

مذكرة ماستر

ميدان : الحقوق والعلوم السياسية

فرع: الحقوق

تخصص: قانون إداري

رقم :

إعداد الطالب:

شنية بدرالدين

يوم :

دور السلطة الرئاسية في ترقية أداء الموظف

العمومي

لجنة المناقشة:

رئيسا	بسكرة	أستاذ محاضر (أ)	مانع سلمى
مشرفا	بسكرة	أستاذ مساعد (أ)	فار جميلة
ممتحنا	بسكرة	أستاذ مساعد (ب)	قاضي نور الهدى

شكر و عرفان

"من لم يشكر الناس لم يشكر الله " حديث شريف.

أشكر الله عز وجل شكرا كبيرا وحمدا كثيرا على نعمة العلم التي وهبنا إياها
فبفضل الله استطعت إتمام هذا العمل المتواضع وتحقيق أمنيته التي لطالما
لاحقتني منذ أن وطئت أقدامي الجامعة و المتمثلة في هذه المذكرة
المتواضعة والتي من خلالها يطيب لي أن أتقدم بالشكر الجزيل والتقدير
إلى كل أساتذة كلية الحقوق و العلوم السياسية بجامعة محمد خيضر
بسكرة عبر مختلف مراحل الدراسة و بدون أن أنسى الأستاذة التي
أعطتني فرصة إنجاز هذا الموضوع ومنحي الوقت الكافي لإيجاد معلومات
قيمة لتكون ذات معنى للأجيال الصاعدة وكذلك توجيهاتها كمشرف على
مذكرتي ألا وهي الأستاذة المحترمة الدكتورة **فار جميلة** .

والله ولي التوفيق

إهداء

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على خاتم الأنبياء والمرسلين أهدي
هذا العمل المتواضع إلى من ربنتي و أنارت دربي وأعاننتي بالصلوات
والدعوات، إلى أغلى إنسان في هذا الوجود أمي الحبيبة.
إلى من عمل بكد في سبيلي وعلمني معنى الكفاح وأوصلني إلى ما أنا
عليه أبي العزيز.

وإلى من شاركوني ظلمة الرحم و نورا الحياة إخوتي الأعزاء .
والي كل أصدقاء الذين عرفتهم وأحببتهم .
والي كل من حضر في القلب وغاب عن اللسان .

وإيكم جميعا أهدي هذا.

مقدمة

عند دراسة الأسلوب الإداري المركزي باعتباره عنصرا أساسيا من عناصر التنظيم الإداري فان الفقه الإداري يعتني في الكثير من الأحيان بدراسة السلطة الرئاسية ومناقشة أثرها على الاختصاص في القانون الإداري ومقارنتها بفكرة الوصاية الإدارية.

والجدير بالذكر ان الادارة تفترض في توزيع المهام بين الإداريين وجود سلطة رئاسية في كل درجات التنظيم الإداري، حيث تقوم المؤسسة العمومية بالسعي دوما لتحقيق الكفاءة والفاعلية الإدارية من أجل تحقيق الأهداف المرجوة والتي تتركز بالأساس على الموظف العمومي، لذلك يسعى كل رئيس مؤسسة معينة إلى إتباع أساليب حديثة في التسيير و متابعة أداء الموظف من خلال عدة اساليب مختلفة، ومما لا شك فيه أن الحوافز الأساسية تقوم على أساس إدراك احتياجات الموظف، لما تحققه هذه المزايا المادية من مكانة أسمى تؤثر على حياته وتتعكس على أداءه داخل المؤسسة، فهذا الاسلوب يحقق فكرة الطموح الوظيفي للعامل ويضمن له التقدم في حياته الوظيفية والمدنية، كما تعتبر السلطة الرئاسية وسيلة من وسائل التحكم والتوجيه للموظف إلى الارتقاء بمستوى الأداء الوظيفي والذي بدوره ينعكس على كفاءة وفعالية المؤسسة من خلال قيام السلطة الرئاسية بعملها، فتعتبر عنصر هاما كونها رابطة تبعية وخضوع المرؤوس للرئيس بهدف ضبط العمل الإداري و تمارس وفقا لشروط وضوابط قانونية تحقيقا للمصلحة العامة هذا من جهة ومن جهة ثانية فان فمسؤولية الرئيس الإداري تتطلب مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات يخولها له القانون و يلتزم بها الموظف تتسع وتضيق لتحقيق الأداء الجيد و الرشيد للوظيفة العمومية وهذا ما سوف يتم توضيحه من خلال هاته الدراسة.

أهمية الدراسة:

▪ الوقوف على اهم الجوانب القانونية والإجرائية التي تتحكم في العلاقة القائمة بين الرئيس والمرؤوس في المؤسسة العمومية.

▪ ابراز أهمية السلطة الرئاسية ودورها بالدفع الى تحسين الأداء الوظيفي في المؤسسة العمومية.

▪ تحديد الواجبات الوظيفية للرئيس والمرؤوس على حد سواء لتحقيق الانسجام والتكامل والتقدم في الأداء الوظيفي داخل المؤسسة العمومية.

إشكالية الدراسة:

- مدى نجاح السلطة الرئاسية في ترقية الاداء الوظيفي في المؤسسات العمومية الجزائرية؟

أهداف الدراسة :

تهدف هذه الدراسة إلى الكشف عن صلاحيات واختصاصات السلطة الرئاسية حسب التنظيم الإداري الجزائري والكيفية التي عالج بها المشرع مختلف الإشكالات القانونية التي تضبط الصلاحيات المختلفة والتي تدخل ضمن نطاق السلطة الرئاسية، وتبيان دورها في تحسين الأداء الوظيفي للموظف العمومي والوصول الى تحديد الشروط العامة التي ينبغي على الادارة اتباعها بهدف الدفع الى تحسين اداء الموظف العمومي.

كما نهدف من خلال هذه الدراسة لإثراء المكتبة العلمية.

المنهجية المتبعة في الدراسة:

ترتكز هاته الدراسة على المنهجين المنهج الوصفي والمنهج المقارن:

✓ **المنهج الوصفي:** حيث يشمل ماهية السلطة الرئاسية ومفهوم الموظف العمومي.

✓ **المنهج المقارن:** حيث تم المقارنة الضمنية بين الأسلوب المعمول به في تحسين الأداء الوظيفي وما هو موجود في الجزائر.

أسباب اختيار الموضوع:

▪ **الأسباب الذاتية:** حيث تعود إلى ميولي للبحث في ميدان الوظيفة العمومي للسعي إلى

التعرف على مختلف أساليب التسيير وعلاقة السلطة الرئاسية بالموظف العمومي ودورها في تحسين أدائه.

▪ **الأسباب الموضوعية:** والتي تتمثل في متطلبات الموضوع في ظل التحولات العميقة

لميدان التنظيم الإداري وما يحصل من تجديد في ميدان التشريع تماشياً والتعاملات الحديثة التي أفرزتها العولمة.

صعوبات الدراسة:

شمولية واتساع موضوع نطاق الدراسة مما أدى إلى صعوبة ضبط البحث وتعميم النتائج

البحثية، الأمر الذي استدعى منا التطرق للجوانب البارزة والمهمة في الموضوع، بالإضافة إلى

صعوبة الحصول على المراجع المتخصصة في ظل الجائحة العالمية التي تمر بها البلاد وباء

كورونا مما أدى إلى توقف وسائل النقل، وغلق المكتبات والفضاءات العلمية أمام الجمهور.

الدراسات السابقة :

❖ علي عبد الله اثر البيئة على اداء المؤسسات العمومية الاقتصادية- حالة الجزائر- اطروحة دكتوراه كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير جامعة الجزائر 2001 وتناولت هذه الدراسة الجوانب الادارية المتعلقة بشروط تحسين الاداء في شقيه الاجرائي والعملي وسبل الرفع من كفاءة المؤسسة في الجزائر.

❖ فارسي محمد حليم، تقييم أداء الموظف وأثره على أداء المنظمة ، بيروت، دار الجبل للنشر، 2014، وتناولت هذه الدراسة تحديد الشروط العامة التي ينبغي على الإدارة إتباعها بغية الدفع بتحسين أداء الموظف وتأثير ذلك على المنظمة.

❖ جمال علاوي، السلطة الرئاسية الصلاحيات والفعالية، الجزائر، دار هومه، 2018، حيث عالجت الدراسة السلطة الرئاسية كفكرة تنظيمية مع ابراز نطاقها وحدودها ومدى فعاليتها.

❖ مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، دون تاريخ النشر، حيث تطرق الى مفهوم السلطة الرئاسية ومدى التزام الموظف بالأوامر المشروعة وغير المشروعة.

- إن هذه الدراسات السابقة وان تقاطعت مع موضوعنا الا انها في مجملها تختلف عنه في طريقة وكيفية طرح الموضوع والهدف الذي يصبو اليه كل باحث.

خطة الدراسة:

ولمعالجة هذا الموضوع ارتأيت تقسيمه الى فصلين الفصل الأول موسوم بماهية السلطة الرئاسية ،حيث تطرقنا فيه إلى توضيح مختلف مصطلحات ومفاهيم الموضوع، أما الفصل الثاني المعنون بحدود ممارسة السلطة الرئاسية على الموظف العمومي، حيث حاولنا فيه

مقدمة

التطرق والوقوف على صلاحيات و حدود ممارسة السلطة الرئاسية ودورها في تحسين الأداء
الوظيفي للموظف العمومي.

الفصل الأول

ماهية السلطة الرئاسية

تعد السلطة الرئاسية نقطة هامة حيث يمتد أثرها إلى مجالات عديدة مما جعل الفقه الإداري يعنى بها ويتعرض إليها ، وكذلك عند دراسة الأسلوب الإداري المركزي باعتباره عنصرا أساسيا من عناصرها، أو عند دراسة واجب والتزام الطاعة والخضوع من قبل الموظفين أو عند مناقشة أثرها على الاختصاص في القانون الإداري، أو عند مقارنتها بفكرة الوصاية الإدارية.

حيث تنطلق اية دراسة من قاعدة تبنى على اساسها المفاهيم كمرجعية استدلال ترافق الباحث في جميع مراحل بحثه، فيحدد الخطوط العريضة لموضوعه مع تحديد المفاهيم وضبطها، ففي هذا الفصل نتطرق الى مفهوم السلطة الرئاسية في المبحث الأول وتبيان خصائصها ومبادئها و أطرافها وفي المبحث الثاني نتطرق الى تحديد مفهوم الأداء الوظيفي بالنسبة للموظف العمومي وهذا على النحو الاتي:

المبحث الأول: مفهوم السلطة الرئاسية.

لاشك أن الإدارة قديمة قدم المجتمع المنظم ، بل هي أساس ذلك التنظيم، فإذا انعدمت زالت عن المجتمع صفة التنظيم. فالإدارة تفترض توزيع المهام بين الإداريين ووجود سلطة رئاسية في كل درجات التنظيم الإداري، ولحسن سير اداء المؤسسات العمومية لوظائفها وضمان مقدرتها على توفير الخدمات واشباع الحاجات العامة عليها ان تكون على مستوى معين من التنظيم وتعتمد قواعد واجراءات واساليب تكفل السير الحسن لهذه الادارات وتحقيق نجاعة ادائها للوظائف المنوطة بها للوصول الى الاهداف المسطرة ، حيث يأخذ التنظيم الاداري للأجهزة الادارية شكلا تدرجيا سلميا يضمن تناسق وحدات الادارة وسلامة عملية الاتصال بين الموظفين داخل التنظيم كما يسهل عملية تلقي المعلومات وفعالية القيام بأعمال الوظيفة الادارية ،ويتم ضبط ذلك بواسطة تأطير العلاقات التي تنشأ داخل التنظيم الاداري خاصة فيما يتعلق بتحديد الصلاحيات والاختصاصات من خلال التجسيد الفعلي والقانوني للفكرة القانونية والتنظيمية المتمثلة في السلطة الرئاسية بكل ما تتضمنه من مظاهر واسس تبرر هذه الفكرة كأحد اهم عناصر التنظيم الاداري المركزي ،وحتى داخل الاجهزة الادارية المشكلة للتنظيم الاداري اللامركزي بحيث يتم تنظيم الوحدات الادارية في شكل سلم اداري تدرج فيه الوظائف والمسؤوليات ويكون فيه لكل موظف مرؤوس رئيس اداري يعلوه يتلقى منه التعليمات والاورامر المرتبطة بسير المرفق العام بغية التكفل بحسن سيرها بانتظام واطراد وضمان اداء افضل للوظيفة الادارية وبذلك النهوض بالخدمة العمومية وتطويرها لإشباع حاجيات الجمهور، وهو ما يفرض علينا معرفة مفهوم هذه السلطة.

إن معرفة مفهوم السلطة الرئاسية يستوجب علينا تعريفها في المطلب الأول وبيان خصائصها وفي المطلب الثاني معرفة مبادئها بالإضافة الى اطرافها في المطلب الثالث.

المطلب الأول: تعريف السلطة الرئاسية.

تعود فكرة السلطة الرئاسية الى النظام العسكري في فرنسا قديما حيث تميزت هذه الاخيرة بالصرامة والانضباط عن غيرها من التنظيمات فهي تتشكل من مجموعة من الطبقات تعلو بعضها بعضا وترتبط كل طبقة بالتي تعلوها برابطة السلطة الرئاسية حيث قوة الامر والنهي والتوجيه والاشراف الملزمة تنازليا

وواجبة الطاعة و التنفيذ تصاعديا واول من تبنى نظام السلطة الرئاسية في ميدان الادارة العامة وتطبيقها في الوظيفة الادارية هم الفرنسيون.

الفرع الأول: التعريف الفقهي.

لقد بذل الفقه الاداري جهودا معتبرة لإعطاء مفهوم محدد للسلطة الرئاسية .حيث حاول بعض فقهاء القانون الاداري اعطاء تعاريف لها ومن بين هذه التعاريف نذكر:

الفقيه تيسي Tessier حيث عرف السلطة الرئاسية على انها السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسيا، والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر لهم والغاء وتعديل أعمالهم فضلا عن الحلول محلهم في العمل أحيانا، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة.(1)

في حين عرفها الأستاذ دولوبادير Do Laubader بأنها السلطة التي يمكن للرئيس الإداري بمقتضاها أن يلغي كلياً أو جزئياً أو يعدل بعض الأعمال القانونية الصادرة لتابعيه المباشرين(2)

وذهب مارسيل فالين إلى أن الموظف العام وخاصة أثناء ممارسة لمهام خدمات وظائفه ،وعندما يكون داخل تدرج إداري معين يمكن أن يتلقى من قبل رؤسائه أوامر يقع عليه واجب طاعتها وتنفيذها، وسلطة إعطاء الأوامر والنواهي هذه، هي التي تمنح للرئيس الإداري وتدعى بالسلطة الرئاسية، وهي تتضمن أيضا سلطة سحب وإلغاء وتعديل أعمال المرؤوس وهذه السلطة ليست لأسس وأسباب قانونية فقط ولكنها لأسس واعتبارات مجرد ملائمة أيضا(3)

أما جان ماري أوبي، وروبرت أدار ذهب إلى أنه، في ظل مفهوم فكرة السلطة الرئاسية يخضع الموظفون لسلطة الرؤساء الذين يستلزم طاعتهم طاعة مطلقة من قبل المرؤوسين. وهؤلاء الرؤساء هم الذين يواجهون ويقودون الموظفين أثناء ممارستهم لخدماتهم الوظيفية الإدارية، ويتخذون القرارات

¹ عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرافق العامة، دراسة مقارنة، الإسكندرية، منشأة المعارف، 2002، ص 77.

² نفس المرجع، ص 79.

³ . Marcel Waline, Précis de droit administratif, Paris ,édition Monthrestien , 1970 , P 59

المتعلقة بأوضاعهم ومراكزهم المهنية. وهم يملكون في هذا المجال، سلطة تقديرية واسعة جدا. والموظفون

لا يشاركون بأية صورة في سلطة تسييرهم وتوجيههم هذه، ولا يملكون إلا إمكانية مواجهة الأعمال والإجراءات غير شرعية التي تمارس في مواجهتهم من قبل رؤسائهم الإداريين، وذلك بواسطة الطعون الإدارية والقضائية ضد هذه الإجراءات غير المشروعة.⁽¹⁾

تعريف الدكتور طعيمه الجرف الذي ذهب إلى انها سلطة رئاسية تمارسها الوحدات الإدارية العليا صعودا حتى نصل في النظام البرلماني إلى الوزير وهو مسؤول قضائيا وسياسيا أمام البرلمان بسبب مبدأ الفصل بين السلطات، لأنه مسؤول قضائيا عن أعمال الوظيفة التنفيذية.⁽²⁾

في حين ذهب الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي على انها تعني أن يوضع جميع موظفي الإدارة المركزية في كل وزارة أينما وجدوا بالعاصمة أو الأقاليم في درج 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 فهو، رئيس لمن يدنوه، ومرؤوس لمن يعلوه، وخاضع للسلطة الرئاسية لرؤسائه ويملك هذه السلطة بالنسبة لمرؤوسيه.⁽³⁾

ويوضح الدكتور نايف كنعان ان السلطة الرئاسية عنصر من عناصر المركزية الإدارية و مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس إداري في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء مرتبطين به برابطة التبعية والخضوع وقد تتعدد وحدات الجهاز الإداري المركزي في العاصمة وتنتشر في الأقاليم ومع ذلك تبقى دائما في إطار جهاز واحد طالما أن هذه الوحدات تتدرج في شكل هرمي، تخضع فيه كل وحدة لما يعلوها من وحدات خضوع العمال حتى يصل إلى قمة الهرم الإداري... الخ، إلى أن تتعدد وحدات وفروع السلطة المركزية ومنح بعضها اختصاصات يمكن أن تمارسها دون الرجوع إلى قمة الجهاز الإداري وهذا لا ينفي وحدة هذا الجهاز طالما أن هيئاته المتعددة ترتبط فيها بينها برابطة

¹ Jean Marie Auby, Robert Ducos Ader, droit administratif, Paris , dalloz , 3 éme édition 1973, p 42

² طعيمة الجرف، القانون الإداري، القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1973، ص 502 .

³ مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2009، ص 109.

التبعية التي تجعل منها وحدة عضوية متماسكة ويطلق على خضوع المرؤوس لرئيسه على هذه الصورة رابطة التبعية إذا نظرنا إليها من جانب وضع المرؤوس، في حين يطلق على الدور الذي يقوم به الرئيس في هذه الرابطة السلطة الرئاسية إذا نحن نظرنا إليها من جانب وضع الرئيس الإداري.⁽¹⁾

في حين عرفها الدكتور عبد الغني بسيوني تجسد السلطة الرئاسية العنصر الثالث من عناصر المركزية الأساسية لوجود النظام المركزي حيث تقرر للرئيس على مرؤوسيه بشكل طبيعي وبدون نص، ويقابلها مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه وأمام مرؤوسه الأعلى حتى نصل إلى الوزير المسؤول أمام البرلمان في النظام البرلماني، أو إلى رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي.⁽²⁾

ويعرفها الدكتور محمد الصغير بعلي على أنها:

الركن الأساسي للمركزية الإدارية، حيث يقوم النظام المركزي على وجود علاقة قانونية بين الأشخاص العاملين الموظفين في الإدارة العامة وفق تسلسل معين في السلم الإداري إذ يتمتع الموظف الأعلى الرئيس بسلطات معينة اتجاه الموظف الأدنى المرؤوس بالنسبة لشخصه أو أعماله مما يؤدي إلى وضع هذا الأخير في علاقة تبعية للأول فالسلطة الرئاسية هي إذن عبارة عن علاقة قانونية قائمة بين الرئيس والمرؤوس، أثناء ممارسة النشاط الإداري.⁽³⁾

من خلال ما تقدم نستخلص أن السلطة الرئاسية هي علاقة قانونية تقوم بين شخصين يدعى الأول الرئيس والثاني المرؤوس، يتمتع بمقتضاها الرئيس بسلطات معينة اتجاه المرؤوس بحيث يخضع هذا الأخير لرئيسه في كل ما يتعلق بشخصه كموظف عام في خدمة الدولة وجميع ما يخص الأعمال والتصرفات الصادرة منه في ممارسة الاختصاصات المقررة لوظيفته ، أما الحديث عن السلطة الرئاسية كونها الركيزة الأساسية في النظام المركزي فلا يعني أبدا وجود هذا النظام فقط على

¹ نواف كنعان، القانون الإداري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، 2002، ص 146.

² عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، بدون تاريخ النشر، ص 120.

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، بيروت، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2005، ص 46.

مستوى الإدارة المركزية والوزارات، إنما هي حتمية قانونية لكل مؤسسة إدارية مركزية كانت أو لامركزية.⁽¹⁾

وهذه التبعية المتدرجة بين هيئات الجهاز الإداري المركزي ستتبع 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 التزام الإدارة في جميع تصرفاتها بأحكام القانون لا يعني فقط خضوع الهيئات القانونية فيما تصدره إنما يعني كذلك خضوع هذه الهيئات في ممارستها للوظيفة الإدارية من قرارات للقانون ولأعمال وقرارات الهيئات التي تعلوها في السلم الإداري والصادرة في ذات الموضوع.⁽²⁾

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، فالرئيس الإداري الأعلى هو المسؤول في نهاية المطاف عن إدارة شؤون المرفق الذي يقوم على رئاسته.

كما يستفاد من التعاريف السابقة أن للسلطة الرئاسية طرفين أو شخصين، طرف يقوم بالرقابة ويتمثل بالرئيس الإداري أي الرؤساء وطرف خاضع للرقابة الرئاسية والتي يمثلها المرؤوسون، وهو ما سيأتي تفصيله لاحقاً تحت عنوان اطراف السلطة الرئاسية.

¹ عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص 6.

² ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، القاهرة، دار الأهرام للنشر، 1968، ص 53، 54، انظر كذلك جمال الدين سامي، تدرج القواعد القانونية، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1986، ص 16، 26.

الفرع الثاني: خصائص السلطة الرئاسية.

تمتاز السلطة الرئاسية بمجموعة من الخصائص فهي سلطة إدارية، داخلية، مفترضة وشاملة.

أولاً: سلطة إدارية.

ومعنى ذلك أنها تصدر عن سلطة إدارية، أي تصدر عن الرئيس الإداري في شأن من الشؤون الإدارية من أجل احترام المشروعية والملائمة⁽¹⁾، إذ يملك الرئيس الإداري الأعلى إلغاء قرارات رؤوسه وتعديلها والحلول محلهم في اتخاذها، وتنتفي عنها الصفة القضائية إذ لم يعد هناك مجال لوجود نظرية الوزير القضائي التي أخذت بها فرنسا، فالوزير يمكنه تعديل قرار الرؤوس لعدم المشروعية أو عدم الملائمة وذلك إما من تلقاء نفسه أو بناء على طلب صاحب المصلحة، في حين لا يمكن للقاضي إلغاء القرار الإداري غير المشروع إلا بناء على طلب صاحب المصلحة الشخصية المباشرة بالإضافة إلى عدم تمتع قرار الوزير الرئاسي بأية حجة قانونية كما هو الحال بالنسبة للحجة التي تشكل خاصية أساسية للحكم القضائي.⁽²⁾

ثانياً : سلطة مفترضة.

تتميز الرقابة الرئاسية بأنها رقابة إدارية مفترضة تتم بقوة القانون ولو لم يوجد نص يسمح بها للرئيس الإداري معنى ذلك أنها تتقرر للرئيس على رؤوسه بشكل طبيعي وبدون نص.⁽³⁾ و في هذا الصدد نجد ان الأستاذ **جان ميشال دو فورج** يوضح انه ليست ثمة حاجة لنص خاص من أجل إخضاع رجل الإدارة للسلطة السلمية أو الرئاسية لرجل ثان فالسلطة الرئاسية تنتج بقوة القانون من وضعية واقعية أو فعلية وقانونية والمتمثلة في التنظيم التدريجي للمرفق الإداري، فهي تمارس تلقائياً 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 أبداً أنها حقا شخصياً مطلقاً، أو امتيازاً

¹ René Chapus, droit administratif général, Paris, édition Montchrestien ,1998, P287

² عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 79.

³ عدنان عمرو ، المرجع السابق، ص 80.

مقررًا للرئيس الإداري، ولكنها مجرد اختصاص يباشر طبقًا للقوانين واللوائح ووفقًا لحسن سير المرافق العامة.⁽¹⁾

ثالثًا: سلطة شاملة.

من المسلم به أن السلطة الرئاسية تتميز بأنها سلطة شاملة، ذلك لأن الرئيس الإداري يملك 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 الاختصاصات، كما أنه يخضع لرئيسه في كل ما يباشره بسلطات تتعلق بشخصه كموظف عام في خدمة الدولة كسلطة التأديب والتنظيم. غير أن شمولية السلطة الرئاسية تمنع من وجود حالات يخول المشرع فيها المرؤوس سلطة البث النهائي، باتخاذ قرارات معينة دون تعقيب من رئيسه عليها، وبذلك يتمتع على الرئيس في هذه الحالات تعديل القرارات الصادرة من المرؤوس أو أن يحل نفسه محله في اتخاذها.⁽²⁾

رابعًا: سلطة داخلية.

لما كانت السلطة الرئاسية في الأصل رقابة إدارية، والتي يقصد بها الرقابة الذاتية التي يمارسها الجهاز الإداري للدولة على نفسه أي قيام الإدارة بمراقبة نفسها بنفسها فإن الرقابة الذاتية هذه كما هو معلوم ومسلم به أنها تنقسم إلى نوعين رقابة إدارية خارجية من الخارج وهي التي تعرف بالوصاية الإدارية، رقابة إدارية داخلية وهي التي تمثل الرقابة الرئاسية التي يباشرها الرؤساء الإداريين على مرؤوسهم. سواء أكانت رقابة على أشخاص هؤلاء المرؤوسين، أم رقابة على أعمالهم.

المطلب الثاني: مبادئ السلطة الرئاسية.

ترتكز السلطة الرئاسية على مجموعة من المبادئ هي : مبدأ وحدة الرئاسة و الأمر ، أو ما يعرف بمبدأ الرئيس الإداري الفرد، ومبدأ التسلسل الرئاسي في القيادة ، و مبدأ التدرج في السلطات وتحديد المسؤوليات ، ومبدأ تلازم و تناسب السلطة والمسؤولية .

¹ Jean Michel, de forge, p 102

² عبد الغني بسيوني عبد الله ، المرجع السابق، ص 121.

الفرع الأول: مبدأ وحدة الرئاسة و الأمر.

يقصد بوحدة الرئاسة والأمر أن تتحدد سلطة إصدار الأوامر والقرارات في مصدر واحد فلا يخضع المرؤوس إلا لرئيس مباشر واحد يتلقى منه الأوامر والتعليمات⁽¹⁾ بحيث يكون ذلك الرئيس في المنظمة الإدارية فرداً لا جماعة⁽²⁾ ولا يعني ذلك أبداً تركيز كافة السلطات في يد فرد واحد أي اتباع أسلوب التركيز الإداري في السلطة⁽³⁾ وإنما الوحدة في الرئاسة مطلوبة بالنسبة لجميع الرؤساء الإداريين على مختلف درجات السلم الإداري بالوحدة الإدارية وليس فقط بالنسبة للرئيس الإداري الأعلى بحيث يكون لكل مجموعة من الموظفين رئيساً إدارياً مباشراً يقوم بتوجيههم وإصدار الأوامر اللازمة لحسن سير العمل لديهم⁽⁴⁾ فمبدأ وحدة الرئاسة والأمر يحقق الاستقرار في العمل داخل الجهاز الإداري ويضمن سير النشاط الإداري في سهولة ويسر كما يحقق السرعة والدقة في تنفيذ التعليمات والأوامر والقرارات الصادرة من الرؤساء الإداريين.

الفرع الثاني: مبدأ التسلسل الرئاسي في القيادة.

يتطلب احترام مبدأ وحدة الرئاسة والأمر تطبيق مبدأ تسلسل القيادة ويراد به أن يصدر الرئيس الإداري أوامره ونواهيه إلى مرؤوسيه المباشرين الذين يعملون مباشرة تحت أمرته دون غيرهم فلا يواجه هذه الأوامر إلا أبعد من ذلك⁽⁵⁾ والمستخلص من كل هذا حسب الدكتور حسين عثمان محمد عثمان أنه ينبغي على كل موظف مسؤول معرفة رئيسه المباشر الذي يتلقى منه الأوامر ومرؤوسيه الذين يتلقون منه أوامراً مباشرة⁽⁶⁾.

¹ عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية لطباعة و النشر، بيروت ص199.

² أحمد عاصم عجيلة، المرجع السابق، ص 24.

³ مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العمومية، دار مطبوعات الجامعية، 2002، ص45.

⁴ حسين عثمان محمد عثمان، دروس في الإدارة العامة، دار الجامعية، 1991 ص 87.

⁵ المرجع السابق ص 200.

⁶ المرجع السابق، ص 106 وما بعدها.

الفرع الثالث: مبدأ التدرج في السلطات وتحديد المسؤوليات.

يقصد بهذا المبدأ ترتيب السلطات الادارية من اعلى الى اسفل بشكل هرمي حيث يتم توزيع المسؤوليات والواجبات بناء على ذلك الترتيب للسلطات وينتج عن ذلك الترتيب التدريجي انتظام جميع العاملين بالإدارة في شكل هرم وظيفي يعلو قمته الرئيس الاداري الاعلى⁽¹⁾ ان لمبدأ التدرج في السلطات عدة مزايا من اهمها صدور القرارات والتعليمات من اعلى الهرم الى قاعدته في سهولة وسرعة كما يسهل الاتصال بين مختلف المستويات الادارية ويحول دون تركيز السلطات ويمنع تركيز الاختصاصات ويساعد على توزيعها ويحقق في نهاية الامر هيمنة السلطة العليا على فروع ادارتها .

الفرع الرابع : مبدأ تلازم وتناسب السلطة والمسؤولية.

إن السلطة والمسؤولية امران متلازمان والقاعدة المتعارف عليها في فقه القانون الاداري هي انه حيث توجد السلطة توجد المسؤولية⁽²⁾ اذا لا يمكن ان توجد هذه الاخيرة بشكل محدد مالم تقابلها سلطة معينة وفي هذا الاطار نجد ان الدكتور عبد الغني بسيوني يوضح انه يوجد ارتباط شرطي وتلازم حتمي بين السلطة والمسؤولية فمنح السلطة من اجل تحقيق هدف معين يستنتج اسناد المسؤولية عن الاهداف⁽³⁾ فمبدأ التلازم والتناسب بين السلطة والمسؤولية يكون ضروريا في كافة المستويات الادارية من اعلى قمة الهرم الوظيفي الى ادناه بحيث يكون كل موظف من السلطات ما يمكنه من اداء مهامه المسندة اليه ويسال بناء على ذلك عن كل تقصير او خطأ يقع اثناء تنفيذ تلك المهام⁽⁴⁾ فالتعادل والتوازن بين السلطة والمسؤولية اهمية كبيرة لنجاح الموظف في اداء اختصاصه الممنوح اليه على اكمل وجه ولكي يتحقق ذلك يفترض على كل موظف معرفة مقتضيات وظيفته بدقة وحدود سلطاته ومسؤولياته اي تحديد حقوق وواجبات كل وظيفة لان غياب ذلك لا يحقق الا الاعتداء من بعض العاملين على اختصاصات البعض الاخر حتى انه قد يؤدي الى ايجاد اعمال لا يعرف

¹ عبد الغاني بسيوني عبد الله ، أصول الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص 202.

² سعيد بالشعير ، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة ، الجزء الثاني ، الطبعة 07 ديوان المطبوعات الجامعية، 2005 ص14 .

³ عبد الغاني بسيوني عبد الله ، مرجع السابق ، ص 205.

⁴ عبد الغاني بسيوني عبد الله ، المرجع السابق ، ص 205.

من المسؤول عن تنفيذها وكل هذا يرتبط بضرورة احترام مبدأ التخصص عند تحديد السلطات والمسؤوليات .

المبحث الثاني : مفهوم الأداء الوظيفي.

يرتبط معنى الموظف بالوظيفة العمومية التي يمارسها اشخاص يطلق عليهم مصطلح الموظف العام الذي يمارس نشاطه في مرفق عمومي تابع للدولة، فالموظف العام عبارة عن أداة الدولة لتحقيق أهدافها، ويتمثل دور الموظف العام في أداء وظيفته وفقا لإجراءات واطر قانونية وايدولوجية للدولة التي تفرض عليه واجبات يجب الالتزام والتقيدها بها والعمل على تنفيذها والسير بمقتضاها.

وفي المقابل تقر الدولة للموظف العمومي بحقوق يستفيد منها جراء قيامه بعمله او أداء وظيفته وعليه نتطرق الى تعريف الموظف العمومي ثم نستعرض واجباته وحقوقه.

المطلب الأول: مفهوم الموظف العمومي.

لقد اختلفت معظم التشريعات وكذلك الآراء الفقهية في تحديد دقيق لمفهوم الموظف العام، واكتفت اغلب التشريعات الصادرة في ميدان الوظيفة العامة بتحديد معنى الموظف العام في مجال تطبيقها، ومن هنا سأنتقل الى التعاريف التشريعية والفقهية والقضائية للموظف العام.⁽¹⁾

الفرع الأول: التعريف التشريعي للموظف العمومي .

لقد ورد في القانون الخاص بموظفي الدولة الفرنسي المؤرخ في 19/10/1996 المادة الأولى يسري على الأشخاص الذين يعينون في وظيفة دائمة ويشغلون إحدى درجات السلم الرئاسي في إحدى الهيئات بالإدارة المركزية أوفي المرافق القائمة على الأموال العامة أو المؤسسات العامة، وقد نصت المادة الأولى من نظام الموظفين الفرنسي على ان هذا النظام يطبق على الموظفين الذين يعينون في الإدارات المركزية للدولة والمصالح التابعة لها والمؤسسات العامة للدولة، ولا يطبق على القضاة والعسكريين والعاملين في الإدارات والمصالح والمؤسسات العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري.⁽²⁾

¹ محمد فارس، تطور المجتمع ودور النقابات العمالية في أوروبا، القاهرة، دار الفكر العربي، 2017، ص 16.

² نفس المرجع ، ص 21.

وقضى مجلس الدولة الفرنسي بأن الموظف هو كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة في الملاك وتكون في خدمة مرفق عام. واشترط المجلس أن يكون المرفق العام إداريا أما المرافق الصناعية والتجارية، فقد فرق فيها بين شاغلي الوظائف الإدارية والوظائف الأقل أهمية، واعتبر العاملين في النوع الأول من الوظائف موظفين عاملين، أما الوظائف الأخرى فأخضعها للقانون الخاص وسوغ المجلس هذه التفرقة بأن شاغلي وظائف المحاسبة والإدارة ووظائف التوجيه والرئاسة أكثر ارتباطا بالمرفق العام.⁽¹⁾

أما القانون المصري فقد عرفه في القانون رقم 46 الصادر سنة 1964 بأنه يعتبر عاملا في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة بقرار من السلطة المختصة أما القانون رقم 210 الصادر سنة 1951 فقد عرفه في المادة الأولى انه يعتبر موظفا عاما في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين في إحدى الوظائف الداخلة في الهيئة بمقتضى مرسوم أو أمر جمهوري رئاسي أو قرار من مجلس الوزراء أو من وزير أو من أي هيئة أخرى تملك سلطة التعيين قانونا.⁽²⁾

أما المشرع الجزائري فقد حذى حذو المشرع الفرنسي في تعريفه للموظف حسب ما ورد في المادة الأولى من المرسوم الأساسي للوظيفة العامة انه يعتبر موظفون عموميون الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة الذين رسموا في درجة من درجات التدرج الوظيفي في الإدارات المركزية التابعة للدولة وفي الجماعات المحلية وكذلك في المؤسسات والهيئات العامة حسب كفاءات تحدد بمرسوم، ولا يسري هذا القانون على القضاة والقائمين بشعائر الدين وافراد الجيش الوطني الشعبي، فالموظف هو كل شخص معين في وظيفة دائمة ورسم برتبة في السلم الإداري وفقا للشروط والإجراءات القانونية للمؤسسة أو الإدارة العامة ليقوم بواجبات ومسؤوليات مقابل اجر محدد.⁽³⁾

لقد عرف المشرع الجزائري الموظف العام في المادة 04 من قانون الوظيفة العمومية 06/ 03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية ورسم في رتبة في السلم الإداري فالترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته.

¹ جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي، القاهرة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004، ص 11.

² نفس المرجع، ص 23.

³ بن عبد الرحمان رضا، دور النقابات العمالية في الجزائر، القاهرة، دار الأهرام للنشر والتوزيع، 2015، ص 19.

الفرع الثاني: التعريف الفقهي للموظف العمومي.

لقد وضع الفقهاء والعمل الجاري في مجال القضاء معايير يستوجب توفرها حتى يتم اكتساب صفة الموظف ومن هذه المعايير نذكر:

- **اولا: دوام الوظيفة:** وهي ان يتم الالتحاق بالمنصب بصفة دائمة ومستقرة ومنظمة وثابتة وعكس ذلك فإن الأشخاص الذين يشغلون مناصب بصفة مؤقتة لا يعتبرون موظفين حتى ولو كانوا في مرفق عام.⁽¹⁾

- **ثانيا: ان يعمل الموظف لحساب شخص معنوي عام:** وفي ذلك تكريس للمعيار العضوي حيث يجب لاكتساب صفة الموظف ان تتم الخدمة لفائدة مرفق عام تديره الدولة او أحد اشخاص القانون العام مباشرة او بواسطة هيئة إدارية عمومية، وبذلك لا يعد العاملون في المرافق الصناعية والتجارية او الاقتصادية او الشركات الخاصة موظفين حتى لو كان هدفها تحقيق مصلحة عامة.⁽²⁾

- **ثالثا: نظرية الموظف الفعلي:** ترجع لأصول قضائية وفقهية ومفادها ان الموظف الفعلي هو شخص بعيد عن السلم الإداري ولا ينتمي الى الوظيفة العمومية أساسا لكنه يباشر وظيفة إدارية لأسباب استثنائية، وقد تم تعريف الموظف العام من قبل الأستاذ هوريو Hauriou الموظفين العاميين كل الذين يعينون من قبل السلطة العامة تحت اسم موظفين أو مستخدمين أو عاملين أو مساعدي عاملين يشغلون وظيفة في الكوادر الدائمة لمرفق عام تديره الدولة أو الإدارات العامة الأخرى.⁽³⁾

• وعرفه دويز Duez وديبير Debeyre بأنه كل شخص يساهم في إدارة مرفق عام يدار بالاستغلال المباشر من قبل الدولة ويوضع بصورة دائمة في وظيفة داخله في نطاق كادر إداري منظم.⁽⁴⁾

¹ بن عبد الرحمان رضا، المرجع السابق، ص 26.

² نفس المرجع، ص 27.

³ محمد فارس، المرجع السابق، ص 28.

⁴ نفس المرجع، ص 29.

وقضى مجلس الدولة الفرنسي بأن الموظف هو كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة في الملاك وتكون في خدمة مرفق عام.

• وعرف الدكتور توفيق شحاته الموظف العام على انه الشخص الذي يساهم في عمل دائم في مرفق عام تديره الدولة وغيرها من الوحدات الإدارية بأسلوب الاستغلال المباشر.

وينطوي تعريف الموظف العمومي في الفقه المصري على عنصرين في المرفق العام هما:

1- العمل في خدمة مرفق عام او أحد اشخاص القانون العام.

2- ان يقوم بعمل منتظم غير عارض.

• كما أورد الفقه الإداري عدة تعاريف من جانبه للموظف العام، وتعرض القضاء الإداري إلى ذلك، وتختلف التعريفات حسب اختلاف وجهات النظر وحسب تطور الوظيفة العامة واختلاف النظم القانونية المنظمة لها من الدولة إلى أخرى.

• فمن التعريفات على الصعيد الفقهي، تعريف الأستاذ هوريو للموظف العام بأن:

الموظفون العامون كل الذين يعينون من قبل السلطة العامة تحت اسم الموظفين أو المستخدمين أو العاملين أو مساعدي عاملين يشغلون وظيفة في الكوادر الدائمة لمرفق عام تديره الدولة أو الإدارات العامة الأخرى.

• وعرفه الأستاذين دويز و ديبيرر بأنه كل شخص يساهم في إدارة مرفق عام يدار بالاستغلال المباشر من قبل الدولة ويوضع بصورة دائمة في وظيفة داخله في نطاق كادر إدارة منتظم

• وعرفه الأستاذ دوجي بأنه كل عامل يساهم بطريقة دائمة وعادية في تسيير مرفق عام أيا كانت الأعمال التي يقوم بها.

