. ضرورة أخذ المشرع موقف صريح بخصوص مدى إلزام المرؤوس بواجب طاعة الأوامر الرئاسية الغير مشروعة.

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: النصوص القانونية

1. القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 جوان 2011 المتعلق بقانون البلدية، الجريدة الرسمية عدد 37، الصادرة في 03 جويلية 2011.
2. القانون رقم 22-22 المؤرخ في 18 ديسمبر 2022 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 85، الصادرة في 19 ديسمبر 2022.

الأوامر:

1. الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 02 يونيو 1966 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46، الصادرة في 08 يونيو 1966 المعدل والمتمم بالأمر رقم 06-03، والمعدل بالقانون رقم 22-22.
2. الأمر 05-01 المؤرخ في 27 فيفري 2005 المعدل والمتمم للأمر 70-86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970 المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، ج.ر.ع 115، الصادرة في 18 ديسمبر 1970.
3. الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتعلق بقانون الوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادرة في 16 جويلية 2006، المعدل والمتمم بالقانون رقم 22-22 المؤرخ في 18 ديسمبر 2022.

المراسيم الرئاسية

1. المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج.ر.ع 76، الصادرة في 31 أكتوبر 1999.

ثانيا: الكتب

1. أبو بكر أحمد عثمان النعيمي، حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2013.
2. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
3. بعلي محمد الصغير، دروس في المؤسسات الإدارية، نظري التنظيم الإداري، الإدارة العامة الجزائرية، ط1، منشورات جامعة عنابة، الجزائر، دون سنة نشر،
4. بوحميده عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري تنظيم عمل وإختصاص، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013،
5. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، ط1، بدون دار نشر ، القاهرة، 1986
6. حسن فريجة، شرح القانون الإداري دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجائر، 2009،
7. حسين طاهري، شرح وجيز للإجراءات المتبعة في المواد الإدارية، دار الخلدونية، الجزائر، 2005،
8. رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية، دار النجاح للكتاب، 2012، الجزائر
9. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية الدعاوى وطرق الطعن، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013،.
10. رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007
11. سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية، بدون طبعة، منشأة المعارف للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 1986

قائمة المصادر والمراجع

12. سعيد بوشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ط7، ديوان المطبوعات الجامعية، 2005،
13. سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر
14. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ط02، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013،
15. سليمان الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، الإسكندرية، مصر، 1976
16. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، ط1، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، مصر، 1995،
17. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1985
18. سيد محمد الهواري، الإدارة العامة، المبادئ والنظريات، ط1، مطبعة الإنصاف للنشر و التوزيع، بيروت، 1964،
19. طعيمة الجرف، القانون الإداري، ط1، مكتبة القاهرة الحديثة للنشر والتوزيع، القاهرة، 1973
20. عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، ط1، منشأة المعارف للنشر والتوزيع، 2006،
21. عبد الغني بسيوني، القانون الإداري، ط1، منشأة المعارف للنشر والتوزيع، الإسكندرية، دون سنة نشر
22. عبد الكريم درويش، أصول الإدارة العامة، المكتبة الأنجلو المصرية، 1974
23. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الغدارة، المطبعة الجديدة، سوريا، 1975

قائمة المصادر والمراجع

24. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري، ج1، ط1، منشورات جامعة حلب، سوريا، 1987.
25. عدنان عمرو، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004.
26. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، ط1، المرافق العامة دراسة مقارنة، منشأة المعارف للنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2004.
27. عمار بوحوش، نظريات الإدارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، ط1، بيروت، دار الغرب الإسلامي، 2006.
28. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، ط1، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
29. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
30. عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الجزائر، الطبعة 01، دار جسر للنشر، 2012.
31. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، ط1، المؤسسة الوطنية للكتاب للنشر والتوزيع، الجزائر، 1984.
32. قصير مزياني، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
33. لحسين بن شيخ آت ملويا، دروس في المنازعات الإدارية وسائل المشروعية، الطبعة الثانية، دار هومة، الجزائر، 2006.
34. لعللي محمد الصغير، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، دار العلوم، الجزائر، 2007.
35. مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، بدون سنة نشر.

