

جامعة محمد خيضر - بسكرة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



فكرة الملائمة الرئاسية في النظام الإداري الجزائري

مذكرة مكمّلة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص: قانون إداري.

إشراف الأستاذ:

مرزوقي عبد الحليم.

إعداد الطالبة:

رابحي سهام .

الموسم الجامعي: 2015/2014 هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِيَ الْأَمْرِ مِنْكُمْ ^ط
فَإِنْ تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ
الْآخِرِ ^ج ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴿٥٩﴾ ﴾

سورة التّساء الآية 59.

قال رسول الله ﷺ

كلّكم راع وكلّكم
مسؤول عن رعيّته

رواه البهاري.

الإهداء

إلى محمد التَّارِيحِ وصرح الحَرِيَّةِ، إلى التي حَبَّها فرض من ربِّ البرِيَّةِ، إلى رمز الاتِّماءِ وعنواني والهويَّةِ، إلى الأمِّ العزِيزَةِ البَارَةِ، التي أَحيا بين أحضانها كَرِيمَةً وَأَموت لِحَبَّها وقيَّةً..... إلى الجَزَائِرِ.

إلى من حملتني دون تدمر، وربَّتني سنين وأشهر، إلى عين أنام وتسهر، وقلب أجافي ويغفر، إلى روح وقيَّة، ونفس نقيَّة، إلى من برَّها طاعة لربِّ البرِيَّةِ..... إلى **أمِّي الغالية.**

إلى مثال الصَّبْر والجلد، إلى من هو في حياتنا العماد والسَّنْد، إلى من بذل ليرعانا شباب العمر وجلاء البصر، إلى من أحمل اسمه بكلِّ اعتزاز وفخر..... إلى **والدي الطَّيِّب.**

إلى من هم القوَّة في الشَّدَّة، والرِّفيق المُوْنَس في الوحدة، إلى سندي في محطَّات الحياة، إلى من شاركوني الأفراح والتَّجاحات،..... إلى **أغلى الإخوة وأحلى الأخوات.**

إلى كلِّ من جمعني بهم مواقف الحياة، فتقاسمنا الهموم والمسرات، إلى **كلِّ الأهل والأقارب.**

إلى من مرّوا يوما بجيأتي، فتقاسمنا من فيض العلم قطرة، ومن الرّأي فكرة، ومن الأفراح بسمة، إلى **كلِّ الزملاء والزميلات الذين كانوا بجيأتي أجمل ذكرى**

إلى كلِّ من حمل العلم رسالة نبيلة، فرهن لها شباب عمره، وثمار جمده وعطاء تعبهِ وصبره، إلى كلِّ من حمل اليراع سراجا للتَّنوير، بحبِّ ووفاء وصدق ضمير، إلى **الأساتذة لهم منّا الاحترام والتقدير**

إلى كلِّ من عرفتهم و عرفوني ، وأحبتهم وأحبّوني، ستبقون أجمل ذكرى، وأتمنّى إن غبت أن لا تنسوني.

إلى كلِّ من كان حبّه لوطنه خالصا نقيّا، إلى من ابتغى بالعلم سنا ورقيا، وكان لوالديه بارّا رضيّا، إلى من كان بالحقِّ شجاعا، وللمحبّة رسولا، وللعهد وفيّا، ونبيل خصاله أبيّا .

إلى **كلِّ هؤلاء تحية ذكرى ومحبة**

سها م

الشكر والعرفان

الشكر أولاً لله سبحانه جلّ جلاله لوافر نعمه وعظيم كرمه أن أغدق علينا من بحر جوده ، ووقفتنا لارتقاء هذا المقام
ويستر لنا انجاز هذا العمل .

الشكر لمن أحبّ بصدق وأدب برفق ، نصح فأحسن الإرشاد والتوجيه ، وأثنى فأحسن التحفيز والتثويه ، الشكر
لوالدين الكريمين على ثقتهما فيّ وحبهما لي وتعبيهما عليّ .

الشكر لمن حرص على أن يثمر اجتهادي عملاً قيماً، فأرشدني بكلّ إخلاص وأطرنني بكلّ حزم وجدّ، الشكر للأستاذ
مرزوقي عبد الحلیم تقديراً لكلّ ما بذله من جهد .

الشكر لمن عمل بكلّ أمانة ووفاء، وتعامل بكلّ خلق فاستحقّ الثناء، الشكر لكلّ عمّال وموظفي المكتبة على
التسهيلات المقدمة والمعاملة الحسنة على الأخص الإخوة كمال، صديق وعلاء.

الشكر لجميع الأساتذة على وافر النصائح القيمة والتقدّ البتاء، الشكر لكلّ من ساهم من قريب أو من بعيد في مساعدتي
على انجاز هذا العمل خاصّة الأختين عتيقة وسعاد.

الشكر لمن قدّم انتقاداً فكان تصحيحاً وتسديداً لآرائنا ومعلوماتنا، أو أثنى بمدح فاستحقّ ردّاً مثلاً عليه بالشكر والعرفان.

شكراً

سهام

بقصد تنظيم عمل الإدارة العمومية وتطوير الوظيفة الإدارية، وكذا تسهيل تقديم الخدمة العامة كان لزاماً على الدول المعاصرة إيجاد أساليب وقواعد معينة ومدروسة من أجل تحقيق أهداف السياسة العامة، والوصول إلى نظام إداري متطور يخدم هذه الأهداف على المدى الطويل، وعليه فإنّ التّنظيم الإداري يأخذ وجهان: المركزيّة الإداريّة واللامركزيّة الإداريّة، ولكلّ أسلوب منهما صور ومظاهر ومحاسن وعيوب .

فإذا كان نظام اللامركزيّة يعتمد ويركّز على تفنيت وتوزيع الوظيفة الإداريّة بين الهيئات الموجودة على المستوى المركزيّ وتلك الموجودة على المستوى المحليّ، وذلك عن طريق وجود هيئات مستقلّة لها الشّخصية المعنويّة و الاستقلال المالي و الإداري، وتعتمد العلاقة بين السّلطة المركزيّة وهذه الهيئات في إطار هذا الأسلوب على نظام رقابة الوصاية، وبذلك تمكّن الهيئات المحليّة من تسيير شؤونها المحليّة مما يحقق مبدأ الديمقراطيّة الإداريّة و تقريب الإدارة من المواطن.

فانّ نظام المركزيّة الإداريّة يرتكز أساساً على تركيز الوظيفة الإداريّة وقصرها في الدّولة على ممثلي الحكومة في العاصمة ،وبالتّالي يقوم أسلوب المركزيّة الإداريّة على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد ،وتباشر السّلطة المركزيّة الشّؤون الوطنيّة والمحليّة بواسطة ممثليها في العاصمة؛ لكن هذا لا ينفي تقسيم أراضي الدّولة إلى أقسام إداريّة لتوزيع العمل وتخفيف العبء على الإدارة المركزيّة مع إشراف السّلطة المركزيّة عليها فليس لها وجود قانونيّ مستقلّ، وانطلاقاً من كلّ ما سبق فإنّ المركزيّة الإداريّة كأسلوب للتّنظيم الإداري تقوم على عنصرين:

تركيز السّلطة في يد الإدارة المركزيّة، والخضوع لفكرة السّلطة الرئاسية.

تشكّل فكرة السّلطة الرئاسية أبرز عناصر وصور أسلوب المركزيّة الإداريّة، وهي تمثّل العنصر النشط والفعال في هيكل التّنظيم الإداري المصاغ في القوانين والنّظم والقرارات الإداريّة السائدة في الدّولة حتى يعمل هيكل التّنظيم الإداري بفعالية وانتظام لتحقيق الكفاءة و الرّشادة المطلوبتان في نطاق الوظيفة الإداريّة، وهي فكرة لها أسس فنيّة وسياسيّة وقانونيّة، ولها مظاهر وأطر تضبطها.

ومن أجل الوصول إلى تحقيق الهدف المرجو من هذه الدراسة وهو تأصيل فكرة السلطة الرئاسية كنظام قانوني وعنصر تنظيمي فعال داخل التّظيمات الإدارية وكذا توضيح اتّصال هذه الفكرة بفعاليّة التدرّج الإداري كأسلوب لتسيير المرافق العامّة ومختلف السّطات المتعلّقة بذلك والتي تسمح هذه الفكرة بإعمالها، وإبراز أهمّ مظاهر الفساد الإداري المتفشية في الأجهزة الإدارية وعلاقتها بهذه الفكرة فقد اقتضى الأمر البحث والإجابة على جزئيات الإشكال التّالي :

ما الإطار القانوني الذي تتجسّد فيه فكرة السلطة الرئاسية في النظام الإداري الجزائري؟ وما مدى التقيّد بمبدأ المشروعية في ظلّ هذه الفكرة؟

وبالنظر لطريقة معالجة هذا الموضوع والطابع النظريّ البحث للدراسة ارتأينا اعتماد المنهج الوصفيّ التحليلي، وهو المنهج المناسب للبحث في مفهوم فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها، وإعطاء المفاهيم والتعاريف واستخراج المميّزات والخصائص واستخلاص النتائج، وقد تمّ اعتماد بعض أساليب المقارنة عند التّطرّق إلى أوجه الاختلاف بين فكرة السلطة الرئاسية وكلّ من فكرة القيادة الإدارية وفكرة الوصاية الإدارية .

تكتسي دراسة فكرة السلطة الرئاسية أهميّة بالغة على المستويين العلميّ والعملّي، فأما الأهميّة العلميّة فتظهر من خلال البحث في الأساس القانوني لهذه الفكرة والنصوص القانونية التي عالجتها وأطّرتها، ومدى تفعيلها واحترامها من طرف الرّؤساء الإداريين، كما تظهر من خلال تبيان أهمّ مظاهر هذه السلطة الممنوحة من طرف القانون للرئيس الإداري والتي تمكّنه من سلطات وصلاحيات واسعة ومختلفة على مرؤوسيه في مختلف مستويات الإدارة ، وإبراز الموازنة التي تنشأ بين السّطات الممنوحة والمسؤوليات المترتبة، كما تبرز الأهميّة من خلال البحث في الضمانات المقرّرة للمرؤوسين في مواجهة مظاهر السلطة الرئاسية والخضوع لها، ومدى تقيّد الرئيس الإداري بالحدود القانونية لهذه الفكرة، ومدى احترامه للتّناسب بين ما له من سلطات وما عليه من التزامات ومسؤوليّة أثناء الممارسة، والإشارة إلى أبرز أوجه الخروج عن أطر الممارسة السليمة والقانونية لهذه السلطة.

أما الأهمية العملية فتظهر من خلال البحث في تأثير هذه الفكرة داخل التّنظيمات الإدارية من خلال ما تتضمنه من سلطات من شأنها في حال مواكبتها لقواعد القانون أن تسهم في تطوير الوظيفة الإدارية وضمان حسن سير المرافق العامة، كما تظهر الأهمية العملية من خلال الكشف عن أسباب الفساد الإداري المرتبطة بفكرة السّطة الرئاسية ومحاولة معالجتها بغية الارتقاء بالخدمة العمومية وتحقيق الصّالح العام.

ويعود اختيار دراسة فكرة السّطة الرئاسية في النّظام الإداري الجزائريّ إلى عدّة أسباب أهمّها:

- الكشف عن دور هذه الفكرة كعنصر تنظيمي داخل الأجهزة والمرافق الإدارية، ومدى فعاليتها في تنسيق وتنظيم عمل هذه الأجهزة للوصول لتحقيق أهدافها.
- إبراز وتوضيح مختلف السلطات التي تشكّل مضمون فكرة السّطة الرئاسية ونطاق ممارستها.
- تبيان مختلف صور الفساد الإداري التي يسهم الخروج عن الممارسة السليمة لفكرة السّطة الرئاسية في ظهورها وانتشارها، ومحاولة اقتراح بعض الحلول.
- ورغم الصّعوبات التي قلّت من الوصول نتائج جزئية دقيقة حول فكرة السّطة الرئاسية من حيث دورها في فعالية التّنظيمات والأجهزة الإدارية، احترامها لمبدأ المشروعية، علاقتها بانتشار بعض مظاهر الفساد الإداري أو مساهمتها في مكافحته عن طريق تجسيد قواعد وأحكام القانون واستهداف المصلحة العامة، وذلك راجع في غالبية الأمر إلى قلة المراجع المتخصصة والدراسات التي تتناول هذا الجانب.

بيد أنّ ذلك لا ينفي وجود دراسات سابقة تناولت فكرة السّطة الرئاسية من عدّة جوانب، ولذلك سنقف على ذكر دراستين تمّ اعتمادهما في هذا الموضوع:

- الدراسة الأولى: الدكتور عمّار عوابدي، مبدأ تدرّج فكرة السّطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984م، وهي أطروحة دكتوراه تمّ إخراجها في شكل كتاب، تناولت هذه الدراسة

تدرّج فكرة السّطة الرّئاسيّة من مختلف جوانبها، وهي بذلك تعتبر دراسة شاملة لهذه الفكرة حيث تطرقت لعدّة نقاط أهمّها:

- أنّ فكرة السّطة الرّئاسيّة هي قوّة تنظيميّة مشروعة تمارس من قبل مختصّين في نطاق التدرّج الإداري ضمن حدود قانونيّة.

- اختلاف فكرة السّطة الرّئاسيّة عن بقية الأفكار التنظيمية المتمثلة في فكرة القيادة الإدارية وفكرة الوصاية الإدارية من عدّة جوانب أبرزها العلاقة بين الرئيس و المرؤوس.

- لفكرة السّطة الرّئاسيّة عدّة مظاهر منها ما يرتبط بشخص المرؤوس ومنها ما ينصبّ على أعماله وهذه المظاهر تمارس من قبل الرؤساء الإداريين، كما توفر عدّة ضمانات فعلية وقانونية، إدارية وقضائية للموظفين المرؤوسين للخضوع لفكرة السّطة الرّئاسيّة.

- الدراسة الثّانية: بدرية ناصر، نطاق السّطة الرّئاسيّة في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، المركز الجامعي مولاي الطاهر، سعيدة، 2009/2008. خلصت إلى عدّة نتائج أهمّها:

- السّطة الرّئاسيّة كفكرة تنظيميّة هي ضرورة حتمية وإلزامية لكلّ خلية إدارية ولا ترتبط بنظام المركزيّة فقط بل توجد حتّى داخل نظام اللامركزيّة الإدارية.

- يمارس الرئيس الإداري مظاهر السّطة الرّئاسيّة على شخص المرؤوس طبقا لقواعد القانون، أمّا على أعمال المرؤوس فله السّطة التقديرية يحدّها الصّالح العام.

- الرئيس الإداري اتّجاه المرؤوس مقيد بمبدأين: مبدأ المشروعية الذي يقتضي احترام النصوص القانونية والتنظيمية، ومبدأ الملاءمة الذي يقتضي احترام الهدف المرجو من الإدارة وهو خدمة الصّالح العام.

- عدم وضوح موقف المشرّع الجزائري والفقّه وحتّى القضاء من مسألة واجب الطّاعة.

نتشابه هاتان الدراستان مع موضوعنا هذا فيما يتعلّق بدراسة مفهوم فكرة السّلطة الرئاسيّة وعلاقتها بالأفكار التّظيميّة الأخرى، وكذا دراسة السّلطات التي تشكّل مظاهر هذه الفكرة، وتختلف دراستنا عن هاتين الدراستين فيما يتعلّق بدراسة مظاهر الخروج عن الأطر القانونيّة في أعمال صلاحيات السّلطة الرئاسيّة بشيء من التّفصيل.

واستنادا على ما سبق، ومن أجل الإجابة على الإشكاليّة الرئيسيّة المطروحة والتساؤلات التّفصيليّة الفرعيّة التي سنظهر وتبيّن خلال الدراسة تمّ تقسيم الموضوع إلى فصلين: يتناول الفصل الأوّل ماهيّة فكرة السّلطة الرئاسيّة في مبحثين، الأوّل يتناول مفهوم فكرة السّلطة الرئاسيّة، والثاني يتضمّن مظاهر هذه الفكرة، لنعرّج في الفصل الثاني على شرعيّة فكرة السّلطة الرئاسيّة ومظاهر تجاوزها في مبحثين أيضا يتضمّن الأوّل ضمانات الخضوع لفكرة السّلطة الرئاسيّة، ويتضمّن الثاني مظاهر الخروج عن الأطر القانونيّة لهذه الفكرة.

الفصل الأوّل

ماهية فكرة السّطة الرّئاسيّة

يقتضي حسن أداء المؤسسات و الإدارات العموميّة لوظائفها، وضمان مقدرتها على توفير الخدمات وإشباع الحاجات العامّة، أن تكون على مستوى معيّن من التّنظيم وأن تعتمد قواعد وأساليب وإجراءات تكفل السير الحسن لهذه الإدارات وتحقق نجاعة أدائها للوظائف المنوطة بها للوصول للأهداف المسطرة.

يأخذ التّنظيم الإداري للأجهزة الإداريّة شكلا تدرجيا سلميّا يضمن تناسق وحدات الإدارة وسلاسة عمليّة الاتّصال بين الموظّفين داخل التّنظيم، كما يسهّل عمليّة تلقّي المعلومات وفعالية القيام بأعمال الوظيفة الإداريّة، ويتمّ ضبط كلّ ذلك بواسطة تأطير العلاقات التي تنشأ داخل التّنظيم خاصّة فيما يتعلّق بتحديد الصّلاحيات والاختصاصات و الحقوق والالتزامات من خلال التّجسيد الفعليّ والقانونيّ للفكرة القانونيّة التّنظيميّة المتمثّلة في السّلطة الرّئاسيّة بكلّ ما تتضمنه من مظاهر وأسس تبرز هذه الفكرة كأحد أهمّ عناصر التّنظيم الإداريّ المركزيّ وحتى داخل الأجهزة الإداريّة المشكّلة للتّنظيم الإداريّ اللامركزيّ؛ بحيث يتمّ تنظيم الوحدات الإداريّة في شكل سلّم إداريّ تتدرّج فيه الوظائف والمسؤوليات ويكون فيه لكلّ موظّف مرؤوس رئيس إداريّ يعلوه يتلقى منه الأوامر والتّعليمات المرتبطة بسير المرافق العموميّة بغية كفالة حسن سيرها بانتظام واضطراد وضمان أداء أفضل للوظيفة الإداريّة وبذلك النهوض بالخدمة العموميّة وتطويرها لإشباع حاجات الجمهور.

ومن أجل الإحاطة بمفهوم فكرة السّلطة الرّئاسية وتبيان أسسها وتمييزها وكذا توضيح مظاهرها سيتمّ التّطرّق لذلك من خلال هذا الفصل والذي سيقسم إلى مبحثين؛ يتناول المبحث الأوّل مفهوم فكرة السّلطة الرّئاسية ، فيما يتضمّن المبحث الثاني البحث في مظاهر هذه

الفكرة .

المبحث الأول

مفهوم فكرة السلطة الرئاسية

اختلف تحديد مفهوم فكرة السلطة الرئاسية بين ما أورده التشريع في نصوصه وبين ما أقره القضاء وعلم الإدارة العامة وكذا ما جاء به القانون الإداري، حيث نجد أنّ التشريع بمختلف مجالاته وحتى التنظيم لم يأت على تعريف فكرة السلطة الرئاسية، وإنما تدخل كلّ منهما في تحديد مفهومها بطريقة جزئية⁽¹⁾ كالنّظر إلى حتمية احترام المرؤوس للرئيس الإداري وطاعته أو إلزامية تنفيذ المهام التي تفرضها رتبة المرؤوس في السلم الإداري، أو الضمانات الملقاة على عاتق الرئيس الإداري والإلزامية توفيرها، أي أنّ تعرّض التشريع والتنظيم لفكرة السلطة الرئاسية كان بتحديد مظاهرها وتبيان أسسها وسلطاتها ومدى تأثير الأوامر الرئاسية على مسؤولية المرؤوس⁽²⁾.

كذلك الحال بالنسبة للقضاء⁽³⁾، أمّا علم الإدارة العامة فقد تطرّق إلى تحديد مفهوم فكرة السلطة الرئاسية من زاوية فنية كالتعرّض لمسألة التدرّج الإداري وفكرة توازن السلطة والمسؤولية، والتمييز بين السلطة الرئاسية والقيادة، ووظائف الرؤساء الإداريين وغيرها⁽⁴⁾، وقد حاول بعض كتّاب الإدارة العامة مثل الأستاذ محمّد عبد ربّه وغيره تحديد مفهوم فكرة السلطة الرئاسية لكنّها كانت محاولات قليلة بالإضافة إلى جهلهم بالجوانب القانونية لهذه الفكرة والتي تشكّل أبرز عناصرها ومظاهرها، إلّا أنّ فقه القانون الإداري تعرض لفكرة السلطة الرئاسية بالتعريف وتحديد المظاهر والخصائص والعناصر في عدّة محطات عند دراسة مسألة التنظيم

(1): عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1984م، ص205.

(2): المرجع نفسه، ص208

(3): لم يضع القضاء كما هو الحال بالنسبة للتشريع تعريفا لفكرة السلطة الرئاسية وإنّما تعرّض لها بمناسبة رقبته على ممارسة امتيازات وسلطات هذه الفكرة، ومدى مشروعيتها، كما تعرّض للعلاقة بين التزام الطاعة والخضوع لأوامر الرؤساء ومسؤولية المرؤوسين، وكذا تحديد مدى الالتزام بالطاعة وضوابطها.

_ في ذلك انظر عمار عوابدي، المرجع السابق، ص210.

(4): عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص212.

الإداري، وعند البحث في مسألة الواجبات الوظيفية خاصة واجب الطاعة، وكذا آثار ممارسة سلطات وامتيازات السلطة الرئاسية على مسؤولية المرؤوس.

المطلب الأول

تعريف فكرة السلطة الرئاسية وأسسها

تطرق الكثير من فقهاء القانون الإداري لمسألة تحديد مفهوم فكرة السلطة الرئاسية في محاولة لإعطاء تعريف شامل لها، كما شملت محاولاتهم تحديد مجموعة من الأسس والمبررات التي تستند لها هذه الفكرة والتي تبرر وجودها وسلطاتها وامتيازاتها .

الفرع الأول

تعريف فكرة السلطة الرئاسية

هناك عدة تعاريف جاء بها فقهاء القانون الإداري شملت جوانب متعددة وأغفلت أخرى، ومن أهم هذه التعاريف لفكرة السلطة الرئاسية نذكر:

تعريف الأستاذ: **حمدي قبيلات**: "تتمثل السلطة الرئاسية فيما يملكه الرئيس الإداري من اختصاصات إزاء أشخاص وأعمال مرؤوسيه بحيث يكون هؤلاء المرؤوسين يرتبطون به برابطة التبعية الإدارية، ذلك أن موظفي الإدارة المركزية يتوزعون على سلم إداري متعدد الدرجات ويكون كل منهم رئيساً ومرؤوساً في آن واحد، بحيث يمارس الأعلى على الأدنى سلطة رئاسية، ويرتبط الأدنى بالأعلى برابطة التبعية الإدارية"⁽¹⁾.

كما عرفها الأستاذ: **مازن ليلو راضي**: "السلطة الرئاسية le pouvoir hiérarchique ضماناً معترف بها للرؤساء الإداريين يضمنها القانون فيوفر وحدة العمل وفعاليته واستمراره .

(1): حمدي قبيلات، القانون الإداري، ج1، (ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، ط2، دار وائل، عمان، الأردن، 2008، ص95.

وتعتبر السلطة الرئاسية الوجه المقابل للتبعية الإدارية وهي تتقرر بدون نص وبشكل طبيعي ، غير أنها من جانب آخر ترتب مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه ، وبالتالي عدم إمكانية تهرّبه من هذه المسؤولية ⁽¹⁾ " وذهب الأستاذ **عمار بوضياف** إلى القول بأنه : " يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس إداري في مواجهة مرؤوسيه ، من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع ⁽²⁾ .

كذلك تطرّق الأستاذ **عمار عوابدي** لتعريف فكرة السلطة الرئاسية حيث ذهب إلى القول بأنه :

"يمكن أن تعرّف فكرة السلطة الرئاسية قانونياً وفتياً بأنها القوة أو الدينامو الذي يحرك التدرّج والسلم الإداري والقائم عليه النظام الإداري المركزي في الدولة، ومفهوم السلطة الرئاسية في علم الإدارة والقانون الإداري هي حقّ وسلطة استعمال قوّة الأمر والنهي من طرف الرئيس الإداري المباشر المختصّ، وواجب الطاعة والخضوع والتبعية من طرف المرؤوس المباشر للرئيس الإداري" ⁽³⁾ .

نلاحظ من خلال كلّ ما سبق من التعاريف أنّ فكرة السلطة الرئاسية هي عبارة عن جملة من الاختصاصات مقرّرة قانوناً للرئيس الإداري على مرؤوسيه، ويقابلها خضوع وتبعية المرؤوس للرئيس الإداري المختصّ، وتمثّل فكرة السلطة الرئاسية عنصراً فعّالاً في النظام الإداري من أجل حسن سير الوظيفة الإدارية وإشباع الحاجات العامّة وتحقيق المصلحة العامّة.

(1) : مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2005، ص69.

(2) : عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، ط3 ، دار جسر ، الجزائر، 2013، ص156 .

(3) عمار عوابدي، القانون الإداري، ج1 النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2000، ص206.

للمزيد انظر :

_ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري، (التنظيم الإداري _ النشاط الإداري)، دار العلوم، الجزائر، 2013، ص47.

_ حسين فريجة، شرح القانون الإداري، (دراسة مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2009، ص112.

_ قصير مزباني فريدة، القانون الإداري، ج1، مطبعة سخري، الجزائر، 2011، ص112.

- Marie Christine rouault, droit administratif, gualino editeur ,France,2005,p29.

وانطلاقاً من التعاريف نستخرج خصائص فكرة السلطة الرئاسية :

1_ فكرة السلطة الرئاسية فكرة تنظيمية رسمية :

إنّ فكرة السلطة الرئاسية كونها سلطة في يد الرئيس الإداري تخوله مهمة التسيير والتنظيم وتوجيه الأوامر والتعليمات في مواجهة المرؤوسين تبعاً لمتطلبات الوظيفة الإدارية يجعل منها فكرة تنظيمية رسمية تحرك تدرجاً وسلّمية النظام الإداري ، حيث أنّه بدون استخدام سلطات واختصاصات السلطة الرئاسية فإنّ النظام الإداري يبقى مجرد قواعد ومخططات جامدة دون تفعيل أو تجسيد، ويقود إلى عجز الوظيفة الإدارية عن تحقيق الأهداف المرسومة، فمجموع القرارات التي يصدرها الرئيس الإداري في إطار ممارسة سلطته الرئاسية وخضوع المرؤوسين لتعليمات و أوامر الرؤساء الإداريين ضمن تدرج هرمي متسلسل تشكّل أبرز خصائص فكرة السلطة الرئاسية على أنّها قدرة تنظيمية رسمية⁽¹⁾.

2_ فكرة السلطة الرئاسية قوة مشروعة :

إنّ تقرير فكرة السلطة الرئاسية للرئيس الإداري على مرؤوسيه وأعمالهم لا تجعل منها امتيازاً أو حقاً شخصياً بل هي مجرد اختصاص يمارسه الرئيس الإداري في إطار قانوني محدّد⁽²⁾ من أجل تحقيق الأهداف وحسن سير النظام الإداري إذ أنّ فكرة السلطة الرئاسية تمارس وفقاً لمبدأ المشروعية وطبقاً لأحكام القانون والمبادئ اللازمة لسير النظام الإداري⁽³⁾.

3_ فكرة السلطة الرئاسية سلطة مقيدة :

إنّ فكرة السلطة الرئاسية هي سلطة مشروطة وليست مطلقة حيث تتطلّب تحقيق التوازن بين السلطات والامتيازات التي يمتلكها الرؤساء الإداريون في مواجهة المرؤوسين وتحتمّ كذلك

(1): عمار عوادي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص223.