- اما تعريفه في الفقه الجزائري فقد عرفه **ميسوم صبيح** يسير انظمة الإدارة العامة، أعوان لهم أنظمة قانونية مختلفة ولا تخضع منها للقانون العام للوظيفة العمومي سوى الذين لهم صفة الموظف، والذي يعرف بهذه الصفة إلا الأشخاص الذين تم تعيينهم في مناصب دائمة وثبتوا فيها نهائياً.⁽¹⁾
- و عرفه **عبد الرحمن الرميلي** الموظفون العموميون هم الأشخاص الذين ارتبطوا بالإدارة بموجب عمل قانوني وحيد الطرف أعدته الإدارة لأجلهم وحددت فيه حقوقهم وواجباتهم ودون أن يشاركوا مباشرة بصفاتهم الشخصية.⁽²⁾
- أما عن 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 دائمة في حين ذهب البعض إلى اشتراط أن يكون العمل في خدمة شخص من أشخاص القانون العام وفي وظيفة دائمة.
- أما المحكمة الإدارية المصرية فقد عرفت الموظف على أنه الشخص الذي يعين بصفة دائمة ومستمرة غير عارضة، للمساهمة في خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر.
- ومن خلال هذه التعاريف نلاحظ اتفاقها الى حد بعيد في تصنيف الشخص الموظف في تبعيته للدولة او إحدى مؤسساتها ويكمن الاختلاف في المصطلح بين المؤسسات والدول في التعبير عن الشخص شاغل الوظيفة العامة، حيث هنالك من الدول والمؤسسات العامة من يطلق على هذا الشخص المستخدم العمومي والعامل العمومي مثل فرنسا والجزائر والولايات المتحدة الأمريكية وفي إنجلترا يطلق عليه لفظ خادم الملك.
- ومن هنا يمكن تعريف للموظف انه كل شخص تم تعيينه بموجب قرار صادر من السلطة المختصة في الدولة بغرض القيام بخدمة في مرفق عام تابع للدولة او إحدى مؤسساتها العمومية.

¹ بن عبد الرحمن رضا، المرجع السابق، ص 30.

² نفس المرجع، ص 31.

الفرع الثالث: الموظف العمومي في التشريع الجزائري.

يرتكز مفهوم الوظيفة العمومية على ثلاث معايير اساسية هي:

✓ **المعيار الشكلي:** هو نظام قانوني خاص يطبق على كافة أعوان الدولة في مختلف الإدارات والمؤسسات والهيئات العمومية ذات الطابع الإداري.

✓ **المعيار الموضوعي:** ينصرف الى مجموع مستخدمي الإدارة الخاضعين لنظام قانوني منسجم.

✓ **المعيار المادي:** الوظيفة العمومية تقوم بنشاط ذو طبيعة أصلية مقارنة بغيره من نشاطات القطاعات الأخرى، حيث يتميز بالتنسيق المهني الدائم مع عمل السلطات العمومية للإدارة.

اذ ينصرف معنى الوظيفة العمومية إلى تحديد الأشخاص الذين تستعين بهم السلطات العمومية في التكفل بالمهام التي هي من صلاحياتها لاسيما الخدمات التي ينتظرها المواطنون، ومن ثمة فإن مفهوم الوظيفة العمومية يتخذ معاني متعددة وهذا حسب المعيار المتخذ والنظرة المعتمدة في الرؤية والتحليل أو من خلال طبيعة ونوعية مستوى العلاقات القائمة في المجتمع.⁽¹⁾

وقد شهد نظام الوظيفة العمومية في الجزائر تطورا تاريخيا يتجلى من خلال النصوص القانونية المنظمة لها منذ الاستقلال على النحو التالي:⁽²⁾

- صدور القانون رقم 62 / 156 بتاريخ 31 ديسمبر 1962 المتضمن تمديد العمل بالقوانين الفرنسية.

- صدور أول قانون ينظم الوظيفة العمومية في الجزائر بتاريخ 02 جوان 1966 والمتمثل في الأمر 66 / 133 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

- صدر القانون رقم 78 / 12 بتاريخ 05 اوت 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل والذي جاء لتوحيد القواعد العامة المطبقة على كل الموظفين في مختلف القطاعات.

¹ Jean Marie Breton, Droit de la fonction publique des États d'Afrique francophone, Paris, édition EDICEF, 1990, P 06

² سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010، ص 47.

- صدور المرسوم رقم 85 / 59 بتاريخ 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية .

- صدور الامر 06 / 03 بتاريخ 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .

. تنقسم أنظمة الوظيفة العمومية في العالم لقسمين:

✓ نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة الذي يعتبر الوظيفة العمومية بمثابة مهنة .
✓ نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المفتوحة الذي يعتبر الوظيفة العمومية خدمة يكون في إطارها الموظف في علاقة حرة مع الإدارة المستخدمة له.

❖ وقد تبنت الجزائر منذ الاستقلال نظام الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة، القائم على فكرة أن الالتحاق بالوظيفة العمومية هو التحاق بحياة مهنية بحكم أن علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية قانونية تحكم حياته المهنية المكرسة لخدمة الإدارة بصفة دائمة ومستمرة وفق مخطط تسيير يحكم مساره المهني، حيث تمارس المهنة في ظل هذا النظام لفائدة المصلحة العامة باسم ولحساب المواطن، فالوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة تهدف إلى إضفاء طابع الديمومة الوظيفية إضافة إلى ارتكازها على فكرتين أساسيتين هما:

❖ **اولا القانون الأساسي للموظفين:**

يقصد به مجموعة القواعد النوعية المحددة سلفا من قبل السلطة التشريعية أو التنظيمية التي يخضع لها مختلف أصناف الأعوان بدءا بالتحاقهم بالوظيفة العمومية إلى غاية نهاية الخدمة وهذه القواعد هي التي تحدد كافة عناصر النظام القانوني الذي يسري على الموظفين وكذا كيفية تسيير حياتهم المهنية المكرسة في خدمة الدولة، كما تتضمن مجموعة الأحكام المتناسقة والتي تتعلق في مجملها بالحقوق والالتزامات.

❖ ثانيا الحياة المهنية للموظف:

هي فكرة نابعة من طبيعة قانون التنظيم الدائم للمسار المهني للموظفين القائم على فكرة الهرمية والسلك الوظيفي، ويهدف تكريس الحياة المهنية للموظف إلى تحقيق الاستقرار على الأمد البعيد وذلك بتحقيق الوضعية الممنوحة للأعوان بمجرد التحاقهم بالوظيفة العمومية والتطور الدائم للامتيازات المادية هو حق من حقوق للموظف .

المطلب الثاني: تعريف الأداء الوظيفي.

اهتم العديد من الباحثين بالجانب النظري والتطبيقي لإشكالية الأداء الوظيفي، وهذا نظرا للأهمية البالغة التي توليها الدولة للأداء، باعتباره الأساس للقيام بمختلف الأنشطة المرتبطة بالأنظمة الفرعية، وبالتالي فهو يعتبر علاج لحل الكثير من المشكلات، لاسيما مشكلة محدودية الموارد من جهة، وتحقيق الأهداف التي تصبو إليها مؤسسات الدولة من جهة أخرى.

الفرع الأول: تعريف الأداء.

يرتبط مفهوم الأداء أساسا بكل من سلوك الموظف والمؤسسة العمومية، ويحتل مكانة خاصة داخل أي مؤسسة، باعتبارها الناتج النهائي لمحصلة جميع الأنشطة، لذلك اختلف العديد من الباحثين في تعريفه، حيث لازال هذا المفهوم محل جدل واسع بينهم، لاسيما في مجال الإدارة، الا انهم يتفقون بان الأداء يجمع بين كل من الكفاءة والفعالية، ومن بين التعاريف الواردة ما يلي:⁽¹⁾

- البحث عن تعظيم العلاقة بين الموارد والنتائج وفق أهداف محددة.

- الأداء يعكس قدرة المؤسسة على تحقيق أهدافها، ولاسيما الطويلة الأجل التي تتمثل في البقاء والنمو والتكيف باستخدام الموارد المادية والبشرية بالكفاءة والفاعلية العاليتين، وفي ظل الظروف البيئية المتغيرة.

¹ تامر كامل محمد، تحسين الأداء في المؤسسات الاقتصادية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبو ظبي،

- محصلة لكافة الأفعال والعمليات التي تقوم بها المؤسسة، وأي خلل في أي منها لا بد وان ينعكس على الأداء الذي يعد مرآتها.
- هو فعل يعبر عن مجموعة من المراحل والعمليات وليس النتيجة التي تظهر في وقت من الزمن.
- الفعل الذي يقوم بتحويل المدخلات إلى مخرجات ذات مواصفات محددة وبأقل التكاليف، والذي يمكن قياسه انطلاقاً من ثلاث مؤشرات أساسية تتمثل في كل من الخدمة والرضى والقيمة الاجتماعية والسياسية والطريقة أو الوسيلة التي يحقق الفرد متطلبات وأهداف الوظيفة التي يمارسها في المؤسسة.
- الأداء هو إنجاز الأعمال كما يجب أن تتجز حيث يتم التركيز على إسهامات الفرد في تحقيق أهداف المؤسسة، وهذا من خلال درجة تحقيق واطماف مهام وظيفته، بالإضافة الى المسؤولية الكلية للمديرين تجاه تحقيق هذه الأهداف.
- الأداء يستوجب مجموعة من المتطلبات، أهمها وجود إدارة عليا تتميز بالالتزام وبعد النظر، مشاركة كل الأفراد، توفر مهارات متعددة وكفاءات متميزة تسعى دوما لتحسين الأداء، ضرورة التقييم الحيادي والموضوعي للأداء الحالي والمستقبلي للمؤسسة، ويمكن إنجاز هذه المتطلبات وفق مجموعة من الشروط منها اندماجها في المناخ البيئي، تنمية الإحساس بالمسؤولية الجماعية لدى مجمل الموظفين ، التحلي بأخلاقيات وقيم العمل الإيجابي، ترقية الرصيد المعرفي لدى الموظفين ، إتباع منهجية مناسبة للبحث عن المشكلات واتخاذ القرارات وجعل الموظف مركز مجمل نشاطات المؤسسة.

الفرع الثاني: تعريف الكفاءة والفعالية.

يعتبر هذان المفهومان من أشد المفاهيم المرتبطة بالأداء ويعتبر الكثير من الباحثين بأن الكفاءة والفعالية هما البعدان الرئيسيان لها وسنحاول فيما يلي البحث في هذين العنصرين وتحديد طبيعة العلاقة بينهما.

أولا . تعريف الكفاءة:

هي القدرة على تحقيق الاهداف للمؤسسة وذلك من خلال استخدام الموارد بالمقدر المناسب وفق معايير محددة وهي الحصول على ما هو كثير نظير ما هو قليل أي إبقاء الامكانيات في الحدود الدنيا و الأهداف في الحدود القصوى وهي تقتصر فقط على استخدام الموارد المتاحة للمؤسسة أي أنه يرتبط بالدرجة الأولى بالعلاقة بين المخرجات والمدخلات .⁽¹⁾

ثانيا . تعريف الفعالية:

هي أداة قياس قدرة الوحدة على تحقيق أهدافها المخططة وعلى هذا الأساس يتم قياس فعالية الوحدة بنسبة ما تحققه من نتائج فعلية إلى ما كانت ترغب في تحقيقه طبقا للخطة فالفعالية بهذا المفهوم ترتبط بكمية المخرجات النهائية دون النظر إلى كمية الموارد المستنفذة في سبيل الحصول عليها، هنا يكون البحث في الفعالية مقترنا بحجم الفارق الموجود بين الأهداف المحققة والمخطط لها إيجابيا كان أو سلبيا على المؤسسة.⁽²⁾

ثالثا : الربط بين الكفاءة والفعالية.

يظهر من خلال التعريف أن الكفاءة جزء لا يتجزأ من الفعالية إذا أن الوصول إلى الأهداف المخطط لها أو تقليص الفارق بين الإنجاز الفعلي والمخطط له قد يتم بالضغط على تحسين استخدام الوظيفة، ويتسنى من هذه الزاوية رؤية التقارب الشديد بين المفهومين لكننا نجد انهما يتباعدان إذا

¹ علي عبد الله، "أثر البيئة على أداء المؤسسات العمومية الاقتصادية - حالة الجزائر -"، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم

الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001، ص 23.

² علي عبد الله، المرجع السابق، ص 24.

نظرنا إلى الكفاءة على أساس انها مجموعة من المعايير الواجب تطبيقها والعمل عليها من أجل الوصول الى الأهداف.(1)

وقد لا يمكن تبني هذه الفكرة لوحدها كسبيل لتحقيق النجاح بل إن عزلها عن المنهج المؤسس مع ضرورة وضع الخطط وتحديد الأهداف يجعل منها غير عملية تماما. إن الكفاءة من هذا المنطلق ستمكن المؤسسة من فعل الأشياء بالشكل الصحيح لكنها لا تقدم حلول بخصوص فعل الأشياء الصحيحة وهي الفعالية.

فالنظر إلى أحد العنصرين دون الآخر لا يكفي لتحقيق الأداء الذي تسعى المؤسسة لبلوغه، وهذا ما نجده في هذه الزاوية والتي تختلف جذريا وبشكل واضح مع الفكرة التي تنتظر إلى الفعالية والكفاءة على انها جسم واحد لا ينفصل ويكون الفصل في هذا الموضوع أن لكل من الكفاءة و الفعالية جزء يتم الآخر فالفعالية هي فعل للأشياء الصحيحة أما الكفاءة فهي فعل الأشياء بالشكل الصحيح.

المطلب الثالث: معايير تصنيف الأداء.

الفرع الأول: التصنيف حسب معيار البيئة.

أولا . أداء البيئة الداخلية للمؤسسة:

يرتبط أساسا بجميع الاداءات الموجودة داخل المؤسسة سواء تعلق الأمر بالأفراد اي رأس المال البشري أو الأداء التقني أو المالي إذ أن الأداء الداخلي أو أداء البيئة الداخلية يتعلق بكل ما يمكن للمؤسسة التحكم فيه والتأثير عليه متمثلة في جميع النشاطات والوظائف التي تنحصر في العمليات الإدارية وبالتالي هي نتيجة تفاعل مختلف أداءات الأنظمة الفرعية للمؤسسة.(2)

¹ نفس المرجع، ص 28.

² ابراهيم حسين توفيق، تحسين الأداء في المؤسسات: الاتجاهات الحديثة في دراساتها، بيروت، مركز الدراسات للوحدة العربية، 2005، ص 35.

ثانيا . أداء البيئة الخارجية للمؤسسة:

ونقصد به أداء جميع العوامل المحيطة والمؤثرة بشكل أو بآخر على الأداء الداخلي للمؤسسة سواء بالسلب أو بالإيجاب وتشمل أداء الحكومات في الجانب الكلي بالإضافة إلى أداء مختلف المديرين ، رؤساء المصالح، الموظفين و الوسطاء وهذه الاداءات تؤثر لامحالة على المؤسسة بنسب متفاوتة فتمس جانب الكفاءة والفعالية من حيث الاستخدام الأمثل لا للإمكانيات المتاحة التي تقدمها البيئة الخارجية أو من حيث القدرة على تحقيق الأهداف، والتي غالبا ما تتأثر بالعوامل الخارجية غير المتوقعة كالتغيرات في القوانين والسياسات المؤثرة بشكل مباشر على قدرة المؤسسة في إنجاز ما خطط له .(1)

حيث يمكن اعتبار البيئة معيار تصنيف قادرا على توضيح مفهوم الأداء بشكل جيد وذلك من حيث كونها قابلة للتحكم من جهة عندما يتعلق الأمر بأنشطة المؤسسة الداخلية أو غير قابلة للتحكم بها مما يفرض على المؤسسة محاولة التكيف معها.

الفرع الثاني: التصنيف حسب معيار الزمن.

أولا : الأداء في المدى القصير.

يعني قدرة المؤسسة على تحقيق أهدافها على المدى القصير ليصبح الأداء في هذا المعيار متعلقا بما يلي:(2)

- **الخدمة:** ويعبر عن قدرة المؤسسة على خلق مخرجات وفقا لمتطلبات البيئة الخارجية .
- **الكفاءة:** تعبر عن الكيفية التي تؤدي بها الأعمال وهي نسبة للمخرجات والمدخلات .
- **الرضا:** وذلك باعتبار المؤسسة نظام اجتماعي يهدف إلى تحقيق الإشباع من خلال تفاعل الأفراد ضمن نظام معين، هذا الإشباع يتمثل في تحقيق الرضا النفسي والاجتماعي في

¹ نفس المرجع ص 37.

² تامر كامل محمد، تحسين الأداء في المؤسسات الاقتصادية، أبو ظبي، مركز الإمارات للدراسات والبحوث

الاستراتيجية، 2010، ص54.

مكان العمل ولا يتم هذا إلا بالتححرر من السلوكيات غير الملائمة والحصول على حصص من المنافع الإضافية والقدرة على الحوار والتفاوض.

ثانيا : الأداء في المدى المتوسط.

يتمثل في عنصرين مهمين يعكسان مفهوم الأداء وهما: (1)

. **التكيف:** يشير إلى قدرة المؤسسة على التفاعل مع المتغيرات المحيطة بها ومحاولة تغيير الأنشطة كلما لزم ذلك، ويعتبر التنافس من أهم الدوافع التي تحفز المؤسسة على تعديل أهدافها أو إعادة النظر في الموارد التي تستخدمها سواء كانت أصولا معنوية أو مادية ، فمسألة القدرة على التكيف مرهونة بعامل المرونة الذي سيضمن للمؤسسة المحافظة على موقعها في الدولة والا فلا بد عليها أن تتحمل العواقب إذا لم تكن قادرة على وضع هذا المفهوم نصب اهتمامها .

. **النمو:** وهو مفهوم يدل على الاستمرارية التي هي أساس البقاء، والذي يعتبر الهدف الرئيسي لكل منظمة ومؤسسة، إن النمو سيمكن من تحقيق الأهداف الاجتماعية المرغوب حصولها واحداث الفارق في الثقافة التي ستننتشر طرديا مع نسبة نموها كابتلاع البطالة.

ثالثا : الأداء في المدى الطويل.

يعكس مفهوم البقاء في ظل كل المتغيرات البيئية على الصعيد الكلي متمثلا في الحكومات والاقتصاد والسياسات المالية، إن البقاء لا يتم إلا بوجود تخطيط استراتيجي بعيد النظر قادر على تحقيق هذا القصد، ووجود تصور واضح للأداء بطريق الكفاءة و الفعالية حيث لا بد أن ينعكس على صورة البقاء مكسبا بذلك الثقة المنشودة للمواطن ، و هذا ما يستدعي تفكيرا عميقا يصب في القدرة على الحفاظ بالأداء العالي لزمن يمكن فيه للأجيال الصاعدة الاستفادة منه.(2)

¹ جمال صالح، قياس الأداء في المؤسسات الاقتصادية، القاهرة، دار الشروق، 2002، ص16.

² جمال صالح، المرجع السابق، ص 18.

الفرع الثالث: التصنيف حسب المعيار الوظيفي.

هذا التصنيف ينظر الى أداء كل وظيفة على حدى مركزين بذلك على تلك التي تكتسي أهمية كبرى والتي تعتبر أساسية في المؤسسة.

أولاً : أداء الوظيفة الخدماتية.

يتحدد هذا الأداء من خلال قدرته على تحسين الخدمة، رفع قيمة الحصيلة، تحقيق رضا المتعاملين ، بناء ثقة لدى المواطنين.

إن حقيقة أداء الوظيفة الخدماتية تعتبر من التحديات الكبرى في المؤسسة إذ تطرح مشكلة قدرة تقييم الرضا ومقدار تأثيرها على الزبائن، هذا ما يفسر نسبة الدوران العالية للمستخدمين في هذه المصلحة وذلك راجع لصعوبة تقييم أدائهم مما ينشب في كثير من الأحيان خلافات كبيرة بين العمال تفسر غالباً بالنسبة المرتفعة للاستقالات.(1)

ثانياً : أداء الوظيفة المالية.