قائمة المصادر والمراجع

36. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع،
عنابة، 2004
37. محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري،
ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1984،
38. محمد أنس، نظام الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة
العربية، القاهرة، 1973،
39. محمد عبد اللطيف، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني لدعوى الإلغاء، دار
النهضة العربية، مصر، 2002
40. محمد علي خلالية، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة
والتوزيع، عمان، الأردن، 2015،
41. محمود حافظ، القرارات الإدارية، ط1، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1975
42. مصطفى أبو زيد فهمي، قضاء الإلغاء، شروط القبول، أوجه الإلغاء، دار المطبوعات
الجامعية، 2001،
43. مصطفى أو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، ط1، دار الجامعة الجديدة
للنشر والتوزيع، مصر، 2005
44. نسرین شرفی، القانون الإداري، النشاط الإداري، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الدار
البيضاء، دون سنة نشر
45. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار
العلمية الدولية للنشر والتوزيع، الأردن، 2002
46. الهاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب
الأجنبية، دار هومة، الجزائر، 2012
47. هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب
الأجنبية، دار هومة، 2010

رابعاً: الرسائل والمذكرات

دكتوراه:

1. بوادي مصطفى، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2013-2014
2. خميس المعيد، القيادة الإدارية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1981
3. سليمان منير، تأثير السلطة التأديبية على الضمانات الإدارية للموظف العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2020-2021
4. غربي أحسن، القرار المنعقد، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، 2015-2016
5. قوسم الحاج غوثي، مبدأ التناسب بين الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011-2012

ماجستير:

1. أحمد سنة، حقوق الموظف العمومي في التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2005-2006
2. أمزيان كريمة، دور القاضي الإداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2010-2011
3. بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، 2008-2009
4. الحميد بن علي، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2010-2011
5. السعيد قارة، نظام الترقية في المؤسسات الإدارية العمومية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1993

قائمة المصادر والمراجع

6. سمير دادو، الإنحراف في إستعمال السلطة في القرارات الإدارية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، 2012-2013
 7. صليلع سعد، الإنحراف بالسلطة كوجه لإلغاء القرار الإداري في النشاط الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2004-2005
- ماستر:

1. تو عبد الله الواحد، السلطة الرئاسية في إطار النظام المركزي، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، ملحقة الجامعية مغنية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016،
2. تو عبد الواحد، السلطة الرئاسية في إطار النظام الإداري المركزي، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2015-2016،
3. راجحي سهام، فكرة السلطة الرئاسية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2015
4. سي السيد العابدي سامية، مسؤولية الموظف تأديبيا عن أخطائه الوظيفية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2015-2016،
5. لعامرة عامر حمزة، التنظيم الإداري بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2015-2016،
6. لعامرة عامر حمزة، التنظيم الإداري بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2015-2016

خامسا: المقالات والمجلات

1. ابرادشة فريد، نظرية التنظيم الإداري في الجزائر: مبدأ السلطة الرئاسية بين النص والممارسة، مجلة الدراعات والبحوث القانونية، المجلد 04، العدد02، جامعة المسيلة، 2020
2. إبرادشة فريد، نظرية التنظيم الإداري في الجزائر، مبدأ السلطة الرئاسية بين النص والممارسة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، المجلد 04، العدد02، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة المسيلة، 2020،
3. خطاب عبد النور، مسؤولية الموظف العام امام تنفيذ الأوامر الرئاسية، مجلة ضياء للدراسات القانونية، المجلد 01، العدد01، المركز الجامعي نور البشير، البيض، 2019
4. طاهر بوشبة، العزل من الوظيفة العمومية في القانون الجزائري، مجلة آفاق علمية، المجلد 13، العدد 01، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2021
5. عوماري فاطمة الزهراء، الإنتداب في تشريع الوظيفة العمومية، مجلة المفكر للدراسات القانونية والسياسية، المجلد 04، العدد01، جامعة أدرار، 2021،
6. مرابط خديجة، تسريح الموظف العام في ضوء الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، المجلد1، العدد08، المركز الجامعي نور البشير، البيض، 2017

المحاضرات

1. بن عائشة نبيلة، الوجيز في الوظيفة العمومية، مطبوعة لطلبة السنة الثالثة ليسانس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، 2020-2021

1. Jean Mmarie Auby, Robert Ducis Ader : droit administratif, Paris, Dalloz, 3eme, édition, 1973.
2. Marcel Waline : Précis de droit administratif, paris, édition Montchrestien, 1970.
3. Vincent (François). Le pouvoir de décision unilatéral des autorités administratives, th, paris, 1966
4. Wiener : recherche sur le pouvoir réglementaire des ministres, paris, 1976.

