

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد بوضياف بالمسيلة

ميدان الحقوق

تخصص: قانون إداري



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر أكاديمي بعنوان:

## السلطة الرئاسية في الوظيفة العمومية

تحت إشراف:

د/ لجلط فواز

إعداد الطالب:

حمزة شبيرة

لجنة المناقشة:

مشرفا	جامعة المسيلة	د. لجلط فواز أستاذ محاضر أ
رئيسا	جامعة المسيلة	د والي عبد اللطيف أستاذ محاضر
عضوا مناقشا	جامعة المسيلة	د براهيم السعيد أستاذ محاضر أ

السنة الجامعية: 2022 / 2021

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



## استمارة معلومات

المعلومات الشخصية:

الاسم: حمزة العاشمي  
لقب: شيرة  
اسم ولقب الأم: شيرة سعيدة  
تاريخ الميلاد: 1998 / 05 / 08 مكان الميلاد: مسيق  
رقم الهاتف: 06.75.65.53.01  
بريد إلكتروني: hamzaohabira98@gmail.com  
تخصصي: مسيق  
الباكالوريا:

سنة الحصول على شهادة البكالوريا: 2017  
سنة: 10.35 الشعبة/التخصص: أدب وفلسفة

التخصص: مسيق  
التخصص السابق: حقوق قانون عام  
السنة/سنة التخرج: 2020 / 2019

التخصص: مسيق  
السنة/سنة التخرج: 2022 / 2021  
التخصص: مسيق (تعمل لعدم)

موقف:  عاطل عن العمل



موقف:  موظف

موقف:  موظف في حالة موظف:

وصف عمومي:

قطاع خاص:

مصلحة مستخدمة:

اسم المؤسسة / الشركة:

ترتبة في العمل:

الصفة:

موقف:  موظف -

موقف في إطار عقود:

نوع العقد:

امضاء الطالب



ملحق بالقرار رقم .....10824..... المؤرخ في ..... 27 مارس 2020 .....

الذي يحدد القواعد المتعلقة بالوقاية من السرقة العلمية ومكافحتها

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

مؤسسة التعليم العالي والبحث العلمي: جهاتكم محمد بوضياف - الخلية -

نموذج التصريح الشرفي  
الخاص بالالتزام بقواعد النزاهة العلمية لإنجاز بحث

أنا الممضى أسفله .

السيد(ة): شبيبة حمزة ..... الصفة: طالب، أستاذ، باحث ..... جامعة جلمة  
 الحامل (ة) لبطاقة التعريف الوطنية رقم: 800979864 والصادرة بتاريخ: 102/01/2017  
 المسجل (ة) بكلية / معهد العلوم والعلوم الإنسانية قسم العلوم  
 والمكلف (ة) بإنجاز أعمال بحث (مذكرة التخرج، مذكرة ماستر، مذكرة ماجستير، أطروحة دكتوراه).  
 عنوانها: مذكرة ماستر عنونها دعاء السادة الرثاسية في الوظيفية  
الجمهورية

أصح بشرفي أنني أتزم بمراعاة المعايير العلمية والمنهجية ومعايير الأخلاقيات المهنية والنزاهة الأكاديمية  
 المطلوبة في إنجاز البحث المذكور أعلاه .

التاريخ: 2022/06/06

توقيع المعني (ة)

# شكر و عرفان

قال الله تعالى: ﴿وَإِذْ تَأَذَّنَ رَبُّكُمْ لَئِن شَكَرْتُمْ لأزِيدَنَّكُمْ وَلَئِن كَفَرْتُمْ

إِنَّ عَذَابِي لَشَدِيدٌ﴾ سورة إبراهيم (7)