وينعكس في قدرة المؤسسة على تحقيق التوازن المالي، وبناء هيكل مالي فعال يحقق بلوغ أكبر عائد من الاستثمارات والوصول إلى أقصى مستويات المردودية الممكنة وغالباً ما تخضع هذه الوظيفة للتقييم وتحديد أدائها وفعاليتها من خلال هذين العنصرين ، وتجدر الإشارة إلى أن قدرة المسيرين على تحقيق هذا الهدف مقترن بالتحفيز الذي تمنحه المؤسسة سواء كان مادياً مقابل رفع المردودية أو معنوياً وذلك بيبث روح المساهمة بدل فكرة الموظف الأجير.(2)

ثالثاً : أداء وظيفة الجودة. يظهر الأداء في قدرة المنظمة على التحكم بمعايير الجودة المطلوبة في دائرة اختصاصها ، طريقة العمل، بيئة العمل، تكاليف العمل، كفاءة العمال، التحكم بالوقت ، المراقبة، معدل التأخر في تلبية الطلبات .(3)

¹ محمد إبراهيم ارباب، تطور وظائف المؤسسة في عصر العولمة ، القاهرة، دار الفكر العربي، 2007 ،ص 37.

² جمال صالح، المرجع السابق، ص 25.

³ نفس المرجع، ص 26.

رابعا : أداء وظيفة الموارد البشرية.

تعتبر وظيفة الموارد البشرية من أهم وأصعب الوظائف في تحديد مفهوم الأداء، إذ أن العنصر البشري عنصر متغير يصعب تحديد كفاءته وفعاليته بشكل واضح، وقد يستعين القائمون على تحديد أداء العنصر البشري على مؤشرات المستوى العلمي والمهارة الفنية إلا أنها تبقى جد قاصرة على إعطاء التقييم الكامل كالجانب النفسي في العمل وتحت الضغط والتوتر كلها عوامل لا يمكن إخضاعها للدراسة أو الوصف الذي يمكن معه تحديد الأسباب بشكل دقيق.⁽¹⁾

الفرع الرابع: التصنيف حسب معيار الشمولية.

ينقسم الأداء عموما إلى نوعين وهما الأداء الكلي والأداء الجزئي:⁽²⁾

❖ فالأداء الكلي هو الأداء الذي يتمثل في مدى مساهمة جميع الأنظمة الفرعية المكونة للمنظمة في بلوغ الأهداف التي تم تحديدها مسبقا، وبالتالي فهو نتيجة التفاعل المتبادل والانسجام والتنسيق التام بين مختلف هذه الأنظمة.

❖ في حين يتمثل الأداء الجزئي في مدى قدرة النظام الفرعي في تحقيق أهدافه بما يتماشى وأهداف النظام الكلي، حيث يشمل الأداء السياسي والأداء الاجتماعي والأداء الاقتصادي والأداء الثقافي والأداء التكنولوجي وهناك التصنيف حسب الأجل حيث نجد كل من الأداء في الأجل القريب والأداء في الأجل المتوسط والأداء في الأجل الطويل وحسب وظائف المؤسسة ووفق هذا التصنيف هناك أداء الوظيفة المالية، أداء وظيفة الموارد البشرية، أداء وظيفة الخدمات ، أداء وظيفة التموين، أداء وظيفة الجودة وحسب وظائف التسيير هناك أداء وظيفة التخطيط، أداء وظيفة التنظيم، أداء وظيفة التوجيه، أداء وظيفة الرقابة، بينما التصنيف حسب مستويات التسيير في المؤسسة هناك أداء مستوى التسيير الاستراتيجي، وأداء مستوى التسيير التكتيكي، وأخيرا أداء مستوى التسيير التشغيلي .

¹ محمد إبراهيم ارياب، المرجع السابق، ص 40.

² محمد إبراهيم ارياب، المرجع السابق ، ص 44.

خلاصة الفصل

تتصرف السلطة الرئاسية الى السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسيا، كعنصر من عناصر المركزية الإدارية، حيث تعتبر مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس إداري في مواجهة مرؤوسيه، من شأنها أن تجعل هؤلاء مرتبطين به برابطة التبعية والخضوع، وبالتالي يوجب اتفاقها في تصنيف الشخص الموظف على تبعيته للدولة او إحدى مؤسساتها، أما الأداء فيرتكز على كل من الكفاءة و الفعالية وهما جزء يتم الآخر فالفعالية هي فعل للأشياء الصحيحة أما الكفاءة فهي فعل الأشياء بالشكل الصحيح.

الفصل الثاني

حدود ممارسة السلطة

الرئاسية على الموظف

العمومي

تتميز السلطة الرئاسية في الجزائر بهرميتها او ما يعرف بالسلم الإداري حيث ينفرد رئيس الجمهورية بأعلى الهرم ولا ينافسها في ذلك أحد من القادة فهو الأمر الأول في البلاد، غير انه وبحكم شبكية وتفرع الإدارة وما يمتلك من سلطة التعيين يفوض سلطته الى الوزير الاول او رئيس الحكومة، ومن ثمة الى وزراء الحكومة، بالإضافة الى والي الولاية كما يتميز رئيس المجلس الشعبي البلدي بنفس السلطة افتراضا، لكن نمط المركزية يجرده من بعض الصلاحيات بحكم سلطة رقابة الوالي على البلدية، حيث ان ممارسة السلطة الرئاسية على الموظف تكون في مظهرين مظهر على شخصه ومظهر على اعماله .

وتشمل صلاحيات سلطة الرئيس في تحديد وضعية الموظف فاعليته في تحسين الأداء الوظيفي كسلطة التعيين، سلطة الندب، سلطة إنهاء الخدمة او انتهاء الخدمة بالفصل عبر التأديب بالإضافة الى نظام الترقيّة والحوافز، كما يركز نظام تقييم الأداء الوظيفي في ظل السلطة الرئاسية على مراحل وضوابط في تقييم الأداء وسوف نتناول هذه الصلاحيات التي يمارسها الرئيس على الموظف في مبحثين المبحث الاول نتطرق فيه الى حدود ممارسة السلطة الرئاسية على الموظف العمومي والمبحث الثاني لفاعلية السلطة الرئاسية في تحسين الاداء الوظيفي وهذا على النحو الاتي:

المبحث الأول: سلطات الرئيس على الموظف اثناء تأدية مهامه.

إن مسؤولية الرئيس عن إدارة المرفق العام بانتظام واطراد وفاعلية، تتطلب تخويله مجموعة من الصلاحيات والامكانيات في سبيل تحقيق ذلك، ومن جملة ما يتمتع به الرئيس الإداري في أي درجة من درجات الهرم الإداري اتجاه شخص مرؤوسيه ما يلي:

المطلب الأول: سلطة التعيين.

تعتبر المصلحة العامة الهدف الأساسي والرئيسي في القانون الإداري الذي ينبغي أن يراعي وبشكل حريص أثناء وضع قواعده، لا سيما تلك المتعلقة بتعيين الموظفين إذ ينبغي أن يختار الأحسن والأصلح لشغل الوظائف العامة من جهة، ومن جهة أخرى ينبغي تحقيق وتطبيق مبدأي العدالة والمساواة، وذلك بإعطاء الأفضلية والأسبقية لذوي الكفاءة والإنتاج ومن ثم ينبغي الحرص على تنظيم سلطة التعيين عن طريق تحديد الهيئة المخولة للقيام بهذا الاجراء واعطائها قدر من السلطة التقديرية في ذلك حتى لا يعاق نشاطها وفي نفس الوقت الحد من حرية تلك السلطة وذلك حتى لا تتعسف، ولتحقيق التوازن بين حماية المصلحة العامة وحماية المصلحة الخاصة من جهة أخرى، بحيث يتعزز مبدأ الفاعلية للإدارة ومبدأ الضمان للمعني بالأمر، وهو ما سيتم معالجته في هذا المطلب.

الفرع الأول: تحديد السلطة المختصة بالتعيين.

تعتبر مسألة تحديد السلطة المختصة بالتعيين من مظاهر وامتيازات السلطة الرئاسية، حيث ان تحديد السلطة المختصة بالتعيين يختلف باختلاف وضع الموظف المراد تعيينه في السلم الإداري، حيث تنص المادة 95 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه تعود صلاحيات تعيين الموظفين إلى السلطة المخولة بمقتضى القوانين والتنظيمات المعمول بها، كما تنص المادة 16 من ذات الأمر على أنه يعود التعيين في الوظائف العليا للدولة للسلطة التقديرية للسلطة المؤهلة، وتنص المادة 37 من المرسوم الرئاسي رقم 85/ 59 المؤرخ في أول رجب 1405هـ الموافق لـ 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية على أنه يملك صلاحية التعيين السلطة التي ينص عليها الدستور

والقوانين والتنظيمات المعمول بها، أما صلاحية التعيين في المؤسسات والهيئات العمومية فينص عليها قانونها الأساسي.⁽¹⁾

إن رئيس الجمهورية الجزائرية هو الرئيس الإداري الأعلى في الإدارة العامة، فهو صاحب السلطة التنظيمية بموجب المادة 125 الفقرة الأولى من الدستور الحالي والتي تعطيه صلاحية تنظيم أي مسألة لم يدرجها المؤسس الدستوري ضمن الإطار المحجوز للسلطة التشريعية، كما أنه يملك بمقتضى المواد 77، 78، 79، سلطة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، وحتى وإن كان يقاسمه صلاحية التعيين في الوظائف المدنية إلا أن اختصاص تحديد مجال تدخل كل واحد منهما بيد رئيس الجمهورية ذاته، وهذا ما نستنتجه من المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، حيث احتفظ رئيس الجمهورية لنفسه بسلطة التعيين في معظم المناصب تاركا الجزء اليسير للجهات الأخرى.

لابد من الإشارة أن دستور 1989 المعدل سنة 1996 قد منح سلطة التعيين لرئيس الجمهورية بمقتضى عدة مواد لا سيما المادتين 77 و 78 وكذا رئيس الحكومة بمقتضى المادة 85، ولكنه لم يحدد نطاق سلطة كل منهما، وهذا ما قد يؤدي إلى تداخل في الصلاحيات، ولمعالجة هذا المشكل صدر المرسوم الرئاسي رقم 240/99 الصادر في 17 رجب 1420 الموافق 27 أكتوبر 1999 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، وحدد الوظائف التي يعين فيها رئيس الجمهورية وتلك التي يعين فيها رئيس الحكومة، والملاحظ أن رئيس الجمهورية استحوذ على سلطة التعيين في معظم الوظائف العليا في الدولة، وهذا عكس ما كان عليه في ظل المرسوم الرئاسي رقم 44/89 المؤرخ في 10 أبريل 1989 حيث كان رئيس الحكومة يملك صلاحيات أوسع و إذا كان رئيس الحكومة يملك سلطة التعيين بمقتضى المادة 85 فإنه عادة ما يفوض تلك السلطات على عدة جهات، وهذا ما جاءت به المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 99/90 الصادر في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، حيث تنص على أنه تخول سلطة تعيين الموظفين والأعاون العموميين وتسييرهم إلا إذا نص التنظيم المعمول به على خلاف ذلك:⁽²⁾

¹ جمال علاوي، السلطة الرئاسية الصلاحيات والفعالية، الجزائر، دار هومه، 2018، ص 17.

² جمال علاوي، المرجع السابق، ص 35.

_ الوزير فيما يخص مستخدمي الإدارة المركزية.

_ الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية.

_ رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي البلدية.

_ مسؤول المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدميها وبالتالي فإن السلطة المختصة بالتعيين حسب هذه المادة تتمثل في:

الفرع الثاني: سلطة الوزير في التعيين.

يعد الوزير راس الهرم الإداري وأعلى سلطة في التدرج، سواء كان في ذلك التدرج بالنسبة للهيئة الادارية المركزية او بالنسبة للموظفين التابعين له في وزارته⁽¹⁾ وهو بذلك الرئيس الإداري الاعلى لوزارته ويتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها، ولما كانت الدولة هي من الأشخاص الاعتبارية العامة، فقد يكون من فروعها ما له الشخصية الاعتبارية، ومنها ما لا يتمتع بالشخصية المعنوية ، والأصل أن يمثل كل وزير وزارته وذلك باعتباره المتولي بالإشراف على شؤون و وزارته والمسؤول عنها⁽²⁾ فهو أعلى سلطة إدارية في وزارته، ولا يعتبر مجلس الوزراء ولا رئيس الدولة، ولا مجلس الحكومة ولا رئيس الحكومة بمثابة سلطة رئاسية تعدل قراراته التي يصدرها، ولا يكون الوزير مرؤوسا إداريا حيث يبقى يمثل السلطة الرئاسية الأعلى في وزارته⁽³⁾ فلا توجد أي نوع من السلطة يمارسها رئيس الحكومة على الوزراء، وبالتالي هو ليس سلطة رئاسية بالمفهوم الإداري على الوزراء، ولهذا يمكن القول بأن كل وزير يمثل الدولة في الحياة القانونية والسياسية ويعتبر السلطة الإدارية العليا، فشخصية الوزير ذات واجهتين، واجهة سياسية، وأخرى إدارية.

فهو رجل سياسي الا انه يمثل الحكومة لدى البرلمان، ويتجشم أمام المسؤولية السياسية عن المهام المعهود بها إليه، وفضال عن المسؤولية الجنائية والمدنية، كما انه رجل إداري، لأنه يمارس اختصاصات إدارية واسعة.⁽⁴⁾

¹ أحمد عاصم عجيلة، المرجع السابق، ص 85 .

² مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الاداري، المرجع السابق، ص 154.

³ Laubadaire A ,Dé , Venzia J ,C , traité de droit administratif, Paris, LGDG, 1999, p 64

⁴ خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 133.

فالوزير يزاول السلطة الرئاسية على موظفي وزارته، حيث تخوله المراسيم التنفيذية المحددة لصلاحيات أعضاء الحكومة والوزراء ممارسة مظاهر السلطة الرئاسية بمختلف عناصرها على جميع الموظفين العاملين بالوزارة.⁽¹⁾

فهو يباشر كل الاختصاصات التي تمنحها له السلطة الرئاسية، سواء بالنسبة للهيئات، أو للأعمال، أو الأشخاص، إذ يملك تنظيم وزارته بكل هيئاتها على النحو الذي يحقق أكبر عائد ممكن من الانتاج، ومن ثم كان من باب أولى أن تعهد إليه سلطة تعيين الموظفين التابعين لوزارته، فعلى الرغم من أن سلطة التعيين في وظائف الدولة مخولة أصلا لرئيس الحكومة طبقا للمادة 85 من الدستور، إلا أن هذا الأخير يلجأ عمليا إلى تفويض الوزير تلك السلطة بالنسبة لمستخدمي الإدارة المركزية طبقا للمادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 99/90، الذي يختص بإصدار التعليمات والمنشورات المصلحية التي توضح لموظفي الوزارة كيفية القيام بالعمل المعهود إليهم به، فضلا عن ممارسة السلطة التأديبية التي يقرها القانون ومراقبة سلوكهم الوظيفي.⁽²⁾

إلى جانب ممارسته لمختلف مظاهر السلطة الرئاسية وان على موظفي وزارته فإنه يقوم بتمثيل الدولة في كافة المسائل القانونية التي تخص وزارته، وهو يمثلها في الخصومات، ويتولى مباشرة العقود الإدارية نائبا عن الإدارة، بالإضافة إلى مباشرته لسلطة في بعض مجالات النشاط المحجوزة له، كما يتولى الهيمنة على الشؤون المالية لوزارته.

ويولي الوزير في التدرج الإداري، طبقة كبار الموظفين من المديرين ورؤساء المصالح ثم تتوزع الوظيفة الرئاسية بعد ذلك حتى قاعدة التدرج وطائفة المنفذين في مختلف الوظائف الإدارية والفنية.⁽³⁾

وتجدر الإشارة إلى أنه يمكن للوزير أن يقوم بتفويض سلطة التعيين لكل مسؤول مصلحة، ولكن بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية، حيث تنص المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 99/90 على أنه يمكن أن تمنح لكل مسؤول مصلحة سلطة التعيين، سلطة التسيير الإداري للمستخدمين الموضوعين تحت سلطته، وفي هذا الإطار يتلقى مسؤول المصلحة تفويضا بقرار من الوزير المعني بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية وليس هذا فحسب

¹ محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 111.

² مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 155.

³ حسن محمد عواضة، المرجع السابق، ص 155.

وانما يمكن أن تدخل تعديلات على سلطة التعيين أو سلطة التسيير الإداري حسب طبيعة بعض أسلاك الموظفين وذلك بموجب قرار من الوزير أو الوزراء المعنيين، والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية حسب المادة الثالثة من المرسوم 99/90 .

الفرع الثالث: سلطة الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في التعيين.

أولاً: بالنسبة للوالي.

إن الحديث عن السلطة الرئاسية لا يعني وجود هذه الفكرة فقط على المستوى المركزي، انما توجد فكرة السلطة الرئاسية على مستوى الإدارة المحلية إذ يمثل الوالي السلطة الرئاسية

ويمارسها على موظفي ولايته بكل مظاهرها كما تشير إليه المادة 106 من قانون الولاية، وتجدر الإشارة إلى أن الوالي يعتبر مرؤوسا عندما يتصرف كمثل للدولة، إذ تخضع قراراته في هذه الحالة لمراقبة السلطة المركزية أي الوزارة باعتباره مرؤوسا بكل ما تترتب عن ذلك من نتائج، ولما كانت سلطة التعيين مفوضة إليه من قبل الوزير فإن قرار التعيين مفوضة إليه من قبل الوزير و قرار التعيين يخضع لرقابة هذا الأخير بنوعيتها طبقا لقواعد التفويض.⁽¹⁾

يعتبر الوالي ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية، وهو عندما يمارس صلاحياته كممثل الدولة فإنه يمارسها تحت رئاسة الوزير، حيث يعتبر هذا الأخير ممثل الدولة، فهو يخضع لمراقبة السلطة المركزية الوزارة باعتباره مرؤوسا، بكل ما يترتب من نتائج، وقد قررت المحكمة العليا في قضية ضد الدولة، إن وزير الداخلية المكلف بالجماعات المحلية هو السلطة الرئاسية للوالي عندما يمارس هذا الأخير صلاحياته كممثل للدولة، إذن فالوالي هو مرؤوس للوزير عندما يتصرف كممثل للدولة، ويمارس السلطة الرئاسية على موظفي الولاية، كما تشير إليه المادة 106 من قانون الولاية للولاية إدارة توضع تحت الإدارة السلمية للولاية.

ثانياً: بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي فإنه السلطة المختصة بتعيين مستخدمي البلدية ويشرف على تسييرهم، وممارسة السلطة الرئاسية عليهم بكل مظاهرها حسب ما جاء النص عليه في المادة

¹ جمال علاوي، المرجع السابق، ص 41.

128 من القانون البلدي 90/08 المؤرخ في 07/04/1990 حيث تخضع إدارة البلدية للسلطة السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، وتجدر الإشارة إلى أن قانون البلدية لم يشر إلى الهيئة التي تمارس السلطة الرئاسية على رئيس المجلس الشعبي البلدي عندما يمارس هذا الأخير صلاحياته كمثل للدولة، ويقول الأستاذ أحمد محيو عند دراسته لصلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كمثل للدولة أنه يمارس هذا الأخير صلاحياته تحت رئاسة الوالي، لكنه بالرجوع إلى المواد 69، 80، 81، 82، 83، من قانون البلدية 90/08 المؤرخ في 07/04/1990 يلاحظ أن الوالي يمثل السلطة الرئاسية في علاقته مع رئيس البلدية عندما يمارس هذا الأخير صلاحياته كمثل الدولة.⁽¹⁾

وهو بالفعل ما أكدته الغرفة الإدارية للمحكمة العليا إن الوالي هو السلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي في قرارها بتاريخ 10/05/1990 في قضية السيد "زيدان السعيد" ضد المجلس الشعبي البلدي لبلدية بوعنداس بولاية سطيف⁽²⁾ و بالمقابل يمارس رئيس البلدية السلطة الرئاسية على موظفي البلدية حسب ما أكدته المادة 128 من قانون البلدية السالفة.⁽³⁾ حيث يتضح أن رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس السلطة الرئاسية على إدارة البلدية.

ثالثا : مدير المؤسسة.

أما على مستوى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري فإنه يعتبر كل مسؤول مؤسسة مختصة بتعيين مرؤوسيه كما أشارت إلى ذلك المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 99/90 في فقرته الأخيرة.

المطلب الثاني: سلطة الرئيس في تحديد وضعية الموظف.

إن الموظف بمجرد تعيينه يقع على عاتقه الالتزام بالقيام بالمهام والأعمال المنوطة به، والتي يتم تحديدها من قبل الرئيس الإداري. إذ يملك هذا الأخير سلطة تنظيم إدارته، والتي تخوله اتخاذ كافة القرارات المتعلقة بتوزيع العمل والاختصاصات على مرؤوسيه. ويتم ذلك عن طريق التعليمات

¹ خلوفي رشيد، قانون المنازعات، شروط قبول الدعوى الإدارية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1998، ص122.