(2): المرجع نفسه ، ص224.

(3): المرجع نفسه ، ص 225.

تحقيق ضمانات حماية حقوق مصالح المرؤوسين في مواجهة السلطة الرئاسية لرؤسائهم بالتقيد بجملة من الضوابط التي تهدف لحماية تلك الحقوق والحريات، فالرئيس الإداري مقيد في ممارسة صلاحيات السلطة الرئاسية⁽¹⁾.

4 فكرة السلطة الرئاسية تمارس من طرف مجموعة من الأشخاص :

تبرز فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها من خلال ممارستها من طرف مجموعة أشخاص وهيئات تشكل الرؤساء الإداريين الذين يستعملون سلطة الأمر والنهي ويمارسون صلاحيات السلطة الرئاسية لتحقيق المصلحة العامة، وغالبا ما تحدد القوانين واللوائح وحتى القرارات الإدارية الأشخاص الذين يحوزون هذه السلطة، وبالتسبة للنظام الإداري الجزائري تنحصر السلطات الإدارية الرئاسية في :

سلطات رئيس الجمهورية، الوزراء، الولاة، السلطة اللامركزية، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، المديرين العامون للمؤسسات العامة والشركات الوطنية، والدواوين العامة والمكاتب العامة والتعاونيات⁽²⁾.

فهذه السلطات هي التي تحوز الصفة القانونية لممارسة صلاحيات واختصاصات السلطة الرئاسية كل حسب مركزه في السلم الإداري للتنظيم الإداري في الدولة وحسب الاختصاص المخول لكل منهم، حيث أن هذه السلطة تفترض خضوع موظفي كل درجة من درجات السلم الإداري إلى موظفي الدرجة الأعلى حتى الوصول إلى قمة الجهاز الإداري وإلى الرئيس الأعلى وهو الوزير المختص⁽³⁾.

(1): عمّار عوابدي، مبدأ تدرّج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق ، ص 225.

(2): المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

(3): طاهري حسين، القانون الإداري و المؤسسات الادارية (التنظيم الإداري- النشاط الإداري) دراسة مقارنة ، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 36.

الفرع الثاني

أسس فكرة السلطة الرئاسية

ترتبط فكرة السلطة الرئاسية بعدة مبررات تتجسد في مجموع الأفكار والمبادئ السياسية والقانونية والفنية والعلمية والعملية التي تشكل أساس وجودها وتبريرا لامتيازاتها وسلطاتها .

أولاً: الأساس السياسي: تستند فكرة السلطة الرئاسية لمبرر وأساس سياسي يبرر وجودها وممارسة مظاهرها من طرف السلطة الادارية المختصة من أجل تحقيق أهداف الوظيفة الادارية في الدولة ، حيث أن الوظيفة التنفيذية تضطلع بها السلطة التنفيذية على رأسها رئيس الدولة، وتشكل من الوظيفة السياسية (الحكومية) والوظيفة الادارية، والفرق بينهما أن الوظيفة الحكومية تتكون من الأشخاص والسلطات السياسية وتقوم برسم السياسة العامة للدولة وتهيئتها وكذلك تحدد الأهداف والبرامج وتوجه الرقابة وتنظم العلاقات العامة بين السلطات العامة في الدولة وتنظم العلاقات الدولية، في حين أن الوظيفة الادارية تنحصر في القيام بالعمليات الادارية اللازمة لتنفيذ السياسة العامة والبرامج والخطط والاستراتيجيات العامة في الدولة لتحقيق المصلحة العامة، وتطبيق القوانين والتنظيمات الادارية لإشباع الحاجات العامة عن طريق مراقبة وتنظيم سير أجهزة النظام الإداري وسير وظيفة الضبط الإداري لتحقيق النظام العام⁽¹⁾.

وبما أن السلطة السياسية العليا في الدولة هي التي تتولى الوظيفة التنفيذية سواء الحكومية أو الادارية ومنه تحتاج لفكرة السلطة الرئاسية لتسيير النظام الإداري وبالتالي تجد هذه الفكرة أساسها في السلطة السياسية للدولة فهي تجسيد لها حتى تنسجم مع ما يقتضيه سير الوظيفة الادارية ومنه تظهر امتيازات ومظاهر السلطة العامة من خلال نموذج وصياغة فنية وقانونية وعملية هي فكرة السلطة الرئاسية وبذلك تختص السلطات السياسية في الدولة بقيادة رئيس الدولة بعملية تنظيم هذه الفكرة من جميع النواحي حيث نجد أن الرئيس هو المسؤول عن تحديد

(1): عمّار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق ، ص 230.

السلطات الرئاسية الادارية داخل التنظيم الإداري للدولة ويمارس امتيازات ومظاهر هذه السلطة (كالتعيين مثلا) (1).

ثانياً : الأساس القانوني : لقواعد القانون وأحكامه دور بارز في تأسيس فكرة السلطة الرئاسية وتحديد مظاهرها وضوابط ممارستها، حيث نجد أنّ القوانين والتنظيمات هي التي تبين وتحدّد واجبات واختصاصات الرؤساء الإداريين في مختلف مستويات سلم النظام الإداري في الدولة(2)، كما توضّح وتحدّد مجموعة السلطات والامتيازات التي تتكوّن منها فكرة السلطة الرئاسية والتي تشكّل مضمون ومظاهر هذه الفكرة والتي يمارسها الرؤساء الإداريون على شخص مرؤوسيهم وعلى أعمالهم انطلاقاً من مبدأ تلازم السلطة والمسؤولية والذي يقضي بأنه ليست هناك سلطة بدون مسؤولية، ولا مسؤولية بدون سلطة وتمارس السلطات والاختصاصات التي تمنحها القوانين واللوائح للرؤساء الإداريين على الأشخاص والأعمال من أجل تنظيم سير الوظيفة الادارية ، من خلال تبيان وتحديد طرق وأساليب وإجراءات القيام بعمليات التعيين، التوظيف، النقل، الترقيّة، التأديب، الفصل، وغيرها من مظاهر السلطة الرئاسية التي تمارس على شخص المرؤوسين كما توضّح القوانين واللوائح سلطات الرقابة والتوجيه والتعقيب والأمر وغيرها التي يمارسها الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه، كما تمنح قواعد القانون القوّة الإلزامية لممارسة السلطة الرئاسية وتحدّد نطاق وحدود ممارستها سواء ما تعلّق منها بشخص المرؤوس أو بأعماله(3).

وقد تركزت فكرة السلطة الرئاسية في نصوص القانون خاصّة ما تعلّق منها بنصوص قانون الوظيفة العموميّة والتي جسّدت الفكرة عبر مراحل تطوّرها إلى غاية صدور الأمر

(1):المادة 77- 79 من دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996م، المعدّل بموجب القانون 08-09 المؤرخ في

15نوفمبر2008م، ج ر عدد63 الصادرة بتاريخ 16نوفمبر2008م.

(2): عمّار عوابدي، مبدأ تدريج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق،ص233

(3): المرجع نفسه،ص235.

03/06 والذي كرّس مبدأ السّلمية الادارية كآلية للتّظيم الإداري (1)، وهو ما يتجلى من خلال النصوص المختلفة في المواد 44،40،24 و47 ومواد أخرى متعدّدة(2).

ونظرا إلى أنّ الإدارة العامّة لا يمكن لها أن تمارس مهامّها كتلة واحدة وإنّما في شكل تسلسل وظيفيّ يحتوي على رئيس ومرؤوس وتتولّى القوانين والتّنظيمات تنظيم العلاقة بينهما بالاعتراف للرئيس الإداري بممارسة صلاحيات واختصاصات السلطة الرئاسية على مرؤوسيه فإنّ فكرة السلطة الرئاسية تستند وترتكز على أساس قانوني يبرّر وجودها ومظاهرها وامتيازاتها إلى جانب أسس أخرى(3).

ثالثا : الأساس الفني والعلمي والعملّي بالإضافة إلى فكرة السلطة العامّة السّياسية وقواعد القانون كتأسيس وتأصيل لفكرة السلطة الرئاسية توجد عدّة مبادئ فنيّة وعلميّة وعملية تكمل وتساند ما سبق في تأسيس فكرة السلطة الرئاسية في مجال الوظيفة الادارية أهمّها (مبدأ حسن سير الوظيفة الادارية بانتظام واضطراد، مبدأ قابلية المرافق العامّة للتغيير، مبدأ الرّشادة الادارية أي تحقيق الأهداف بكفاية وبأقلّ التكاليف وأقلّ وقت، مبدأ تلازم السلطة والمسؤولية(4)).

فكلّ هذه المبادئ التي لا تتميز بالصفة القانونية تشكّل مبرّرا وأساسا لوجود فكرة السلطة الرئاسية وتساهم في منح الرؤساء الإداريين صلاحيات واختصاصات في مواجهة مرؤوسيه

(1):عمار بوضياف،المرجع السابق،ص15.

(2):المواد 24، 40، 44، 47 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15جويلية 2006م المتضمّن القانون الأساسي للوظيفة

العمومية،ج ر رقم 46الصادرة بتاريخ 16جويلية 2006م.

(3):عمار بوضياف ،المرجع السابق ، ص159.

(4): السلطة هي المقدرّة على التصرف ، والمسؤولية هي المحاسبة على سوء التصرف، ومنه يعدّ مبدأ التوازن بين السلطة والمسؤولية من أبرز المبادئ التي تتعلّق بمجال الوظيفة الإدارية وتعتبر كذلك من أهمّ المبادئ التي تساهم في تأسيس وتأصيل فكرة السلطة الرئاسية

في ذلك انظر:

- ماجد راغب الحلو ، علم الإدارة العامّة ومبادئ الشريعة الإسلامية ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2007، ص137.

- سليمان الطّماوي ، أصول الإدارة العامّة ، دار الكتاب الحديث ، مصر ، 2010، ص ص151، 152.

بهدف ضمان حسن سير الوظيفة الادارية وتحقيق المصلحة العامة كما تسهم هذه المبادئ في تعيين وتحديد نطاق ممارسة الصلاحيات المذكورة سواء المنصبية على أعمال المرؤوسين أو على شخصهم إذ أنها تحصر ممارسة مظاهر السلطة الرئاسية في حدود معينة بحيث أن الخروج عنها يصعب عدم المشروعية⁽¹⁾ .

على تلك الممارسات، فالرؤساء الإداريون يعملون السلطة التقديرية بالقدر اللازم لتحقيق مبدأ الملاءمة والضمان حسن سير المرافق العامة في إطار ومجال ممارسة مضمون فكرة السلطة الرئاسية وبالتالي تعتبر المبادئ الفنية والعلمية والعملية الرئاسية مبرراً وأساساً لفكرة السلطة الرئاسية⁽²⁾.

المطلب الثاني

تمييز فكرة السلطة الرئاسية عن المفاهيم المشابهة

توجد في إطار التنظيم الإداري بعض الأفكار التنظيمية الإدارية التي تتشابه مع فكرة السلطة الرئاسية في تنظيم وتحريك وتنسيق النظام الإداري في الدولة من أجل تحقيق أهداف المصلحة العامة في إطار الوظيفة الإدارية، ومنه يقتضي الأمر التمييز بين فكرة السلطة الرئاسية وبين فكرة القيادة الادارية وفكرة الوصاية الادارية .

الفرع الأول

التمييز بين فكرة السلطة الرئاسية وفكرة القيادة الإدارية

(1): عمّار عوابدي ، مبدأ تدرّج فكرة السلطة الرئاسية ، ص 238.

(2) : يمارس الرؤساء الإداريون مظاهر وسلطات وصلاحيات فكرة السلطة الرئاسية بالقدر الضروري الذي يتناسب ومقتضيات المبادئ الفنية والعلمية والعملية المرتبطة بالوظيفة الإدارية ، وكلّ ما يصدر عن الرؤساء الإداريين ويكون مخالفاً لهذه المبادئ يعتبر غير مشروع ويمكن الطعن فيه ، فإعمال السلطة التقديرية في إطار هذه المبادئ يكون بالقدر اللازم لحسن سير الوظيفة الادارية .

- انظر : عمّار عوابدي ، مبدأ تدرّج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق، ص 238.

تعتبر القيادة الادارية العمود الفقري لإدارة وتوجيه المنظمات الإدارية و يبرز دورها وتأثيرها في منظمات الإدارة العامة بشكل متميز بقصد تلبية الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة حيث أنه للوصول إلى هذا الهدف تتمتع القيادة الإدارية بسلطة اتخاذ القرار، كما أن تقدم وتطور الأمم يعتمد على كفاءة وقدرة القيادات العليا في المنظمات المختلفة (1) إذ نجد أن القيادة السياسية في الحكومة مسؤوليتها تحديد الأهداف العامة والإشراف على تنفيذها، والقيادة العليا في الأجهزة الإدارية مطالبة بتنفيذ الأهداف وحسن التنفيذ هنا مرتبط برشادة وفعالية القيادة. وقد ارتبط مفهوم القيادة الإدارية في بداية دراسة علم الإدارة العامة بفكرة السلطة الرسمية داخل التنظيم الإداري حيث كانت القيادة الادارية مرادفة للسلطة القانونية التي تمنحها القوانين الرسمية للرؤساء الإداريين على مجموع المرؤوسين داخل المنظمة تبعا لتدرج السلم الإداري (2) ولكن نتيجة الانتقادات التي وجهت للفكرة التقليدية في تعريف القيادة أخذ مفهوم القيادة الادارية منحى آخر وتعريفات جديدة لكن ليس على أساس سلطة الأمر والنهي (السلطة الرسمية) إذ أن المعنى الجديد يعتمد على العلاقات الإنسانية التي تربط بين القائد وأعضاء التنظيم ويتحدد بناء على مدى تأثير القائد فيهم وخلق الولاء وروح الفريق لتحقيق أهداف التنظيم، والسلطة التي تمنح للقائد هنا ليست السلطة الرسمية ولكن سلطة الاستمالة والترغيب والإقناع والقبول الاختياري (3).

في حين أن هناك من فقهاء وكتاب الإدارة العامة من عرّف القيادة الإدارية على أساس وظيفي بأنها توجيه وتنسيق الجهود داخل المنظمة من أجل تحقيق الأهداف المرسومة (4)، وهناك من يوفق بين العناصر والآراء المختلفة في تعريف القيادة الإدارية، ومنه انطلاقا مما سبق

(1): محمود شحات ، المدخل لعلم الإدارة العامة ، دار الهدى، الجزائر ، 2010، ص61.

(2) : - - ، المدخل إلى العلوم الإدارية (أسس ومبادئ علم الإدارة العامة) ، دار العلوم ، الجزائر ، 2010، ص71.

وكذلك انظر : محمود شحات ، المدخل لعلم الإدارة العامة ، المرجع السابق، ص63.

(3): محمود شحات ، المدخل إلى العلوم الإدارية ، المرجع السابق ، ص75.

(4): ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص 325.

وانظر كذلك : عبد العزيز صالح بن حبتور، مبادئ علم الإدارة العامة ،دار المسيرة ، الأردن ، 2009، ص 176.

يمكن تعريف القيادة الادارية بأنها: "القدرة لدى المدير أو الرئيس الإداري المسؤول في التأثير في الأفراد أعضاء التنظيم وتحقيق ولائهم للتنظيم ولأهدافه بناء على الاقتناع الاختياري وليس بناء على ما يملكه الرئيس من سلطة رسمية" (1)، كما يعرفها الأستاذ **عمار عوابدي** بأنها: "ظاهرة اجتماعية - إنسانية ، تنظيمية، فنية، تتجسد في الطاقة والقدرة التنظيمية الاستثنائية وغير المألوفة الناجمة عن التفاعل التلقائي بين شخص تتوفر فيه سمات ومقومات قيادية استثنائية و متميزة مع مجموعة الأفراد التابعين المترابطين والمتوحدين في ظل مجموعة أو منظّمة معينة حول هدف أو أهداف محددة يراد تحقيقها في ظل مجموعة من المواقف والظروف والاعتبارات الاجتماعية والإنسانية والتنظيمية (2) ولكل من فكرة السلطة الرئاسية وفكرة القيادة الادارية أوجه ونقاط تشابه واختلاف .

أولاً : أوجه التشابه :

تتشارك كل من فكرة السلطة الرئاسية وفكرة القيادة الادارية في توجيه القوة التنظيمية التي تدفع المنظمة للعمل من أجل تحقيق المصلحة العامة فكلا الفكرتين تعتبر ظاهرة من ظواهر التنظيم الإداري تتمحور حول الوظيفة الإدارية، كما أنه يمكن للرؤساء الإداريين بعد التدريب أن يصبحوا قادة وفي ذات الوقت رؤساء (3) لكن هذه النقاط المشتركة لا تنفي وجود عدة نقاط اختلاف بين الفكرتين

ثانياً: أوجه الاختلاف :

تختلف فكرة السلطة الادارية عن فكرة القيادة الادارية في عدة جوانب :

1 - السلطة الرئاسية تجد أساسها في فكرة السلطة العامة والقوانين والتنظيمات والمبادئ والأفكار الفنية والعلمية والعملية المرتبطة بالوظيفة الإدارية، وتتقرر طبقاً للقانون بعيداً عن

(1): محمود شحمات ، المدخل لعلم الإدارة العامة ، المرجع السابق، ص67.

(2): عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص246.

(3): عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 257

شخصية الرئيس الإداري وعن المنظمة وتفرض رسمياً وقانونياً على المرؤوسين وطاعتهم لها التزام قانوني ينجر عن الإخلال به جزاء.

بينما تستمد فكرة القيادة الإدارية كونها ظاهرة تنظيمية تعتمد بشكل كبير على العلاقات الإنسانية أساسها من داخل التنظيم ومن شخصية القائد الإداري بصفاته وقدراته وكفاءته التنظيمية وتكون طاعة المرؤوسين للقائد ناتجة عن رضا واقتناع وتقبل تلقائي⁽¹⁾، ولا تفرض عليهم بواسطة السلطة الرسمية المستمدة من القوانين واللوائح .

2- السلطة الرئاسية تعتبر مظهراً من مظاهر السلطة العامة إذ أنها تستعمل سلطة الأمر والنهي من طرف الرئيس ويقابلها واجب الخضوع والتبعية من المرؤوسين، كما تعدّ فكرة قانونية في أساسها ومضمونها ومظاهرها وحتى وسائل ممارستها وأهدافها⁽²⁾ فضلاً عن أنها فكرة فنية تنظيمية لازمة .

في حين أنّ فكرة القيادة الإدارية تختلف عن السلطة الرئاسية كونها تمثل فكرة حتمية اجتماعية إنسانية تنظيمية لا تستند لفكرة السلطة العامة في الإدارة وتسيير وتوجيه المرؤوسين وتنسيق الجهود داخل التنظيم لتحقيق الأهداف، كما أنها لا تستعمل سلطة الجزاء والعقاب ولا أسلوب والأمر والنهي والإجبار والإكراه، بل تركز على التوافق والتفاعل بين أعضاء التنظيم وتكريس روح التعاون والعمل الجماعي وتعتمد الإقناع والثقة والرضا والقبول الاختياري⁽³⁾، فهي ليست فكرة قانونية من حيث أساسها ومضمونها وأساليبها، بل هي فكرة غير رسمية تعمل على توجيه التنظيم لتحقيق أهداف المنظمة الإدارية.

3- تتمثل فكرة السلطة الرئاسية في مجموعة صلاحيات وسلطات يمارسها الرئيس الإداري على المرؤوسين، وتتصبّ إمّا على الأعمال أو الأشخاص، حيث يمارس الرئيس الإداري على

(1): عبد العزيز صالح بن حبتور، المرجع السابق، 177.

(2): عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص260.

(3): محمود شحات، المدخل لعلم الإدارة العامة، المرجع السابق، ص75.

شخص مرؤوسيه سلطات متعدّدة (كالتعيين ،النقل ،الترقية، التأديب ...)، وأخرى على أعمالهم (كالتوجيه، التعقيب بالمصادقة الإلغاء، السحب، التعديل، وحتى سلطة الحلول) (1).

أمّا مضمون فكرة القيادة الإدارية فهي تتجسّد أساسا في التفاعل بين القائد ومرؤوسيه والمواقف والملابسات والمعطيات الإنسانيّة والاجتماعيّة والتنظيمية المحيطة بالنشاط الإداري داخل التنظيم، كما تتضمن قدرات الإرشاد والتوجيه والإقناع والتسيق بين الجهودات المختلفة من أجل تحقيق هدف المنظمة، كما تركّز القيادة الادارية على ظروف وحاجات العاملين الاجتماعية والإنسانية لإشباعها وإيجاد القناعة والرضا والاستقرار والثقة بين أفراد التنظيم (2).

4 - تعتمد فكرة السلطة الرئاسية على السلطة الرسمية الممنوحة للرؤساء الإداريين وبواسطة القوانين والتنظيمات و التي تتمثل في سلطة الأمر والنهي والإخضاع والإجبار من الرئيس والتزام الخضوع والتبعية من المرؤوسين دون مراعاة مسألة رضا العاملين وتقبلهم من عدمه، فهذه المسألة هي مسألة جزئية ثانوية في إطار فكرة السلطة الرئاسية باعتبارها فكرة تتقرّر خارج المنظمة الإدارية وتمنح للرؤساء الإداريين من قبل السلطات السياسية و الإدارية العامّة العليا في الدولة (3).

أمّا فكرة القيادة الإدارية كونها تمثل فكرة واقعية تنظيمية داخلية تراعي العلاقات والعوامل والظروف الاجتماعية والنفسية والإنسانية داخل المنظمة فهي لا تعتمد أسلوب الأمر والنهي الملزم ولا امتيازات السلطة العامّة، وإنما تعتمد أساسا على القبول والإقناع والثقة والرضا المتبادل بين القائد والمرؤوسين داخل التنظيم وتستعمل فنّ التأثير والاستمالة للحصول على قبول ورضا المرؤوسين بالتوجيهات والقرارات الصادرة إليهم وإقناعهم بها دون عقاب أو جزاء (4).

(1) عمّار بوضياف ، المرجع السابق ، ص159 - 156.

(2) عمّار عوابدي ، مبدأ تدرّج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق، ص 261

(3) المرجع نفسه، ص262.

(4) المرجع نفسه، ص 263.

ومنه بالنتيجة نجد أنّ فكرة السلطة الرئاسية تختلف عن فكرة القيادة الادارية في نواح متعدّدة من حيث الأساس والأسلوب والمضمون والطبيعة والخصائص والمظاهر .

الفرع الثاني

التّمييز بين فكرة السلطة الرئاسية وفكرة الوصاية الإدارية

تعني الوصاية الإدارية رقابة الدولة أو السّطات المركزيّة فيها على الهيئات اللامركزية وتتمثّل هذه الرّقابة في ما تملكه من سلطات تمارسها إمّا على ذات الهيئات اللامركزية أو على أشخاصها أو على أعمال هذه الهيئات، فالرّقابة قيد تمارسه السلطة المركزيّة أو من يمثّلها على الهيئات اللامركزية عند ممارستها لاختصاصاتها وذلك للتأكد من أنّ تصرفات و أعمال الهيئات اللامركزية تتفق مع القوانين التي تحكمها، وفي إطار الغاية أو الأهداف التي أنشئت هذه الهيئات لتحقيقها تطبيقاً لقاعدة تخصيص الأهداف⁽¹⁾ .

كما يقصد بالرقابة الوصاية أو الوصاية الإدارية : مجموع السّطات التي يقرّها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامّة ومن هنا فإنّ نظام الوصاية أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة، وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزيّة كما أنّ نظام الوصاية يكفل للهيئات المستقلة حقّها في اتّخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون⁽²⁾.

تهدف الوصاية الإدارية إلى الحفاظ على وحدة الدولة سياسياً وقانونياً من مخاطر الانقسام و التفتّت من قبل السّطات الإدارية اللامركزية غير أنّه لا يجب أن تكون الرّقابة بالشّدّة والقوّة التي تفقد معها هذه الهيئات حريتها أو تخرج عن الهدف المقصود من إنشائها كما لا يجب أن تمنح الحرية إلى حدّ تتحرف معه هذه الهيئات عن الحدود المرسومة لها⁽³⁾،

(1): حمدي قبيلات ، المرجع السابق ، ص112.

(2): عمار بوضيف ، المرجع السابق ، ص177.

(3): حمدي قبيلات ، المرجع السابق ، ص 113.

فالسُّلطات المركزيّة تضطلع بالوظائف الإداريّة الإستراتيجيّة وتسيير المرافق السياسيّة والوطنيّة، أمّا الهيئات اللامركزية فتقوم بتسيير الشؤون اليوميّة لإشباع الحاجات العامّة ومنه كان حتمياً وجود نظام رقابة إداريّة وصائيّة تضمن الحفاظ على عدم تناقض وتضارب أعمال الهيئات اللامركزية مع المصالح العليا للدولة ومتطلّبات المرافق السيادية⁽¹⁾. كما تهدف فكرة الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية إلى تحقيق التوازن بين المصلحة العامّة المركزيّة والمصالح العامّة المحليّة، كما يمكن للسُّلطات المركزيّة التّدخل للمساهمة أو مساعدة السُّلطات اللامركزية عند عجزها عن القيام بالخدمات اللّازمة لإشباع الحاجات العامّة المحليّة.

إنّ فكرة الوصاية هي فكرة قانونيّة بحتة حيث تحدّد أهدافها وإجراءاتها ووسائلها والسُّلطات المختصة بها بواسطة القوانين، فالرقابة الإداريّة الوصائيّة لا تكون إلّا بنصّ قانوني⁽²⁾ ومنه فالسُّلطات المختصة بممارسة هذه الرقابة وكذا امتيازات ووسائل الرقابة تكون محدّدة حصراً في القوانين والنصوص التشريعية عكس الرقابة الإداريّة الرئاسية التي تكون مفترضة، كما تمتاز الرقابة الوصائيّة بأنّها رقابة استثنائيّة⁽³⁾ ضيقة الحدود لأنّ الوحدات اللامركزية تتمتع بالاستقلالية انطلاقاً من تمتّعها بالشخصية القانونيّة وسلطة اتّخاذ القرار .

تمارس الهيئات الإداريّة المركزيّة صاحبة الوصاية الرقابة على الهيئات اللامركزية (على الأشخاص أعضاء مجالس هذه الهيئات مثل : التعيين، النقل، التأديب والرقابة على أعمالهم، وعلى المجالس مثل دعوة المجالس للانعقاد، حلّها، صرف الاعتمادات المالية لها لتغطية

(1): عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص268.

(2) : عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص178.

وانظر كذلك: فوزت فرحان، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، التنظيم الإداري- النشاط الإداري، لبنان ، 2004، ص 64.

(3): مصطفى أبو زيد فهمي ، الوسيط في القانون الإداري ، دار الجامعة الجديدة ، مصر، د.ت.ن ، ص223.

العجز لإشباع الحاجات العامة، وعلى أعمال المجالس مثل: التصديق، التصريح، الإلغاء، الإيقاف...⁽¹⁾

وانطلاقاً من تحديد مفهوم الوصاية الإدارية نجد أنّها تختلف عن فكرة السلطة الرئاسية من عدّة جوانب:

1- تختلف فكرة السلطة الرئاسية عن فكرة الوصاية الإدارية في أنّ السلطة الرئاسية هي فكرة سياسية قانونية بينما فكرة الوصاية الإدارية هي فكرة قانونية وتعتبر استثناءً عن الأصل العام حيث أنّها لا تفترض ولا تمارس إلاّ بناءً على نصّ وفي حدوده، بينما الرقابة الإدارية الرئاسية تمارس بصفة تلقائية لأنّها من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية⁽²⁾ فتكون الرقابة الرئاسية مفترضة وفقاً للمبادئ العامة حتّى ولو لم ينصّ القانون .