فهرس الموضوعات

.....	شكر وعرفان
.....	إهداء
.....	قائمة المختصرات
ب	مقدمة:
ب	الفصل الأول
ب	التأصيل المفاهيمي للسلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري
7.....	تمهيد
8.....	المبحث الأول: ماهية السلطة الرئاسية في الفقه والقانون الإداري
8.....	المطلب الأول: مفهوم السلطة الرئاسية وأساسها القانوني
8.....	الفرع الأول: تعريف السلطة الرئاسية
12.....	الفرع الثاني: الأساس القانوني للسلطة الرئاسية
16.....	المطلب الثاني: المفاهيم المشابهة للسلطة الرئاسية
16.....	الفرع الأول: التمييز بين السلطة الرئاسية والقيادة الإدارية
18.....	الفرع الثاني: التمييز بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية
20.....	المطلب الثالث: خصائص وأطراف السلطة الرئاسية
20.....	الفرع الأول: خصائص السلطة الرئاسية
23.....	الفرع الثاني: أطراف السلطة الرئاسية
28.....	المبحث الثاني: نشأة السلطة الرئاسية في الفقه والقانون الإداري
28.....	المطلب الأول: التطور التاريخي للسلطة الرئاسية
30.....	المطلب الثاني: مظاهر السلطة الرئاسية

فهرس الموضوعات

الفرع الأول: سلطة الرئيس على شخص المرؤوس	30
الفرع الثاني: سلطة الرئيس على أعمال المرؤوسين	32
المطلب الثالث: مبادئ السلطة الرئاسية	34
الفرع الأول: مبدأ وحدة الرئاسة والأمر	34
الفرع الثاني: مبدأ التسلسل الرئاسي في القيادة	34
الفرع الثالث: مبدأ التدرج في السلطات وتحديد المسؤوليات	35
الفرع الرابع: مبدأ تلازم وتناسب السلطة والمسؤولية	36
الفصل الثاني	2
واقع السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري	2
تمهيد:	3
المبحث الأول: صلاحيات الرئيس في ظل ممارسة السلطة الرئاسية	4
المطلب الأول: سلطات الرئيس على شخص المرؤوس	42
الفرع الأول: سلطة التعيين	42
الفرع الثاني: سلطة الترقية	49
المطلب الثاني: سلطات الرئيس على أعمال المرؤوس	52
الفرع الأول: ماهية سلطة الإشراف والتوجيه	52
الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية ومدى إلتزام المرؤوس بها	56
المطلب الثالث: ضمانات الموظف تجاه سلطات الموظف	61
الفرع الأول: إخطار الموظف بما هو منسوب إليه من مخالفات	61
الفرع الثاني: حق الدفاع والإستعانة بمحام	62
الفرع الثالث: التظلم الإداري والطعن القضائي	63

فهرس الموضوعات

المبحث الثاني: الرقابة القانونية والقضائية على ممارسة لسلطة الرئاسية في الجزائر .	64
المطلب الأول: حدود صلاحيات الرئيس في ظل القانون الإداري الجزائري.....	65
الفرع الأول: حدود الرقابة المستمدة من طبيعة إختصاص المرؤوس.....	65
الفرع الثاني: حدود الرقابة المستمدة من طبيعة الوظائف.....	69
المطلب الثاني: موقف المشرع من إشكالية الأوامر غير المشروعة للرئيس.....	71
المطلب الثالث: دعوى إلغاء قرارات الرئيس أمام القضاء الإداري الجزائري.....	73
الفرع الأول: الرقابة على عدم المشروعية الخارجية للقرار الإداري.....	73
الفرع الثاني: الرقابة على عدم المشروعية الداخلية للقرار الإداري.....	77
خاتمة:.....	84
قائمة المصادر والمراجع.....	87
فهرس الموضوعات.....	96

ملخص

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

الكلمات المفتاحية: السلطة الرئاسية، الرئيس، المروؤوس، الرئيس الإداري.

Abstract :

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

Key words : Presidential authority, superior, subordinate,
administrative head.