² نفس المرجع، ص 123.

³ نص المادة 128 من قانون البلدية 90/08 المؤرخ في 07/04/1990 وتتص على انه: "تخضع إدارة البلدية للسلطة السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي".

والأوامر الرئاسية التي يصدرها، كما يلتزم الموظف بأداء كل ما تتطلبه منه مصلحة الوظيفة التي تقلدها، في المكان والزمان المحددين له من قبل رئيسه الإداري الذي يتولى عملية تقييمه طوال حياته المهنية، وتعمل على تحفيزه وترغيبه في العمل بإتقان ومهارة وجهد فقد يلجأ الى الكثير من أساليب الترغيب، ولعل أهمها ترقبته إلى مناصب عليا، وبما أن المطلوب من الرئيس الإداري هو حسن تسيير الجهاز الإداري بما يحقق الفائدة المرجوة منه، فإنه قد يضطر إلى تغيير وضعيه مرؤوسيه من الندب أو النقل، كما أن المرؤوس قد يطلب تغيير وضعيته ، حيث يمكن للإدارة ان تستجيب له او ترفض طلبه.

الفرع الأول: سلطة الترقية.

إن نظام الترقية في الوظيفة العامة هو اختصاص أصيل للسلطة الرئاسية، كما أنه يعتبر من أبرز مظاهرها التي يمارسها الرؤساء الإداريون على أشخاص مرؤوسيه، أين تتمتع السلطات الرئاسية الإدارية بسلطة تقديرية واسعة في ذلك.⁽¹⁾

أولاً: مفهوم الترقية:

حيث عرف **مارسال فالين** على أنها تعني صعود وارتقاء العامل العام من وظيفة منصب العمل الأدنى في مهامها وأهميتها وخطورتها وشروطها، إلى وظيفة أعلى وأرقى في أهميتها وخطورتها وأهميتها ومهامها ومسئولياتها وفق الشروط والقدرات والكفاءات اللازمة التوفير لشغلها، وذلك طبقاً للأساليب والإجراءات المقررة.⁽²⁾ وتتطلب عملية الترقية الشروط التالية:

1_ وجود نظام التدرج الوظيفي تترتب فيه الوظائف بشكل هرمي تختلف العليا عن الأدنى في أهميتها وخطورتها ومسئوليتها ومهامها وسلطاتها وفي الشروط والقدرات والكفاءات المطلوبة لشغلها، وفي المرتبات والمزايا المادية والمعنوية المقررة لشاغلها.

2_ أن يترتب عن عملية الترقية تغيير في الأوضاع القانونية للمركز القانوني للمرؤوس المرقى من واجبات وحقوق ومزايا حسب تغيير طبيعة ودرجة ومركز الوظيفة.

¹ مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 692، وما بعدها.

² Waline Marcel, Précis de droit administratif, Paris, édition Montchrestien, 1970, p90

3_ يجب أن يرقى المرؤوسون الأكثر كفاءة وصلاحيات وأهلية وقدرة على تحمل أعباء ومسؤوليات الوظائف الجديدة العليا.

4_ يجب أن تتم الترقية حسب المبادئ ووفقاً للإجراءات والقواعد الدستورية والقانونية.

ويعود السبب الذي يدفع السلطة الرئاسية إلى ترقية المرؤوسين مع العلم أن لها سلطة تقديرية في شغلها بطرق عديدة كطريق التعيين مثلاً، إلى أسس ومبررات الترقية، وتتمثل هذه الأسس والمبررات في:

1. فكرة المصلحة العامة ومبدأ حسن سير الوظيفة الإدارية العامة بانتظام وإطراد وبرشادة وكفاءة، بالإضافة إلى المبادئ القانونية التي تحكم سير المرافق العامة في الدولة.

2. غرس الحماس والحوافز في نفوس المرؤوسين ودفعهم لبذل أقصى الجهود والإمكانات والقدرات والفوز والحصول على الترقية.⁽¹⁾

3. خلق روح الأمل والتفاؤل بين المرؤوسين وشعورهم بالأمان والاستقرار بفعل التأكد من التقدم المستمر وزيادة الأجور والمزايا المادية والمعنوية مما يمنعهم من البحث عن جهة أخرى للعمل.⁽²⁾

4. جلب أفضل وأكفأ وأقدر الطاقات البشرية للعمل بالوظيفة العامة الإدارية.

5. تشجيع المرؤوسين على الاجتهاد والإقدام والابتكار والخلق للفوز بالترقية إذ يدفعهم اتقان ذلك إلى التفاني ورفع كفاءتهم وعملهم، والتنافس من أجل الحصول على ذلك الامتياز.

6. كما أن نظام الترقية يعمل على سيادة روح الطاعة والنظام والانضباط، إذ يستعمل الرؤساء الإداريون والقادة الترقية كوسيلة للتحفيز والترغيب مع مرؤوسيه.⁽³⁾

7. يعد نظام الترقية وسيلة لتكوين القادة الإداريين من بين صفوف العاملين في المستويات الدنيا من السلم الإداري.

¹ محمد سليمان الطماوي، علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، 1979، ص 578.

² محمد أنس قاسم جعفر، نظام الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص 26، 27.

³ محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 578.

ثانيا : طرق وأساليب الترقية.

إن الترقية تتم بأحد الأسلوبين أسلوب الترقية بالأقدمية وأسلوب الترقية بالجدارة.

1. أسلوب الترقية بالأقدمية:

للسلطة الرئاسية أن تقوم بترقية مرؤوسيهيها على أساس الأقدمية، والتي بمقتضاها يتم اختيار العاملين على أساس المهارة والخبرة الزمانية لهم، فيرتقي المرؤوس الأقدم في الخدمة، أما العامل الذي تقلد الوظيفة العامة مدة زمنية معينة يفترض فيه انه قد اكتسب خبرة ومهارة كافية بفعل طول مدته الزمنية في الخدمة مما يجعله أحق من غيره في الترقية.

ويرى الدكتور أمين عبد الهادي إن أسلوب الترقية بالأقدمية يتسم بالموضوعية والحياد والعدالة وذلك لعدة مبررات وخصائص يستند إليها هذا الأسلوب، إذ يقوم على افتراض أن العامل الأقدم أوفر وأكثر خبرة ودراية ومهارة في وظيفته مما يجعله أهلا لشغل وظيفة أعلى ما يعني أن الترقية بالأقدمية تمنع كل انحراف أو استبداد أو تعسف في استعمال السلطة من قبل الرؤساء الإداريين عند القيام بها...وأكثر نضجا وتبصرا وحكمة، أي أن العامل الذي كان مرؤوسا قبل ترقيته، كان قد اكتسب خبرة ودراية ومهارة كافية ومهارة تجعله اهلا لان يصبح رئيسا إداريا يتسم بصفات القيادة الإدارية بالمعنى الصحيح.(1)

2. أسلوب الترقية بالجدارة :

بسبب العجز والنقص الذي يسجله أسلوب الأقدمية في الترقية، كان لا بد من التغطية وتكملة ذاك العجز والنقص لهذا قام أسلوب الجدارة كأسلوب للترقية واستنادا إلى أسلوب الجدارة حيث ان الاستاذ حمدي أمين عبد الهادي في نظرية الكفاءة في الوظيفة العامة تطرق لدراسة الأصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة في الترقية حيث يقوم الرؤساء الإداريون بوضع حد أدنى للمؤهلات اللازمة ووضع التقارير عن كفاءة المرؤوس كما تجرى الدورات التدريبية والامتحانات لكشف وقياس مدى أهليته وجدارته في الترقية إلى الوظائف العليا.(2)

¹ حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة : دراسة الاصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 650، 651.

² عمار عوابدي، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 322.

ولذلك يقرر بعض الفقهاء أن الترقية بالجدارة يفتح بابا واسعا للانحراف والاستبداد والتعسف من قبل السلطات الإدارية الرئاسية في تقرير أو عدم تقرير الترقية كما يسمح ذلك الأسلوب بتدخل الاعتبارات والضغوط السياسية في عملية الترقية فضلا عن أنه لا يبعث الاطمئنان والراحة والاستقرار في نفسية المرؤوسين، مما يحجم ويعدم لديهم التفاني في الابتكار والخلق والتجديد.⁽¹⁾

. المشرع الجزائري تطرق لأسلوبي الترقية بالأقدمية والترقية بالجدارة بعدم إمكانية الاعتماد على أسلوب الترقية بالأقدمية بمفرده من جهة وذلك لقصوره ، ومن جهة أخرى عدم إمكانية الترقية بأسلوب الجدارة بمفرده لما فيه من إعطاء سلطات واسعة للرئيس الإداري اقتضت ضرورة الجمع بين الأسلوبين، وهو بالفعل ما اعتمده المشرع الجزائري، إذ بالرجوع إلى النصوص القانونية نجد هذا الأخير قد نص عليه في المادة 55 من المرسوم 59/85 على انه تتم الترقية حسب الكيفيات الآتية:

. عن طريق المسابقات أو الامتحانات المهنية التي تنظم، عقب تدريب للتكوين أو لتحسين المستوى بالاختيار من بين الموظفين الذين تتوفر فيهم بعض شروط الأقدمية، ويثبتون الخبرة المهنية الكافية، عن طريق التسجيل في جدول سنوي للترقية، بعد استشارة لجنة الموظفين على أساس الشهادات، من بين الموظفين الذين أحرزوا المؤهلات والشهادات المطلوبة، في حدود الوظائف المطابقة لتأهيلهم الجديد."

كما نصت المادة 56 من ذات المرسوم انه يتمتع الموظفون الذين لهم مؤهلات وشهادات تسمح لهم أن يلتحقوا بسلك أعلى في فرعهم المهني، بحق الأولوية للاستفادة من التدابير الواردة في المادة السابقة.

وأضافت المادة 57 من نفس المرسوم انه يمكن للموظف ان يحصل على ترقية استثنائية إذا أثبت تأهيلا خاص ويقدر التأهيل بعد الاطلاع على ملف المعني، وعلى تقرير المصلحة المسيرة، واستشارة لجنة الموظفين قانونا.

كما نجده في نص المادة 107 من الأمر رقم 03/06 المتعلق بالوظيفة العمومية على انه تتمثل الترقية في الرتب بتقدم الموظف في مساره المهني وذلك بالانتقال من رتبة إلى الرتبة الأعلى مباشرة في نفس السلك أو في السلك الأعلى مباشرة حسب الكيفيات الآتية:

¹ Duverger Maurice, éléments de droit public, Paris, P.U. F,7 éditions, 1974, p 305

- على أساس الشهادة من بين الموظفين الذين تحصلوا خلال مساهمهم المهني على الشهادات والمؤهلات المطلوبة.
 - بعد تكوين متخصص.
 - عن طريق امتحان مهني أو فحص مهني.
 - على سبيل الاختيار عن طريق التسجيل بقائمة التأهيل، بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، من بين الموظفين الذين يثبتون الأقدمية المطلوبة.
- ثالثا: ولاية السلطة الرئاسية على عملية الترقية.

تعد سلطة الترقية اختصاصا أصيلا للسلطات الإدارية المختصة إذ تؤكد النصوص القانونية على اختصاص وسلطة الرؤساء الإداريين في القيام بعملية تنظيم وتقرير الترقية، حيث تنص المادة 101 من الأمر 03/ 06 على أنه تعود سلطة التقييم والتقدير للسلطة السلمية المؤهلة.

إن الموظفين بصفة عامة هم عمال الإدارة، حيث من خلالهم تزاوُل الدولة جزءا كبيرا من سيادتها في الداخل والخارج، ومن ثم فإنه لا يمكن تركهم يسيرون الأمور على هواهم، بل لابد من إخضاعهم في سائر نواحي حياتهم الوظيفية للإشراف والرقابة ومن صور الإشراف والرقابة تقييم المرؤوسين وتقدير وقياس كفاءتهم في أدائهم لعملهم من الناحية العلمية والعملية والخلاقية، ليلقى بعد ذلك المجد جزاؤه كما نصت عليه المادة 98 من الأمر 03/ 06 يهدف تقييم الموظف إلى الترقية في الدرجات، الترقية في الرتبة، منح امتيازات مرتبطة بالمردودية وتحسين الأداء، منح الأوسمة التشريفية والمكافئات، كما يلقي من جهة أخرى المقصر جزاؤه.⁽¹⁾

فكل موظف يخضع أثناء مساره المهني لتقييم مستمر ودوري يهدف إلى تقرير مؤهلاته المهنية وفقا لمناهج ملائمة.

¹ مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 701 .

الفرع الثاني: سلطة الندب.

تمارس السلطة الرئاسية سلطات واسعة لتحديد وضعية مرؤوسيهها داخل الإدارة، ومن بين تلك السلطات أنها تعتمد على انتدابهم من مناصبهم الأصلية إلى مناصب أخرى، وذلك لحسن سير الإدارة بانتظام واطراد وفعالية.

اولا . تعريف الندب:

يعرف الأستاذ التبريزي بن صالح الانتداب على أنه حالة الموظف الذي يوضع خارج سلكه الأصلي، لكن مع مواصلة استفادته في هذا السلك من حقوقه في الترقية والتقاعد.⁽¹⁾

وعرفته المادة 133 من الأمر 03/06 ان الانتداب هو حالة الموظف الذي يوضع خارج سلكه الأصلي أو إدارته الأصلية مع مواصلة استفادته في هذا السلك من حقوقه في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد في المؤسسة أو في الإدارة العمومية التي ينتمي إليها.

ثانيا . شروط الندب:

إن تعيين مرؤوس منتدب في سلك آخر، يخضع مبدئياً لنفس الشروط المطلوبة للتعيين بطريق التوظيف المباشر، إلا أنه يمكن خرق هذه القاعدة بمقتضى أحكام تشريعية أو تنظيمية لا سيما الأحكام المتضمنة في النظام الخاص المطبق للتعيين في بعض الوظائف⁽²⁾ فالسلطة الرئاسية عندما تقوم بعملية الندب عليها أن تراعي الشروط المطلوبة لجل الوظائف العامة، وهي ذات الشروط السابق ذكرها بسلطة التعيين، لان غياب هذه الشروط أو فقدانها سواء قبل التعيين الأولي أو أثناء تواجد المرؤوس في وظيفته يؤدي بالسلطة الرئاسية إلى إنهاء الخدمة التام ومن ثم فقدان صفته كموظف أو كعامل عام وذلك بقوة القانون وهو ما أكدته المادة 216 من الأمر 03/06 حيث ينتج عنها إنهاء الخدمة التام والذي يؤدي إلى فقدان صفة الموظف بسبب فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها أو فقدان الحقوق المدنية... الخ.

¹ Tabrizi ben Salah, droit de la fonction publique, Armand Colin, Paris, 1992, p 146

² Serge Salon/ Jean Charles Savignac, Fonction publiques et Fonctionnaires : statues, garanties ,déontologie, responsabilités, ARMAND COLIN, Paris, 1997, p,116

ثالثا. إجراءات الندب:

ينتدب الموظف بأحد الطريقتين:

01 - إما بناء على طلبه لكن بموجب قرار تتخذه السلطة الرئاسية، ما يعني أنها قد تقبل الطلب أو ترفضه حسب سلطاتها التقديرية وفي هذا لا يكون أمام المرؤوس إلا الطعن في قرار الرفض خاصة إذا كان يريد إنهاء تكوينه أو دراسته ورقابته في هذه الحالة تخص فقط مدى إساءتها استعمال السلطة حسب ما نصت عليه المادة 135 من الامر 03/06⁽¹⁾، أو بقوة القانون حسب ما نصت عليه المادة 134 من ذات الأمر.

02- واما تلقائيا في حالة الضرورة الملحة التي تقتضيها المصلحة العامة الفقرة الثانية من المادة 97 من المرسوم 59/85 وكذلك المادة 102، وينبغي أن تحترم فترة الانتداب للحالات المنصوص عليها في المادة 134 السابقة بحيث ينبغي أن تساوي مدة شغل الوظيفة أو العهدة أو التكوين أو الدراسات التي تم الانتداب فيها الفقرة الثانية 136 من الأمر. 03/ 06⁽²⁾ ذلك أن السلطة الرئاسية في غير الحالات المنصوص عليها في المادة 134 لا يمكنها أن تكرر الانتداب إلا لمدتين، مدة دنيا قدرها ستة أشهر ومدة قدرها خمس سنوات وهذا هو الحد الأقصى للانتداب .

وفي إطار غياب نص صريح في القانون الجزائري تنص المادة 139 من الأمر 03/06 على أنه تحدد كليات تطبيق أحكام هذا الفصل عن طريق التنظيم ولازال لحد الآن لم تصدر نصوص تنظيمية تطبيقية لتوضيح وضعية الانتداب.

¹ نص المادة 135 من الامر 03/06: "يمكن انتداب الموظف لتمكينه من ممارسة نشاطات لدى مؤسسة أو إدارة عمومية أخرى أو في رتبة غير رتبته الأصلية ، وظائف تأطير لدى المؤسسات أو الهيئات التي تمتلك الدولة كل رأسمالها أو جزء منه، مهمة في إطار التعاون لدى المؤسسات أو هيئات دولية".

² نص الفقرة الثانية من المادة 136 من الامر 03/ 06 : " غير أن فترة الانتداب للحالات المنصوص عليها في المادة 134 أعلاه تساوي مدة شغل الوظيفة أو العهدة أو التكوين أو الدراسات التي تم الانتداب من أجلها".

الفرع الثالث: سلطة النقل.

إن المرؤوس في الأصل بعدما تقوم السلطة الرئاسية بتعيينه عليه أن يؤدي أعمال وظيفة معينة، مقرها مكان معين، لكنه قد يحدث أن يتم نقله سواء من وظيفة إلى أخرى وهو ما يصطلح بالنقل النوعي، أو ينقل من مكان إلى آخر في نفس وظيفته وهذا ما يصطلح عليه بالنقل المكاني (1).

وقد نظم المشرع الجزائري مسألة النقل في المواد من 156 على 159 من قانون الوظيفة العمومية، حيث تملك السلطة الرئاسية بمقتضى القانون حق نقل المرؤوسين نوعيا ومكانيا، إلا أنها ملزمة بالنقد بضوابط معينة.

تنص المادة 157 من قانون الوظيفة العمومية 03/06 على أنه يمكن نقل الموظف بطلب منه، مع مراعاة ضرورة المصلحة.

فمن خلال هذه المادة يتضح عملية النقل قد يطلبها المرؤوس بحد ذاته، وفي هذه الحالة يبقى للسلطة الرئاسية سلطة تقديرية واسعة من حيث قبول طلب النقل و قبوله في إطار ضرورة المصلحة، ومن ثم فإن حرية التقدير بالنسبة إليها وإن كانت واسعة فلها حد تقف عنده يتمثل في عدم استعمالها لغرض غير المصلحة العامة والمحافظة على حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

أما المادة 15 من قانون الوظيفة العمومية 03/06 فقد تحدثت عن النقل الإجمالي عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك (2)، وهنا أيضا للسلطة الرئاسية سلطة تقديرية، وهذا النوع من النقل يعمل نفس آثار العقوبة التأديبية المتمثلة في النقل الإجمالي والذي هو عقوبة من الدرجة الثالثة، فمن الضروري إذن في هذا الصدد التمييز بين الاجرائين بتسمية الأول باصطلاح النقل التلقائي والثاني النقل الإجمالي.

فالنقل الإجمالي كعقوبة تأديبية لا يمكن تقريرها دون احترام الضمانات التأديبية، فالنقل المقرر في غياب تلك الضمانات بهدف التأديب سيكون عقوبة مستترة ومقنعة ويمكن أن تكون عرضة للإلغاء (3)

¹ مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص 619 .

² نص المادة 158 من الأمر 03/06: "يمكن نقل الموظف إجباريا عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك، ويؤخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء ولو بعد اتخاذ قرار النقل، ويعتبر رأي اللجنة ملزما للسلطة التي أقرت هذا النقل".

³ Jean Marie Auby/ Robert Ducos ,op.cit, pp 140 , 159

والنقل التلقائي حتى وان لم يكن عقوبة تأديبية وانما لضرورات المصلحة فإن السلطة الرئاسية هي حرة في كل الأحوال، بحيث يمكنها القيام بسلطتها في النقل التلقائي سواء بهدف تغطية منصب شاغر، أو في إبعادها للمرؤوس الذي يكون وجوده في الخدمة مضرا بسير عمله بشكل عادي.⁽¹⁾

المبحث الثاني: فاعلية السلطة الرئاسية في تحسين الأداء الوظيفي.