2- الرقابة الإدارية الرئاسية رقابة معقّدة تحكمها الكثير من الآليات القانونية تمكّن الرئيس الإداري من توجيه الأوامر والتّعليمات لمروؤسيه في أيّ وحدة أو مستوى من المستويات الإدارية لتنفيذها أمّا السلطات المركزية فيما يتعلّق بالرقابة الوصائية فلا يمكنها توجيه الأوامر والتّعليمات للهيئات اللامركزية فهذا يتعارض مع استقلال هذه الهيئات الذي يعتبر عنصراً مهماً في وجود نظام اللامركزية الإدارية⁽³⁾.

(1): حسين فريجة ، المرجع السابق ، ص139 .

(2): عمّار بوضياف ، المرجع السابق ، ص 179 .

انظر أيضا : هاني علي الطّهرابي، القانون الإداري، دار النّقافة ، الأردن، 2009، ص 151 .

(3): حمدي قبيلات ، المرجع السابق ، ص 121 .

وانظر كذلك: علاء الدّين عشّي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2012، ص 57 .

3- في إطار الرقابة الرئاسية يمكن الرئيس الإداري توجيه الأوامر للمرؤوسين ومراقبة أعمالهم والتعقيب عليها بتعديلها أو إلغائها أو سحبها، وحتى الحلول محلهم في القيام بتلك الأعمال، كما له سلطة التأديب طبقاً للقانون، أما في إطار الوصاية الإدارية فليس للسلطة المركزية تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية فإما أن يتم قبولها أو رفضها ذلك أن الهيئات اللامركزية تملك سلطة التصرف أولاً ثم يأتي دور السلطة المركزية بالتصديق على الأعمال التي تستوجب ذلك، ومنه في حال محاولة التعديل يحق للهيئات اللامركزية الطعن قضائياً في هذه الأعمال⁽¹⁾.

4- نظراً لأن السلطات اللامركزية تتمتع بالاستقلالية فإنها تتحمل مسؤولية أعمالها رغم ممارسة السلطة المركزية الرقابة الوصائية عليها كما يحق لها الطعن في القرارات الناتجة عن ممارسة هذه الرقابة قضائياً، في حين أن المرؤوس في إطار الرقابة الرئاسية لا يمكن له الطعن في قرارات رئيسه الإداري التي تصدر بمقتضى السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس⁽²⁾.

5- الرقابة الرئاسية تمثل رقابة داخلية كون المرؤوس يخضع للرئيس الإداري، أما الرقابة الوصائية فتعتبر رقابة خارجية ذلك أن الهيئات اللامركزية تتمتع بالاستقلالية عن جهة الوصاية⁽³⁾.

6- تتميز الرقابة الرئاسية بالشمولية عكس الرقابة الوصائية ومنه فإن أهم ما يميز فكرة السلطة الرئاسية عن الوصاية هو أن السلطة الرئاسية لها مفهوم يتميز بالشمولية حيث يملك الرئيس الإداري سلطات واختصاصات واسعة⁽⁴⁾، على شخص المرؤوس وعلى أعماله، أم أما

(1): حمدي قبيلات ، المرجع السابق ، ص122.

(2): المرجع نفسه، الصّفحة نفسها

(3): المرجع نفسه، الصّفحة نفسها.

(4): حسين فريجة ، المرجع السابق، ص 139.

فكرة الوصاية الإدارية فهي فكرة محدّدة النطاق ولها عدّة قيود قانونية وإجرائية حيث تربط بين شخصين أو هيئتين تتمتعان بالاستقلالية ولا تمارس إلاّ بنصّ قانوني وفي حدوده⁽¹⁾. وبالتالي تختلف السلطة الرئاسية عن الوصاية الإدارية كفكرتين تنظيميتين إداريتين .

في الأخير فإنّ فكرة السلطة الرئاسية باعتبارها فكرة تنظيمية وعنصرا مهماً داخل التنظيمات الإدارية فإنّها تبرز وتتجسّد من خلال عدّة مظاهر تمثّل مجموع الصلاحيات المخوّلة للسلطات الإدارية الرئاسية لتسيير المرافق العامة والاضطلاع بالمهامّ المرتبطة بها، وهذه المظاهر هي ما سننظر إليه في المبحث الثاني.

(1): بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، (مذكرة لنيل درجة الماجستير)، معهد العلوم القانونية والإدارية، المركز الجامعي سعيدة، الجزائر، 2008-2009، ص 37.

المبحث الثاني

مظاهر فكرة السلطة الرئاسية

من خلال الإحاطة بمفهوم فكرة السلطة الرئاسية باعتبارها مجموعة صلاحيات واختصاصات يناط بها الرؤساء الإداريون المضطعون بالوظيفة الإدارية تحقيقا للمصلحة العامة، والتعرف على الأسس التي يستند إليها بناء هذه الفكرة والتي تبرر وجودها ومظاهرها وامتيازاتها فإنّ البحث في صور ومظاهر هذه السلطات والصلاحيات التي يمارسها الرؤساء الإداريون سواء على شخص مرؤوسيههم أو على أعمالهم يقتضي تحليل وتفصيل هذه الصلاحيات الممنوحة للسلطات الإدارية الرئاسية المختصة وبيان كيفية تجسيد هذه المظاهر من خلال معرفة مدى انتمائها لفكرة السلطة الرئاسية، وكيف تمارس من قبل الرؤساء الإداريين وكذا نطاق وحدود السلطة التي تملكها وتحوزها السلطات الإدارية الرئاسية المختصة وبناء على ذلك سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين نتناول في المطلب الأول مظاهر فكرة السلطة الرئاسية على الشخص المرؤوس وفي المطلب الثاني مظاهر فكرة السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس .

المطلب الأول

مظاهر فكرة السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس

يمارس الرئيس الإداري بمقتضى السلطة الرئاسية مجموعة من السلطات والصلاحيات بإتباع التدرج الإداري على شخص المرؤوسين الخاضعين لرئاسته داخل هرم النظام الإداري انطلاقاً من حقيقة أنّ وظائف الرؤساء الإداريين داخل التنظيم تتمثل في القيام بالوظائف الإدارية اللازمة لضمان حسن سير الوظيفة الإدارية فقد منحهم القانون هذه الصلاحيات موازنة للمسؤوليات الواقعة على عاتقهم فلا مسؤولية دون سلطة .

ومن أبرز مظاهر فكرة السلطة الرئاسية الممارسة على شخص المرؤوس نجد سلطة التعيين، الترقية، التأديب، الفصل الإداري ...

الفرع الأول

سلطة التعيين والترقية

تبدأ سلطة الرئيس الإداري المقررة له على شخص مرؤوسيه انطلاقاً من تعيينهم في المناصب الوظيفية وتتعرّز صلاحياته بإعمال سلطة الترقية بعد ثبوت جدارة وكفاءة هؤلاء المرؤوسين للقيام بالوظائف المسندة إليهم .

أولاً : سلطة التعيين :

التعيين هو أول خطوة لبداية التحاق الموظف بالخدمة العمومية ويقصد به الالتحاق بوظيفة عمومية دائمة⁽¹⁾ وهو إجراء أساسي لإضفاء طابع الاستقرار والاستمرار والديمومة على

(1): سعيد مقدّم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2010، ص 208.

المنصب الإداري كعناصر ضرورية لإثبات الانتماء إلى الوظيفة العمومية واكتساب الصفة، كما ترتبط ارتباطا وثيقا لمبدأ استمرارية المرفق العام⁽¹⁾ ويكون التعيين بأداة قانونية تتمثل في القرار الإداري الصادر عن السلطة الإدارية المختصة والذي يستهدف تثبيت الموظف المؤهل والمناسب في الوظيفة⁽²⁾، وتضطلع بمهمة التعيين السلطة الإدارية الرئاسية المختصة⁽³⁾ حيث أن القانون قد حدّد تطبيقا للدستور الجهات المختصة بسلطة التعيين وهي تتوزع بين رئيس الدولة والوزير الأول بالنسبة للوظائف العامة، والوزراء والولاة، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، المدراء العامون للمؤسسات العمومية بالنسبة للوظائف الأخرى⁽⁴⁾، وتتمتع السلطات الإدارية الرئاسية بقدر من السلطة التقديرية لعملية إصدار القرارات الإدارية بالتعيين بالوظائف العامة .

كما نجد أنّ عملية التعيين في حدّ ذاتها تخضع لشروط حيث يتمّ قبل إصدار قرار التعيين تحديد المركز القانوني الوظيفي وذلك عن طريق تحديد الوظيفة بما تشتمل عليه من أعمال وتحديد اسمها ونوعيتها وطبيعتها ومضمونها والمؤهلات والشروط الواجب توفّرها لشغلها⁽⁵⁾ كما يتمّ تحديد الاختصاص الذي ينطوي على قدرة الموظف أو الصفة القانونية التي يتمتع بها للقيام بالمهام الوظيفية والمسؤوليات المنوطة به من أجل حسن سير الوظيفة والمرفق العام⁽⁶⁾، بالإضافة إلى ما سبق يتمّ تعيين مجموع الواجبات الوظيفية والالتزامات الملقاة على عاتق الموظف والمرتبطة بمنصبه وكذا مجموعة الحقوق والامتيازات والضمانات المقررة له بحكم شغله للوظيفة والممنوحة له بموجب القوانين والتنظيمات، ويدخل في تحديد المركز القانوني الوظيفي وفي مجموع العناصر المكوّنة للوظيفة مجموع النصوص التشريعية والتنظيمية التي

(1): سعيد مقدّم ، المرجع السابق، ص 208.

(2): مليكة الصّروخ ، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مطبعة النّجاح الجديدة ، المغرب، 2010، ص 66.

(3): المادّة 95 من الأمر 03/06، المرجع السابق .

(4): هاشمي خرفي ، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية ، دار هومة ، الجزائر ،

2010، ص 99.

(5): عمار عوابدي ، مبدأ تدريج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 284.

(6): المرجع نفسه ، ص 285.

تشكل المركز القانوني للموظف وتحكم علاقته مع الهيئة المستخدمة أو السلطة الإدارية الرئاسية⁽¹⁾ والمركز القانوني الوظيفي هو مركز عام مجرد مستقل عن شخص من يشغله فهو يحدّد بموجب النصوص القانونية ومن هنا يتّضح أنّ المشرّع هو من يقوم بعملية تخطيط وتنظيم عملية التعيين وتساهم السلطات الإدارية بتحديد وتنظيم المراكز الوظيفية التي سيتمّ شغلها⁽²⁾ وبعد تحديد المركز القانوني الوظيفي تأتي مرحلة إصدار قرار التعيين بإلحاق الموظف بمنصبه بواسطة قرار إداري فردي صادر عن السلطة الإدارية المختصة، وبذلك يختلف اختيار الموظّفين وإلحاقهم بالمناصب الوظيفية الشاغرة والذي يتمّ عن طريق قرارات إدارية عن تحديد المركز القانوني الذي يتمّ بمقتضى القوانين والتنظيمات وبالتالي تكون سلطة التعيين مظهرا من مظاهر فكرة السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس وتتجسّد من خلال قرار التعيين الذي يتمثّل في ذلك العمل القانوني الصادر عن السلطة المختصة والذي ينشئ مركزا قانونيا لشاغل الوظيفة وهو متعلّق بالموظف نفسه دون غيره وبذلك فهو عمل قانوني شخصي وليس عملا قانونيا مجردا⁽³⁾.

كما نجد أنّ السلطة الإدارية الرئاسية في مجال التعيين تملك قدرا كبيرا من السلطة التقديرية ويعني ذلك تمتّعها بمجال من حرية التصرف والملاءمة والتقدير عند القيام بتصرفاتها وأعمالها القانونية وذلك في حال إغفال النصوص لركن أو شرط أو عنصر معيّن وتستند السلطة التقديرية إلى ضرورة ضمان حسن سير الوظيفة الإدارية ودراية السلطات الإدارية بشؤون ومقتضيات النشاط الإداري وتنظيمه وتحديد تفاصيله كمبررات وأسس لها كما أنّ السلطة التقديرية تنصبّ على الأركان الداخلية للقرار الإداري دون الخارجية منها⁽⁴⁾ وفي ما يتعلّق بمظاهر السلطة التقديرية في عملية التعيين في الوظائف العمومية فإنّها تتّسع ويزداد مجالها كلّما تخلّف التنظيم القانوني عن تفصيل عناصر القرارات المتعلقة بعملية التعيين فتظهر السلطة التقديرية فيما يتعلّق بتعيين وتحديد الوظائف وتنظيمها وتوصيفها وتقييمها وشغلها، كما

(1): المادة 07 من الأمر 03/06 المرجع السابق.

(2): عمّار عوادي ، مبدأ تدريج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 290.

(3): المرجع نفسه ، ص 305.

(4): المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

أنّ المشرّع يحدّد المبادئ والأسس التي يركز عليها نظام الوظيفة العموميّة في الدولة وتضطلع السلطات الإدارية بمهمّة تنظيمها وتسييرها وإدارتها لتحقيق الرّشادة المطلوبة وذلك بإنشاء وترتيب وتقييم وشغل الوظائف بموظّفين مؤهلين للقيام على تحقيق نجاعة العمل الإداري، كما تظهر السلطة التقديرية كذلك من حيث الملاءمة وأسباب تعيين الموظّفين في الوظائف وفقاً لمطلّبات المصلحة العامّة وحسن سير المرافق الإدارية وكذلك سلطة تقديرية في اختيار فحوى قرار التعيين ومدى كفاءة وصلاحيّة الموظّفين المعيّنين في الوظيفة من عدمه (1) وفي اختيار المنصب الوظيفي المناسب طبقاً للمؤهّلات والشروط المتوقّرة في الموظّف ، وكذلك في تعديل وإلغاء المراكز والمناصب الوظيفية إذا ما اقتضت المصلحة العامّة ذلك، كما تظهر السلطة التقديرية للسلطة الإدارية الرئاسية في تقرير الوضعيات القانونية الأساسية التي يحال عليها الموظّف خلال فترة حياته الوظيفية (2) .

وبالتالي فإنّ السلطات الإدارية الرئاسية تمتلك صلاحيات واسعة أقرّها القانون في مجال التعيين بالإضافة إلى مجال أعمال سلطته التقديرية مما يبرز هذه السلطة كمظهر من مظاهر فكرة السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس .

ثانياً : سلطة الترقية :

"يقصد بالترقية قانوناً انتقال الموظّف من فئة وظيفية إلى فئة وظيفية أعلى منها، أو انتقاله من درجة إلى درجة أعلى داخل ذات الفئة الوظيفية" (3) .

وبالتالي فالترقية تتمثّل في تقدّم الموظّف في مساره المهني عن طريق انتقاله من المنصب الذي كان يشغله إلى منصب وظيفي آخر مع ما يصاحب ذلك من مسؤوليات

(1): عمّار عوابدي ، مبدأ تدرّج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق، ص 307.

(2): المرجع نفسه ، ص 308.

(3): علي خطّار شطناوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دار وائل ، الأردن ، 2003، ص471.

وامتيازات مرتبطة بالمنصب الجديد، حيث يترتب عن الترقية غالباً زيادة في راتب الموظف بالإضافة إلى مجموع حوافز وامتيازات وحقوق أخرى⁽¹⁾، وفي المقابل كلما ارتقى الموظف في منصبه الوظيفي زادت أعباء المسؤوليات الملقاة على عاتقه بحكم أهميته ما يتولاه في منصبه الجديد إذ أن الترقية تعبر عن جدارة وكفاءة الموظف المرقي وأهليته للاضطلاع بالمهام التي تصاحب هذه الترقية.

وتستهدف الترقية خلق روح التنافس بين الموظفين في المرافق العامة وتحفيزهم للارتقاء في درجات السلم الإداري وإثبات قدراتهم لتولي وظائف ومسؤوليات جديدة على قدر من الأهمية، كما تفسح لهم المجال لتقلد الوظائف العليا، وتحثهم على الخلق والإبداع مما يقود بالضرورة إلى الارتقاء بالعمل الإداري وحسن أداء الخدمة العمومية⁽²⁾.

يتم إعمال سلطة ترقية الموظف في السلم الإداري نظير جدارته وخبرته بعد القيام بتقييمه من قبل السلطات الإدارية المختصة للمرفق الذي ينتمي إليه.

تشتد الترقية وجود سلم إداري أو تدرج إداري وظيفي في نظام المؤسسات والوحدات الإدارية للتنظيم الإداري في الدولة حيث تكون الوظائف مرتبة ومتسلسلة في شكل سلمي حسب اختلافها من حيث الأهمية والطبيعة والمسؤولية الناجمة عنها، وكذا مضمونها من مهام وسلطات ومدى اتصالها بالمصلحة العامة، ومن حيث اختلافها في الشروط والكفاءات والقدرات المطلوبة لشغلها⁽³⁾ كما تتطلب أن يتغير المركز القانوني للموظف المرقي من حيث الواجبات الملقاة على عاتقه والحقوق المتمتع بها بالموازاة مع تغير الوظيفة أو المنصب الذي كان يشغله، حيث تزداد المسؤوليات وأهمية المنصب كلما رقي الموظف من منصب إلى منصب أعلى درجة ويصاحب ذلك زيادة في الضمانات والحقوق والمزايا، وتشمل الترقية فئة الموظفين

(1): علي خطار شطناوي، المرجع السابق، ص 471.

(2): المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

(3): المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

الأكثر صلاحية وقدرة والمؤهلين لتحمل الأعباء الوظيفية التي تقتضيها أو تتطلبها الوظائف الجديدة، كما يجب أن تتم عملية الترقية طبقاً للإجراءات القانونية والتنظيمية المقررة لذلك⁽¹⁾.

تخضع الترقية في الوظيفة العمومية لأسس ومبررات قانونية وعلمية وفنية ونفسية تحتم وجودها والتي تتمثل في فكرة المصلحة العامة، ومبدأ حسن سير الوظيفة الإدارية بالانتظام واضطراد، والمبادئ القانونية التي تحكم وتنظم سير المرافق العامة في الدولة، وبالتالي فإن هذه المبادئ والأفكار تستوجب تنظيم الموظفين وتسييرهم في المرافق والمؤسسات الإدارية عن طريق أساليب ووسائل مختلفة سواء باستخدام التهيب والانضباط كنظام التأديب أو الترغيب والتحفيز بأعمال سلطة الترقية، فنظام الترقية يواكب ويوافق تحقيق فكرة المصلحة العامة فهو يعمل على تحفيز وتشجيع الموظفين داخل الأجهزة الإدارية مما يدفعهم لأداء الوظائف المنوطة بمناصبهم على أحسن وجه وكفاية وفعالية، كما أن الارتقاء المستمر في التدرج في الوظائف والسلطات والمسؤوليات المرتبطة بها يخلق لدى الموظفين نوعاً من التفاؤل والثقة نتيجة التطور المستمر لحياتهم الوظيفية⁽²⁾، زيادة على ذلك يقدم نظام الترقية كفاءات وطاقات بشرية قادرة على النهوض بالوظيفة الإدارية وتشجيع الموظفين على الاجتهاد والابتكار والخلق للحصول على الترقية مما يشكل حافزاً للتفاني في العمل وإتقانه، كما يبرز نظام الترقية الانضباط والنظام ومبدأ الطاعة⁽³⁾ بالتحفيز والاستمالة وبيئاً روح التنافس من أجل التقدم في المسار المهني مما يدفع لبذل الجهود وبالتالي خدمة الوظيفة، كما تعتبر الترقية وسيلة لإعداد القادة الإداريين من بين الموظفين في مستويات السلم الإداري.

تتم ترقية الموظف العام على مستويين: ترقية في الدرجة وترقية في الرتبة حيث تتمثل الترقية في الدرجة في الانتقال من درجة إلى الدرجة الأعلى مباشرة وتتم بصفة مستمرة حسب

(1): عمّار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 314.

(2): علي خطّار شطناوي، المرجع السابق، ص 471.

(3): عمّار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 318.

ثلاث وتائر⁽¹⁾ المدّة الدّنيا، المتوسّطة، القصوى، وترتبط التّرقية في الدّرجة بالارتفاع في الأقدمية ويمكن أن تكون تلقائيًا كأن ترتبط بانقضاء مدّة عمل معيّنة⁽²⁾ كما يمكن أن تجمع بين الأقدمية والاستحقاق بناء على تقييم مردودية الموظّف، في حين تتمثّل التّرقية في الرّتبة في تقدّم الموظّف في مساره المهنيّ وذلك بالانتقال من رتبة إلى الرّتبة الأعلى مباشرة في نفس السّلك أو في السّلك الأعلى مباشرة وتكون حسب أحكام المادة 107 من الامر 03/06 المتعلّق بالوظيفة العموميّة على أساس الشّهادة أو بعد تكوين متخصصّ أو عن طريق امتحان مهنيّ أو فحص مهنيّ، كما تكون على أساس الاختيار عن طريق التّسجيل في قائمة التّأهيل بعد أخذ رأي اللّجنة الإدارية المتساوية الأعضاء من بين الموظّفين الذين يثبتون الأقدمية المطلوبة .

تعتبر سلطة التّرقية اختصاصا أصيلا للسلطات الإدارية الرئاسية المختصة بذلك حيث تقوم هذه الأخيرة بإعداد مراحل عمليّة التّرقية من خلال تقييم الموظّف أثناء مساره المهني وتقدير مؤهلاته وفقا لمناهج ملائمة⁽³⁾ إذ أنّ هذا التّقييم يهدف لترقية الموظّف سواء في الرّتبة أو الدّرجة بالإضافة إلى منحه امتيازات ومكافئات، وترتكز عمليّة التّقييم على معايير موضوعيّة تتعلّق بمدى كفاءة الموظّف المهنيّة وفعاليتيه واحترامه لواجباته الوظيفيّة وكيفية أدائه لعمله ويتمّ التّقييم بصفة دورية، وتبلّغ السلطات الإدارية الرئاسية نقاط التّقييم للموظّف، ومنه تعود سلطة التّقييم والتّقدير للسلطة الإداريّة المختصة⁽⁴⁾، والتي تصدر قرار التّرقية وهو قرار ملزم يتمتّع بالصّفة القانونيّة ويصدر بإرادة السلطة الإدارية وبالتالي فسلطة التّرقية تدخل أيضا في مجال السلطة التقديرية للإدارة إذ لها حرّية التّقدير والملاءمة في إجراء عمليّة التّرقية من عدمها وفي

(1): رشيد حبّاني ، دليل الموظّف والوظيفة العموميّة ، دار النّجاح للكتاب ، الجزائر 2012، ص 62.

(2): هاشمي خرفي، المرجع السابق ، ص182.

(3): عمّار عوابدي ، مبدأ تدرّج فكرة السلطة الرئاسيّة ، المرجع السابق، ص 325.

وانظر كذلك : هاشمي خرفي ، المرجع السابق ، ص 183.

(4): المادّة 101 من الأمر 03/06 المرجع السابق.

تحديد عناصرها وأركان قرار الترقية⁽¹⁾، وبذلك تعتبر سلطة الترقية مظهراً بارزاً من مظاهر السلطة الرئاسية .

الفرع الثاني

سلطة التأديب والفصل الإداري

تمارس السلطة الإدارية الرئاسية على شخص المرؤوسين بالإضافة إلى سلطة التعيين والترقية سلطة التأديب زيادة على إمكانية إعمال سلطة الفصل الإداري .

أولاً : سلطة التأديب :

تبرز سلطة التأديب في مجال الوظيفة العمومية كأحد أهم مظاهر ممارسة صلاحيات السلطة الرئاسية إذ يحوز الرؤساء الإداريون هذه السلطة كاختصاص يمارسونه على شخص الموظفين المرؤوسين، ويتعلق التأديب في الوظيفة العامة بمجموعة القواعد المطبقة على المرؤوسين المخّلين بنظام السير الحسن للوظيفة العمومية ومهما كان نوع الخطأ المرتكب من أجل فرض الانضباط واحترام المبادئ التي تحكم الوظيفة والسهر على احترام القانون وضمان فعالية الخدمة العامة ودوامها وتحقيق المصلحة العامة .

يقوم نظام التأديب في الوظيفة العمومية على مجموعة عناصر تتمثل في :⁽²⁾

السياسية التأديبية والتي تحوي المبادئ التي تنظم سلطة التأديب من حيث الغايات والحدود والضمانات المقررة للمرؤوسين في مواجهة السلطات التأديبية المختصة، وترتكز على عدة أسس كما يشتمل النظام التأديبي على القانون التأديبي الذي يتمثل في مجموع القواعد المرتبطة بتنظيم الوظيفة العمومية وتلك المتعلقة بواجبات الموظفين المرؤوسين والتي يشكل

(1): عمار عوابدي ، مبدأ تدريج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 327 وما بعدها.

(2): المرجع نفسه ، ص 330.

الإخلال بها مدعاة لإعمال سلطة التأديب بالإضافة إلى القواعد المنظمة للعقوبات التأديبية الموازية للأخطاء التأديبية وقواعد تطبيقها⁽¹⁾.

كما تعدّ الأخطاء أو المخالفات التأديبية أحد عناصر النظام التأديبي والتي تتمثل في ما يقع فيه الموظف أو ما يرتكبه من أخطاء تؤدي إلى عرقلة السير الحسن في الوظيفة العمومية أو الإخلال بأحد واجباتها أو الإساءة إلى كرامة الوظيفة أو خرق قانوني وما إلى ذلك من أوجه وصور المخالفات التأديبية في مجال الوظيفة الإدارية، وقد تناول القانون الأساسي للوظيفة العمومية الأخطاء التأديبية على سبيل المثال لا الحصر، كما يشمل العقوبات التأديبية الموازية لتلك الأخطاء⁽²⁾ والتي تقدّرها وتوقعها السلطة المختصة بذلك مع مراعاة أحكام القوانين والتنظيمات وقد حدّد المشرع الجزائري العقوبات التأديبية على سبيل الحصر وصنّفها بشكل متدرّج حسب جسامة الخطأ المرتكب إلى أربع مجموعات من خلال نصّ المادة 163 من الأمر 03/06 كالتالي :

1-الدرجة الأولى:

- التثبيح.
- الإنذار الكتابي.
- التوبيخ .

2-الدرجة الثانية:

- التوقيف عن العمل من يوم (1) إلى ثلاثة (3) أيام.
- الشطب من قائمة التأهيل .

(1): عمّار عوادي ، مبدأ تدرّج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 330

(2): المواد من المادة 177 إلى المادة 185 تتناول الأخطاء المهنية ، بينما وردت العقوبات التأديبية الموازية لهذه الأخطاء في المادة 163 من الأمر 03/06 السابق بيانه.

3-الدرجة الثالثة:

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

4-الدرجة الرابعة :

- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة .
- التسريح.

وبالنظر لتأثير هذه العقوبات على مسار الموظف وحياته المهنية فهي تخضع لمبدأ شرعية العقوبات التأديبية ومبدأ التناسب⁽¹⁾ بحيث يجب أن يكون تقرير هذه العقوبات مطابقاً وموافقاً لنصوص القوانين واللوائح، كما يجب أن تتناسب العقوبة المطبقة مع جسامة وخطورة الخطأ المرتكب.

بالإضافة إلى ما سبق ذكره يتضمّن نظام التأديب مجموعة الإجراءات المتعلقة بتطبيق نصوص العقوبات التأديبية على المخالفات والأخطاء الوظيفية المرتكبة بالتحقيق في ما ينسب للموظف من تهم وجمع المعلومات اللازمة من طرف السلطات التأديبية المختصة وتحديد إجراءات المحاكمة التأديبية والسلطات المختصة بذلك⁽²⁾.

(1): تختلف مستويات العقوبات التأديبية على حسب اختلاف درجة وخطورة الأخطاء المهنية المرتكبة من طرف الموظف المرؤوس فهي تتدرج من العقوبات البسيطة إلى العقوبات الجسيمة التي تؤدي إلى نهاية الحياة الوظيفية للموظف . انظر في ذلك : عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 339.

- سليم جديدي ، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2011، ص75.

(2): عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق ، ص 330.