تحتاج فاعلية السلطة الرئاسية في تحسين الأداء الوظيفي الى عدد من القوانين توسع وتقلص من صلاحيات الرئيس لتضمن عدالة توزيع المهام على السلم الإداري بحيث تصل الى توازن يضمن الأداء الجيد والرشد للوظيفة العمومية، وعليه سوف نتطرق في هذا المبحث الى سلطة إنهاء الخدمة و نظام تقييم الأداء الوظيفي في ظل السلطة الرئاسية على النحو الاتي:

المطلب الأول: سلطة إنهاء الخدمة.

إن المرؤوس بعد تعيينه في وظيفة ما فإنه لن يبقى في منصبه إلى الأبد، بل سيأتي اليوم الذي تنتقطع فيه علاقته بتلك الوظيفة، ومن ثم بسلطاته الرئاسية، إلا أن أسباب قطع العلاقة الرئاسية تلك تتعدد وتختلف، وقد نص المشرع الجزائري على غرار باقي التشريعات على أسباب إنهاء الخدمة في المادة 216 من الأمر 03/06 على انه ينتج انتهاء للخدمة التام والذي يؤدي إلى فقدان صفة الموظف عند:

- فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها.

- فقدان الحقوق المدنية.

- الاستقالة المقبولة بصفة قانونية.

- العزل.

- التسريح.

- الإحالة على التقاعد.

- الوفاة.

¹ Tabrizi ben Salah ,op.cit,p 145

وحسب هذه المادة فإن إنهاء الخدمة قد يكون بقوة القانون، كما هو الحال بفقدان الحقوق والجنسية، كما قد يكون طبيعياً كما هو الحال في الوفاة، وقد يكون بإرادة من السلطة الرئاسية لأسباب ترتبها عنها مجدية لقطع علاقتها بمرؤوسيه، سواء كانت تلك الأسباب المفتعلة بفعل المرؤوس واحالته على التقاعد لخطأ تأديبي، أو لا دخل لإرادة المرؤوس في ذلك، كما هو الحال كفصله لعدم الكفاءة المهنية أو عدم اللياقة الصحية أو لأسباب اقتصادية. وقد يتوقف إنهاء تلك العلاقة الرئاسية على موافقة الرئيس الإداري وإن كان الانهاء هنا بإرادة المرؤوس إلا أن مفعول هذا الطلب، وقطع تلك العلاقة أمر مرهون على الموافقة التي تعود لتقدير الرؤساء. إذا كان إنهاء الخدمة بطريق طبيعي أو بقوة القانون ولا دخل للسلطة الرئاسية فيه، وكان إنهاء الخدمة لسبب تأديبي.

الفرع الأول: إنهاء الخدمة بإرادة السلطة الرئاسية المنفردة.

وفقاً لمبدأ تلازم السلطة والمسؤولية، فإن السلطة الرئاسية الإدارية كونها المسؤولة عن حسن سير المؤسسات والمرافق العامة بشكل منظم ومطرد وبطريقة فعالة ورشيدة فإنها تمتلك سلطة إنهاء خدمة موظفيها حتى وإن ارتكبوا أخطاء تأديبية كلما استدعت الوظيفة ذلك.

وتعرف سلطة الفصل الإداري بغير الطريق التأديبي، بأنها سلطة قطع علاقة العامل بالوظيفة العامة وذلك بسبب عدم الصلاحية اللازمة لضمان دوام حسن سيرورة الوظيفة العامة الإدارية بانتظام واطراد، وذلك دون أن يكون العامل قد ارتكب خطأ تأديبي أو جريمة تأديبية تستوجب توقيع العقوبة التأديبية عليه.⁽¹⁾

ولقد عرفه جون ماري أوبي على أن الفصل هو إجراء إداري من شأنه وضع نهاية لوظائف العامل لأسباب غير تأديبية ومن ثم ليس باستطاعته أن يكون مقبولاً على التقاعد.⁽²⁾

إذن فالفصل الإداري بغير الطريق التأديبي يكون بالنسبة للمرؤوسين الذين ثبت عدم صلاحيتهم في الوظيفة العامة لسبب أو لآخر، وتمتلك في هذا الصدد السلطة الرئاسية المختصة سلطة واسعة لممارسة ذلك وتقتنع بعدم الصلاحية، وهذا دون أن يرتكب الشخص المفصول أي مخالفة تأديبية

¹ محمد فؤاد مهني، سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم والإدارة، دار المعارف، القاهرة، لسنة

1978، ص 683.

² Jean Mary Auby / Robert Ducos Ader , op.cit, p 146

تستوجب اتخاذ هذا الإجراء حياله، لذلك أطلق على هذا الإجراء الإداري بالفصل الإداري بغير الطريق التأديبي، ولقد اصطلح عليه المشرع الجزائري باصطلاح التسريح.⁽¹⁾

ونظرا للخطر الذي يشكله هذا الإجراء على الموظف، فكان لزاما تقييد استعماله بضوابط محددة أولا وتوفير الضمانات ثانيا، ولتبيين الأسباب الداعية للقيام بها، والضمانات اللازمة لحماية المرؤوسين منها، فبالرجوع إلى القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الحالي المقرر بموجب الأمر 03/06 يلاحظ أنه قد نص في المادة 216 منه على أسباب انتهاء علاقة الموظف بالوظيفة، حيث نص على إنهاء الخدمة التام الذي يؤدي إلى فقدان صفة الموظف وهذا عن عدة أسباب من بينها التسريح.

لكن ما يعاب على المشرع الجزائري في هذه المادة هو أنه لم ينص بشكل واضح على هذه السلطة، فلم يبين سبب اللجوء إليها، ولم ينص حتى على ضوابط ممارستها، غير أن بالرجوع إلى قانون الوظيفة العمومية لعام 1966 يلاحظ أن المشرع قد كان واضحا في نصه على هذه السلطة، حيث جاءت المادة 62 منه على مبدأ كون الفصل الإداري سببا من الأسباب الرئيسية لانتهاء علاقة المرؤوس بالوظيفة، ثم جاءت المادة 68 منه لتؤكد سلطة السلطة الرئاسية في ممارسة سلطة فصل المرؤوسين لعدم الكفاءة والصلاحية ف جاء نصها أن الموظف الذي تثبت عدم كفاءته المهنية، دون أن يرتكب خطأ مهنيا يستوجب عقوبة تأديبية، يمكن له إما أن ينصب في وظيفة أقل درجة، واما يقبل للمطالبة بحقوقه في التقاعد أو يسرح.... الخ.⁽²⁾

فهذه المادة وان كانت قد تكلمت عن سبب واحد هو عدم الكفاءة المهنية لفصل المرؤوس إلا أنها نصت على ضرورة إتباع وتطبيق بدائل ومراحل قبل الشروع في الفصل، بحيث قبل أن تلجأ السلطة الرئاسية إلى فصل المرؤوس، يمكنها أن تقوم بتعيينه في وظيفة أقل درجة أو أن يقبل طلبه في ممارسة حقه في الإحالة على التقاعد.

فالسطات الإدارية الرئاسية لا يمكنها أن تتخذ إجراء الفصل الإداري بغير الطريق التأديبي إلا إذا كان هناك سببا وجيها يستدعي ذلك، والا كان قرارها عرضه للإلغاء من قبل القاضي الإداري لعدم مشروعيته بسبب انعدام السبب، وذلك أن لكل قرار إداري سبب يبرر ويدفع إلى اتخاذه.

¹ المادة 216 من قانون الوظيفة العمومية 03/06 .

² الفقرة الأولى من المادة 68 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية لسنة 1966.

ولقد عرف الدكتور سليمان محمد الطماوي السبب على أنه حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن الإدارة ومستقلة عن ادارته تتم فتوحى إليه بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قرار ما او هو الحالة الواقعية أو القانونية السابقة على القرار والتي تدفع الإدارة إلى التدخل واتخاذ القرار.⁽¹⁾

بينما عرفه الدكتور جون ريفيرو بأنه الدوافع المادية أو القانونية التي تحمل الإدارة إلى اتخاذ القرار الإداري.⁽²⁾

. ولهذا فإنه لما كان كل قرار إداري سببا كان لايد من وجود سبب لقرار الفصل الإداري بغير الطريق التأديبي، فقرار فصل موظف إنما يعود سببه الى حالة قانونية هي ارتكاب لخطأ تأديبي وان لم يرتكب ذلك الخطأ المنسوب إليه فإن القاضي الإداري سيلغي قرار الفصل لعدم مشروعية السبب وانعدامه.⁽³⁾ هذا إذا ارتكب الموظف جريمة تأديبية تبرر فصله، لكن في حال الفصل الإداري بغير الطريق التأديبي فإن الموظف لا يرتكب أي خطأ تأديبي يستوجب عقوبة تأديبية كالفصل، الفقرة الأولى من المادة 68 من القانون الأساسي للتوظيفة العامة لعام 1966 ، إذن لايد من وجود أسباب أخرى تستدعي التدخل وتدفع السلطات الإدارية الرئاسية إلى اتخاذ قرار الفصل غير التأديبي حتى يكون قرارها مشروعاً.

يقول الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي إن الفصل الإداري عن غير الطريق التأديبي يعني ان الإدارة تترخص كقاعدة عامة في اختيار أسبابه، فقد يكون سوء السمعة، وقد تكون لأسباب أخرى متصلة بالمصلحة العامة.

إن فالسلطات الإدارية الرئاسية تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تقدير الأسباب وتكييفها على أنها ملائمة لاتخاذ إجراء الفصل الاداري بغير الطريق التأديبي وهي غير مقيدة إلا بضروات ومقتضيات المصلحة العامة.

وان كان كل من المشرع والقضاء والفقهاء قد تعرضوا لمسألة تحديد الأسباب التي تستدعي فصل الموظفين بغير الطريق التأديبي، إلا أن المتمعن في العبارات والأسباب المستعملة من قبلهم تتصف

¹ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 194.

² Rivero Jeane, droit administratif, 11^{ème} édition, Dalloz, Paris, 1986, p 266.

³ محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، ط2 ، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005 ، ص82.

بالعمومية والمطاطية وعدم الدقة والوضوح والتجديد،⁽¹⁾ كمصطلح عدم الصلاحية أو الكفاءة المهنية،⁽²⁾

الذي يستخدم في غالب الأحيان من قبل كل من الفقه والقضاء والتشريع وحتى علم الإدارة العامة، ومن ثم فإن عدم التحديد الدقيق الواضح والجامع المانع لأسباب ممارسة سلطة الفصل الإداري بغير الطريق التأديبي يعطي للسلطات الرئاسية الإدارية سلطة تقديرية واسعة في تقرير و تحديد أسباب الفصل غير التأديبي وهو أمر يتفق عليه فقهاء القانون الإداري.⁽³⁾

لكن ما هو مجتمع عليه فقهيًا هو أن الأسباب التي تستند عليها الإدارة لإبعاد الموظفين بفصلهم من وظائفهم هي أسباب مختلفة، وهي غالبًا ما تستند على الأسباب التالية إما إلغاء الوظيفة، أو لعدم اللياقة الصحية.

الفرع الثاني: الفصل عبر التأديب.

إن الموظف المعزول بسبب إهمال المنصب لا يستفيد من أية حماية قانونية وهو مبدأ من مبادئ القضاء الإداري، حيث قضت المحكمة العليا الجزائرية أنه من المستقر عليه في القضاء الإداري في حالة إهمال المنصب فإن الموظف لا يستفيد من أية حماية قانونية، ومن ثمة فإن النعي على المقرر الإداري يتجاوز السلطة غير سديد، ولما كان من الثابت أن الطاعن الموظف أعذر ثلاث مرات بواسطة رسائل مضمنة ليلتحق بمنصبه، ومن ثم فإن الإدارة التي اعتبرته في حالة إهمال المنصب واتخذت ضده قرار العزل لم تخالف القانون ضده، ومتى كان كذلك استوجب رفض الطعن.⁽⁴⁾

حيث قرر قانون الوظيفة العامة في المادة 185 من الأمر 03/06 على أنه لا يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة التسريح أو العزل أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية.

وهو قيد آخر يقيد الرئيس الإداري عند ممارسته لسلطة التعيين السابق التطرق إليها.

¹ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 372.

² المادة 68 من القانون الأساسي للوظيفة العامة لعام 1966 والمادة الأولى من المرسوم 66/ 148 المتعلق بفصل الموظفين لعدم الكفاءة المهنية.

³ محمد فؤاد مهني، المرجع السابق، ص 686/ 688.

⁴ المحكمة العليا ملف رقم : 58006 قرار بتاريخ 1988/11/05 / م ق ج ج رقم 3: سنة 1993.

لكن ما يؤخذ على هذه السلطة هو أنه بالرغم من أنها سلطة خطيرة تطل خطورتها عائلة الموظف إلا أن المشرع لم يفصل فيها، في إطار غياب النص التنظيمي الذي يبين كيفية تطبيق المادة 184 من الأمر 03/06، ما يعني انتقاص لضمانات المرؤوسين في مواجهة السلطة الرئاسية، ومن ثم كان لزاما فرض رقابة قانونية وقضائية صارمة عليها خاصة فيما يخص مبدأ التناسب بين الخطأ الذي ينبغي أن يكون غياب لمدة 15 يوما متتالية على الأقل، وبين العقوبة المتمثلة في العزل.⁽¹⁾

غير أن الإدارة حتى تقوم بتأنيب الموظف واتهامه وقبل أن توقع عليه الجزاء التأديبي، فأنها عادة ما تقوم بإجراء التحقيق الإداري، ويكون ذلك بناء على ملاحظات الرئيس المباشر حول تصرفات مرؤوسه، أو استنادا على تقارير التفتيش، أو اعتمادا على شكاوى المنتفعين.

لقد ثار خلاف بين الفقهاء فيما يخص الحياد الذي يجب أن يتوفر في الجهة التي تقوم بالتحقيق امتداد للسلطة التأديبية للإدارة، ويهدف إلى ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد فلا مانع من أن تقوم به سلطة الاتهام بينما البعض يرى أن الجمع بين سلطة التحقيق وتحريك الدعوى التأديبية فيه نوع من التعسف، ولذلك كان لابد أن تسند مهمة التحقيق إلى جهة منفصلة ومستقلة عن الجهة التي تمتلك حق التأديب.⁽²⁾

حيث تنص المادة 171 من الأمر 03/06 على انه تمكن اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين قبل البث في القضية المطروحة.

من خلال هذه المادة نلاحظ ان المشرع الجزائري قد منح للسلطة الرئاسية حق توجيه الاتهام والتحقيق في شأن التهم المنسوبة إلى الموظف العام، وفي هذا مساس بمبدأ الحياد في عملية التحقيق، حيث كان من العدل إسناد هذه المهمة إلى جهة أخرى مستقلة عن السلطة المختصة بتحريك الدعوى التأديبية.

¹ بن ناصر يوسف، "تعليق على قرار المجلس الأعلى/ الغرفة الإدارية، قرار 27 فبراير 1988"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، العدد 1، مارس 1990، ص 96.

² كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الإداري الجزائري، دار هوم، الجزائر، 2004، ص 153.

يعتبر اللجوء إلى التحقيق سلطة تقديرية وأمر تترخص فيه الإدارة وفقا لمقتضيات المصلحة العامة، فالمشرع نص فقط على ضرورة الاستماع إلى المرؤوس المذنب مهما كانت درجة الخطأ المقترف⁽¹⁾

وأعطى للمجلس التأديبي حق مطالبة السلطة الرئاسية بفتح تحقيق وذلك في حال غموض المخالفات المنسوبة إلى الموظف أو في حال عدم وضوح الظروف التي ارتكب فيها الخطأ، ومن ثم فإن أهمية التحقيق تزداد كلما كان الخطأ المقترف جسيما، إذ يمكن سد الثغرات وعلاجها للحيلولة دون وقوع الخطأ مستقبلا، وذلك حماية لسير المرافق العامة بانتظام واطراد.⁽²⁾

ان اللجوء إلى التحقيق في الأمور التي تترخص فيها السلطة وفقا للمصالح العام، يكون لها سلطة تقديرية في اللجوء إليه من عدمه، فبالنسبة للتحقيق هو عملية معقدة تهدف إلى إظهار الحقيقة لتتمكن السلطة الرئاسية من بناء قراراتها على أسس شرعية، ومن ثم فإنه يتعين على المحقق الوقوف على آراء الشهود والاستماع إلى توضيحات المتهم خاصة إذا كان الخطأ المقترف جسيما والاستماع إلى المتهم يكون كتابة أو شفاهة وهو ما قرره المشرع الجزائري في المادة 169 من الأمر 03/06 حيث تنص انه يمكن الموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يستحضر شهودا، ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه.

. فيكون المشرع الجزائري بذلك قد اعتنق النظام شبه القضائي⁽³⁾ او بالأحرى قد أخذ بالنظام الرئاسي وأدخل عليه بعض التعديلات إيمانا منه بضرورة حماية المرفق من جهة، وضرورة توفير ضمانات فعالة للموظف من جهة أخرى.⁽⁴⁾

الفرع الثالث: حدود سلطة التأديب.

كما سبق ورأينا فإن أساس سلطة التأديب هو فكرة السلطة الرئاسية⁽⁵⁾ ، بحيث إذ كان الرؤساء الإداريين يضطلعون بمسؤولية التنظيم والتسيير الإداري بانتظام واطراد، فإن هؤلاء الرؤساء يزودون لتحقيق ذلك بفكرة السلطة الرئاسية ويمارسوا مظاهرها على أشخاص المرؤوسين كالتعيين، والنقل،

¹ المواد من 167 إلى غاية المادة 169 من قانون الوظيفة العمومية 03/06 .

² كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 139 .

³ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 361.

⁴ كمال رحماوي، المرجع السابق ، ص 139.

⁵ عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 349.

والترقية والتأديب والفصل بغير التأديب وغيرها، وممارسة مظاهرها على أعمال المرؤوسين مثل التوجيه والإشراف والإرشاد والحلول والتفويض، لذلك فإنه ومن أجل نجاعة وفعالية تلك السلطات كان لا بد أن يحوز الرؤساء الإداريون سلطة الجزاء والعقاب في مواجهة المرؤوسين لضمان حسن سير واستمرارية النشاط الإداري بكفاءة وفعالية وبذلك تكون سلطة التأديب جزءا وفرعا من السلطة الرئاسية التي يحوزها الرؤساء الإداريون ويمارسونها على أشخاص مرؤوسيهن المخليين بالالتزامات وواجبات الوظيفة العامة.

وان كان المشرع الجزائري قد خول السلطة الرئاسية حق تحريك الدعوة التأديبية،⁽¹⁾ فهل أخضع ممارسة هذا الحق إلى ضوابط معينة تمنع هذه الأخيرة من إساءة استعمال حقها في المجال التأديبي؟ فالسلطة الرئاسية تقوم بدور هام في عملية التأثيم،⁽²⁾ فهي التي تملك حق تحريك الدعوى التأديبية، وتقدير ما إذا كان تصرف ما ينطوي أو لا ينطوي على اعتداء على نظام الوظيفة. علما أن الانضباط هو روح كل تنظيم ولا يمكن الاستغناء عنه، لكن اختصاص جهة التأديب بإسباغ صفة الذنب الإداري على تصرف ما ليس اختصاصا ملحقا أو تحكيميا، وإنما يخضع لضوابط عديدة إذ قام المشرع بتنظيمها تنظيما دقيقا يمكن وضع حد لتعسف الإدارة في استعمال حقها في مجال التأديب.⁽³⁾ وهذه الضوابط تتمثل في :

أولاً:

إن للسلطة الرئاسية صلاحيات واسعة في إضفاء الطابع المذنب، وتأثيم سلوك الموظف، إذ لا يوجد تحديد للأخطاء التأديبية على سبيل الحصر، كما هو الحال بالنسبة للجرائم الجنائية، فهي لا تخضع لمبدأ لا جريمة ولا عقوبة بغير نص قانوني، وهذا الوضع كما توضحه الأستاذة DREYFOS على أنه يشكل خطورة كبيرة على وضعية الموظف الإدارية، لأنه يمنح للإدارة سلطة تقديرية واسعة النطاق في مجال التأثيم⁽⁴⁾ ، وهو ما يعني ان السلطة الرئاسية لها دور رئيسي في

¹ المادة 162 من قانون الوظيفة العمومية 06/03.

² بهنام رمسيس نظرية التجريم في القانون الجنائي: معيار سلطة العقاب تشريعا وتطبيقا ، مؤسسة المعارف للنشر، الاسكندرية، 1977 ، ص 07 .

³ كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 18.

⁴ Dreyfus F, les limitations du pouvoir discrétionnaire par l'application du principe de proportionnalité RDP ,Paris, 1974, p 694.

التأثير واعتبار تصرف ما مخالفة تأديبية أم لا، ولقد استقر القضاء الفرنسي على أن الجريمة التأديبية لا تخضع لمبدأ لا جريمة ولا عقوبة بدون نص، ومع ذلك فإن تكييف الفعل المنسوب إلى الموظف ومدى اعتباره مخالفة أو جريمة تأديبية من عدمه يخضع لرقابة القضاء الإداري، وهو ما كرسه في أحكامه.

إن غياب تحديد الاخطاء التأديبية تعرض الموظف لاحتمال إساءة استعمال الإدارة لسلطتها في المجال التأديبي.

ولالإشارة فإن المشرع عند تدخله في النص على مخالفة أو جريمة تأديبية فإنه يكتفي باستعمال عبارات عامة غير محددة حيث يعتبر كل تخل عن الواجبات أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا، ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية... الخ⁽¹⁾

فلا وجود لتحديد شامل جامع مانع للمخالفات التأديبية كما هو الحال في المجال الجنائي، إنما هي غير قابلة للتحديد والحصص، ولأن التقنين يؤدي إلى عرقلة الإدارة فيكتفي المشرع بذكر بعض المخالفات على سبيل المثال لا الحصر، ويترك للسلطة الرئاسية تكييف أي تصرف صادر من الموظف استنادا إلى واجباته.

ثانيا :

إن نظام العقاب التأديبي يسوده مبدأ الشرعية مثل العقاب الجنائي، فيسود نظام الجزاء والعقاب مبدأ لا عقوبة تأديبية بدون نص، وبذلك فإنه لا يمكن ولا يجوز للسلطة الرئاسية أن تسلط على المرؤوسين عقوبات تأديبية لم ينص عليها القانون، وانطلاقا من هذا المبدأ قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن الملاحظات الشديدة اللهجة **Les sévères observations** لا يمكن اعتبارها عقوبات تأديبية لأن المشرع لم يدرجها ضمن سلم العقوبات.

لكن إذا كانت العقوبات تخضع لمبدأ لا عقوبة بغير نص، فإن مبدأ شرعية العقاب التأديبي تختلف عن شرعية العقاب الجنائي، إذ لا يوجد ارتباط بين العقوبة التأديبية والمخالفة التأديبية خلافا للقانون الجنائي، ولذلك فإن السلطة الرئاسية سلطة تقديرية واسعة في تحديد واختيار العقوبة الملائمة

¹ المادة 160 من قانون الوظيفة العمومية 03/06.

والمناسبة للمخالفة التأديبية وفقاً للظروف المحيطة بارتكابها، ولكن إلى أي مدى تصل سلطتها في ذلك؟

إذا قامت السلطة الرئاسية بتحريك الدعوى التأديبية، فعليها أن تأخذ بعين الاعتبار، الظروف التي ارتكب فيها الخطأ، ودرجة خطورته، والضرر الناجم عنه.⁽¹⁾

إن مبدأ شرعية العقوبة هو مبدأ يهدف إلى تحقيق العدالة في المجتمع الإداري، حيث يكون المرؤوس على علم بما ينتظره من جزاء في حال تقصيره في أداء واجباته أو إذا ارتكب سلوكيات لا تتناسب وسمعة الوظيفة، ولهذا فإن هذا المبدأ أي مبدأ لا عقوبة تأديبية إلا بنص قد يفقد قيمته في حال ترك للإدارة سلطة اختيار العقوبة المناسبة للذنب الإداري إذا كما قلنا سابقاً أن النظام التأديبي لا يوجد فيه ارتباط بين العقوبة والمخالفة التأديبية حيث يكون في هذه الحالة للسلطة الرئاسية سلطة واسعة في اختيار أي عقوبة شاءت لتوقيعها على المرؤوس، ومن ثم يفتح باب الضغائن والتتكيل بالمرؤوس وخدمة المصالح الشخصية للرؤساء، كما أن الإدارة قد تلجأ إلى معاقبة الموظف عن ذات الفعل مرتين، ومن ثم فإنه كان لا بد من تقييد هذه السلطة عن طريق الأخذ بما يعرف بمبدأ التناسب بين العقوبة والخطأ في مجال القانون التأديبي وهو الذي يتعين على السلطة الرئاسية أن توقع الجزاء الذي تستطيع ملاءمته لمدى جسامة الذنب الإداري، بغير مغالاة في الشدة ولا إسراف في الرأفة.⁽²⁾

وبذلك أخذ مجلس الدولة الفرنسي **Lebon** في 09 جوان 1978، حيث طلب مفوض الحكومة السيد

Genevois من المجلس النظر في مسألة ما إذا كانت العقوبة المسلطة على السيد **Lebon**

والمتمثلة في الإحالة على التقاعد التلقائي، مشوبة بعيب الخطأ، الفاضح في تطبيق القانون، وقد اعترف مجلس الدولة في هذا الحكم بأن المراقبة جائزة في مسألة الملائمة⁽³⁾، وانتهى إلى رفض طلب السيد **Lebon** لأن الخطأ الذي اقترفه كان من الجسامة بما يستدعي تطبيق جزاء الإحالة على التقاعد التلقائي.

¹ المادة 161 من قانون الوظيفة العمومية 03/06 .

² حكم المحكمة الإدارية المصرية، قضية رقم 708 بجلسة 1974/06/29، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، 1977، ص 157، انظر كذلك: كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 48.

³ كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 101 .

ويرى الأستاذ **Auby** بأن القضاء الفرنسي أصبح يمارس هذا النوع الرقابة على الرغم من غياب النصوص القانونية التي تأمر الإدارة بإقالة التناسب بين الجزاء والخطأ ويؤكد بأن هذه الرقابة لا تشكل تعد على استقلالية الإدارة، بل أن هذا الاتجاه الجديد يعد بمثابة إدخال ضمانات تأديبية في ميدان القانون التأديبي (1)

وإذا رجعنا إلى موقف المشرع الجزائري فنجد أنه قد نص في المادة 161 من قانون الوظيفة العمومية 03/06 على أنه يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ، والظروف التي ارتكب فيها، ومسؤولية الموظف المعني، والنتائج المترتبة على سير المصلحة والضرر الذي لحق بالمصلحة أو المستفيدين من المرفق العام.

هذا النص يقيد السلطة الرئاسية عند اختيار العقوبة، فلا يجوز لها أن تقدر العقوبة دون الأخذ بعين الاعتبار العوامل المحددة في المادة السالفة، إذ عليها أن تراعي قبل اختيار العقوبة جسامة المخالفة والظروف التي ارتكبت فيها، ومدى مسؤولية الموظف فيها، والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو المستفيدين من المرفق العام.

أما القضاء الجزائري، فإنه لم يتمكن من الحصول على أحكام جديدة في هذا الشأن في ظل قانون الوظيفة العمومية الجديد إلا أنه وبالرجوع إلى بعض الأحكام القديمة نلاحظ أنه لم يأخذ بمبدأ التناسب. (2)

ثالثا:

إذا ارتكبت الموظف المخالفة ومرت عليها مدة زمنية معينة فإن الاتجاه الغالب يذهب إلى تقادم المخالفة، بحيث تفقد السلطة الرئاسية حقها في تحريك الدعوى التأديبية، بمرور فترة زمنية معينة، لأن ذلك في شأنه أن يجعل الأدلة التي بحوزتها غير صالحة لمتابعة الموظف، كما أن تماطلها في تحريك الدعوى التأديبية لمدة زمنية معقولة، يدل على تنازلها عن حقها في المتابعة، (3) إلا أن الأستاذ **Morgon** يذهب إلى رأي مخالف لفكرة التقادم حيث يقول أن الهدف من إنشاء مرفق يظل ثابتا لا

1 Jean Mary Auby / Robert Ducos Ader , op.cit, p 1451 .

2 كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 101 .

3 كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 48.

يتغير، إذن منطقيا أن يعاقب الموظف عن تصرفاته وهذا ليس حجة لأن الإدارة لم تستعمل حقها في التأديب في وقت معين.

المطلب الثاني: اسلوب تقييم الأداء الوظيفي في ظل السلطة الرئاسية.

ينحصر هذا النظام في مجموعة الصلاحيات المخولة قانونا للسلطة الرئاسية من خلال التقييم المستمر والذي يصبو الى الترقية، النقل، انتهاء المهام، والإحالة على المجلس التأديبي، مع ذلك فلا يرتبط حسن الأداء بالقوانين الضابطة لصلاحيات الرئيس على المرؤوسين فقط بل يرتبط ذلك بشخص الرئيس وقدراته في التعامل مع المرؤوسين، فكلما كان الرئيس ذو كفاءة وحنكة تسمح له بالتأثير الإيجابي في بسلوكية العامل، كلما كان الأداء الوظيفي أحسن.

الفرع الأول: مجال ومراحل تقييم الأداء الوظيفي.

ان مراحل تقييم الأداء الوظيفي يستخدم في مجالات نختصرها في:⁽¹⁾

- **الترقية والنقل:** فتقييم الأداء يكشف عن قدرات الموظف وبالتالي ترقيةهم لوظائف أسمى ووضع كل فرد في الوظيفة التي تتناسب قدراته.
- **إجراء تعديلات في الرواتب والأجور:** من خلال المعلومات التي يتم تحصيلها من عملية التقييم يمكن زيادة رواتب وأجور الموظفين أو إنقاصها واقتراح حوافز معينة أخرى.
- **التعيين:** تقييم الأداء يعتبر مؤشر لعمليات الاختيار والتعيين، فنتائج معيار للحكم على مدى سلامة اختيار الفرد وتعيينه في الوظيفة التي تتلاءم مع كفاءته .
- **الانضباط:** فالفرد الذي تشير تقارير تقييم أدائه بشكل مستمر على انه عديم الكفاءة وسلوكه غير حسن يصبح ضروريا إبعاده عن العمل لأنه سوف يصبح عبئا عن العمل ، ولهذا يعتبر تقييم الأداء عاملا من عوامل الانضباط حيث يستخدم في تحديد العقوبات التأديبية والفصل .
- تعتبر عملية تقييم الأداء عملية صعبة تتطلب من القائمين على تنفيذها تخطيطا سليما ومبنا على أسس منطقية ذات خطوات متسلسلة بغية تحقيق الأهداف التي تنشدها السلطة، وبالتالي يمكن أن

¹ فارسي محمد حليم، تقييم أداء الموظف وأثره على أداء المنظمة ، بيروت: دار الجبل للنشر، 2014 ، ص 21.

نتعرف على تلك المراحل وهي: (1)

01. وضع توقعات الأداء : تعد أولى خطوات عملية تقييم الأداء حيث يتم التعاون بين الرئيس والمرؤوس على وضع توقعات الأداء وبالتالي اتفاق فيما بينهم حول وصف المهام المطلوبة والنتائج التي ينبغي تحقيقها.

02. مراقبة التقدم في الأداء: تأتي هذه المرحلة ضمن إطار التعرف على الكيفية التي يعمل بها الموظف وقياسا إلى المعايير الموضوعية مسبقا من خلال ذلك يمكن اتخاذ الاجراءات التصحيحية، حيث يتم توفير المعلومات عن كيفية إنجاز العمل وامكانية تنفيذه بشكل أفضل.

03. تقييم الأداء: يتم في هذه المرحلة تقييم أداء الموظف والتعرف على مستويات الأداء التي يمكن الاستفادة منها في عملية اتخاذ القرارات المختلفة الخاصة بالترقية وتوزيع الكفاءات داخل المؤسسة العمومية.

04. اتخاذ القرارات الإدارية : إن اتخاذ القرارات الإدارية كثيرة ومتعددة منها ما يرتبط بالترقية، النقل، التعيين والفصل... الخ.

05. وضع خطط تطوير الأداء : هي آخر مرحلة من مراحل تقييم الأداء حيث يتم وضع الخطط التطويرية التي من شأنها أن تنعكس وبشكل إيجابي على تقييم الأداء، من خلال التعرف على جميع المهارات والمعارف والقيم التي تم التوصل إليها من المراحل السابقة.

الفرع الثاني: ضوابط السلطة الرئاسية في تقييم الأداء.

يجب أن يتم وضع معايير لكي يتم مقارنة الأداء بها بحيث تصبح المحرك الذي يتم القياس به لاختيار طريقة القياس، هناك طرق عديدة لقياس الأداء فيجب تحديد الطريقة التي يتم قياس الأداء بها و تحديد دورية التقييم، و المقصود بذلك تحديد الفترة الزمنية الدورية لإجراء عملية التقييم فقد تكون كل ثلاثة أشهر أو كل ستة أشهر ويختلف ذلك من منظمة إلى أخرى حسب طبيعة النشاط وحجم المنظمة وغير ذلك من العوامل ومن بين المعايير التي تركز عليها عملية التقييم: (2)

¹ ربابعة علي، إدارة الموارد البشرية، ط 2 ، دار النهضة العربية، بيروت 2008 ، ص 90.

² فيصل علي عمار، إدارة الموارد البشرية، ط 2 ، دار هيثم للنشر والتوزيع، القاهرة ، 2007 ، ص132.

1. **تحديد المقيم:** من المعلوم أن الشخص المناسب الذي يقوم بتقييم الموظفين هو الشخص الذي تتوفر لديه المعلومات الكافية والدقيقة عن مستوى الموظف وسلوكه ويمكن القول أن الرئيس المباشر هو الشخص الأنسب لتقييم الموظف مع الأخذ بعين الاعتبار الأهمية الموضوعية والصدق في عملية التقييم والبعد عن الجوانب الشخصية التي قد تؤثر في ذلك.
2. **تدريب المقيم:** التأكد من قدرة المقيم على التنفيذ السليم لعملية التقييم وتزويد المقيم بالإرشادات الواجب إتباعها لذا أصبح دور المقيمين من أهم أسباب نجاح عملية التقييم.
3. **علنية نتائج التقييم:** مناقشة الموظف بعملية تقييمه والغاية من ذلك معرفة الموظف لجوانب القوة وتعزيزها وجوانب الضعف وتفاذي حصول ذلك في المستقبل.
4. **تصميم استمارة التقييم:** والمقصود بذلك عمل نماذج التقييم بشكل مناسب بحيث يحتوي على المعلومات المطلوبة وكذلك على عناصر التقييم وأن يكون سهل الاستخدام والفهم وأن يتم وضع استمارات مناسبة للفئات الوظيفية المختلفة .

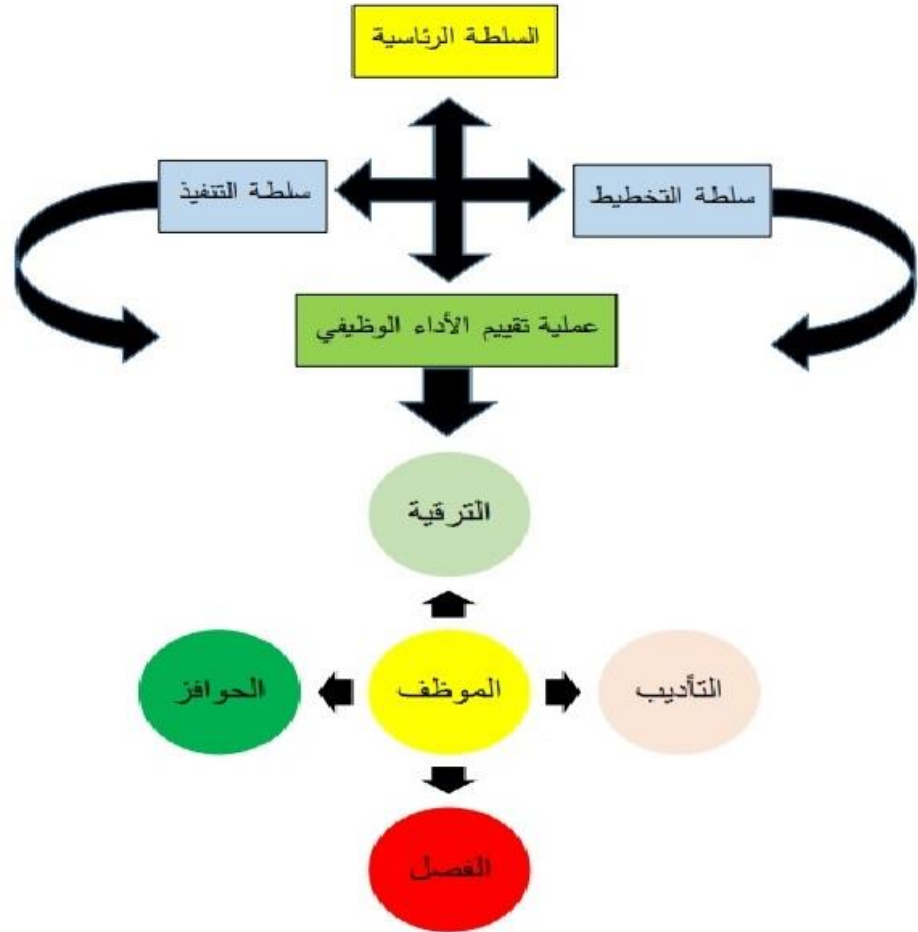
الفرع الثالث: خطوات التقييم التنفيذية.

تعد اهم مرحلة في التقييم مما تحمله من صفة التنفيذ، حيث يقوم بها المقيم وتمثل فيما يلي:

1. دراسة معايير التقييم المحددة بشكل جيد واستيعابها.
 2. ملاحظة أداء الموظفين وانجازاتهم وقياس ذلك.
 3. مقارنة أداء الموظفين بالمقاييس الموضوعية وتحديد نقاط القوة والضعف.
 4. اتخاذ القرارات الوظيفية بناء على نتائج التقييم.
- كما تعمل السلطة الرئاسية في مختلف مستوياتها على تخطيط وتنفيذ برامج العمل لتحقيق الأهداف المنشودة، غير ان مكانة الموظف في العملية تعتبر الأهم، حيث تعتمد المؤسسة العامة على موظفيها في تحقيق أهدافها من خلال التحسين المستمر للأداء، وذلك يتطلب جهودا كبيرة من طرف المسؤول الأول على هذه المؤسسة ومروسيه ، حيث تشمل العملية تقييم الأداء الوظيفي التوافق بين سلطة التخطيط والتنفيذ، ورصد كل التجاوزات التي بإمكانها تعطيل تحسين الأداء، والوقوف على كل موظف على حدى وتقييمه حسب المهام الموكلة اليه، وفي الأخير يتم استعمال نظام الحوافز

والعقوبات حسب النتيجة التي توصلت اليها عملية تقييم الأداء الوظيفي. وفيما يلي مخطط يوضح عملية تحسين الأداء الوظيفي من خلال التقييم واتخاذ القرار المناسب لذلك.

الشكل رقم 1: مخطط تحسين الاداء الوظيفي.



خلاصة الفصل

إن مسؤولية الرئيس تتطلب منحه مجموعة من الصلاحيات والإمكانات التي تخوله اتخاذ كافة القرارات المتعلقة بتوزيع العمل والاختصاصات على مرؤوسيه ، ويتم ذلك عن طريق التعليمات والأوامر الرئاسية التي يصدرها، كما يلتزم الموظف بأداء كل ما تتطلبه مصلحة الوظيفة التي تقلدها، حيث تحتاج فاعلية السلطة الرئاسية في تحسين الأداء الوظيفي الى عدد من القوانين توسع وتقلص من صلاحيات الرئيس وفي نفس الوقت تضمن عدالة توزيع المهام على السلم الإداري بحيث تصل الى توازن يضمن الأداء الجيد والرشيد للوظيفة العمومية، كما تعتبر السلطة الرئاسية احد اهم دعائم المركزية الادارية اذ تعد الية رقابة فعالة حولها القانون للرؤساء الاداريين لبسط رقابتهم من اجل ضمان حسن سير الوظيفة العمومية وتحقيق الصالح العام فهي ليست بالامتياز للرئيس الاداري وانما اختصاص يمارسه ليتخذ جملة من السلطات والتي تنفرع في مجملها الى مظاهر تمارس على شخص المرؤوس من شأنها التأثير في مركزه القانوني واخرى تمارس على اعماله فهي سلطة مقيدة باحترام قواعد القانون ويحكمها مبدأ المشروعية وما السلطة الممارسة على اعمال المرؤوس تبقى دائما سلطة تقديرية وتمارس حسب الضرورة ومقتضيات المصلحة العامة.