وبالبحث في الطبيعة القانونية للنظام التأديبي في الوظيفة العمومية نجد أن هناك آراء تقول بأنه نظام جزائي عقابي، وهناك آراء أخرى تقول بأنه نظام ذو طبيعة إدارية قانونية متميزة يتعلّق بحسن سير الوظيفة الإدارية ويخضع لأحكام القانون الإداري وهي الطبيعة القانونية التي يكتسيها النظام القانوني لسلطة التأديب في النظام الجزائري⁽¹⁾.

ترتبط سلطة التأديب بفكرة السلطة الرئاسية ارتباطا شديدا حيث تمثل أحد أهم مظاهرها الممارسة على شخص المرؤوسين، ويتحدّد الأساس القانوني للسلطة التأديبية بنوع العلاقة التي تربط بين الموظف والدولة، وقد عرف تحديد هذا الأساس جدلا بين الفقهاء وبرزت العديد من النظريات⁽²⁾ منها ما أخذ بفكرة العقد كأساس هذه السلطة، ومنها ما استند للقانون، وهناك من الفقه من حصرها في فكرة السلطة الرئاسية حيث أن مسؤولية الرئيس الإداري عن ضمان حسن سير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة يخوله هذه السلطة، في حين يرى جانب آخر أن الأساس هو السلطة التي تتعامل بها الدولة .

أمّا فيما يتعلّق بموقف المشرع الجزائري فقد كان تأسيس سلطة التأديب على أساس العلاقة القانونية التنظيمية التي تربط بين الموظف والإدارة التي تستخدمه والتي تحكمها القوانين والتنظيمات حيث جاء في نصّ المادة 07 من الأمر 03\06 "يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية تنظيمية"⁽³⁾ .

ولتحديد السلطة المختصة بممارسة سلطة التأديب فإنه توجد ثلاثة نظم تتمثل في النظام الرئاسي والذي يستند إلى تجميع وحصر سلطة التأديب في يد السلطة الإدارية الرئاسية

(1): سعيد مقدّم ، المرجع السابق ، ص 399.

(2): سليم جديدي، المرجع السابق، ص 49.

(3): المرجع نفسه، ص 62.

المختصة بصفة انفرادية⁽¹⁾. أما النظام القضائي فيقوم على إسناد سلطة التأديب إلى جهات قضائية محايدة تتمتع بالاستقلال عن النظام الإداري تصدر أحكاما قضائية أما فيما يخص النظام الشبه قضائي فيتركز في ممارسة سلطة التأديب على أسس ومبررات تستهدف تحقيق التوازن والتوافق بين مقتضيات فكرة السلطة الرئاسية ومتطلبات العدالة والتي تستلزم توفير ضمانات للموظفين المرؤوسين أثناء ممارسة هذه السلطة⁽²⁾.

وقد اعتنق **المشرع الجزائري** في مجال تحديد السلطة التأديبية المختصة في نطاق

الوظيفة العمومية النظام الشبه قضائي نظرا لما يمتاز به من مبررات وأسس، حيث تمارس السلطة الإدارية الرئاسية المختصة سلطة التأديب بصورة انفرادية فيما يتعلق بتطبيق العقوبات من الدرجة الأولى والثانية⁽³⁾ في حين تستشير وتأخذ برأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي فيما يتعلق بتطبيق العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة حسب نص المادة 165 من الأمر 03\06 كما أقر القانون الأساسي للوظيفة العمومية كذلك عدة ضمانات تقرر للموظف المرؤوس في مواجهة سلطة التأديب ضمانا وتجسيدا لمبدأ شرعية التأديب⁽⁴⁾ وحماية لحقوق وحرّيات الموظف المرؤوس، وهذه الضمانات تتمثل في مجمل الحقوق التي يتمتع بها الموظف بداية من اتهامه بارتكاب الخطأ أو المخالفة وصولا إلى البت في القضية مثل: إقرار التساوي في عدد أعضاء المجلس التأديبي بين ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة والذي يشكل عنصرا هاما خاصة في مرحلة التحقيق إضافة إلى ضمانة تبليغ الموظف بما

(1): عمّار عوابدي ، مبدأ تدرّج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق، ص 352. وانظر كذلك : قوسم حاج غوثي ، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه (دراسة مقارنة)، (أطروحة لنيل شهادة دكتوراه)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان، 2011-2012، ص71.

(2): عمّار عوابدي ، مبدأ تدرّج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 352 وما بعدها.

(3): سليم جديدي ، المرجع السابق ، ص 242.

(4): عمّار عوابدي ، مبدأ تدرّج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق، ص 361.

انظر كذلك: قوسم حاج غوثي، المرجع السابق، ص 89 وما بعدها.

ينسب له من أخطاء، وحقه في الاطلاع على ملفه التأديبي، وحقه في الدفاع، كما أن حقه في تقديم التظلمات والطعون القضائية مخاصمة للقرارات التأديبية الصادرة في حقه تشكل ضمانات يتمتع بها الموظف في مواجهة سلطة التأديب .

يعترف القانون للرؤساء الإداريين بسلطة اتخاذ بعض العقوبات بصفة انفرادية كما هو الحال بالنسبة للعقوبات من الدرجة الأولى والثانية بحيث يكون للسلطة الرئاسية واسع التقدير فيما يخص تحديد وتكييف الخطأ وتعيين العقوبة المقررة الملائمة بعد الحصول على استفسار من الموظف ومع مراعاة التناسب بينهما وبالتالي فسلطة التأديب في نطاق الوظيفة العمومية هي جزء مرتبط بفكرة السلطة الرئاسية وتشكل أحد أهم مظاهرها الممارسة من طرف الرؤساء الإداريين على شخص الموظفين المرؤوسين بغرض ضمان احترام السلطة الرئاسية وحسن سير الوظيفة الإدارية لتحقيق المصلحة العامة .

ثانياً : سلطة الفصل الإداري :

تنتهي العلاقة الوظيفية بعدة طرق ولعدة أسباب فقد تنتهي طبيعياً أو بحكم القانون أو كنتيجة لارتكاب خطأ تأديبي، وحتى بسبب ظروف طارئة على الوظيفة أو الموظف كما هو الحال بالنسبة للفصل الإداري أو التسريح الإداري والذي يعد سببا من أسباب نهاية علاقة الموظف بالوظيفة و بالهيئة المستخدمة كما أن سلطة الفصل الإداري تشكل مظهرا بارزا لفكرة السلطة الرئاسية الممارسة على شخص المرؤوسين وفقا لمقتضيات المصلحة العامة وضرورات حسن سير الوظيفة العمومية تعد سلطة الفصل الإداري سببا لانتهاء علاقة الموظف المرؤوس بالسلطة الإدارية دون أن يكون قد ارتكب بالضرورة خطأ تأديبيا⁽¹⁾ نظرا لحلول ظرف طارئ معين يتعارض وحسن سير الوظيفة الإدارية بكفاية وفعالية ، فالفصل الإداري بغير الطريق التأديبي يبرز عدم صلاحية الموظف للوظيفة العمومية، وهو سلطة تثبت للسلطة الإدارية

(1):هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 219.

المختصة عندما يقتضي الأمر ذلك دون أن يرتكب الموظف المفصول خطأ يستوجب توقيع عقوبات تأديبية عليه، لذلك وصف بالفصل الإداري غير التأديبي أو التسريح الإداري حسب اصطلاح المشرع الجزائري (المادة 85 من الأمر 03\06) .

تعتبر سلطة الفصل الإداري (التسريح الإداري) سلطة أصيلة تضطلع بها السلطة الإدارية المختصة⁽¹⁾ وفقا لمتطلبات الوظيفة الإدارية وحسن سير المرافق العامة لتحقيق المصلحة العامة، نظرا لكون السلطة الإدارية هي المسؤولة عن تسيير المرافق العامة والمصالح الإدارية والوقوف على ضمان حسن قيامها بالوظائف المنوطة بها ومراعاة ملاءمتها للظروف والمستجدات والتكيف معها فانه من المنطق حيازتها لسلطة فصل الموظفين أو تسريحهم إداريا إذا ما اقتضت الظروف والأحوال ذلك، باعتبار عدم صلاحيتهم أو لأن شغلهم لتلك المناصب الوظيفية يخل بشكل أو بآخر بفعالية ورشادة العمل الإداري وبحسن سيرورة الوظيفة وتحقيق أهدافها .

وتعود ممارسة سلطة الفصل الإداري غير التأديبي إلى عدة أسباب أهمها: ⁽²⁾

1- الفصل الإداري بسبب عدم الكفاية المهنية : وهو السبب الذي تشير إليه المادة 84 من الأمر 03\06 و التي تنصّ : " بعد انتهاء مدة التربص المنصوص عليها في المادة 84 أعلاه يتم :

- إما ترسيم المتربص في رتبته.

- وإما إخضاع المتربص لفترة تربص أخرى لنفس المدة ولمرة واحدة فقط .

(1):سليم جديدي، المرجع السابق، ص 241.

(2): هاشمي خرفي، المرجع السابق ، ص 219.

وانظر كذلك: بدرية ناصر، المرجع السابق، ص117 وما بعدها.

- وإما تسريح المتربص دون إشعار مسبق أو تعويض ."

وتتحقق هذه الحالة إما قبل ترسيم المترشح للوظيفة أو بعد الترسيم⁽¹⁾، وانطلاقاً من كون تقييم الكفاءة المهنية الذي يشكل الهدف من التربص من صلاحيات الإدارة أو السلطة الإدارية المختصة لوحدها، فإن ما ينتج عن ذلك مرتبط باستشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء بعد دراسة قائمة التأهيل المعدة من طرف السلطة المختصة بعد انقضاء فترة التربص حيث تعدّ السلطة الإدارية المختصة قائمة التأهيل وتقدمها للجنة الإدارية متساوية الأعضاء، ولا يرتبط عدم صلاحية الموظف لشغل الوظيفة وبالتالي تسريحه إدارياً فقط بعدم صلاحيته قبل الترسيم بل قد تثبت عدم كفايته المهنية حتى بعد شغله للمنصب وذلك لعدم جدارته للقيام بالمهام المسندة إليه وذلك دون أن تصدر عن سوء نية منه أو إهمال أو تقصير⁽²⁾.

2-الفصل الإداري لعدم اللياقة الصحية :

تتحقق هذه الحالة عندما يثبت للسلطة الإدارية المختصة أنّ الموظف غير كفء لشغل المنصب أو البقاء فيه نظراً لعدم صلاحيته من الناحية الصحية سواءً بدنياً أو عقلياً، وبالتالي تقوم الإدارة بتسريحه بعد استشارة اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء⁽³⁾.

3-الفصل الإداري بسبب إلغاء المناصب الوظيفية أو الوظائف :

(1) : هاشمي خرفي ، المرجع السابق ، ص 219.

(2) : عمار عوابدي ، مبدأ تدّرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 374.

(3) : هاشمي خرفي، المرجع السابق، ص 219.

وانظر أيضاً: عبد الغني بسيوني ، القانون الإداري، دار المعارف ، مصر ، 2003 ، ص 371.

- عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 288.

يمكن للإدارة إذا ما اقتضت ضرورة الحال ذلك أن تقوم بإلغاء الوظيفة وبالتالي انتهاء علاقة الموظف الذي كان يشغلها بالإدارة التي استخدمته، ومنه يمكن للسلطة الإدارية المختصة متى اقتضت المصلحة العامة أن تقطع العلاقة الوظيفية مع الموظف بتسريحه إدارياً عن طريق إلغاء الوظيفة التي كان يشغلها⁽¹⁾.

تعتبر هذه أهم أسباب إعمال سلطة الفصل الإداري بغير الطريق التأديبي، وبالنظر لخطورة وجسامة ممارسة هذه السلطة وأثارها على حياة الموظفين الوظيفية خاصة فيما تعلق ببعض المناصب النوعية التي يبذل الموظف جهداً لتقلدها، فقد أقرت القوانين والتنظيمات جملة من الضمانات المكفولة للمرؤوسين في مواجهة هذه السلطة لحماية الموظفين من انحراف الرؤساء الإداريين واستعمالهم لهذه السلطة في غير أطرها القانونية لذلك من الضروري أن تقوم السلطة الإدارية باحترام مبدأ التدرج في إعمال هذه السلطة بممارستها فقط في الأحوال القصوى مع اللجوء إلى الحلول البديلة لضمان عدم التسرع في تطبيق سلطة الفصل الإداري، كما أن للموظفين المرؤوسين حق الحصول على تعويضات جزاء فقدانهم لمناصبهم وما ينتج عن ذلك من تأثير على جوانب حياتهم⁽²⁾، كما أن رقابة القضاء على سلطة الفصل الإداري تعتبر من أهم الضمانات المقررة في مواجهة هذه السلطة .

ترتبط سلطة الفصل الإداري بعدة أسس ومبررات تهدف إلى ضمان حسن تنظيم وتسيير المرافق العامة بقصد تحقيق أهداف المصلحة العامة انطلاقاً من إعمال سلطة تسريح الموظفين غير المؤهلين للاضطلاع بشؤون الوظيفة العامة⁽³⁾ والحفاظ على أهم مبادئها، وبالتالي فسلطة الفصل الإداري تسعى لنفس أهداف فكرة السلطة الرئاسية كما أنها تستند للأسس التي

(1): سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي ، مصر 2007، ص 755.

(2): عمّار عوادي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 384.

(3): هاشمي خرفي ، المرجع السابق ، ص 220.

تحكمها، وبالتالي فسلطة الفصل الإداري هي مظهر من أبرز مظاهر فكرة السلطة الرئاسية والتي تختص بممارستها السلطة الإدارية الرئاسية.

وتجدر الإشارة إلى أنّ السلطة الإدارية الرئاسية لا تقتصر سلطاتها على ما ذكر من الصّلاحيات والاختصاصات، فلها ممارسة العديد من مظاهر فكرة السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس ابتداء من سلطة تعيينه إلى إنهاء علاقته الوظيفية مع ما يتوسط ذلك من مراحل حياته الوظيفية من نقل وترقية وتأديب وعزل وغيرها⁽¹⁾، كما لا تقتصر على المظاهر الممارسة على شخص المرؤوسين إذ أنّها تشمل كذلك السلطات الممارسة على أعمال المرؤوسين.

المطلب الثاني

مظاهر فكرة السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس

بالإضافة إلى السلطات التي يحوزها الرئيس الإداري والتي يمارسها على شخص المرؤوسين فإن له صلاحيات واختصاصات أخرى يتمتع بها تنصبّ على أعمال المرؤوس، تتجسّد في صورة رقابة سابقة وأخرى لاحقة تتمثّل الأولى في سلطة التوجيه والإشراف والثانية في سلطة المتابعة والتعقيب.

الفرع الأول:

الرقابة السابقة

من أجل ضمان حسن سير الجهاز الإداري أقر القانون للرئيس الإداري سلطة الأمر والتوجيه للمرؤوسين من أجل توضيح وتبيان كيفية العمل وفقا لما يقتضيه الصالح العام.

(1): علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص45.

يقصد بسلطة التوجيه: "ملاحظة العاملين بغية توجيههم الوجهة السليمة عن طريق الأوامر والتعليمات والإرشادات الشفهية والكتابية".⁽¹⁾

كما يمكن تعريفها بأنها: "تتمثل فيما يصدره الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه من أوامر وتعليمات داخلية ومنشورات وكتب دورية تتضمن توجيهات عامة تتعلق بتفسير وتطبيق القوانين والأنظمة بهدف ضمان حسن سير العمل داخل الجهاز الإداري".⁽²⁾

كما عرفها الدكتور عمّار عوابدي: "هي عملية إدارية تتحقق عن طريق التدخّل الدائم والمضطرّد لمراقبة وملاحظة أعمال العاملين المرؤوسين من قبل رؤسائهم الإداريين وتوجيه جهودهم ودفعهم نحو التزام الأساليب والطرق والقوالب الصحيحة علمياً وفنياً وقانونياً وملاءمة ذلك لتحقيق أهداف العمل الإداري"⁽³⁾.

وبالتالي فسلطة التوجيه تعمل على تغليب إرادة الرؤساء الإداريين من خلال إعمال سلطات الأمر والنهي بغية تحقيق أهداف الوظيفة الإدارية بانتظام واضطراد وكفاية .

سلطة توجيه الأوامر والتعليمات المقررة للرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه يقابلها واجب الطاعة والخضوع من قبل الموظف المرؤوس ومن ذلك فإنّ الحديث عن إعمال سلطة الإشراف والتوجيه التي يمتلكها ويحوزها الرؤساء الإداريون يقود لزاماً للحديث عن واجب الطاعة التي يبديها الموظف المرؤوس، فواجب الطاعة يتمثل في الخضوع لأوامر الرؤساء واحترامهم في نطاق الوظيفة العمومية⁽⁴⁾، وهذا الامتثال واجب وظيفي يفرض الخضوع لأحكام القانون

(1): عمّار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق ، دار جسر ، الجزائر ، 2010 ، ص 18.

وانظر كذلك : حسين فريجة ، المرجع السابق ، ص 113.

(2): نواف كنعان ، المرجع السابق ، ص 184.

(3): عمّار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 415.

(4): عاصم أحمد عجيلة ، طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة ، إدارياً - تأديبياً - جنائياً - مدنياً، مقارنة بالشريعة الإسلامية ،

عالم الكتب ، مصر ، 2009 ، ص 20.

واحترام تعليمات الرؤساء انطلاقاً من احترام مبدأ التدرج الذي يحكم العلاقة بين الموظفين فيما بينهم وعلاقتهم بالإدارة⁽¹⁾.

إن امتلاك الرؤساء الإداريين سلطة التوجيه بإصدار الأوامر والتعليمات تفرض على المرؤوسين واجب الخضوع والتنفيذ لكن تنفيذ هذه الأوامر يطرح جدلاً فقهيًا حول مدى تقيّد المرؤوس بإطاعة وتنفيذ أوامر رئيسه الإداري، أي هل يقوم الموظف المرؤوس بتقديم واجب الطاعة لما يصدر عن رئيسه الإداري حتى ولو كان مخالفاً لقواعد القانون ؟

أولاً : في حالة الأوامر المشروعة :

تعتبر أوامر مشروعة تلك التي تكون موافقة لقواعد القانون وأحكامه وللنظام القانوني السائد في الدولة بشكل عام بحيث لا يكون هناك تعارض بين أوامر وتعليمات الرؤساء وبين واجب الالتزام والخضوع من طرف الموظفين المرؤوسين⁽²⁾، وهنا في حالة الأوامر الرئاسية المشروعة الصادرة من الرؤساء الإداريين تكون طاعة الموظف المرؤوس لرئيسه الإداري واجبة لأن تلك الأوامر متفقة مع أحكام وقواعد القانون غير أن ذلك لا يفي ولا يمنع أن يناقش ويراجع المرؤوس رئيسه في إطار تحقيق المصلحة العامة⁽³⁾، التي تمثل هدف الرئيس والمرؤوس على أن لا تتعدى تلك المناقشة أو المراجعة حدود وأطر الاحترام واللياقة.

ثانياً : في حالة الأوامر غير المشروعة :

(1): عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص 49.

(2): عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 439.

(3): نواف كنعان، القانون الإداري - الكتاب الأول، دار الثقافة، الأردن، 2008، ص 149.

انظر أيضاً:- قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 116.

- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2002، ص 53.

- رفعت عيد سيد، مبادئ القانون الإداري - الكتاب الأول، الأساسيات العامة - التنظيم الإداري، دار النهضة العربية،

مصر، 2003، ص ص 186 - 187.

تكون الأوامر الصادرة من قبل الرؤساء الإداريين غير مشروعة في حال كانت مخالفة لقواعد وأحكام النظام القانوني السائد في الدولة وتؤدي إلى وقوع تناقض بين واجب الموظفين المرؤوسين في الخضوع للأوامر الصادرة إليهم من رؤسائهم وبين عدم شرعية هذه الأوامر⁽¹⁾، وقد اختلف الفقه في شأن التزام المرؤوس بإطاعة أوامر رئيسه غير المشروعة المخالفة للقانون، حيث يفرض عليه الاختيار بين واجبين اثنين إما طاعة القانون أو الامتثال لأوامر وتعليمات رئيسه الإداري، وفي هذا الصدد ظهرت اتجاهات فقهية:

1- نظرية الطاعة المطلقة:

هذا الاتجاه يتزعمه الفقيه هوريو ويرى أنه في حال التعارض بين حكم القانون وأوامر الرئيس الإداري فإنه يتوجب على المرؤوس طاعة وتنفيذ أوامر رئيسه مع تحمل الرئيس للمسؤولية الكاملة عن ما ينتج عن ذلك⁽²⁾ فليس للمرؤوس فحص هذه الأوامر أو تقديرها أو محاولة عرقلة تنفيذها⁽³⁾.

2- نظرية المشروعية :

يرى هذا الاتجاه الذي يتزعمه الفقيه دوجي أنه في حال صدرت أوامر عن الرئيس الإداري وكانت مخالفة للقانون فلا يلزم المرؤوس بتنفيذها فهو ملزم كأبي مواطن باحترام القانون ومراعاة أحكامه ن فإذا أمر بإتيان عمل غير مشروع كان في حلّ من تنفيذه⁽⁴⁾ ويرى دوجي أنه إذا نفذ المرؤوس الأوامر غير المشروعة يعدّ مرتكباً لخطأ شخصي يحمله المسؤولية، وبالتالي

(1): عمّار عوابدي، مبدأ تدريج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 440.

وانظر كذلك: شعبان عبد الحكيم سلامة، الأمر الرئاسي في القانون الإداري والفقه الإسلامي (دراسة مقارنة)، دار الفكر الجامعي، مصر، 2011، ص 38.

(2): عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص 229

(3): عمّار بوضياف، شرح قانون الولاية، دار جسر، الجزائر، 2012، ص 22.

وانظر كذلك: عمّار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 21.

(4): سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 702.

يمنح هذا الاتجاه الموظف المرؤوس حقاً في إجراء الرقابة على مشروعية أوامر رئيسه بحيث إذا كانت غير مشروعية اقتضى الأمر عدم تنفيذها⁽¹⁾.

3-الجمع بين المشروعية وأوامر الرئيس :

تقوم هذه النظرية أو الاتجاه على الموازنة بينما يقتضيه القانون وأحكامه وبين ضرورة طاعة واحترام الأوامر الرئاسية من أجل حسن سير الوظيفة الإدارية وتحقيق المصلحة العامة ، ومنه فإن المرؤوس إذا ما لاحظ أنّ ما صدر عن الرئيس الإداري من أوامر يشوبها عيب عدم المشروعية فعليه أن ينبّه رئيسه لذلك وإذا ما أصرّ ينفذها على مسؤوليّة الرئيس⁽²⁾.

ثالثاً : موقف المشرع الجزائري :

انطلاقاً من نصّ المادة 129 من القانون المدني الجزائري⁽³⁾ والمادة 47 من الأمر 03/06 المتضمّن القانون الأساسي العام للوظيفة العموميّة ، فقد أكدّ المشرع الجزائري على وجوب طاعة أوامر الرئيس الإداري من طرف الموظّفين والمرؤوسين؛ فهم ملزمون بتنفيذها مادامت واجبة عليهم، حيث نصّت المادة 129 من القانون المدني: "لا يكون الموظّفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصياً عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذاً لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

(1): عاصم عجيلة ، المرجع السابق ، ص 222.

(2): المرجع نفسه ، ص 233.

(3): القانون المدني الصادر بموجب الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975م المتضمّن القانون المدني ، ج ر رقم 78 مؤرخة في 30-09-1975، المعدل والمتّم بالقانون رقم 07-05 المؤرخ في 13مايو 2007 ج ر رقم 31 مؤرخة في 13مايو 2007.

وانظر كذلك: شعبان عبد الحكيم سلامة، المرجع السابق، ص 159.

كما تنص المادة 47 من الامر 03/06: "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه .

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

وبذلك فإنّ المرؤوس ملزم بتنفيذ أوامر رئيسه متى كانت واجبة التنفيذ⁽¹⁾ بمقتضى القانون وانطلاقاً مما تفرضه مقتضيات حسن سير الوظيفة الإدارية ومبدأ السلمية الذي يحكم التنظيم الإداري .

وإذا كانت الأوامر والتعليقات الصادرة عن الرئيس الإداري غير مشروعة أي مخالفة لقواعد القانون فعلى المرؤوس أن ينبّه رئيسه ويراجعه في ذلك فإذا أصرّ على تنفيذها كان على الموظف المرؤوس تنفيذها على مسؤولية الرئيس⁽²⁾، ومن ذلك فإنّ موقف المشرع الجزائري يوازن بين واجب طاعة القانون وواجب الخضوع لأوامر الرئيس الإداري مع أولوية احترام قواعد القانون وأحكامه⁽³⁾ تجسيدا لمبدأ المشروعية، وهو رأي الباحث، حيث أنّ الأوامر الرئاسية متى كانت موافقة للقانون ولا تمسّ بالمصالح العامة ولا بحسن سير المرافق العامة وحقوق الموظفين المرؤوسين وجب احترامها والتزام الطاعة والخضوع لها، ومتى كانت هذه الأوامر غير مشروعة كانت الأولوية لطاعة القانون .

(1): عمّار عوابدي ، القانون الإداري ، المرجع السابق، ص214.

(2): المرجع نفسه ، الصّفحة نفسها

(3): عمّار بوضياف ، التنظيم الإداري في الجزائر ، المرجع السابق ، ص 22.

الفرع الثاني

الرقابة اللاحقة

بمقتضى هذه السلطة يملك الرئيس الإداري سلطة الرقابة البعدية على أعمال مرؤوسيه حيث يقوم بعدة صلاحيات فهو يتولى إجازة العمل والمصادقة عليه أو تعديله أو سحبه أو إلغائه (1) كما يملك سلطة الحل محل المرؤوس في حالات معينة، وهذه الرقابة يمارسها الرئيس الإداري سواء من تلقاء نفسه أو من خلال ما يتلقاه من شكاوى وتظلمات من طرف الغير المتضرر من تلك الأعمال (2)، وتتمثل صور رقابة المتابعة والتعقيب فيما يلي :

أولاً : سلطة المصادقة :

تتجسد هذه السلطة في إقرار الرئيس الإداري لأعمال مرؤوسيه حيث أن الأعمال أو التصرفات التي يأتيها الموظف المرؤوس تبقى غير منتجة لآثارها القانونية (غير نافذة) ما لم يتم التصديق عليها أو إجازتها والموافقة عليها من قبل الرئيس الإداري (3) وتأخذ هذه السلطة صورتين:

(1) مصلح ممدوح الصرايرة ، القانون الإداري ، الكتاب الأول ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ، الأردن ، 2012 ، ص 124 .
وانظر أيضا: عاصم إسماعيل نعمة، الطبيعة القانونية للقرارات الإدارية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص 326.

- مليكة الصّروخ ، المرجع السابق ، 64.

(2) : محمد عبد ربه ، الإدارة العامة الحديثة، دار الجنادرية ، الأردن ، 2013 ، 83 .
وانظر كذلك : عبد العزيز صالح بن حبتور ، الإدارة العامة المقارنة، دار المسيرة ، الأردن، 2009، ص 236.

(3) : محمد الصّغير بعلي ، المرجع السابق ، ص 52.

1-المصادقة الصريحة : تكون في حالة ما إذا اشترط القانون الموافقة والقبول الصريح سواء كتابة أو شفاهة من طرف الرئيس الإداري على عمل مرؤوسيه أي أن يبدي رأيه وموقفه المؤيد لعمل مرؤوسه صراحة⁽¹⁾.

2-المصادقة الضمنية: في هذه الحالة يعتبر تصرف وعمل المرؤوس نافذا بعد فوات مدة معينة استجابة لمقتضيات حسن سير الوظيفة الإدارية وفعاليتها لتحقيق الصالح العام، حيث غالبا ماتقرر القوانين والتنظيمات مدة معينة يمكن خلالها الاعتراض عن العمل الذي قام به المرؤوس بحيث يترتب على انقضاء تلك الفترة إنتاج ذلك العمل لأثره القانوني على اعتبار أن الرئيس الإداري قد صادق عليه وأجازه⁽²⁾.

ثانياً: سلطة التعديل :

تعد سلطة التعديل المقررة للرئيس الإداري على أعمال وتصرفات مرؤوسيه من أبرز صور رقابة المتابعة والتعقيب، حيث تتمثل في إجراء تغييرات وتحويلات في عناصر ومعطيات العمل الإداري سواء بالزيادة أو النقصان، وبالتالي يملك الرئيس الإداري هذه السلطة بقصد جعل أعمال مرؤوسيه أكثر مسايرة للقانون ولمقتضيات العمل الإداري بحيث يمارس الرئيس الإداري سلطة التعديل بطريقة جزئية بحيث يبقى على العمل كما هو ويضيف إليه ما يراه مناسباً، أو يقوم بإلغاء جزء منه أو يستبدل بعض جزئياته بما يناسب ويوافق العمل الإداري⁽³⁾ وبذلك فالرئيس الإداري يقوم بعدة تغييرات على عمل المرؤوس من شأنها الحفاظ على مبدأ المشروعية

(1): علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 97.

(2): حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 2004، ص 296.

(3): محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 53.

– marie Christine Rouault, droit administratif : la sources des droit administratif, للمزيد انظر : l organisation administrative, l activité administrative, le contrôle de l administration, gualino editeur ,France,2005,p192.

من جهة وتحقيق أهداف المصلحة العامة من جهة أخرى، ويتمّ إعمال سلطة التعديل بصفة جزئية وليس بصفة كلية وإلا أصبح إلغاء⁽¹⁾.

ثالثا : سلطة السّحب :

السّحب هو : "تجريد وقرار إداري من قوّته القانونية ومحو آثاره في الماضي والمستقبل واعتباره كأن لم يكن"⁽²⁾، كما يعرف السّحب الإداري بأنه: "تجريد القرار الإداري من قوّته القانونية الإلزامية ليس فقط بالنسبة لآثاره المستقبلية وإنما بالنسبة لآثاره في الماضي والمستقبل معا بحيث يصبح القرار كأن لم يكن"⁽³⁾.

وبالنظر لما ينجز عن إعمال هذه السلطة كونها تقضي على جميع آثار القرار الإداري فقد قيّدت بشروط ، بحيث يجب أن ينصبّ قرار السّحب الإداري فقط على القرارات غير المشروعة كون هذه الأخيرة لا تنشئ حقوقا مكتسبة، كما أنّ سحبها يشكّل التزاما يقع على الإدارة أدائه كونه مخالفا لمبدأ المشروعية ومن باب تصحيح الأوضاع تقوم الإدارة بسحب قراراتها غير المشروعة وتنتهي آثارها بالنسبة للماضي والمستقبل، كما أنّه على الإدارة عند سحب قراراتها التقيّد بمدة معينة لا يمكن تجاوزها وإلا تحصّن القرار ضد إعمال سلطة السّحب وهي المدة المقررة للطعن القضائي في قرار إداري وهي أربعة أشهر⁽⁴⁾.

رابعا : سلطة الإلغاء :

قد تصدر السلطة الإدارية المختصة أو الرئيس الإداري قرارات إدارية تمّ يعتمد إلى إعدامها والقضاء على آثارها القانونية في مواجهة المرؤوسين عن طريق إعمال سلطة الإلغاء الإداري

(1): علاء الدين عشّي ، المرجع السابق ، ص 47.

(2): بوعمران عادل ، النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية ، دار الهدى، الجزائر ، 2010، ص 72.

(3): حسين عبد العال، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر ، 2004، ص 33، 32.

(4): عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، المرجع السابق، ص 27.

والتى يقصد بها قيام السلطة الإدارية بالقضاء على آثار القرارات الإدارية وإعدامها بأثر فوري بالنسبة للمستقبل فقط مع ترك آثارها الماضية قائمة وبالتالي يختلف الإلغاء عن السحب فيكون هذا الأخير يعدم آثار القرار الإداري بالنسبة للماضي والمستقبل معا⁽¹⁾ وبالتالي فالسلطة الإدارية الرئاسية تقوم بإلغاء القرارات الإدارية إذا قدرت عدم مشروعيتها ومخالفتها للقانون، كما يمكن إلغاء القرارات الإدارية المشروعة استجابة لمقتضيات الوظيفة الإدارية، ومن ذلك يختلف الإلغاء الإداري عن الإلغاء القضائي هذا الأخير الذي يقتصر على مخاصمة القرارات الإدارية غير المشروعة في حين يتعدى الإلغاء الإداري القرارات غير المشروعة ليشمل القرارات الإدارية المشروعة⁽²⁾.

خامسا : سلطة الحلول :

انطلاقا من القواعد والمبادئ التي تحكم التنظيم الإداري يتم توزيع الاختصاصات والصلاحيات وفق سلم إداري بحيث يتولى كل شخص إداري المهام المنوطة به ويتقيد بأطرها وحدودها وحقوقها وواجباتها كما يتحمل المسؤولية الناتجة عن ممارسته لتلك المهام لكن في حالات وظروف معينة يملك الرئيس الإداري إعمال سلطة الحلول محلّ مرؤوسيه بحكم السلطة التي يحوزها في مواجهتهم والتي تقرّر له بموجب القوانين والتنظيمات على شخص مرؤوسيه وعلى أعمالهم⁽³⁾، ويتدخل الرئيس الإداري ليحلّ محلّ مرؤوسيه في القيام بأعمالهم وممارسة مهامهم وبالتالي فحياسة الرئيس الإداري لسلطة الحلول يكون لغرض ضمان استمرارية المرافق

(1): محمد الصغير بعلي، القرارات الادارية، دار العلوم، الجزائر، 2013، ص130.

وانظر كذلك: عدنان عمرو، المرجع السابق، ص129.

-Marie Christine, op.cit, p30

(2): عمّار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 24.

وانظر كذلك: عبد الله طلبية وآخرون، المدخل إلى القانون الإداري، جامعة دمشق، سوريا، 2004، ص 117.

(3): عمّار بوضياف، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 166.

العموميّة ونجاعة تنظيم وتقديم الخدمة العموميّة دون أيّ تعقيدات من شأنها تعطيل أو عرقلة حسن سير الوظيفة الإداريّة وتحقيق أهداف المصلحة العامّة .

وفي الأخير فإنّ مظاهر السلطة الرئاسية المقرّرة للرؤساء الإداريين سواء الممارسة على شخص المرؤوسين أو على أعمالهم هي عبارة عن مجموعة صلاحيات واختصاصات تمارس في أطر معيّنة ووفق شروط وقواعد من أجل ضمان نجاعة الوظيفة الإداريّة وحسن أداء الخدمة العموميّة وتحقيق الصالح العام.

وبغية تجسيد ذلك ومن منطلق ما أفّرّه القانون للرؤساء الإداريين لممارسة مظاهر فكرة السلطة الرئاسيّة، وبالنظر إلى تأثير أعمال هذه السّطات على الموظّفين المرؤوسين فإنّ القانون قد وقرّ عدّة ضمانات وضوابط من أجل حماية حقوق المرؤوسين والحفاظ على حرّياتهم في مواجهتها، وبذلك ضمان خضوعهم للأوامر والتّعليمات الصّادرة إليهم وتقبّلهم لمختلف السّطات الممارسة من قبل السّطات الإداريّة الرئاسيّة، لكن كلّ ذلك لا ينفى أن يكون هناك إخلال أو خروج عن حدود وضوابط فكرة السلطة الرئاسيّة سواء من قبل الرؤساء أو المرؤوسين، وهو ما يؤثّر على فعاليّة هذه الفكرة كعنصر فعّال في مختلف التّنظيمات الإداريّة، وهو ما يشكّل فحوى الفصل الثّاني من هذه الدّراسة.

الفصل الثاني

شرعية السلطة الرئاسية ومظاهر تجاوزها

من خلال ما سبق التطرق إليه تم معرفة المقصود بفكرة السلطة الرئاسية من خلال مجموعة التعاريف والمفاهيم التي أوردها فقه القانون الإداري، كما تم توضيح ما تستند إليه من أسس ومبررات تؤسس وجود هذه الفكرة ومظاهرها واختصاصاتها، كما تم تبيان مضمون فكرة السلطة الرئاسية الذي يتجسد فيه مجموع الصلاحيات والسلطات والامتيازات المقررة للرؤساء الإداريين والتي يمارسها هؤلاء على شخص المرؤوسين الخاضعين لسلطتهم، وكذلك سلطة التوجيه والإشراف ورقابة التعقيب والمتابعة التي تنصب على أعمال الموظفين والمرؤوسين لضمان استمرارية المرافق العامة وحسن سير الوظيفة الإدارية تحقيقاً للصالح العام .

وبالتالي وانطلاقاً من كل ذلك وحتى لا تتحول فكرة السلطة الرئاسية من فكرة قانونية تنظيمية يعملها الرؤساء الإداريون لتحقيق نجاعة وفعالية النشاط الإداري في المؤسسات والتنظيمات المختلفة إلى وسيلة للتعسف من طرف هؤلاء الرؤساء بالاعتداء على حقوق الموظفين وحرّياتهم واختراق قواعد القانون وما تقضي به اللوائح والقرارات وكذا المبادئ التي تحكم تجسيد هذه الفكرة، فإنه توجد عدّة عوامل وضمانات وضوابط تقرّر للموظفين المرؤوسين في مواجهة صلاحيات وامتيازات السلطة الرئاسية، وهذه الضمانات تستهدف حماية شرعية هذه السلطة وكذا حماية مصالح المرؤوسين في مواجهتها، بيد أنه يحصل في حالات معينة أن يحيد الرؤساء الإداريون عن الأطر الصحيحة لإعمال مظاهر السلطة الرئاسية بحيث يعملونها في غير ما قرّرت له ولتحقيق أهداف بعيدة عن الصالح العام ممّا يؤثّر على حسن سيرورة الوظيفة الإدارية وتحقيق أهدافها وأهداف المصلحة العامة .

وبغية تفصيل ذلك سنحاول التطرق إلى كل من الضمانات المقررة للمرؤوسين وكذا مظاهر الخروج عن أطر السلطة الرئاسية في هذا الفصل الذي سنتناوله في مبحثين، نتطرق في المبحث الأول إلى البحث في الضمانات الممنوحة للموظفين المرؤوسين في مواجهة فكرة السلطة الرئاسية في حين نتناول في المبحث الثاني أبرز مظاهر الخروج عن حدود وأطر السلطة الرئاسية

المبحث الأول

ضمانات الخضوع لفكرة السلطة الرئاسية

تشكل الضمانات المقررة للموظفين الوجه المقابل للصلاحيات والاختصاصات التي تشكل مضمون فكرة السلطة الرئاسية المقررة للرؤساء الإداريين، بحيث أن تقرير هذه الضمانات لحماية حقوق وحرّيات الموظفين من تعسف الرؤساء الإداريين بالسلطة المخولة لهم يسهم في خلق توازن بين السلطات والمسؤوليات وبين حقّ المرؤوسين في الحماية من أيّ اعتداء على مصالحهم وحرّياتهم وبين واجبهم في الخضوع والطاعة لأوامر رؤسائهم في السلم الإداري التابعين له ذلك أنّ امتياز أعمال مظاهر فكرة السلطة الرئاسية تفرض وتوجب على الرئيس الإداري أن يتقيّد بالحدود والأطر القانونية المقررة لهذه السلطات ممّا يشكلّ ضماناً تحمي حقوق المرؤوس، وفي المقابل فإنّ تمتّع الموظف المرؤوس بجميع حقوقه وحرّياته في إطار هذه العلاقة تلزمه وتوجب عليه إظهار أوجه الطاعة والتبعية والخضوع لرئيسه الإداري وهذا التناسب يضمن حسن سير المرافق العامة وفعالية النشاط الإداري لتحقيق الأهداف وتطوير الخدمة العموميّة .

وسنحاول تفصيل ذلك من خلال مطلبين بحيث نتناول في المطلب الأول الضمانات

الفعليّة والقانونيّة في حين نتطرّق في المطلب الثاني إلى الضمانات الإداريّة و القضائيّة .

المطلب الأول

الضمانات الفعلية والقانونية

تتحدّد الضمانات وتنقسم إلى ضمانات فعلية و ضمانات قانونية استنادا لطبيعتها وكذا الظروف والشروط التي تفرضها، ذلك أنّ الضمانات الفعلية تنتج من خلال اهتمام الرؤساء الإداريين بمختلف الظروف الواقعية وتهيئتها للموظفين المرؤوسين، في حين ترتبط الضمانات القانونية بما تقرره قواعد القانون وأحكامه من أجل حماية المرؤوسين في مواجهة السلطات الإدارية الرئاسية.

الفرع الأول

الضمانات الفعلية للخضوع لفكرة السلطة الرئاسية

تتجسّد الضمانات الفعلية في مختلف الظروف والشروط الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وكذا العملية التي تقرّر للموظفين المرؤوسين وفي إطارها يؤدّون مهامهم إذ أنّها تمثل إطار حماية لهم في مواجهة السلطات الرئاسية⁽¹⁾.

أولاً: توفير الظروف الاقتصادية:

يعدّ توفير الظروف الاقتصادية وتحسينها للموظفين المرؤوسين داخل التنظيم بما تهدف إليه من ضمان رفع المستوى المعيشي وتوفير أسباب الحياة الاقتصادية الكريمة التي تتيح لهم التخلّص من العوز والاحتياج ضمانة تمكّنهم من مواجهة السلطات الإدارية الرئاسية عند اختراقها لقواعد القانون وخروجها عن مشروعية السلطة الرئاسية⁽²⁾، وبذلك يجب أن تضمن القوانين حقّ العمل وتقرّر استقراره وتوجب الحماية القانونية والاجتماعية والسياسية لذلك، كما تضمن للموظفين المرؤوسين الأجور والامتيازات والضمانات المالية والاجتماعية اللازمة لتأمين

(1): عمّار عوابدي، مبدأ تدرّج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص497.

(2): المرجع نفسه، ص499.

المستوى المعيشي وتقرير الاستقرار الوظيفي والقانوني لهم⁽¹⁾، كما أنّ ازدهار الحياة الاقتصادية في المجتمع وتوفير السلع والخدمات لإشباع الحاجات العامة بما يساعد على استقرار ظروف وأحوال الموظفين المادية يمكنهم من الإنتاج والاهتمام بأمور الوظيفة الإدارية، بالإضافة إلى أنّ توفير الظروف الاقتصادية الملائمة يعدّ التزاماً يقع على الرؤساء الإداريين يضمن خضوع الموظفين المرؤوسين لسلطتهم الرئاسية⁽²⁾.

ثانياً: توفير الظروف الاجتماعية:

زيادة على أهمية توفير الظروف الاقتصادية المناسبة فإنّ حتمية ضمان وكفالة الظروف الاجتماعية الملائمة للموظفين المرؤوسين لأتقلّ أهمية من خلال تنمية الثقافة والوعي الاجتماعي والوظيفي والمهني والقانوني الذي يكسب الموظفين القدرة على التكيف والإحاطة بأسرار وخلفيات فكرة السلطة الرئاسية، والتعرّف على مصادرها وحدودها وأطر ممارستها من قبل الرؤساء الإداريين⁽³⁾، والإلمام بذلك يمكن المرؤوسين من مواجهة مظاهر الانحراف بالسلطة، كما أنّ انتشار الوعي القانوني لديهم يساعد على تحديد حقوقهم وواجباتهم تأطير علاقاتهم الوظيفية مع الرؤساء الإداريين⁽⁴⁾ من خلال إدراك هؤلاء لدرجة النضج الاجتماعي لدى المرؤوسين وثقافتهم السياسية والمهنية والقانونية ومراعاة ذلك أثناء ممارسة مظاهر السلطة الرئاسية وبذلك يتقيّدون بشروطها وضوابطها القانونية، ثم إنّ وجود عنصر التفاعل الاجتماعي والإنساني داخل المنظّمات والمؤسسات الإدارية بين الموظفين يشكّل نوعاً من الاستقرار والتوازن الاجتماعي ويكفل احترام حقوق الموظفين⁽⁵⁾.

(1): انظر المادة 55 من دستور 1996م، المرجع السابق.

وانظر كذلك: المواد 32-34 من الأمر 03/06، المرجع السابق.

(2): عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 501.

(3): المرجع نفسه، الصّفحة نفسها.

(4): المرجع نفسه، ص 502.

(5): انظر المادة 56 من دستور 1996م، المرجع السابق.

والمواد: 28 و 35 من الأمر 03/06، المرجع السابق.

ثالثاً: توفير الظروف الايدولوجية والسياسية :

تشكّل الظروف الايدولوجية والسياسية المقررة للموظفين المرؤوسين بما تتضمنه من خلال تمكينهم من حقّ المشاركة الفعّالة تجسيدا لمبدأ الديمقراطية ضمانة من أهمّ الضمانات الممنوحة للمرؤوسين، بحيث يتسنى لهم المشاركة في تنظيم وتسيير المنظمات الإدارية والمرافق العامة ومختلف الشؤون المرتبطة بالوظيفة الإدارية، ثمّ إنّ تقرير الحقّ النقابي وترسيخ قواعد الرقابة السياسية واحترام شروط واعتبارات اختيار القادة والرؤساء الإداريين وفق المعايير المناسبة يضمن شرعية فكرة السلطة الرئاسية، وبالتالي حقوق وحرّيات الموظفين المرؤوسين⁽¹⁾.

رابعاً: التنظيم الجيد للمرافق العمومية :

إضافة لكلّ ما سبق فإنّ التنظيم الجيد للمرافق والمؤسسات الإدارية من خلال تحديد الوظائف والاختصاصات وكذا الالتزامات والحقوق وضبط جميع العلاقات بين الموظفين ورؤسائهم وبين جميع أجزاء التنظيم المختلفة واحترام التدرّج الإداري الذي يحكم المؤسسات والمرافق الإدارية، وتأطير وحصر مظاهر السلطة الرئاسية المقررة للرؤساء الإداريين، وتنظيم الاتصالات وتبادل المعلومات وتلقّي التعليمات، كلّ هذه الضمانات التنظيمية الإدارية تشكّل ضمانة فعلية⁽²⁾ تمكّن المرؤوسين من معرفة تصرفات الرؤساء الإداريين وتحديد التصرفات غير المشروعة منها وتحريك إجراءات الرقابة وحتى استعمال حقهم في الطعن، وبذلك ضمان حقوقهم في مواجهة أعمال مظاهر السلطة الرئاسية.

(1): عمار عوابدي ، مبدأ تدرّج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص ص 507، 508.

(2): المرجع نفسه ، ص ص 905، 906.

الفرع الثاني

الضمانات القانونية للخضوع لفكرة السلطة الرئاسية

ينطوي تحت الضمانات القانونية كل من مبدأ المشروعية والنظام القانوني للحقوق والحريات، بحيث يسهم مبدأ المشروعية في ضبط وتحديد أطر وحدود أعمال السلطة الرئاسية من طرف الرؤساء الإداريين في نطاق الوظيفة الإدارية بالقدر الضروري لضمان حسن أدائها وتحقيق المصلحة العامة مع ضمان احترام حقوق وحريات الموظفين المرؤوسين، فيما يجسد النظام القانوني للحقوق والحريات الحقوق والامتيازات والضمانات المقررة لهم⁽¹⁾.

أولاً : مبدأ المشروعية :

يقصد بمبدأ المشروعية بمعناه الواسع سيادة القانون، أي خضوع جميع الأشخاص بما فيهم السلطة العامة بكل أجهزتها وهيئاتها للقواعد القانونية السارية المفعول بالدولة⁽²⁾.

في حين يقصد بالمشروعية الإدارية: خضوع الأعمال والتصرفات الصادرة عن السلطة التنفيذية للنظام القانوني السائد في الدولة في مختلف قواعده⁽³⁾.

تبرز مشروعية فكرة السلطة الرئاسية من خلال تحديد أهدافها وأسسها وكذا تنظيم مظاهرها بما تشتمل عليه من صلاحيات واختصاصات بصورة مفصلة دقيقة وواضحة سواء الممارسة على شخص الموظفين المرؤوسين أو تلك المنصبة على أعمالهم، إضافة إلى ذلك تنظيم عملية اختيار الرؤساء الإداريين أو السلطات الإدارية المختصة بحياسة وإعمال السلطة

(1): محمد الصغير بعلي ، الوجيز في المنازعات الإدارية ، دار العلوم ، الجزائر ، 2005 ، ص 08.

(2): المرجع نفسه ، الصفحة نفسها .

كذلك انظر: عبد القادر عدو ، المنازعات الإدارية ، دار هومة ، الجزائر ، 2012 ، ص 13.

- عصام الدّيبس، القضاء الإداري ورقابيتها لأعمال الإدارة (دراسة مقارنة)، دار الثقافة، الأردن، 2010، ص43.

(3): عمار عوابدي ، مبدأ تدريج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق، ص ص 518، 519.

الرئاسية وحصر اختصاصاتها وسلطاتها بشكل مفصل ودقيق، وجلّ هذا التأطير والتنظيم يكون بموجب قواعد القانون والتنظيمات السارية المفعول في الدولة⁽¹⁾.

وانطلاقاً من ذلك فإنه يكون لزاماً على السلطات الإدارية الرئاسية أن تخضع أعمالها وتصرفاتها لأحكام القانون وأن تضمّنها في أطر مبدأ المشروعية وبالشروط والضوابط المحددة لإعمال سلطاتها وبذلك تكون فكرة السلطة الرئاسية مشروعة وتكون ممارستها في حدودها الصحيحة، وينجز عن كلّ ذلك اطمئنان الموظف المرؤوس لتوفر ضمانات قانونية تحمي حقوقه وحرّياته فيخضع لسلطة رئيسه الإداري والى ما يصدره إليه من أوامر وتعليمات وما يطبّقه على أعماله من متابعة ورقابة وتعقيب .

زيادة على ما يمثّله مبدأ المشروعية كضمانة قانونية يمكن أن يستند إليها المرؤوس في مواجهة امتيازات السلطة الرئاسية فإنّ النظام القانوني للحقوق والحرّيات سواء الفردية أو العامة يمثّل هو الآخر ضمانات قانونية⁽²⁾ ذات دور فعّال في تجسيد التناسب والموازنة بين طرفي العلاقة الرئيس والمرؤوس، بحيث تقرّ القوانين هذه الحرّيات والحقوق لصالح الموظفين المرؤوسين وتضع سلطة تمكينهم منها بيد الرؤساء إدارياً في إطار ضابط القانون وبذلك يلتزم المرؤوسون بالخضوع بغية الحصول على حقوقهم، وفي المقابل يلتزم الرؤساء بتوفير تلك الحقوق والحرّيات من أجل ضمان خضوع المرؤوسين لأوامرهم الرئاسية وتعليماتهم.

ثانياً: النظام القانوني للحقوق والحرّيات:

اهتمت أغلب التشريعات والمواثيق والإعلانات بمسألة تنظيم وحماية الحقوق والحرّيات وكرّستها الدول في دساتيرها وتشريعاتها على اختلاف أنظمتها السياسية، وتعتبر مسألة تنظيم الحقوق والحرّيات داخل الدولة مجالاً محجوزاً للسلطة التشريعية⁽³⁾ بحيث يختصّ القانون

(1): عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 543

(2): المرجع نفسه، الصّفحة نفسها.

(3): المرجع نفسه، ص 546.

الدستوري والقانون العادي بالكشف عنها وتنظيمها وتفصيل أساليب وشروط ممارستها وبالرجوع للدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل سنة 2008 نجده خصص فصلا كاملا للحقوق والحريات بجميع أنواعها ومجالات التمتع بها سواء الفردية أو العامة بما فيها السياسية والاقتصادية والاجتماعية منها .

وباعتبار المرؤوسين - قبل كونهم موظفين - هم بشر مواطنون بالدرجة الأولى وبذلك يتمتعون بمجموعة من الحقوق والحريات لا يجوز لأي سلطة مهما كانت الاعتداء عليها أو إغفالها كحق مضمون تحت أي ظرف⁽¹⁾ وبالنسبة للموظفين نجد أنّ القانون يقرّر لهم جملة من الحقوق والحريات السياسية والاقتصادية والاجتماعية وحقوقا أخرى مرتبطة بالوظيفة⁽²⁾ وبذلك يشكل النظام القانوني للحقوق والحريات ضمانا فعّالة من أيّ انحراف أو تعسف من طرف السلطات الإدارية الرئاسية كما يعدّ مبدأ المشروعية ضابطا لحماية الحقوق والحريات وصيانتها⁽³⁾.

وبتقرير مسألة تنظيم الحقوق و الحريات كاختصاص حصري للسلطة التشريعية فإنه لا يمكن بأي حال من الأحوال للسلطة الإدارية المساس بهذه الضمانة سواء بالتعديل أو الإلغاء أو حتى التقييد منها، غير أنه وفي حالة وجود ظروف تستدعي التضييق أو التقييد في ممارسة حرية ما أو حقّ معين استوجبته متطلبات السير الحسن للمرافق العامة وضرورة المحافظة على كرامة الوظيفة العمومية وأخلاقياتها فإنّ ذلك يكون وفقا للإجراءات والشكليات القانونية حفاظا

(1): عمّار عوابدي ، مبدأ تدرّج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 546.

(2): انظر المواد من المادة 26 الى المادة 39 من الأمر 03/06 ، المرجع السابق ، والتي تتضمن مجموعة من الحقوق والضمانات المرتبطة بممارسة الوظيفة العمومية.

(3): عمّار بوضياف ، الوسيط في قضاء الإلغاء ، دار الثقافة ،الأردن ، 2011 ، ص 21.

على مبدأ المشروعية⁽¹⁾ وحماية لحقوق الموظفين المرؤوسين ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تقرّ السلطات الإدارية قيوداً في إطار ممارسة مظاهر السلطة الرئاسية⁽²⁾.

وانطلاقاً من كلّ ما سبق فإنّ كلاً من مبدأ المشروعية الذي يكرّس ويجسّد سموّ قواعد وأحكام القانون والزامية خضوع الحكّام والمحكومين له، والنظام القانوني للحقوق والحريات الذي يحدّد وينظّم جملة الحقوق والحريات المكفولة للأفراد المواطنين بصفة عامّة والموظّفين بصفة خاصّة إضافة لحقوقهم الوظيفية، كلّ ذلك يشكّل ضماناً وضابطاً قانونياً يكفل حماية للمرؤوسين في الخضوع لفكرة السلطة الرئاسية بمظاهرها المختلفة.

إضافة إلى ما أقرّه القانون من ضمانات فعلية وقانونية فإنّ للمرؤوس ضمانات وضوابط أخرى تكفل حماية حقوقه وحريّاته في الخضوع لسلطة رئيسه الإداري وطاعة أوامره تحمل قوّة قانونية من شأنها إحداث التوازن بين سلطة الرئيس ومركز المرؤوس لضمان حسن أداء الوظيفة الإدارية وفعاليتها في تحقيق أهداف التنظيم، ولعلّ من أهمّها الضمانات الإدارية والقضائية التي سنتطرّق إلى دراستها في المطلب الثاني.

(1): عمّار عوابدي ، مبدأ تدرّج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 547.

وانظر كذلك : عمّار بوضياف ، الوسيط في قضاء الإلغاء ، المرجع السابق ، ص 21، 22.

(2): عمّار عوابدي ، مبدأ تدرّج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 550.