خاتمة

تعتبر السلطة الرئاسية أهم دعائم المركزية الإدارية حيث تعد آلية رقابية فعالة خولها القانون للرؤساء الإداريين لمراقبة أعمال المرؤوسين من أجل ضمان حسن سير الوظيفة الإدارية ولتحقيق الأهداف وخدمة للمصلحة العامة فهي ليست امتياز بل مجموعة من الاختصاصات من شأنها التأثير على شخص المرؤوس سواء على مركزه القانوني أو على أعماله وهي سلطة مقيدة باحترام تطبيق قواعد القانون ووفقاً لمبدأ المشروعية أما السلطات الممارسة على أعمال المرؤوس فتمارس حسب مقتضيات المصلحة العامة، وتلعب السلطة الرئاسية أيضاً دور كبيراً في تحقيق السير الحسن لمختلف الهيئات الإدارية مع استمرارية وفعالية العمل الإداري للرفع من كفاءة وأداء المرؤوسين لينعكس هذا على الإدارة والمنظمة بالإيجاب بمزيد من الانسجام في مختلف الوظائف الإدارية.

ومن خلال دراستنا لموضوع السلطة الرئاسية ودورها في تحسين وترقية أداء الموظف العمومي توصلنا إلى مجموعة من النتائج والتي من خلالها من خلالها قمنا بوضع بعض الاقتراحات

أولاً النتائج :

- تتصرف السلطة الرئاسية إلى السلطات التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسياً ، كعنصر من عناصر المركزية الإدارية، حيث تعتبر مجموعة من الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس إداري في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء مرتبطين به برابطة التبعية والخضوع، وبالتالي يوجد اتفاقها في تصنيف الشخص الموظف على تبعيته للدولة أو إحدى مؤسساتها، أما الأداء فيرتكز على كل من الكفاءة والفعالية وهما جزء يتم الآخر فالفعالية هي فعل للأشياء الصحيحة أما الكفاءة فهي فعل لأشياء بالشكل الصحيح.

خاتمة

- تتميز السلطة الرئاسية في الجزائر بهرميتها او ما يعرف بالسلم الإداري في تخصصنا، حيث ينفرد رئيس الجمهورية بأعلى الهرم ولا ينافس في ذلك أحد من القادة فهو الأمر الأول في البلاد، غير انه وبحكم شبكية وتفرع الإدارة وما يمتلك من سلطة التعيين، يفوض سلطته الى الوزير الأول او رئيس الحكومة، ومن ثمة الى وزراء الحكومة، بالإضافة الى والي الولاية، كما يتميز رئيس المجلس الشعبي البلدي بنفس السلطة افتراضا، لكن نمط المركزية يجرده من بعض الصلاحيات بحكم سلطة رقابة الوالي على البلدية .
- إن مسؤولية الرئيس تتطلب تخويله مجموعة من الصلاحيات والإمكانات التي تخوله اتخاذ كافة القرارات المتعلقة بتوزيع العمل والاختصاصات على مرؤوسيه، ويتم ذلك عن طريق التعليمات والأوامر الرئاسية التي يصدرها، كما يلتزم الموظف بأداء كل ما تتطلبه منه مصلحة الوظيفة التي تقلدها، حيث تحتاج فاعلية السلطة الرئاسية في تحسين الأداء الوظيفي الى عدد قوانين توسع وتقلص من صلاحيات الرئيس في نفس الوقت لتضمن عدالة توزيع المهام على السلم الإداري بحيث تصل إلى توازن يضمن الأداء الجيد والرشيد للوظيفة العمومية .
- تعمل السلطة الرئاسية في مختلف مستوياتها على تخطيط وتنفيذ برامج العمل لتحقيق الأهداف المنشودة، غير ان مكانة الموظف في العملية تعتبر الأهم، حيث تعتمد المؤسسة العامة على موظفيها في تحقيق أهدافها من خلال التحسين المستمر للأداء، وذلك يتطلب جهودا كبيرة من طرف المسؤول الأول على هذه المؤسسة ومرؤوسيه.
- وفي الاخير نستخلص ان السلطة الرئاسية في التنظيم الاداري الجزائري لم تنجح بصفة مطلقة بل بصفة نسبية في دفع الموظف لتحسين ادائه الوظيفي وهذا راجع لعدم الكفاءة في التسيير لبعض الرؤساء الاداريين وان وجدت الكفاءة لديهم نصطدم بضعف اداء

خاتمة

الموظف الناتج عن عدم وجود التواصل بين الرئيس والمرؤوس وبالتالي غياب الاشراف والتوجيه مما ينعكس سلبا على الاداء الوظيفي في المؤسسة العمومية.

ثانيا المقترحات:

- نطمح ان تكون العلاقة بين الرئيس و المرؤوس علاقة يسودها النقاش و التهاور و التهاور لا علاقة أوامر ونواهي وطاعة وخضوع فهي في الحقيقة وليدة النقاش فلا حرج من إبداء الرأي في حدود اللباقة و الاحترام المتبادل وأن يسود هذه العلاقة التواصل فيسعى الرئيس الإداري الى تبني علاقته بمرؤوسيه على أساس من الإقناع و الاقتناع والثقة المتبادلة .
- ضرورة توفير الحماية القانونية للمرؤوس بشكل كافي كضمانة خاصة في ما يخص واجب الطاعة للرئيس الاداري المفروض على المرؤوس مع التحديد الدقيق لموقف المرؤوس ومدى التزامه بطاعة الأوامر الغير مشروعة وبموجب النص القانوني .
- ضرورة الفصل بين سلطات التأديب المتمثلة في سلطة الإدانة و الاتهام والتحقيق و توقيع الجزاء خاصة في حالة تساوي أصوات الجان التأديبية فيصبح صوت الرئيس مرجح لصالح كفة الإدارة، فهي بذلك خصم وحكم في ذات الوقت وفي هذا انتقاص لضمانات المرؤوس حيث قد تفصل بأقصى العقوبات ،وذلك عن طريق جهاز اداري خاص مستقل عن السلطة الرئاسية كضمانة مهمته التحقيق في التهم المنسوبة للمرؤوس.
- العمل على إفادة وتمكين الرؤساء و المرؤوسين بدورات تدريبية وتكوينية للرفع من مستوى أدائهم الوظيفي حيث ينعكس هذا إيجابا على الإدارة والمنظمة وبالتالي تأدية المهام بصورة جيدة وفعالة خدمة للصالح العام.

خاتمة

- ان تقرير فكرة السلطة الرئاسية لا تجعل منها امتياز او حقا بل هي مجرد اختصاص يمارس في اطار قانوني محدد لأجل تحقيق الاهداف وضمان حسن سير النظام الاداري فتمارس طبقا للقانون ومقيدة بمبدأ المشروعية.
- تحديد الصلاحيات التي يمكن للرؤساء الاداريين اعمالها بصفة دقيقة وتحديد مجال اعمال سلطاتهم التقديرية.
- تبني المشرع الجزائري لموقف واضح فيما يخص طاعة المرؤوس لأوامر رئيسه غير المشروعة من خلال نص صريح مهما كان مصدرها تجسيديا لمبدأ المشروعية وسيادة القانون وضرورة المام الموظف العام الحديث بالتوظيف بالقوانين والانظمة والتعليمات والمهام الموكلة اليه حيث تعد كضمانة له ومن جانب اخر تأدية مهامه بكل جدارة واقتدار فينعكس هذا على ادائه الوظيفي الجيد داخل المؤسسة.
- وفي الاخير ندعو المشرع الجزائري الى اعادة النظر في قانون الوظيفة العمومية لتمكين السلطة الرئاسية من تحسين الاداء الوظيفي بصفة فعلية واداء مهامها على اكمل وجه، كون هذه الترسانة القانونية الغير مفعلة ساهمت وبشكل غير مرضي في ما وصلت اليه الادارة والمؤسسة العمومية على حد سواء في الجزائر.

أولاً : قائمة المصادر:

1. النصوص الرسمية :

أ- الداستير:

دستور 1989 المعدل بدستور 1996 للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

ب- القوانين و الأوامر و المراسيم :

1. القانون الأساسي للوظيفة العامة لسنة 1966.

2. المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 23/03/1985 المتضمن القانون الاساسي لعمال المؤسسات والادارات العمومية .

3. قانون البلدية 08/90 المؤرخ في 07/04/1990 يتعلق بخضوع إدارة البلدية للسلطة السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي.

4. المرسوم التنفيذي رقم: 99/90 المؤرخ في 27/03/1990 يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الاداري بالنسبة للموظفين واعوان الادارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الاداري.

5. المرسوم 240/99 المؤرخ في 27/10/1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.

6. الامر رقم 133/66 المؤرخ في 02/06/1966 المتضمن القانون العام للوظيفة العمومية.

7. الامر رقم 03/06 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية.

8. المرسوم التنفيذي 148/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 الخاص بالفصل لعدم الكفاءة المهنية.

ج _ القرارات والاحكام الادارية :

- 1) قرار المجلس الأعلى/ الغرفة الإدارية، بتاريخ 27 فبراير 1988 المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية، والسياسية العدد الاول ، 1990.
- 2) قرار المحكمة الإدارية المصرية، قضية رقم 708 بجلسة 1974/06/29 ،مجلة العلوم الإدارية، العدد الاول، 1977 .
- 3) قرار المحكمة العليا ملف رقم 58006 بتاريخ 1988/11/05 / م ق ج ج رقم 03 سنة 1993.

ثانيا : قائمة المراجع:

1. المراجع باللغة العربية :

أ _ الكتب العامة :

- 1) أحمد عاصم عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة إداريا، تأديبيا، جنائيا ومدنيا، القاهرة، عالم الكتب، 1992.
- 2) بن عبد الرحمان رضا، دور النقابات العمالية في الجزائر، القاهرة، دار الأهرام للنشر والتوزيع، 2015.
- 3) بهنام رمسيس ، نظرية التجريم في القانون الجنائي، معيار سلطة العقاب تشريعا وتطبيقا ، مؤسسة المعارف للنشر، الاسكندرية، 1977 .
- 4) جمال الدين سامي، تدرج القواعد القانونية، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1986.
- 5) حسن محمد عواضة، السلطة الرئاسية، بيروت، دار الجبل للنشر، 1975.

- 6) حسين عثمان محمد عثمان ، دروس في الإدارة العامة، القاهرة، دار الجامعية 1991.
- 7) عبد الكريم درويش. ليلى تكال، أصول الإدارة العامة، القاهرة، المكتبة الأنجلو مصرية، 1974 .
- 8) سيد محمد الهواري، الإدارة العامة، المبادئ والنظريات، بيروت، مطبعة الإنصاف، 1964.
- 9) طعيمة الجرف، القانون الإداري، القاهرة، مكتبة القاهرة الحديثة، 1973.
- 10) عبد الله طلبية، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، منشورات جامعة حلب، 1987.
- 11) عبد الغني بسيوني عبد الله ،أصول علم الإدارة العامة ، الدار الجامعية لطباعة والنشر ، بيروت، بدون تاريخ النشر.
- 12) نواف كنعان، القانون الإداري، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع والدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع، 2002.

ب _ الكتب المتخصصة :

1. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، القاهرة، دار الأهرام للنشر، 1968.
2. جمال صالح، قياس الأداء في المؤسسات الاقتصادية، القاهرة، دار الشروق، 2002.
3. جمال علاوي، السلطة الرئاسية الصلاحيات والفعالية، الجزائر، دار هومه، 2018.
4. حمدي أمين عبد الهادي، نظرية الكفاءة في الوظيفة العامة ،دراسة الاصول العامة للتنمية الإدارية وتطبيقاتها المقارنة دار الفكر العربي، القاهرة، 1996 .
5. ربايعة علي، إدارة الموارد البشرية، ط 2 ، دار النهضة العربية، بيروت 2008.
6. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القانون الإداري، الإسكندرية، منشأة المعارف، بدون تاريخ النشر.

7. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984.
8. فارسي محمد حليم، تقييم أداء الموظف وأثره على أداء المنظمة ، بيروت، دار الجبل للنشر، 2014 .
9. فيصل علي عمار، إدارة الموارد البشرية، ط 2 ، دار هيثم للنشر والتوزيع، القاهرة ، 2007.
10. كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الإداري الجزائري، دار هومه، الجزائر، 2004 .
11. محمد إبراهيم ارباب، تطور وظائف المؤسسة في عصر العولمة ، القاهرة، دار الفكر العربي، 2007.
12. محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، بيروت، دار العلوم للنشر والتوزيع، 2005.
13. محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، ط2 ، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005.
14. محمد أنس قاسم جعفر، نظام الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون تاريخ النشر .
15. محمد سليمان الطماوي، علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر، القاهرة، 1979.
16. محمد فارس، تطور المجتمع ودور النقابات العمالية في أوروبا، القاهرة، دار الفكر العربي، 2017.

17. محمد فؤاد مهني، سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم والإدارة، دار المعارف، القاهرة، لسنة 1978.
18. مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2009.
19. مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، دون تاريخ النشر.
20. سعيد بوالشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية 2005.
21. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 2010.
22. عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرافق العامة، دراسة مقارنة، الإسكندرية، منشأة المعارف الاستراتيجية 2002، 2010.
23. ابراهيم حسين توفيق، تحسين الأداء في المؤسسات، الاتجاهات الحديثة في دراساتها، بيروت، مركز الدراسات للوحدة العربية، 2005.
24. تامر كامل محمد، تحسين الأداء في المؤسسات الاقتصادية، أبو ظبي، مركز الامارات للدراسات والبحوث، بدون تاريخ النشر.
25. جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي، القاهرة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2004.
26. خلوفي رشيد، قانون المنازعات، شروط قبول الدعوى الإدارية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1998.

ج : الرسائل العلمية:

1. علي عبد الله، أثر البيئة على أداء المؤسسات العمومية الاقتصادية - حالة الجزائر - أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001.

2 - المراجع باللغة الأجنبية :

- **Ouvrages :**

1. Cherigny, **Le devoir de désobéissance à l'ordre illégal**, Paris, RDP, 1975.
2. Duverger Maurice, **éléments de droit public**, Paris, P.U. F,7 éditions, 1974
3. . Dreyfus F, **les limitations du pouvoir discrétionnaire par l'application du principe de proportionnalité**, RDP, Paris, 1974.
4. Jean Marie Auby, Robert Ducos Ader, **droit administratif**, Paris , dalloz, 3 éme édition 1973.
5. jean Marie Breton, **Droit de la fonction publique des États d'Afrique francophone**, Paris, édition EDICEF, 1990.
6. Laubadaire A ,Dé , Venzia J ,C , **traité de droit administratif**, Paris, LGDG, 1999.
7. Marcel Waline, **Précis de droit administratif**, Paris ,édition Monthrestien , 1970.
8. Rivero Jeane, **droit administratif**, 11 éme édition, Dalloz, Paris, 1986.
9. René Chapus, **droit administratif général**, Paris, édition Montchrestien ,1998.
10. Serge Salon/ Jean Charles Savignac, **Fonction publiques et Fonctionnaires : statues ,garanties déontologie, responsabilités**, ARMAND COLIN, Paris, 1997.
11. Tabrizi ben Salah, **droit de la fonction publique**, Armand Colin, Paris, 1992.
12. Waline Marcel, **Précis de droit administratif**, Paris, édition Montchrestien, 1970.

الصفحة	المحتوى
	شكر وعرهان
	إهداء
أ - ج	مقدمة
	الفصل الأول : ماهية السلطة الرئاسية
7	المبحث الأول: مفهوم السلطة الرئاسية.
7	المطلب الأول: تعريف السلطة الرئاسية.
8	الفرع الأول: التعريف الفقهي.
11	الفرع الثاني: خصائص السلطة الرئاسية.
13	المطلب الثاني: مبادئ السلطة الرئاسية.
13	الفرع الأول: مبدأ وحدة الرئاسة و الأمر.
14	الفرع الثاني: مبدأ التسلسل الرئاسي في القيادة .
14	الفرع الثالث: مبدأ التدرج في السلطات وتحديد المسؤوليات.
15	الفرع الرابع: مبدأ تلازم و تناسب السلطة والمسؤولية.
15	المبحث الثاني : مفهوم الأداء الوظيفي.
16	المطلب الأول: مفهوم الموظف العمومي.
16	الفرع الأول: التعريف التشريعي للموظف العمومي .
17	الفرع الثاني: التعريف الفقهي للموظف العمومي.
20	الفرع الثالث: الموظف العمومي في التشريع الجزائري.
22	المطلب الثاني: تعريف الأداء الوظيفي.
22	الفرع الأول: تعريف الأداء.
24	الفرع الثاني: تعريف الكفاءة والفعالية.
25	المطلب الثالث: معايير تصنيف الأداء.
25	الفرع الأول: التصنيف حسب معيار البيئة.
26	الفرع الثاني: التصنيف حسب معيار الزمن.

الفهرس

27	الفرع الثالث: التصنيف حسب المعيار الوظيفي.
29	الفرع الرابع: التصنيف حسب معيار الشمولية.
30	خلاصة الفصل
	الفصل الثاني: حدود ممارسة السلطة الرئاسية على الموظف العمومي.
33	المبحث الأول: سلطات الرئيس على الموظف اثناء تأدية مهامه.
33	المطلب الأول: سلطة التعيين.
33	الفرع الأول: تحديد السلطة المختصة بالتعيين.
35	الفرع الثاني: سلطة الوزير في التعيين.
37	الفرع الثالث: سلطة الوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي في التعيين.
38	المطلب الثاني: سلطة الرئيس في تحديد وضعية الموظف.
39	الفرع الأول: سلطة الترقية.
44	الفرع الثاني: سلطة النذب.
46	الفرع الثالث: سلطة النقل.
47	المبحث الثاني: فاعلية السلطة الرئاسية في تحسين الأداء الوظيفي.
47	المطلب الأول: سلطة إنهاء الخدمة.
48	الفرع الأول: إنهاء الخدمة بإرادة السلطة الرئاسية المنفردة.
51	الفرع الثاني: الفصل عبر التأديب.
53	الفرع الثالث: حدود سلطة التأديب.
58	المطلب الثاني: اسلوب تقييم الأداء الوظيفي في ظل السلطة الرئاسية.
58	الفرع الأول: مجال ومراحل تقييم الأداء الوظيفي.
59	الفرع الثاني: ضوابط السلطة الرئاسية في تقييم الأداء.
60	الفرع الثالث: خطوات التقييم التنفيذية.
62	خلاصة الفصل
63	خاتمة
67	قائمة المصادر والمراجع

الفهرس

	الفهرس
	ملخص

ملخص

ملخص الدراسة:

تعتبر السلطة الرئاسية وسيلة من وسائل التحكم، وتوجيه الموظف إلى الارتقاء بمستوى الأداء الوظيفي والذي بدوره ينعكس على كفاءة وفعالية المؤسسة من خلال قيام السلطة الرئاسية بعملها بشكل كبير على جميع المستويات والأنشطة داخل المؤسسة، حيث تعمل على تحسين وتطوير الأداء الوظيفي.

ولقد بينا في هذه الدراسة أهمية الجوانب القانونية والإجرائية التي تتحكم في العلاقة القائمة بين الرئيس والمرؤوس في المؤسسة العمومية، وأهمية السلطة الرئاسية، ودورها ومصير الأداء الوظيفي في المؤسسة العمومية.

الكلمات المفتاحية : السلطة الرئاسية ، الموظف العمومي ، الأداء الوظيفي.

Résume :

L'autorité présidentielle est considérée comme l'un des moyens de contrôler et d'ordonner à l'employé d'élever le niveau de performance au travail, ce qui se reflète à son tour dans l'efficience et l'efficacité de l'institution à travers le travail de l'autorité présidentielle en grande partie à tous les niveaux et activités au sein de l'institution, car elle œuvre pour améliorer et développer les performances au travail.

Dans cette étude on à essayé de monter l'importance des aspects juridiques et procéduraux qui contrôlent la relation entre le supérieur et le subordonné dans l'institution publique, l'importance de l'autorité présidentielle et son rôle et le sort de l'accomplissement du travail dans l'institution publique.

Mots clés : autorité présidentielle , fonctionnaire , performance au travail.