المطلب الثاني

الضمانات الإدارية والقضائية

في نطاق الوظيفة الإدارية يقرّر القانون للموظفين المرؤوسين بالإضافة إلى الضمانات الفعلية والقانونية، ضمانات أخرى إدارية وقضائية تسهم إلى حدّ كبير في كفالة حقوق وحرّيات المرؤوسين في مواجهة السلطات الممارسة عليهم من قبل رؤسائهم الإداريين، كما أنّ هذه الضمانات الإدارية والقضائية تعدّ ضابطا يكفل حسن تطبيق وتكريس الضمانات الفعلية والقانونية وتمكين المرؤوسين منها .

الفرع الأوّل

الضمانات الإدارية للخضوع لفكرة السلطة الرئاسية

سعيًا منها لضمان حسن سير الوظيفة الإدارية وتحقيقًا للصالح العام تبادر السلطات الإدارية إلى مراجعة وفحص ومراقبة الأعمال والتصرّفات الصادرة عنها والتأكد من مدى مشروعيتها، كما تعمل سلطة التعقيب عن طريق التعديل أو السّحب أو الإلغاء حتّى تضمن سلامة تلك الأعمال والتصرّفات وصدورها في إطار مبدأ المشروعية، كما تعمل سلطاتها على أشخاص المرؤوسين عن طريق التّأديب والنّقل وغيرها من صور الرّقابة⁽¹⁾، وبذلك تكون الإدارة رقيبًا على ذاتها وعلى أعمالها، فالرّقابة الإدارية هي: الرّقابة التي تباشرها الإدارة نفسها فهي لرّقابة ذاتية تتمّ إمّا من طرف الإدارة ذاتها أو من قبل جهة إدارية خارجيّة كما في حالة رقابة

(1): عمّار عوابدي ، مبدأ تدرّج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 555.

الوصاية الإدارية⁽¹⁾، كما يحدّد مفهومها في: "العلاقة القائمة بين الأجهزة والهيئات الإدارية فيما بينها فهي رقابة داخلية ذاتية"⁽²⁾.

وبذلك تتضمن الرقابة الإدارية كلاً من الرقابة التلقائية التي تعملها الإدارة ذاتياً كالتقييم والاجتماعات، والرقابة الرئاسية التي تخولها القوانين والأنظمة للرئيس الإداري بالتعقيب على أعمال مرؤوسيه، وكذا الرقابة الوصائية التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية⁽³⁾.

وتمتاز الرقابة الإدارية بأنها لا تتقيّد فقط بمعاينة مدى مشروعية العمل الإداري وإنما تنصبّ أيضاً على ملاءمته الزمانية والمكانية وبذلك فهي رقابة شاملة⁽⁴⁾.

يتمّ تحريك الرقابة الإدارية إما بصفة تلقائية من خلال قيام السلطات الإدارية وفقاً لما خوله لها القانون واللوائح بأعمال صلاحيات الرقابة بغية ضمان سلامة ما يصدر عنها من تصرفات بإلغاء أو تعديل أو سحب اللامشروعة منها وإجازة الأعمال والتصرفات المشروعة⁽⁵⁾، أو يتمّ تحريكها بناء على شكوى أو تظلم من الأفراد ذوي المصلحة الذين مسّت حقوقهم تلك الأعمال والتصرفات غير المشروعة الصادرة عن الإدارة⁽⁶⁾.

وباعتبار أنّ السلطة الإدارية من واجبها الاضطلاع بشؤون المرافق العمومية وتقييم الخدمة العمومية و السهر على تحقيق الصالح العام، فإنّه يقع عليها واجب الاهتمام لأمر

(1): عمّار بوضياف ، الوسيط في قضاء الإلغاء ، المرجع السابق ، ص 43.

(2): محمد الصغير بعلي ، الوجيز في المنازعات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 25.

(3): المرجع نفسه ، ص 26.

(4): عمّار بوضياف ، الوسيط في قضاء الإلغاء ، المرجع السابق ، ص 43.

(5): عمّار عوابدي ، مبدأ تدرّج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص 557.

(6): المرجع نفسه ، الصّفحة نفسها.

الأفراد المتضررين من تأثيرات تصرفاتها وأعمالها و النظر في شكاويهم وتظلماتهم ،وبالتالي يبرز دور الطعون الإدارية في تحريك الرقابة الإدارية ممثلة في التظلم الإداري .

يتمثل التظلم الإداري في الشكوى التي ترفع من قبل المتظلم إلى السلطة الإدارية المختصة من أجل مراجعة العمل الإداري المتظلم منه إما بسحبه أو إلغائه أو تعديله⁽¹⁾.

كما يعرف بأنه : "طعن ذو طابع إداري محض يوجهه صاحب الشأن إلى الإدارة المعنية ولائيه كانت أو رئاسية يعبر فيه عن عدم رضاه من عمل أو قرار إداري ويلتمس من خلاله مراجعة موقفها"⁽²⁾.

وبذلك فإن التظلم الإداري يرفع إما للرئيس الإداري لمصدر القرار ويعرف بالتظلم الرئاسي، وإما يرفع أمام مصدر القرار نفسه ويكون تظلمًا ولائيًا، وقد يرفع أمام لجنة خاصة، وبالتسبة للمشروع الجزائري فبالرجوع لنص المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽³⁾ نجد أن شكل التظلم الإداري الذي أقره هو التظلم الولائي الذي يرفع أمام الجهة مصدرة القرار⁽⁴⁾.

وبذلك يمكن للمتضرر من عمل إداري صادر عن جهة إدارية أن يرفع تظلمًا أمامها يطالبها بمراجعة ذلك العمل أو التصرف وإعادة النظر في مدى مشروعيته⁽⁵⁾، بإلغائه أو سحبه أو تعديله ، وتجدر الإشارة إلى أن التظلم الإداري مقيد بمدة زمنية يلتزم المتظلم بتقديمه خلالها لمخالفة العمل القانوني الذي ألحق به الأذى، وقد حدّد المشروع الجزائري ميعاد رفع التظلم

(1) : عزري الزين ، الأعمال الإدارية ومنازعاتها،مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع ،الجزائر، 2010، ص 88.

(2) :عمار بوضياف ، الوسيط في قضاء الإلغاء، المرجع السابق ، ص 119.

وانظر كذلك: عبد القادر بابنه ، الرقابة على النشاط الإداري: الرقابة الإدارية والقضائية، دار القلم ، المغرب، 2010، ص

69-71.

(3) : القانون 08-09 المؤرخ في 25 فيفري 2008م ، ج ر عدد 21 ، الصادرة في 23/04/2008م ، المتضمن قانون

الإجراءات المدنية والإدارية .

(4) : عزري الزين ، المرجع السابق ، ص 89.

(5) : أحمد يوسف محمّد علي ، التظلم الإداري في ضوء الفقه والقضاء ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2011، ص 96.

الإداريَّ بأجل أربعة أشهر حسب نصّ المادة 830 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وينجم عن تجاوز ذلك الميعاد تحصّن القرار ضد الرقابة القضائية يسمح التظلم الإداري بتحرك الرقابة الرئاسية من الرئيس على أعمال المرؤوس، كما يسمح بتقويم الاعوجاج وتصحيح الأخطاء التي وقع فيها مصدر القرار⁽¹⁾، كما تكمن أهميته في كونه يمثل ضماناً إدارية تكفل وتحمي حقوق الموظفين المرؤوسين في الخضوع لفكرة السلطة الرئاسية من خلال تنبيه الرؤساء الإداريين إلى مواطن الخلل فيما يصدر عن السلطات الإدارية من أعمال وتصرفات وبالتالي تصحيحها وضمان مشروعيتها وبالنتيجة تحقيق أهداف الوظيفة الإدارية والمصلحة العامة المقصودة من كلّ ذلك.

وفي الأخير ورغم ما تمثله الرقابة الإدارية من خلال مساهمتها في حلّ النزاعات بطريقة ودية وتجنب المتضرر من القرار أعباء اللجوء إلى الحلّ القضائي بإجراءاته وتعقيدهات بالإضافة إلى كونها رقابة تشمل رقابة المشروعية والملاءمة⁽²⁾ فإنه قد لا تحقق النتائج المرجوة منها كونها تمارس من قبل الإدارة نفسها مما يجعلها خصماً وحكماً في نفس الوقت مما ينجم عنه إما عدم العدول عن القرار أو التصرف الإداري وبذلك يضطرّ المرؤوس لمسايرة رئيسه الإداري رغم عدم مشروعية عمله، وإما العدول عنه جزئياً بما لا يصبّ في مصلحة المتضرر⁽³⁾.

وبالتالي تبقى الرقابة الإدارية ضابطاً وضمانة في يد المرؤوسين في مواجهة السلطة الرئاسية لرؤسائهم إلا أنها لا تصل إلى فعالية ونجاعة الرقابة القضائية التي تشكل دراستها محتوى الفرع الثاني من هذا المطلب .

(1): عزري الزين ، المرجع السابق، ص 89.

(2): عبد القادر عدو ، المرجع السابق ، ص41.

انظر كذلك : أحمد يوسف محمد علي ، المرجع السابق ، ص 43.

(3): عبد القادر عدو ، المرجع السابق ، ص 41.

الفرع الثاني

الضمانات القضائية للخضوع لفكرة السلطة الرئاسية

تتجسد الضمانات القضائية المقررة لحماية حقوق وحرّيات الموظفين المرؤوسين من انحراف وتعسف السلطات الإدارية واستعمال امتيازات وصلاحيات السلطة الرئاسية في خضوع أعمال وتصرفات الإدارة لرقابة القضاء الإداري هذا الأخير الذي يعمل على ضمان التطبيق السليم لقواعد القانون واحترام مبدأ المشروعية⁽¹⁾، وبذلك منع السلطات الإدارية بما تملكه من صلاحيات من الخروج عن تحقيق الأهداف المناط بها تحقيقها، ويفرض احترامها لحقوق المرؤوسين الخاضعين لها، وتتمثل الرقابة القضائية في الرقابة التي تباشرها المحاكم القضائية عن طريق الدّعى القضائية وهي دعوى إلغاء القرارات الإدارية، ودعوى تقدير المشروعية، دعوى تفسير القرارات الإدارية، دعوى القضاء الكامل⁽²⁾، وبالتالي تخضع التصرفات القانونية الصادرة عن السلطات الإدارية بعرضها على القضاء المختص للفحص وتقدير مدى خضوعها لأحكام وقواعد القانون وقد يقتضي الأمر إلغاءها مع ترتيب آثار الإلغاء لتمكين المتضرر من حقوقه التي مستها تجاوزات الإدارة وخروجها عن أطر المشروعية⁽³⁾.

وانطلاقاً من ذلك فإن الرقابة القضائية تمثل وتجسد أكثر صور الرقابة فعالية وضمناً لحقوق وحرّيات الأفراد⁽⁴⁾ خاصة وأنها تتميز على عكس الرقابة الإدارية بمجموع الإجراءات والأشكال والشروط والقواعد التي تحكم وسائل أعمالها والمتمثلة في الدّعى القضائية هذه الأخيرة التي تحكمها مجموعة أسانيد وأسس قانونية تضمن استيفاء المتضررين لحقوقهم مع

(1): سالم بن راشد العلوي ، القضاء الإداري (دراسة مقارنة)، دار الثقافة ، الأردن ، 2009 ، ص 69.

(2): عبد القادر عدوّ ، المرجع السابق ، ص 41.

وانظر كذلك: عبد القادر باينه ، المرجع السابق، ص 188-190.

(3): عمار بوضياف ، الوسيط في قضاء إلغاء ، المرجع السابق، ص 44

(4): سالم بن راشد العلوي ، المرجع السابق ، ص 69.

ضمان حماية واحترام مبدأ المشروعية، بالإضافة إلى إجبارية الفصل فيها من طرف السلطات القضائية المختصة والتي تتمتع بالاستقلالية عن جهة الإدارة⁽¹⁾، واستنادا لكون الرقابة القضائية تمارس بواسطة الطعون أو الدعاوى القضائية فإنّ هذه الأخيرة تأخذ صورا عديدة حسب محلّ الدعوى، فقد تكون دعوى إلغاء القرارات الإدارية أو دعوى التفسير، أو فحص المشروعية، وقد تكون دعوى من دعاوى القضاء الكامل، وكلّ هذه الدعاوى تمثل ضمانا أساسية لمبدأ المشروعية الإدارية وتمكّن القضاء المختصّ من بسط رقابته على جهة الإدارة .

أولا : دعوى الإلغاء :

يتمثّل الطعن القضائي بالإلغاء في : " الدعوى التي يرفعها صاحب المصلحة أو من ينوب عنه أمام القضاء المختصّ وخلال الميعاد المقرّر قانونا لرفع الدعوى طالبا فيها إبطال قرار إداري يعتقد عدم مشروعيته "⁽²⁾.

أو هي الدعوى التي يرفعها ذوو الصفة والمصلحة إلى جهة قضائية إدارية لإبطال قرار إداري غير قانوني ومحو آثاره ماضيا ومستقبلا⁽³⁾ .

وتتميّز دعوى الإلغاء بأنها دعوى قضائية وليست مجرد طعن كما أنّها دعوى موضوعية تنصبّ على مخاصمة القرار الإداري غير المشروع وليس مصدر القرار⁽⁴⁾، ويشترط لقبولها توفر مجموعة شروط نصّ عليها قانون الإجراءات المدنية والإدارية⁽⁵⁾ كشرط القرار الإداري محلّ

(1): أحمد يوسف محمّد علي ، المرجع السابق، ص 44.

(2): عبد القادر عدوّ ، المرجع السابق ، ص 96.

(3): بوحميّدة عطاء الله ، الوجيز في القانون الإداري (تنظيم ، عمل واختصاص) ، دار هومة ، الجزائر، 2011، ص146.

(4): عبد القادر عدوّ ، المرجع السابق ، ص 98.

وانظر كذلك: محي الدين القيسي ، مبادئ القانون الإداري العام ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، 2007، ص176.

(5): نصّ قانون الإجراءات المدنية والإدارية على شروط رفع الدعوى الإدارية في عدّة موادّ أبرزها المادة 13 منه التي تنصّ

على شرط الصفة والمصلحة لقبول رفع الدعوى ، والمادة 14 وما بعدها التي تنصّمن شرط العريضة ، والمادة 826 التي تنصّ على شرط التمثيل بمحام أمام القضاء الإداري ، والمادة 819 التي تنصّ على شرط القرار الإداري محلّ الطعن وغيرها من النصوص التي تحدّد الاختصاص القضائي ، إجراءات السير في الدعوى وغيرها .

الطعن، شرط الميعاد، شرط الصفة والمصلحة، كما يشترط لقبولها شروطاً موضوعية ترتبط بالعيوب التي تصيب أركان القرار الإداري وتصيب عليه عدم المشروعية مما يقتضي مخاصمته، وتجدر الإشارة إلى أن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء له حجية مطلقة، بحيث لا يقتصر أثره على المحكوم لصالحه بل يمكن لكل شخص في نفس المركز القانوني لرافع الدعوى أن يتمسك ببطلان القرار⁽¹⁾ وبالتالي فإن كل موظف مرؤوس تعرّضت حقوقه ومصالحه لاعتداء أو مساس بسبب قرارات إدارية غير مشروعة أمكنه مخاصمتها بدعوى الإلغاء.

ثانياً : دعوى فحص المشروعية :

بالإضافة لدعوى الإلغاء (أو دعوى تجاوز السلطة) هناك دعوى فحص المشروعية أو تقدير المشروعية وهي: "الدعوى التي يرفعها صاحب الشأن أمام القضاء المختص بغرض المطالبة بفحص مشروعية قرار إداري وإقرار مشروعيتها من عدمها"⁽²⁾.

وكبقية الدعاوى القضائية يرتبط رفع دعوى فحص المشروعية بمجموعة شروط، كما أنها تتميز بأنها دعوى شرعية أي تهدف إلى المحافظة على مبدأ المشروعية، إضافة إلى كونها دعوى موضوعية ترفع أمام القضاء الإداري كما هو شأن دعوى الإلغاء، لكن ما يميز هذه الدعوى عن دعوى الإلغاء أن دور القاضي الإداري يقتصر على تقدير مدى مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطة الإدارية ولا يتعدى حكمه إلى إلغاء القرار أو الحكم بالتعويض⁽³⁾.

ثالثاً : دعوى التفسير

هي دعوى تتحرك في حالة صدور قرار إداري مهما كان نوعه أو مصدره يكتنفه الغموض أو عدم الوضوح ويحتل أكثر من تأويل فهنا لمن له مصلحة أن يرفع دعوى تفسير أمام

(1): عبد القادر عدو، المرجع السابق، ص 98.

(2): عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 73.

(3): المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

القضاء الإداري من أجل تفسير ذلك القرار الإداري⁽¹⁾ وإعطاء المعنى الحقيقي لمضمونه، وبالتالي يقتصر دور القاضي الإداري في هذه الدّعى كذلك على توضيح و إبراز المعنى الحقيقي للقرار دون تجاوز ذلك لإلغائه⁽²⁾.

وتتميز دعوى التفسير بأنها لا تقتصر على تفسير القرار الإداري بل تمتد لتفسير النصوص القانونية التي يكتنفها الغموض⁽³⁾، وترفع كلّ من دعوى الإلغاء ودعوى التفسير وفحص المشروعية أمام المحكمة الإدارية حسب نصّ المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية بالنسبة لحالات مخاصمة القرارات الصادرة عن الهيئات على المستوى المحلي، وترفع هذه الدّعى أمام مجلس الدولة في حالة القرارات الصادرة عن الهيئات والسلطات المركزية (نصّ المادة 901 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية)، وفي كلّ الحالات لا بدّ من مراعاة نظرية الاختصاص سواء النوعي أو المحلي في رفع هذه الدّعى الإدارية.

رابعا : دعاوى القضاء الكامل :

بالإضافة إلى الدّعى السابقة والتي تنصبّ على قرار إداري هناك دعاوى أخرى ذات طبيعة خاصة تتمثل في دعاوى القضاء الكامل، وهي تشمل عدّة دعاوى أبرزها: دعوى العقود الإدارية ودعوى التعويض أو المسؤولية الإدارية.

تتميز دعاوى القضاء الكامل بتعدد واتساع سلطات القاضي الإداري فيها عكس سلطاته المحدودة في الدّعى السابقة، ودعاوى القضاء الكامل هي دعاوى يرفعها ذوو الشّأن أمام القضاء المختصّ بهدف المطالبة والاعتراف لهم بوجود حقوق شخصية مكتسبة، والتقرير أنّ

(1): عزري الزّين ، المرجع السابق ، ص 78.

(2): عمار بوضياف ، الوسيط في قضاء الإلغاء ، المرجع السابق ، ص 69.

(3): عمار بوضياف ، الوسيط في قضاء الإلغاء، المرجع السابق، ص 71.

وانظر كذلك: بوحميده عطاء الله ، المرجع السابق، ص 147

الإدارة من خلال أعمالها قد مسّت بهذه الحقوق، ومن ثمّ المطالبة بإصلاح الأضرار الناتجة عن ذلك والتعويض عنها⁽¹⁾.

وكما سبق الإشارة إليه فإنّ القاضي يمتلك فيما يتعلق بدعاوى القضاء الكامل سلطات واسعة، فلا يقتصر دوره على إلغاء القرار غير المشروع بل يتعدّى ذلك إلى إعمال سلطات أخرى كتعديل بعض القرارات المعيبة أو استبدالها والحكم بالتعويض، تقدير التعويض وغيرها⁽²⁾.

وتعتبر دعوى التعويض أو المسؤولية الإدارية من أهمّ دعاوى القضاء الكامل كما أنّها الأكثر إعمالاً من طرف ذوي الحقوق باعتبارها تهدف إلى المطالبة بالتعويض وجبر الأضرار المترتبة عن الأعمال الإدارية المادية والقانونية⁽³⁾.

وترفع دعاوى القضاء الكامل أمام المحكمة الإدارية حسب نصّ المادة 801 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية حتّى بالنسبة للهيئات المركزية.

من خلال البحث في الضمانات التي كرستها قواعد القانون للموظفين المرؤوسين في مختلف المجالات بداية بكفالة الضمانات الفعلية لضمان حسن أدائهم للمهام المسندة إليهم في نطاق الوظيفة الإدارية واحترام أوامر وتعليمات السلطات الإدارية الرئاسية، إلى تجسيد الضمانات القانونية التي تكفل سموّ القانون وأحكامه وتضبط إعمال الرؤساء الإداريين لمظاهر السلطة الرئاسية، مروراً بالضمانات الإدارية التي تسهم السلطات الإدارية إلى حدّ كبير في إبراز مدى فعاليتها ودورها في كفالة حقوق وحرّيات المرؤوسين، وصولاً إلى الضمانات القضائية والتي تعبّر عن قوّة العدالة وتلزم الرؤساء الإداريين والمرؤوسين على حدّ سواء باحترام ما تقرّره قواعد القانون، وبالتالي تكريس شرعية السلطة الرئاسية، نجد أنّه ورغم تجسيد وتكريس هذه

(1): عزري الزين ، المرجع السابق ، ص 78.

(2): بوحميده عطاء الله ، المرجع السابق ، ص 147.

(3): محمّد الصّغير بعلي ، الوجيز في المنازعات الإدارية ، المرجع السابق ، ص 198.

الضمانات والضوابط بمختلف أنواعها المقررة للمرؤوسين في الدساتير والقوانين إلا أن تأثيرها ومدى فعاليتها يظهر فقط من خلال التقيد بها ومراعاة أهمية تفعيلها وحمايتها كواجب يقع على عاتق السلطات الإدارية الرئاسية أدائه وكحقّ يتمتع به المرؤوسون مع الاعتقاد الجازم بأن هذه الضمانات هي المقابل لأداء المهام الموكلة إليهم بكلّ أمانة وإظهار الاحترام للوظيفة وللرئيس الإداري الذي يشرف عليهم لتمكينهم من هذا الحقّ.

لكن في خضمّ كلّ ذلك ورغم أنّ مهمّة التنظيمات الإدارية بشكل عامّ هو الارتقاء بالوظيفة الإدارية وضمان نجاعة العمل الإداري وحسن سير المرافق العامة لتحقيق المصلحة العامة، بيد أنّه لا ينفكّ أن يخلو الأمر من وجود بعض التجاوزات والانحرافات بأن يحدد الرؤساء الإداريون عن شرعية فكرة السلطة الرئاسية ممّا يسهم في ظهور عدّة مظاهر يتحتمّ البحث في أسبابها وآثارها على الوظيفة الإدارية والتنظيم الإداري بشكل عامّ وهذا ما سنتطرق إليه من خلال دراسة مظاهر الخروج عن أطر السلطة الرئاسية والتي سنتناولها في المبحث الثاني من هذا الفصل .

المبحث الثاني

مظاهر الخروج عن أطر السلطة الرئاسية

في إطار أداء مهامهم المرتبطة بالنشاط الإداري والوظيفة الإدارية على وجه الخصوص، تعمل السلطات الإدارية على توفير الحاجات العامة للجمهور من خلال الحرص على أداء أمثل للخدمة العمومية ضمن نطاق تحقيق الصالح العام، لكن لا مناص من وجود بعض الاختلالات التي تقود المسؤولين في بعض التنظيمات والمؤسسات الإدارية إلى الحيادة عن المنهج السوي في القيام بوظائفهم والخروج عن مختلف القواعد والضوابط التي تحكم ذلك، وهو ما يؤدي بالضرورة إلى التأثير في حسن أداء المرافق العامة لوظائفها المنوطة بها وفقدان المرتفقين لثقتهم في أمانة الوظيفة ومدى تلبية الخدمة العمومية لحاجاتهم ومتطلباتهم .

وبالبحث في مجال الوظيفة الإدارية وفي نطاق العلاقة التي تربط الرؤساء الإداريين بالموظفين المرؤوسين الخاضعين لسلطتهم وفي علاقتهم بالمرتفقين المستفيدين من الخدمات العامة ومن منطلق السلطة الرئاسية المخولة لهؤلاء الرؤساء الإداريين بمقتضى القوانين والتنظيمات فإننا نجد الكثير من مظاهر الخروج عن أطر السلطة الرئاسية والتي تظهر جليا على الصعيد العملي من أبرزها إساءة استعمال السلطة والانحراف بها، مشاكل البيروقراطية واستغلال النفوذ.

وانطلاقا من ذلك سيتم تناول هذه المظاهر في تفصيل المبحث التالي والذي نقسمه إلى مطلبين بحيث نتطرق في المطلب الأول إلى دراسة عيب إساءة استغلال السلطة والانحراف بها، وفي المطلب الثاني سيتم تناول مشكل البيروقراطية واستغلال النفوذ باعتبار هذين المظهرين من أبرز صور الفساد الإداري.

المطلب الأول

عيب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها

عرفنا ممّا سبق التّطرق إليه أنّ الرّئيس الإداريّ يحوز بموجب القوانين واللّوائح عدّة صلاحيات واختصاصات بغية تمكينه من الاضطلاع بالشؤون الإداريّة وضمان حسن سير الإدارة أو المرفق الذي يديره لتحقيق المصلحة العامّة، بيد أنّه قد يحصل أن ينأى هذا الرّئيس الإداريّ عن تحقيق الهدف العام المبتغى من ذلك ويهدف لتحقيق مصالح أخرى غير التي أوجبها القانون .

الفرع الأول

مفهوم عيب إساءة استعمال السلطة

يعتبر عيب الانحراف في استعمال السلطة من أشدّ صور الفساد الإداريّ ارتباطاً بالوظيفة الإداريّة، حيث يبرز بشكل أوضح في حال كان للإدارة مجال من حرية التصرف⁽¹⁾ يمكنها من التعسف في ممارسة الصّلاحيات المضمّنة في إطار سلطاتها التي قرّرها القانون ولكن بعيداً عن تحقيق أهداف المصلحة العامّة .

وبالتّالي فإنّ عيب إساءة استعمال السلطة يتحقّق من خلال : "قيام عضو الإدارة أو الموظّف العام بالقرار الإداريّ بما يتّفق مع صحيح القانون مع مراعاة شرطي الشكل والاختصاص، ولكنّه يهدف من وراء ذلك تحقيق أغراض أخرى غير تلك التي حدّدها القانون أو يمكن الوصول إليها من فهم روح القانون"⁽²⁾.

(1): عزري الزّين ، المرجع السابق ، ص 94.

(2): بلال أمين زين الدّين ، ظاهرة الفساد الإداريّ في الدّول العربيّة والتّشريع المقارن مقارنة بالشريعة الإسلاميّة ، دار الفكر العربيّ ، مصر، 2009، ص 240.

كما يقصد بعيب الانحراف: " استخدام الإدارة لسلطاتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو باستهداف هدف مغاير للهدف الذي حدده لها القانون"⁽¹⁾.

وبذلك يعدّ عيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمال السلطة أحد أكثر العيوب ارتباطاً بسلطة الرئيس الإداري ذلك أنه يتعلّق بالقرار الإداري الذي يملك رجل الإدارة سلطة إصداره لتسيير المرافق العامة والذي يفترض به أن يستهدف من خلال هذه السلطة تحقيق المصلحة العامة واحترام قواعد المشروعية.

ومنه يتحقّق عيب الانحراف نتيجة اتخاذ الإدارة لقرارات إدارية تجانب في هدفها تحقيق الصالح العام أو تخرج عن الهدف الخاصّ الذي حدّده القانون⁽²⁾ واستناداً لذلك فإنّ إساءة استعمال السلطة ينتج عن انحراف السلطة الإدارية بركن الغاية في القرارات الإدارية الصادرة عنها و المرتبطة بتسيير الشؤون الإدارية، وبالتالي فإنّ مصدر القرار هنا لا يخالف ركن الاختصاص كونه المختصّ بذلك، كما أنّه يتّبع الإجراءات والشكليات المقرّرة ، لكنّه يخالف الغرض المراد تحقيقه من خلال أعمال سلطته في اتّخاذ ذلك القرار⁽³⁾.

إنّ عيب الانحراف بالسلطة هو عيب ملازم للسلطة التقديرية للإدارة أي في الأحوال التي يترك فيها المشرّع لهذه الأخيرة جانباً من الحرية في التّدخل أو عدمه⁽⁴⁾، حيث أنّ هذا العيب هو عيب الاختيار فالإدارة بدلا من أن تختار الغرض المحدّد لاختصاصاتها فإنّها تسعى لتحقيق هدف آخر استناداً لتمتّعها بقدر من الحرية في التّصرف⁽⁵⁾، في حين أنّ مجال السلطة المقيدة

(1): عزري الزّين ، المرجع السابق ، ص 94.

(2): سالم إبراهيم العقيلي، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية (دراسة مقارنة)، دار فنديل، الأردن، 2008، ص 80.

(3): بلال أمين زين الدين ، المرجع السابق ، ص 239.

(4): أحمد هنية، "عيوب القرار الإداري، حالات تجاوز السلطة"، مجلة المنتدى القانوني، (العدد 5)، سنة 2010، ص 59.

(5): بلال أمين زين الدين ، المرجع السابق ، ص 250.

لا يظهر فيه هذا العيب كون الإدارة مقيدة في إطار الهدف الذي حدده القانون مع افتراض استهداف المصلحة العامة، وبالتالي فإن عيب الانحراف يرتبط بنية مصدر القرار لذلك يكون فرض الرقابة عليه أمراً شاقاً ويصعب إثباته، وبذلك يعدّ عيباً احتياطياً⁽¹⁾.

يظهر عيب إساءة استعمال السلطة عدّة حالات : إمّا أن يظهر من خلال مجانية الإدارة للمصلحة العامة من خلال استهداف القرار الإداري الصادر عنها في مجال ما تحقيق غاية بعيدة عن المصلحة العامة وذلك ابتغاء تحقيق نفع شخصي أو بغرض الانتقام أو لأغراض سياسية أو مالية أو لتعطيل تنفيذ حكم قضائي⁽²⁾ وهي كلّها مظاهر تتم عن سوء النية بحيث أنّ رجل الإدارة يستغل ما يملكه من سلطات ويستخدمها لأغراض لا تخدم الصالح العام، وإمّا أن يظهر عيب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها في مخالفة الإدارة للهدف الذي حدده القانون بحيث أنّ الغاية هنا لا تتنافى مع المصلحة العامة ولكنّها تخالف قاعدة تخصيص الأهداف، ذلك أنّ المشرّع يمنح للسلطة الإدارية سلطة تحقيق أهداف محدّدة قانوناً بمخالفتها تصبح القرارات الإدارية المتخذة مشوبة بعيب الانحراف في استعمال السلطة حتّى ولو استهدفت تحقيق مصلحة عامّة⁽³⁾.

وتتحقق هذه الصورة في حال مارس رجل الإدارة عملاً إدارياً خارج نطاق اختصاصه أو أن يكون الهدف المراد تحقيقه يدخل ضمن صلاحياته ولكنّه استعمل وسائل غير التي أوجبها القانون في تحقيق ذلك الهدف⁽⁴⁾، كما نجد أنّ عيب الانحراف في استعمال السلطة لا يقتصر

(1): عزري الزين، المرجع السابق، ص 94.

(2): أحمد هنية، المرجع السابق، ص 59.

وانظر كذلك : سيف الدين البلعاوي، عيب الانحراف بالسلطة في القرار الإداري وأثره بالنسبة لدعوى الإلغاء، ديوان الفتوى والتشريع، القدس، ص 16 وما بعدها .

حاجة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، أطروحة مقدّمة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2012/2013، ص 103.

(3): عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص 499.

(4): بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، ص 278.

في مظهره على مجانية المصلحة العامة ومخالفة قاعدة تخصيص الأهداف فقط بل يتحقق هذا العيب أيضا في حالة انحراف السلطة الإدارية بالإجراءات المقررة قانونا لتحقيق الأهداف إذ تلجأ لبعض الوسائل والإجراءات لتحقيق هدف يمكنها تحقيقه بوسائل وإجراءات أخرى⁽¹⁾.
وبذلك يكون عيب الانحراف بالسلطة أحد أوجه إلغاء القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة في حال ثبوته ويكون الإلغاء أمّا إدارياً بموجب تظلم يرفعه المعني لتقوم الإدارة بإلغاء قراراتها غير المشروعة ، وإمّا أن يكون الإلغاء قضائياً من طرف القضاء الإداري بناء على رفع دعوى إلغاء ، كما يترتب على ذلك توقيع العقوبات على مصدر القرار وفقا لنص المادة 22 من دستور 1996م⁽²⁾، إذ يمثل هذا العيب إخلالا بالغاية المقصودة من خلق السلطة التنظيمية داخل المؤسسات والإدارات العمومية .

الفرع الثاني

مجالات عيب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها

انطلاقا من كون عيب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها هو عيب مرتبط بخروج الرئيس الإداري خلال أعمال سلطته في إصدار القرارات الإدارية عن حدود وأطر تلك السلطة ومخالفته للأهداف المبتغاة من إقرارها فإنّ هناك مجالات يظهر فيها هذا العيب بكثرة بعكس بعض المجالات الأخرى، وهي مجالات تكون فيها الإدارة خاضعة في سلطتها لقاعدة تخصيص الأهداف⁽³⁾ وبذلك يكون الانحراف هنا خروجا عن الأهداف التي حددها القانون وليس عن أهداف المصلحة العامة، فإذا كانت صور مجانية المصلحة العامة كحالة من حالات الانحراف بالسلطة تتضوي تحت تحقيق غرض شخصي وتكون إمّا بغرض تحقيق نفع

(1): عزري الزين ، المرجع السابق ، ص 95.

وانظر كذلك : عدنان عمرو، المرجع السابق، ص 88.

(2): محمد الصّغير بعلي ، القرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ص 86 ، 87.

(3): إبراهيم سالم العقيلي ، المرجع السابق ، ص 154.

شخصي أو محاباة للغي ر، أو بغرض الانتقام، كما قد تسيء الإدارة استعمال سلطتها لغرض سياسي أو ديني أو للتحايل على تنفيذ حكم قضائي⁽¹⁾، فإن مخالفة الإدارة قاعدة تخصيص الأهداف يتحقق من خلال انحرافها في استعمال السلطة لتحقيق أهداف مغايرة رغم أن المشرع قد حدّد الأهداف الخاصة التي ينبغي استهدافها عند إصدار القرارات الإدارية في مجالات معينة أبرزها مجال الضبط الإداري ومجال الوظيفة العمومية⁽²⁾ فهنا نجد أن المشرع يحدّد غايات معينة ينبغي على الإدارة استهدافها دون غيرها ويعدّ الخروج عن ذلك انحرافاً بالسلطة حتى ولو استهدف مصلحة عامة⁽³⁾.

ففي مجال الضبط الإداري، وكون هذه السلطة تركز على مجموعة قواعد تفرضها السلطة الإدارية على الأفراد من أجل تنظيم حرياتهم العامة، وبالنظر لما تتضمنه هذه السلطة من أوامر وتعليمات ونواهي تتصف بصفة الإلزام⁽⁴⁾ فإننا نجد أن المشرع قد حدّد الهدف الذي يجب على سلطة الضبط الإداري السعي إلى تحقيقه وهو الحفاظ على النظام العام بعناصره المكوّنة له وهي الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة⁽⁵⁾، وهنا يظهر عيب إساءة استعمال السلطة في حال قيام السلطة الإدارية بأعمال سلطة الضبط الإداري للتوصّل إلى هدف آخر من أهداف المصلحة العامة غير الهدف الذي حدّده المشرع من وراء تقرير هذه السلطة، كأن

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة ، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية ، مصر ، 2001، ص 177.

(2) عبد الغني بسيوني ، المرجع السابق ، ص 499.

وانظر كذلك: عزّ الدين بن تركي و منصف شرقي، (الفساد الإداري: أسبابه وطرق مكافحته)، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحدّ من الفساد المالي والإداري ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة، 06-07 ماي 2012، ص 02.

مفتاح صالح، (الفساد الإداري والمالي)، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحدّ من الفساد المالي والإداري، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة، 06-07 ماي 2012، ص 07.

(3) عبد الغني بسيوني، المرجع السابق ، ص 497.

(4) إبراهيم سالم العقيلي ، المرجع السابق ، ص 154.

(5) عبد الغني بسيوني ، المرجع السابق ، ص 500.

تلجأ الإدارة إلى استخدام سلطة الضبط الإداري في غير الأهداف المحددة لها بقصد تحقيق أهداف مالية⁽¹⁾ فرغم أن استهداف هذه الغاية قد يتعلّق بالمصلحة العامّة إلاّ أنّه يعتبر إساءة لاستعمال السلطة وينجم عنه إلغاء القرار الإداري المستخدم كوسيلة لإعمال هذه السلطة⁽²⁾.

بالإضافة لمجال الضبط الإداري فإننا نجد عيب إساءة استعمال السلطة في مجال الوظيفة العمومية، حيث تملك السلطة الإدارية في نطاق الوظيفة العمومية عدّة صلاحيات تمارسها بواسطة تعليمات وقرارات إدارية تنصبّ على شخص المرؤوسين وأعمالهم، ويفترض في هذه القرارات السعي لضمان حسن سير الوظيفة الإدارية والمرافق العامّة بشكل عام مع الحفاظ على حقوق وحرّيات الموظّفين المرؤوسين، ومن ذلك نجد سلطة الترقية أو الترفيع⁽³⁾ والتي تستهدف شغل المناصب الوظيفية بالكفاءات المناسبة، وكذلك سلطة نقل الموظّفين والتي يفترض أن تحقّق مصلحة الوظيفة العمومية حيث تتمّ في حدود ضرورات المصلحة العامّة⁽⁴⁾، وغيرها من السلطات والتي تتحوّل مقاصدها من استهداف ضمان فعالية النشاط الإداري في تسيير المرافق العامّة إلى وسائل تعسّف أصحاب القرار في الإدارة من خلال إساءة استعمال السلطة المخولة لهم في مجال الوظيفة العمومية والانحراف بها عن الأطر المشروعة، كأن تعمل السلطة الإدارية سلطة النّقل بغرض عقاب الموظّف بدل تحقيق هدف يخدم الصّالح العام⁽⁵⁾، كما يظهر عيب الانحراف في إعمال سلطة التأديب وسلطة إنهاء العلاقة الوظيفية وغيرها كأن تعمد السلطة الإدارية إلى فصل موظّف بناء على خلفيات وأسباب سياسية ، رغم

(1): سيف الدين البلعاوي ، المرجع نفسه ، ص 22.

(2): إبراهيم سالم العقيلي ، المرجع السابق ، ص 160.

(3): إبراهيم سالم العقيلي ، المرجع السابق ، ص 162.

(4): انظر الموادّ 156 - 159 من الأمر 03/06 ، المرجع السابق .

(5): عمّار بوضياف ، الوسيط في قضاء الإلغاء ، المرجع السابق، ص 328.

عدم ارتكابه لخطأ تأديبي، أو إحالة موظف على التقاعد دون أن تتوفر فيه الشروط القانونية لهذه الوضعية⁽¹⁾.

هذه الصور لعيب إساءة استعمال السلطة سواء المرتبطة منها بمجال الضبط الإداري وعلاقة السلطات الإدارية بالنظام العام وحرّيات الأفراد في المجتمع، أو المتعلقة بمجال الوظيفة العمومية وعلاقة الموظفين المرؤوسين بالسلطات الإدارية الرئاسية من حيث تسيير حياتهم الوظيفية، وسواء كان الانحراف بالسلطة جانبا لأهداف المصلحة العامة ومستهدفا تحقيق مصالح وغايات أخرى، أو كان خروجاً من جانب الإدارة عن الأهداف التي حددها القانون، فإن هذا العيب يشكّل أبرز صور الفساد الإداري التي تسهم في الإخلال بحسن سير المرافق العمومية بانتظام واضطراد وتمسّ بشكل أو بآخر بحرّيات وحقوق الموظفين المرؤوسين وتمتد آثارها السلبية إلى أعماق المجتمع وبالتالي تضرّ بالصالح العام.

كما أنّه نظراً لكون عيب إساءة استعمال السلطة مرتبط بركن الغاية أو الهدف في القرار الإداري، وبما أنّ الرئيس أو القائد الإداري هو المضطلع بموجب القوانين والتنظيمات بسلطة القرار، فإنّ هذا الانحراف يشكّل بمختلف حالاته ومجالاته أحد أكثر صور الفساد الإداري ومظاهره الناتجة عن الخروج عن أطر وضوابط السلطة الرئاسية التي أقرها القانون، غير أنّ ذلك لا ينفى خطورة مشكل البيروقراطية وجريمة استغلال النفوذ على حسن سير الأجهزة الإدارية ونجاعة العمل الإداري وتقديم الخدمة العمومية، وهو ما سيتمّ تناوله في المطلب الثاني.

(1): سيف الدين البلعوي، المرجع السابق، ص 24.

المطلب الثاني

البيروقراطية واستغلال النفوذ

زيادة على عيب إساءة استعمال السلطة كنموذج لأحد مظاهر الخروج عن أطر القانون وقواعده والذي يجسد مخالفة الرؤساء الإداريين لضوابط السلطة الرئاسية فإنّ مشاكل البيروقراطية وكذا جريمة استغلال النفوذ تمثل خروج المرؤوسين إضافة للرؤساء الإداريين عن الحدود القانونية لفكرة السلطة الرئاسية انطلاقاً من كونها فكرة قانونية أقرها القانون وحدد سلطاتها.

الفرع الأول

ظاهرة البيروقراطية كصورة للفساد الإداري

ارتبطت البيروقراطية بالتنظيم الإداري كوظيفة مناصرة بالرئيس أو القائد الإداري داخل المنظمات والمؤسسات الإدارية والمقصود بها: "مجموع الأعمال التي تتم في المكاتب أو مجموع الهياكل والأشخاص الذين يتولون الوظيفة التنفيذية في الدولة"⁽¹⁾.

لكن ونظراً لما تتميز به المجتمعات الحديثة في مختلف مجالات ونواحي الحياة فإننا نجد أنّ مدلول البيروقراطية قد أخذ معنى آخر بالنظر للعوامل التي أثرت في طرق الإدارة وأساليب التنظيم الإداري وغيرها وبذلك تغير مصطلح البيروقراطية من صورة للتنظيم الإداري الفعّال إلى صورة للفساد الإداري تدلّ على تعقيدات الإدارة وسلبيات أداء الوظيفة الإدارية وتماطل القائمين عليها بإجراءات تسيير المرافق العامة وتقديم الخدمة العامة، بحيث تمثل

(1): محمود شحات ، المدخل لعلم الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص 16.

البيروقراطية بالاصطلاح الشائع حديثا كصورة للفساد الإداري : " التّعقيدات المكتنبة والإدارية داخل الأجهزة الحكومية وداخل إدارات وتقسيمات الإدارة"⁽¹⁾.

وترتبط البيروقراطية في معناها هذا بعدة أسباب منها ما يتعلّق بالإجراءات المنظمة للإدارة في حدّ ذاتها والتي تسهم في تسييرها، ومنها ما يرتبط بالرئيس الإداري وشخصيته القيادية ومنها ما يتعلّق بالموظفين المرؤوسين داخل التّنظيمات الإدارية وهي كلّها أسباب تؤدي إلى تعطيل الخدمة العمومية وانتشار الفساد الإداري .

وانطلاقا من كون نتائج وتأثيرات البيروقراطية تنعكس في تخلف وتراجع مستوى فعالية النشاط الإداري وتدهور تقديم الخدمات العامة، فإنّ أبرز العوامل المتسببة في ذلك هي النفاق الإداري وانحراف القيادات المسؤولة عن سلطة التّوجيه وسوء اختيار الكفاءات للمناصب الوظيفية⁽²⁾، حيث يشكّل مشكل النفاق الإداري والذي يتمثّل في ما يظهره المرؤوسون تجاه الرؤساء، أحد التّصرفات التي يأتيها الموظفون داخل الإدارات والمؤسسات الإدارية للدولة وفي جميع المستويات بغرض الحصول على مزية معينة من خلال التّودّد إلى الرؤساء والإشادة بأرائهم وقراراتهم حتّى ولو جانبت حكم الصّواب⁽³⁾.

يشكّل النفاق الإداري سببا للفساد الإداري داخل التّنظيمات الإدارية إضافة إلى كونه يساهم في انتشار ظاهرة بيروقراطية الإدارة، لا يقتصر على القول فقط بل يتجسّد في الفعل أيضا، فإذا كان التّودّد إلى الرئيس الإداري بعبارات المدح والاستحسان لجميع التّصرفات

(1): محمّد عبد الوهّاب ، البيروقراطية في الإدارة المحليّة ، دار الجامعة الجديدة ، مصر ، 2011 ، ص 88.

(2): المرجع نفسه، ص 80 وما بعدها.

(3): محمود شحمّاط ، المدخل لعلم الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص 22.

الصادرة عنه من قبل المرؤوسين يعتبر نفاقاً بالقول فإن تطبيق مواقف وقرارات هذا الرئيس دون مراجعته حتى وإن كانت خاطئة يمثل النفاق بالعمل⁽¹⁾.

يلجأ الموظف إلى النفاق الإداري بمناسبة حلول موعد الترقية الاختيارية والعلاوات الاستثنائية باغتنام فرصة التودد للرئيس الإداري⁽²⁾ ويسهم في نقشي ظاهرة النفاق الإداري كأحد أسباب البيروقراطية عدّة عوامل منها: ضعف الإيمان وسوء الأخلاق لبعض المرؤوسين كما تلعب شخصية الرئيس الإداري دوراً في ذلك من خلال استحباب المدح والإطراء على ما لم يفعله، كما قد يكون سبب النفاق ناتجاً عن كبت حرية المرؤوسين في التعبير عن آرائهم الحقيقية ومنه يلجأون للنفاق بغية نيل رضا رؤسائهم والوصول للمناصب العليا⁽³⁾.

كلّ هذه العوامل تؤدي إلى التأثير سلباً على سيرورة الإدارة من خلال كثرة الأخطاء والخسائر وإهمال العمل الجاد وإيثار الاعتبارات الشخصية على المصلحة العامة، وإسناد المناصب لغير أهلها واختلال معايير التقييم⁽⁴⁾، وبذلك ضعف الوظيفة الإدارية عن الاضطلاع بتسيير الأجهزة الإدارية وبالتالي تخلف الإدارات والتنظيمات الإدارية وانتشار الفساد الإداري .

زيادة على ما سبق يعد انحراف القيادات الإدارية القائمة على توجيه النشاط الإداري وسير الوظيفة الإدارية داخل الأجهزة الإدارية أحد أبرز الأسباب المؤدية إلى انتشار مشكل البيروقراطية من خلال التعقيدات المكتبية والإدارية داخل إدارات وتقسيمات الإدارة، بحيث ينتج عن هذه الانحرافات إضافة لخرق قواعد القانون فقدان المواطنين لثقتهم في قياداتهم الإدارية، كما يشكل عدم مراعاة المؤهلات والخبرة والكفاءة في شغل المناصب الإدارية داخل التنظيمات والمؤسسات الإدارية وجهاً آخر لتخلف الإدارة من خلال عدم الكفاءة في أداء العمل أو تأدية

(1): محمد محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 83.

(2): محمود شحماط، المدخل إلى العلوم الإدارية، المرجع السابق، ص 25.

(3): محمد محمد عبد الوهاب، المرجع السابق، ص 84، 85.

(4): المرجع نفسه، ص 86، 87.

في غير الوجه المطلوب⁽¹⁾، بحيث يؤدي ذلك إلى تعطيل سير المرافق العمومية والتأثير في مستوى أداء الخدمة العمومية وبالتالي ظهور مشاكل بيروقراطية الإدارة، وبذلك تبرز عدة مظاهر للبيروقراطية أهمها الإسراف ومشاكل الاتجار بالوظيفة العمومية، وجرائم الرشوة والاختلاس، والتحايل على القانون وظاهرة المحاباة وغيرها⁽²⁾، من السلوكيات والمظاهر المسيئة للغرض الذي قامت من أجله التنظيمات الإدارية والمخلّة بسمعة الإدارة ودور الوظيفة العمومية في تغطية الحاجات العامة .

وكنتيجة لما سبق فإن البيروقراطية الإدارية التي أسست كأسلوب للتنظيم الإداري بهدف الارتقاء بالشؤون الإدارية وتسيير الأجهزة والمرافق العامة أضحت اليوم مشكلة مستعصية وصورة متفشية للفساد الإداري وتخلّف الإدارة عن أداء وظائفها تستلزم جميع الجهود والبحث عن الحلول المناسبة بتشارك كافة الأطراف المعنية .

الفرع الثاني

استغلال النفوذ

يلجأ بعض أصحاب المناصب ذات السلطة بالنظر لما يتمتعون به من تأثير إلى أعمال نفوذهم واستغلال سلطاتهم بغية تحقيق مكاسب تخرج عن أهداف الوظيفة الإدارية وتجانب استهداف الصالح العام لتحقيق مصالح شخصية، أو مكاسب مادية⁽³⁾.

(1): محمد محمد عبد الوهاب، المرجع السابق ، ص 80.

(2): محمود شحماط ، المدخل لعلم الإدارة العامة ، المرجع السابق ، ص ص 21، 22.

(3): أحمد محمود نهار أبو سويلم ، مكافحة الفساد ، دار الفكر العربي ، الأردن، 2010، ص ص 24، 25.

انظر كذلك: يوسف عبد الله بحر، "الفساد الإداري-المسببات والعلاج"، مجلة جامعة الأزهر، المجلد 13 عدد 2 غزّة 2011، ص 10.

ويكون استغلال النفوذ " باستخدام النفوذ أيًا كان مصدره لدى السلطة العامة الوطنية للحصول على مزية غير مستحقة له أو لغيره بشكل مباشر أو غير مباشر خارج اختصاص وظيفته"⁽¹⁾.

وقد تطرق المشرع الجزائري لهذه الصورة من صور الفساد الإداري في قانون الوقاية من الفساد ومكافحته⁽²⁾ بحيث نصت المادة 32 من هذا القانون على العقوبة المقررة لكل من حرّض موظفًا عموميًا أو أي شخص آخر على استغلال نفوذه الفعلي أو المفترض بهدف الحصول من إدارة أو سلطة عمومية على مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح أي شخص آخر، كما تنص نفس المادة على عقاب الموظف العمومي أو الشخص الذي طلب المزية من أجل استغلال نفوذه للحصول على منافع غير مستحقة من إدارة أو سلطة عمومية .

والملاحظ هنا أنّ الموظف في هذه الجريمة يستغل نفوذه ويتاجر به ولا يستغل أعمال وظيفته وبذلك يختلف عن الموظف المرئسي في الحصول أو محاولة الحصول على المزية غير المستحقة والتي يفترض أنّها لا ترتبط في حالة استغلال النفوذ بنطاق وظيفته⁽³⁾، ولتحقق جريمة استغلال النفوذ، فأنه لا يشترط أن يكون النفوذ المستخدم حقيقيًا، بحيث أنّ النفوذ المفترض أو المزعوم يكفي لقيامها، والمقصود بالنفوذ الحقيقي ذلك النفوذ المستمدّ إمّا من الوظيفة العامة أو من المركز الاجتماعي أو السياسي بحيث يجعل لتدخل الشخص تأثيرا على السلطة العامة، أما النفوذ المفترض فيتحقق من خلال الرّعم بوجوده من قبل الموظف حتّى

(1): محمّد علي عزيز الزيكاني ، جريمة استغلال النفوذ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، 2014 ، ص ص 30 ، 31 .

(2): القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فبراير 2006م المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر عدد 14 الصادرة في 80 مارس 2008م.

للمزيد انظر : حاحة عبد العالي ، المرجع السابق ، ص 188 وما بعده

(3): مسعودي وداد، الفساد في الوظيفة العامة، (مذكرة ماستر)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013، ص 43.

بمجرد القول ولا يشترط اقترانه بأساليب احتيالية⁽¹⁾ للحصول على المزية المبتغاة من وراء ذلك سواء لمستغلّ التفوذ نفسه أو لغيره .

ويرتبط هذا المظهر من مظاهر الفساد الإداريّ بجملة من السلوكات الفاسدة كالحصول على أموال الدولة والتصرف فيها دون وجه حقّ والإخلال بمواعيد العمل وسوء استغلالها، عدم الحفاظ على الأسرار الوظيفية⁽²⁾، والتهاون في أداء الخدمة والتقصير في ذلك وسوء استخدام ممتلكات الإدارة وإهمال شؤون المواطنين وخدمتهم ، وكذا مشاكل المحاباة والوساطة وغيرها من التجاوزات التي ترتبط بسوء استغلال المنصب في إطار الوظيفة الإدارية⁽³⁾.

عند إجراء مقارنة بين عيب إساءة استعمال السلطة وجريمة استغلال التفوذ نجد أنّ عيب إساءة استعمال السلطة يتعلّق بالموظف العام الذي تجاوز حدود وظيفته المحددة بموجب القانون، أمّا استغلال التفوذ فيمكن أن يأتيه أيّ شخص آخر ولا يقتصر على صفة الموظف العام⁽⁴⁾، كما أنّ عيب إساءة استعمال السلطة يظهر من خلال عدّة مظاهر فهو يتعلّق بكلّ حالة يتعسف فيها رجل الإدارة في أعمال سلطته ويحيد عن الضوابط التي أقرها القانون، أمّا استغلال التفوذ فيتجسّد في نشاط ماديّ محدّد وهو قيام مستغلّ التفوذ بأخذ مزية أو قبول الوعد بها مقابل استخدامه لنفوذه الحقيقيّ أو المزعوم لدى السلطة العامّة، كما لا تقع إساءة استعمال السلطة إلاّ بوجود سلطة حقيقية تملك اتخاذ القرار وبالتالي تتحرف بأهدافه ، إمّا استغلال التفوذ فيتحقق سواء كان التفوذ المستغلّ حقيقيًا أو مفترضا⁽⁵⁾.

(1): محمد علي عزيز الزيكاني ، المرجع السابق ، ص 127.

(2): علاء فرحان طالب وعلي الحسين حميدي العامريّ، إستراتيجية محاربة الفساد الإداري والمالي، دار الأيام، الأردن، 2014، ص 49.

(3): محمد علي عزيز الزيكاني ، المرجع السابق ، ص 52.

(4): المرجع نفسه، ص ص 52، 53.

(5): المرجع نفسه، ص 124.

وبذلك يكون عيب إساءة استعمال السلطة أكثر ارتباطا بالوظيفة العمومية ومدى وجود سلطة صنع القرار لدى مرتكب هذا العيب على العكس من جريمة استغلال النفوذ التي على الرغم من أنها يمكن أن تتصل بالوظيفة والموظف العام إلا أنها قد تقوم بتوافر أركانها سواء كان مرتكبها موظفاً أو أي شخص آخر حسب ما نصت عليه المادة 32 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته سالفه الذكر .

وانطلاقاً من كون استغلال النفوذ يكون إما مستمداً من الوظيفة أو من المركز الاجتماعي أو السياسي⁽¹⁾، وبما أن مظاهر السلطة الرئاسية كنظام قانوني وعنصر تنظيمي داخل الإدارات والمؤسسات الإدارية ترتبط بعلاقة الرئيس الإداري بمرؤوسيه، وما يضبط هذه العلاقة من سلطات و ضمانات تكفل التوازن بين السلطة والمسؤولية، فإن التركيز على جريمة استغلال النفوذ في هذا الإطار يحيل إلى تحليل صور استغلال الموظف لنفوذه في نطاق الوظيفة العمومية ومدى تأثير هذه الجريمة كمظهر للإخلال بقواعد التسيير والتنظيم في المؤسسات الإدارية والخروج عن أطر القانون وضوابط السلطة الرئاسية المقررة لكفالة حسن سير المرافق الإدارية، حيث أن الموظف العمومي هنا يستغل ما يقرر له من سلطة و نفوذ بحكم منصبه الوظيفي الذي يمنحه مكانة مميزة لدى السلطة العامة وسمعة داخل المجتمع كونه يمثل عونا من أعوان الدولة يفترض فيه السهر على تلبية الحاجات العامة وخدمة الصالح العام عن طريق تأدية ما يمليه عليه القانون وأحكام الوظيفة من واجبات ومهام، متمسكا بضوابط الحياد والنزاهة وبعيدا عن إثثار المصالح الشخصية بالسعي إلى تحقيق المصالح العامة التي استهدفها القانون بمنحه تلك السلطة⁽²⁾، وبالتالي فإن استغلال النفوذ من أشد السلوكات السلبية المرتبطة بالفساد الإداري وتعد أكثر مظاهره تأثيرا على تطور وحسن سير التنظيمات والمؤسسات الإدارية ومساسا بكرامة ونزاهة الوظيفة العمومية وسمعة القائمين عليها، كما تمس باستقرار المجتمع وتطوره .

(1): محمد علي عزيز الزيكاني ، المرجع السابق، ص ص133،132.

(2): المرجع نفسه، ص133.

من خلال ما سبق نجد أنه رغم أنّ القانون قد وضع حدودا وضوابط لفكرة السلطة الرئاسية بحيث قيّد ممارسة مظاهرها من قبل الرؤساء الإداريين في مواجهة مرؤوسيهم بجملة من الضمانات تكفل التناسب والتوازن في هذه العلاقة وبين طرفيها إذ تحظر على الرئيس الإداري التعسف والانحراف في أعمال سلطاته، وتقيّد المرؤوسين بالزامية الخضوع والطاعة، إلاّ أنّه يحدث أن يعتدي الرئيس الإداري أو المرؤوس على هذه الحدود والضوابط ويكون الخروج هنا خرقا لمبدأ المشروعية ومساسا بمبادئ الوظيفة العمومية وانتهاكا لحقوق الأفراد داخل المجتمع حيث تبرز مظاهر وصور الفساد الإداري من انحراف بالسلطة وما ينتج عنه من مساس بأهمية القرارات الإدارية كوسيلة لتسيير المرافق العمومية وإشباع الحاجات العامة، زيادة على مشاكل البيروقراطية وتخلف الإدارة وما تعكسه من عيوب داخل التنظيمات والأجهزة الإدارية وما تتمّ عنه من تهاون واستهتار بضرورة تحسين الخدمات العامة وتحقيق الصالح العام ، بالإضافة إلى جريمة استغلال النفوذ والتي تعدّ مظهرا واضحا لانسلاخ الموظف العام عن مبادئه وتحلّله من قيمه الوظيفية وإيثاره للمنافع والمصالح الشخصية بالتعدي والخروج عن ضوابط القانون ومساسه بأخلاقيات الإدارة والوظيفة العمومية.

وبذلك تعتبر هذه المظاهر أهم أوجه خروج الرئيس الإداري أو المرؤوس عن أطر وضوابط فكرة السلطة الرئاسية والتي أضحت تشكّل إخلالا بمكانة الوظيفة الإدارية ودورها في تحسين الخدمة العامة إذ أنّ الغرض من وجود فكرة السلطة الرئاسية كنظام قانوني هو حسن تنظيم الإدارة وسهولة أدائها للمهام المنوطة بها، ولذلك يقتضي الأمر البحث في أسباب بروز وتفشي هذه المظاهر وتأثيراتها على التنظيمات الإدارية وإيجاد الحلول التي تؤدّي إلى القضاء عليها والحفاظ على مكانة ونزاهة الوظيفة الإدارية ومشروعية فكرة السلطة الرئاسية كفكرة تنظيمية داخل المؤسسات والأجهزة الإدارية.

بناء على الإشكالية المطروحة وباعتبار أنّ فكرة السّلطة الرئاسيّة هي عنصر فعّال داخل التّظيمات و الأجهزة الإداريّة بمختلف مستوياتها عن طريق خضوع الموظّفين في إطار تدرّجيّ إداريّ الأدنى منهم درجة للأعلى درجة إلى غاية الوصول إلى قمة السّلّم الإداريّ فإنّه بعد البحث في النّظام القانونيّ لهذه الفكرة من حيث مفهومها وأسسها، مظاهرها و الضّمّانات المقرّرة للخضوع لها، بالإضافة إلى البحث في مظاهر الخروج عن ضوابط فكرة السّلطة الرئاسيّة، فإنّنا نجد أنّ فكرة السّلطة الرئاسيّة في النّظام الإداريّ الجزائريّ قد تجسّدت من خلال أسلوب المركزيّة الإداريّة كأحد أهمّ العناصر التّظيميّة التي يقوم عليها هذا الأسلوب خاصّة في ظلّ النّظام الاشتراكي حيث تربط بين مختلف الوحدات والأجهزة الإداريّة فيما بينها، وبعد تطوّر الأنظمة الإداريّة ومواكبتها للتّغيّرات الحاصلة وتبنيها لأسلوب اللامركزيّة الإداريّة من أجل تقريب الإدارة من المواطن وتحسين أداء الخدمة العموميّة فقد برزت فكرة السّلطة الرئاسيّة داخل التّظيمات والأجهزة الإداريّة تضبط العلاقة بين الموظّفين ضمن السّلّم الإداريّ، وتخضع هذه الفكرة لقواعد القانون وأحكامه في ممارسة مظاهرها ضمن إطار تحقيق الصّالح العام، وقد خلصنا في ختام هذه الدّراسة إلى عدّة نتائج أهمّها:

- انطلاقاً من مفهوم فكرة السّلطة الرئاسيّة الذي يتحدّد من خلال مجموعة الصّلاحيات والاختصاصات التي يقرّها القانون و بالنظر لما تتميز به فكرة السّلطة الرئاسيّة من خصائص تؤكّد على أهمّيّتها كرابطة قانونيّة وضابطة تنظيميّة داخل المرافق والأجهزة الإداريّة حيث كونها قوّة تنظيميّة مشروعة تنقيّد بالحدود المقرّرة في القوانين والتّظيمات، وتمارس في حدود معيّنة من قبل أشخاص مختصّين يبرز نجاعة الفكرة في تسيير وتنظيم الإدارة العموميّة وفقاً لمتطلّبات الوظيفة الإداريّة و حسن أداء المرافق العموميّة لوظائفها.

- إنّ أوجه الاختلاف بين فكرة السّلطة الرئاسيّة و فكرة القيادة الإداريّة تبرز مدى أهميّة العلاقة التي تربط بين القائد الإداريّ والموظّفين المرؤوسين ، حيث أنّه باعتبار أنّ تنظيم العلاقة بين الرّئيس الإداريّ ومرؤوسيه في إطار السّلطة الرئاسيّة تحدّد وتنظّمه وتضبطه أطر

السلطة الرسمية المستمدة من قواعد القانون فإن العلاقة بين القائد الإداري وأعضاء التنظيم تسييرها وتضبطها عدة عوامل تستند على مراعاة رضا المرؤوس وتقبله لالتزامات وأثار هذه العلاقة بالنظر للطابع الإنساني الذي يصعب عليها وانحسار الطبيعة الرسمية التي تمتاز بها السلطة الرئاسية .

- تبين نقاط التباين بين فكرة السلطة الرئاسية وفكرة الوصاية الإدارية رغم كونهما فكرتان تنظيميتان مختلفتان أسلوب التنظيم المركزي عن الأسلوب اللامركزي في عدة جوانب أبرزها نظام الرقابة، حيث أنه ولا اتصال فكرة السلطة الرئاسية بأسلوب المركزية الإدارية - رغم أن هذه الفكرة موجودة داخل الأجهزة الإدارية في نظام اللامركزية الإدارية تحكم العلاقة التدرجية للموظفين - فإن الإدارة المركزية تخضع للرقابة الإدارية الرئاسية التي يتم إعمالها على نطاق واسع، عكس أسلوب اللامركزية الذي يخضع لرقابة الوصاية الإدارية والتي تمارس في نطاق ضيق بالنظر لتمتع الهيئات اللامركزية بالاستقلالية.

- تتجسد مظاهر فكرة السلطة الرئاسية في مجموعة السلطات التي تقر القوانين والتنظيمات للسلطات الإدارية الرئاسية إعمالها والتي تنصب على شخص الموظفين المرؤوسين وعلى أعمالهم، هذه المظاهر تظهر دور السلطة الرئاسية كعنصر تنظيمي يفعّل الترابط بين مستويات الإدارة ويضمن تحقيق أهدافها في إطار مبدأ المشروعية وضابط الصالح العام.

- يؤكد توفير الضمانات للموظفين المرؤوسين من أجل خضوعهم لسلطة رؤسائهم الإداريين وإقرار هذه الضمانات بموجب قواعد القانون أهمية فرض التناسب بين السلطة الممنوحة للسلطات الإدارية الرئاسية ومسؤولية هذه الأخيرة تجاه الموظفين المرؤوسين عن طريق التزامها باحترام حقوقهم وحرّياتهم و المحافظة على مصالحهم في إطار المصلحة العامة، كما يؤكد كذلك أن فكرة السلطة الرئاسية لا تقتصر على استخدام لغة الأمر والنهي والتنظيم الرسمي من أجل تسيير أجهزة الإدارة وتحقيق أهدافها، وإنما يتحقق ذلك بمراعاة ظروف الموظفين والسهر على احترام حقوقهم وضمان حرّياتهم .

- يشكّل الخروج عن أطر فكرة السّلطة الرئاسيّة إخلالا بأمانة وكرامة الوظيفة الإدارية ومساسا بحسن سير المرافق العموميّة، كما أنّ آثار ذلك لا تنحصر في الإضرار بالجوانب المختلفة للعلاقة التي تربط بين الرّؤساء الإداريين والمرؤوسين الخاضعين لسلطتهم، بل تمتدّ لتمسّ بمبادئ التّنظيم وقواعده وتعرقل تحقيق أهداف المصلحة العامّة وتفقد الأفراد ثقتهم في نزاهة الإدارات والمؤسّسات العموميّة التي ينبغي أن تهدف لإشباع حاجاتهم وتحقيق متطلّباتهم. وفي الأخير ونظرا للدور الفعّال لفكرة السّلطة الرئاسيّة في ترابط وتناسق درجات السّلم الإداري للإدارات العموميّة بمختلف مستوياتها، ومن أجل زيادة فعالية هذه الفكرة داخل التّنظيمات الإدارية وإيجاد الحلول المناسبة للمشاكل المرتبطة بالاعتداء أو الحيده عن حدودها فإننا نقتح التّوصيات التّاليّة :

- تحديد الصّلاحيّات التي يمكن للرّؤساء الإداريين إعمالها بصفة دقيقة وكذا تحديد مجال إعمال سلطاتهم التّقديرية .

- منح المرؤوسين مجالاً للمشاركة في اتّخاذ القرار والمناقشة وإبداء الرّأي في بعض المسائل داخل التّنظيم ممّا يسهم في تقوية رابط الثّقة بين الرّئيس والمرؤوس وبالتالي إطاعة الأوامر والتّعليمات الموجهة إليهم دون وقوع تناقض أو تعارض من شأنه إعاقة عمليّة التّنسيق والاتّصال بين أجزاء التّنظيم وبالتالي سير المرافق العموميّة بانتظام واضطراد لتحقيق الصّالح العام .

- تحديد المدى الذي يمكن معه خضوع المرؤوسين لأوامر وتعليمات الرّؤساء الإداريين، خاصّة غير المشروعة منها بموجب نصوص القانون وتوفير الحماية القانونيّة لهم من أيّ تعسف .

- تبسيط إجراءات التّعامل مع الإدارة للحدّ من مشاكل البيروقراطيّة والقضاء على التّفوذ الإداري للموظّفين.

- تعزيز الجانب الأخلاقي للموظفين، ومحاولة تكريس قواعد الرقابة الذاتية لبناء الثقة بين المواطن والإدارة.

وخلاصة كل ذلك أنّ فكرة السلطة الرئاسية لها دور بارز في بناء التنظيم الإداري وتنسيق وتوجيه أوجه النشاط الإداري داخل الإدارات والمؤسسات العمومية وذلك باحترام مبدأ المشروعية واستهداف تحقيق المصلحة العامة.

أولاً: النصوص التشريعية والتنظيمية

1- التشريع الأساسي

1 دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 1996م المعدل بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008م، ج.ر.63 مؤرخة في 16 نوفمبر 2008م .

2- القوانين والأوامر:

1 القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم 1427هـ الموافق ل: 20 فبراير 2006م، المتضمن قانون الوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر رقم 14 الصادرة بتاريخ: 08-03-2006م.

2 -الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية 1427 هـ الموافق ل: 15 يوليو 2006م، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج ر رقم 46 الصادرة بتاريخ: 16-07-2006م.

3 -الأمر رقم 75-85 المؤرخ في 20 رمضان 1395هـ الموافق ل: 2 سبتمبر 1975م، المتضمن القانون المدني، ج ر رقم 78 الصادرة بتاريخ: 30-09-1975م، معدّل ومتمم بالقانون رقم 07-05 المؤرخ في 13 مايو 2007م، ج ر رقم 31 الصادرة بتاريخ: 13-05-2007م.

4 القانون رقم 08-09 المؤرخ في 18 صفر 1429هـ الموافق ل: 25 فبراير 2008م، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر رقم 21 الصادرة بتاريخ: 23-04-2008م.

ثانيا: الكتب :

1-الكتب باللّغة العربيّة:

1- إبراهيم سالم العقيليّ، إساءة استعمال السّلطة في القرارات الاداريّة(دراسة مقارنة)، دار قنديل، مصر، 2008م.

2-أحمد محمود نهار أبو سويلم، مكافحة الفساد، دار الفكر، الأردن، 2010م.

3-أحمد يوسف محمّد عليّ، التّظلم الإداريّ، في ضوء الفقه والقضاء ، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2011م.

4-بلال أمين زين الدّين، ظاهرة الفساد الإداريّ في الدّول العربيّة والتّشريع المقارن مقارنة بالشريعة الإسلاميّة، دار الفكر الجامعيّ، مصر، 2009م.

5-بوحميّدة عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداريّ (تنظيم ، عمل واختصاص)، دار هومة للطباعة والنّشر و التّوزيع، الجزائر، 2010م.

6-بوعمران عادل، النّظريّة العامّة للقرارات والعقود الإداريّة ، دار الهدى للنّشر والتّوزيع ، الجزائر ، 2010م.

7-حسين عبد العال، الرّقابة الإداريّة بين علم الإدارة والقانون الإداريّ (دراسة تطبيقيّة مقارنة)، دار الفكر الجامعيّ، مصر، 2004م.

8-حسين عثمان محمّد عثمان، أصول القانون الإداريّ، دار المطبوعات الجامعيّة، مصر، 2004م.

9- حسين فريجة، شرح القانون الإداري- دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2009م.

- 10- حمدي قبيلات، القانون الإداري (ماهية القانون الإداري -التنظيم الإداري-النشاط الإداري)، دار وائل الأردن 2008
- 11- خضر خضر، مدخل إلى الحريات العامة وحقوق الإنسان، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2008م.
- 12- رائد محمد عبد ربه، الإدارة العامة الحديثة ، دار الجنادرية ودار يافا العلمية للنشر والتوزيع، الأردن ، 2013 م .
- 13- رشيد حبانى، دليل الموظف والوظيفة العمومية ،دار النجاح للكتاب ، الجزائر ، 2012م.
- 14- رفعت عيد سيد، مبادئ القانون الإداري ،الكتاب الأول (الأساسيات العامة - التنظيم الإداري)، دار النهضة العربية ن مصر ، 2002م.
- 15- سالم بن راشد العلوي، القضاء الإداري ، دار الثقافة للنشر والتوزيع ،الأردن ، 2009م.
- 16- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2010م.
- 17 سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري (دراسة مقارنة) ، دار الجامعة الجديدة ،الإسكندرية ،مصر 2010م.
- 18- سليمان الطماوي، أصول الإدارة العامة، دار الكتاب الحديث، مصر ، 2010م.
- 19- _____ ، مبادئ القانون الإداري (دراسة مقارنة) ،دار الفكر العربي ،القاهرة 2007م.
- 20- شعبان عبد الحكيم سلامة، الأمر الرئاسي في القانون الإداري والفقهاء الإسلامى (دراسة مقارنة) ، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر 2011م.

- 21-صالح باينة، الرقابة على النشاط الإداري (الرقابة الادارية - الرقابة القضائية)، دار القلم، المغرب، 2010م.
- 22- طاهري حسين ، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية(التنظيم الإداري-النشاط الإداري)، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007م
- 23-عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق ، دار جسر للنشر والتوزيع الجزائر 2010م.
- 24-عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء في الوظيفة العمومية إداريا، تأديبيا، جنائيا، مدنيا، مقارنة بالشريعة الإسلامية، دار عالم الكتاب، القاهرة، مصر 2011م.
- 25-عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة ، دار المسيرة للطباعة والنشر والتوزيع، الأردن، 2009م.
- 26- _____ ، مبادئ الإدارة العامة ، دار المسيرة للطباعة والنشر والتوزيع، الأردن، 2009م.
- 27-عبد العزيز عبد المنعم خليفة، انحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري ، دار النهضة العربية، مصر، 2001م.
- 28-عبد الغني بسيوني، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، مصر، 2003م.
- 29-عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012م.
- 30-عبد الله طلبة وآخرون، المدخل إلى القانون الإداري، جامعة دمشق، سوريا، 2004م.
- 31-عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري(نشاط الإدارة ووسائلها)، ط2، منشأة المعارف، مصر، 2004م.

- 32- عزري الزين، الأعمال الإدارية ومنازعاتها، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2010م.
- 33- عصام الدبس، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2010م.
- 34- عصام نعمة إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2009م.
- 35- علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2012م.
- 36- علاء فرحان طالب وعلي الحسين حميدي العامري، إستراتيجية محاربة الفساد الإداري والمالي - مدخل تكاملي، دار الأيام للنشر والتوزيع، الأردن، 2014م.
- 37- علي خطّار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل، عمان، الأردن 2003م.
- 38- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013م.
- 39- _____، شرح قانون الولاية، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2012م.
- 40- _____، الوسيط في قضاء الإلغاء، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2011م.
- 41- عمار عوابدي، القانون الإداري-الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2000م.
- 42- _____، مبدأ تدرّج فكرة السّلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1984م.

- 43- فوزت فرحان، القانون العام، الكتاب الأول (التنظيم الإداري- النشاط الإداري)، الجامعة اللبنانية، لبنان، 2004م.
- 44- قصير مزياني فريدة، القانون الإداري - الجزء الأول، مطبعة صخري، الجزائر 2011م.
- 45- كنعان نواف، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن 2006م.
- 46- ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2007م.
- 47- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العمومية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر.
- 48- _____، القانون الإداري (طبيعة القانون الإداري - التنظيم الإداري)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر 2005م.
- 49- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012م.
- 50- _____، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005م.
- 51- _____، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2004م.
- 52- محمد علي عزيز الريكاني، جريمة استغلال النفوذ ووسائل مكافحتها على الصعيدين الدولي والوطني (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2014م.
- 53- محمد محمد عبد الوهاب، البيروقراطية في الإدارة المحلية، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2004م.

54- محمود شحماط ، المدخل إلى العلوم الإدارية (أسس ومبايء علم الإدارة العامة)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر 2010م.

55- _____ ، المدخل لعلم الإدارة العامة ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر 2010م.

56- مصطفى أبو زيد فهمي ، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر 2004م.

57- مصلح ممدوح الصرايرة، القانون الإداري، الكتاب الأول ، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2012م.

58- مليكة الصّروخ، القانون الإداري (دراسة مقارنة)، مطبعة النجاح الجديدة، المغرب 2010م.

59- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2010م.

60- هاني علي الطهرابي، القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن 2009م.

2- الكتب باللغة الفرنسية:

1- Marie Christine Rouault, Droit administratif : la sources des droit administratif, l organisation administrative, l activité administrative, le contrôle de l administration, gualino editeur, France, 2005.

2-Marie Christine Rouault, Droit administratif, Gualino Editeur, France, 2005.

3-Martine Lombard, droit administratif, 4^{ème} édition, Edition Dalloz, 2001.

4-Robert Etien, droit administratif général, Edition Foucher, France ,2007.

ثالثا: الرسائل العلمية

1-رسائل الدكتوراه:

1-حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، (أطروحة مقدّمة لنيل شهادة الدكتوراه)، غير منشورة، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، قسم الحقوق، جامعة بسكرة، الجزائر، 2013/2012.

2-قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه - دراسة مقارنة-، (أطروحة مقدّمة لنيل شهادة الدكتوراه)، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2012/2011.

2-رسائل الماجستير و الماستر:

1-بدريّة ناصر، نطاق السّلطة الرئاسيّة في القانون الإداري الجزائري، (مذكّرة مقدّمة لنيل شهادة الماجستير)، معهد العلوم القانونيّة والإداريّة ، المركز الجامعي مولاي الطاهر، سعيدة، الجزائر، 2009/2008.

2-مسعودي وداد، الفساد في الوظيفة العامّة، (مذكّرة مقدّمة لنيل شهادة الماستر)، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة محمّد خيضر، بسكرة، 2013/2012.

رابعا: المقالات والملتقيات والبحوث العلميّة:

1- أحمد هنيّة، "عيوب القرار الإداري(حالات تجاوز السّلطة)"، مجلة المنتدى القانوني جامعة بسكرة، العدد الخامس، (مارس 2008).

- 2- يوسف عبد الله بحر، "الفساد الإداري- المسببات والعلاج"، مجلة جامعة الأزهر، المجلد 13، عدد 02، غزة، 2011.
- 3-مفتاح صالح، الفساد الإداري والمالي- أسبابه، مظاهره ومؤشرات قياسه -، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد الإداري والمالي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة، 06-07 ماي 2012.
- 4-عز الدين بن تركي ومنصف شرقي، الفساد الإداري- أسبابه وطرق مكافحته-، الملتقى الوطني حول حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد الإداري والمالي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة بسكرة، 06-07 ماي 2012.
- 5-سيف الدين البلعاوي، بحث عيب الانحراف بالسلطة في القرار الإداري وأثره بالنسبة إلى دعوى الإلغاء، ديوان الفتوى والتشريع، جامعة القدس المفتوحة، فلسطين، 2009.

الصّفحة

مقدّمة.....	أ
الفصل الأوّل: ماهية فكرة السّلطة الرّئاسية	07
المبحث الأوّل: مفهوم فكرة السّلطة الرّئاسية.....	08
المطلب الأوّل: تعريف السّلطة الرّئاسية وأسسها.....	09
الفرع الأوّل: تعريف السّلطة الرّئاسية.....	09
الفرع الثّاني: أسس السّلطة الرّئاسية.....	13
أوّلا: الأساس السّياسي.....	13
ثانيا: الأساس القانوني.....	14
ثالثا: الأساس الفنّي والعلميّ والعملّي.....	15
المطلب الثاني: تمييز السّلطة الرّئاسية عن المفاهيم المشابهة.....	17
الفرع الأوّل: تمييز فكرة السّلطة الرّئاسية عن فكرة القيادة الإداريّة.....	17
أوّلا : أوجه التّشابه.....	18
ثانيا: أوجه الاختلاف.....	19
الفرع الثّاني: تمييز فكرة السّلطة الرّئاسية عن فكرة الوصاية الإداريّة.....	22
المبحث الثّاني: مظاهر فكرة السّلطة الرّئاسية.....	27
المطلب الأوّل :المظاهر الممارسة على شخص المرؤوس.....	28

.28..... الفرع الأول: التّعيين والترقية.

.28..... أولاً: سلطة التّعيين.

.32..... ثانيا: سلطة التّرقية.

.35..... الفرع الثاني: التّأديب والفصل.

.36..... أولاً: سلطة التّأديب.

.41..... ثانيا: سلطة الفصل الإداري.

.46..... المطلب الثاني: المظاهر الممارسة على أعمال المرؤوس.

.46..... الفرع الأول: الرّقابة السّابقة.

.47..... أولاً: في حالة الأوامر المشروعة.

.48..... ثانيا: في حالة الأوامر غير المشروعة.

.50..... ثالثا: موقف المشرّع الجزائري.

.51..... الفرع الثاني: الرّقابة اللاحقة.

.52..... أولاً: سلطة المصادقة.

.53..... ثانيا: سلطة التّعديل.

.53..... ثالثا: سلطة السّحب.

.54..... رابعا: سلطة الإلغاء.

.55..... خامسا: سلطة الحلول.

- 55 الفصل الثاني: شرعية السلطة الرئاسية ومظاهر تجاوزها.
- 56 المبحث الأول: ضمانات الخضوع للسلطة الرئاسية.
- 57 المطلب الأول: الضمانات الفعلية و القانونية.
- 57 الفرع الأول: الضمانات الفعلية للخضوع لفكرة السلطة الرئاسية.
- 57 أولاً: توفير الظروف الاقتصادية.
- 58 ثانياً: توفير الظروف الاجتماعية.
- 59 ثالثاً: توفير الظروف الايدولوجية والسياسية.
- 59 رابعاً: التنظيم الجيد للمرافق العمومية.
- 60 الفرع الثاني: الضمانات القانونية للخضوع لفكرة السلطة الرئاسية.
- 60 أولاً: مبدأ المشروعية.
- 61 ثانياً: النظام القانوني للحقوق والحريات.
- 64 المطلب الثاني: الضمانات الإدارية والقضائية.
- 64 الفرع الأول: الضمانات الإدارية للخضوع لفكرة السلطة الرئاسية.
- 68 الفرع الثاني: الضمانات القضائية للخضوع لفكرة السلطة الرئاسية.
- 69 أولاً: دعوى الإلغاء.
- 70 ثانياً: دعوى فحص المشروعية.

70 ثالثا: دعوى التفسير.

71..... رابعا: دعاوى القضاء الكامل.

74..... المبحث الثاني:مظاهر الخروج عن أطر السلطة الرئاسية.

75.....المطلب الأول:إساءة استغلال السلطة والانحراف بها.

75 الفرع الأول:مفهوم عيب إساءة استعمال السلطة.

78 الفرع الثاني: مجالات عيب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها.

82المطلب الثاني :البيروقراطية واستغلال التفوذ.

82 الفرع الأول :ظاهرة البيروقراطية كصورة للفساد الإداري.

85..... الفرع الثاني :استغلال التفوذ.

91الخاتمة.

94..... قائمة المراجع.

المُلخَص

يتناول الموضوع دراسة نظرية لفكرة السلطة الرئاسية كفكرة تنظيمية داخل النظام الإداري بشكل عام وكعنصر فعال من عناصر المركزية الادارية بشكل خاص، حيث يتطرق إلى مفهوم هذه الفكرة من خلال مجموعة التعاريف التي أوردها فقه القانون الإداري والخصائص التي تميزها ، وكذا أسس ومبررات وجودها داخل التنظيمات الادارية ، بالإضافة إلى البحث في أوجه التباين بين فكرة السلطة الرئاسية و كل من فكرة القيادة الادارية و الوصاية الادارية كفكرتين تنظيميتين داخل الأجهزة الادارية ، زيادة على ذلك يتناول الموضوع أبرز مظاهر فكرة السلطة الرئاسية والتي تشكل مضمونها والتمثلة في مجموع السلطات المخول للرؤساء الإداريين أعمالها على شخص المرؤوس كسلطة التعيين، الترقية، التأديب ...، وعلى أعماله كسلطة التوجيه والتعقيب، كما تشمل عناصر الموضوع الضمانات المقررة للموظفين المرؤوسين في مواجهة مظاهر فكرة السلطة الرئاسية والتي يشكل الخروج عنها أو انتهاكها أبرز صور الفساد الإداري التي تنعكس آثارها السلبية على التنظيمات والأجهزة الادارية مما يؤدي إلى تخلفها وعدم مسايرتها للتطورات وانخفاض قدرتها على تلبية الحاجات العامة وتحقيق الصالح العام .