أحمد الله عز وجل الذي وفقنا لإنجاز هذه المذكرة وأسأله مزيدا من النجاح والتوفيق في نجاحات مقبلة بإذنه تعالى والصلاة والسلام على سيدنا محمد «صلى الله عليه وسلم»  
وأتوجه بخالص الشكر والامنتان للأستاذ المشرف " لجلط فواز" مرشدا وموجهنا سابقينا من منبع العلم والأدب ودليلنا للوصول إلى الذروة وحمل المشعل لتأدية الرسالة، الذي لم يبخل علي بالمعلومات الجوهرية حفظه الله ورعاه من كل شر.  
كما أتوجه بكثير الشكر للأستاذ " بوبعاية كمال " الذي كان سندا لي في هذا المشوار  
كما نشكر كل من قدم لنا يد المساعدة على إنجاز هذا العمل من قريب أو بعيد بالشكر الجزيل

# إهداء

إلى رمز المحبة والحنان إلى البلمس الشافي

والقلب الدافئ إلى التي أحاطتني بسياج حبها " أمي الحنونة "

إلى سندي وعوني وقدوتي إلى النور المضيء إلى ينبوع الذي اغترفت منه الحنان " أبي الغالي "

إلى الورود الباهية الذين قاسموني حنان الوالدين " إخوتي وأخواتي "

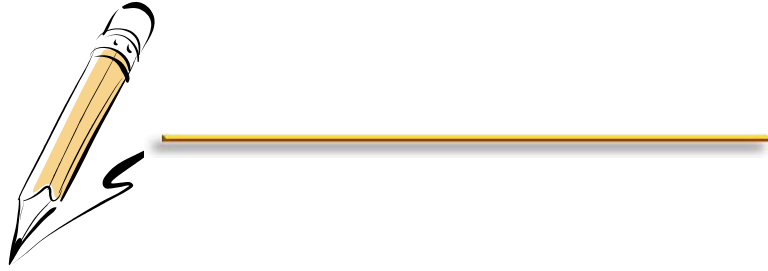
إلى رموز البراءة والصفاء " إسلام، سيلا "

إلى الذين جعلوا من الضعف قوة " أساتذتي الكرام "

إلى ظلالتي التي لاتفارقني أصدقائي الأعزاء " عبيدة، أيمن، السعيد، أحمد، الولهي، إسماعيل، بوعلام، نور الدين، هشام، يعقوب، بلال "

إلى من ساهم من قريب أو بعيد في إنجاز هذا الجهد المتواضع

وفقهم الله في مشوارهم



مقدمة

### تمهيد:

تعتبر الوظيفة العمومية الركيزة الأساسية للدول النامية فهي مرتبطة بتطور السياسية العامة للدولة، الذي انتهجته الدول الحاكمة بين مختلف الأنظمة كما يعد الأمر الرئاسي رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية ضمن الأوامر القانونية التي يخضع إليها الموظف العمومي أثناء تأدية مهامه في كافة الإدارات والهيئات أو المرافق العمومية التابعة للدولة، بحيث تسير هذه الأخيرة وفقا لتنظيم إداري وذلك من خلال ما يعرف بالسلطة الرئاسية التي يظهرها الرئيس على مرؤوسيه من أوامر وقرارات يتوجب تنفيذها لضمان سير المرافق العامة.

وعليه يتوجب علينا دراسة هذا الموضوع دراسة شاملة حتى يتسنى لنا معرفة السلطة الرئاسية وما يترتب عنها من قواعد وآثار في الوظيفة العمومية.

### أهمية الدراسة:

تظهر أهمية دراسة موضوع السلطة الرئاسية في الوظيفة العمومية كونه يعتبر من الدراسات المتخصصة، إبراز تنظيم الإدارات والمرافق العامة، فهذه الدراسة تساهم في معرفة دور السلطة الرئاسية في الحفاظ على وحدة كيان الدول التي تتبع نظام الوظيفة العمومية، نظرا لما تكتسبه من أهمية كبيرة تفيدنا في المشوار المهني إذ تجعلنا على دراية مطلقة بما يتواجد في الوظائف الإدارية من مسؤوليات وعواقب ومن أجل كسب المزيد من المعلومات حول الوظيفة العمومية.

### أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة أساسا في إبراز مفاهيم السلطة الرئاسية والخصائص التي تميزها عن السلطات الأخرى بالإضافة إلى مفهوم الوظيفة العمومية، وكذا تحديد خصائصها وبيان أهميتها ومظاهر السلطة الرئاسية في الوظيفة العمومية.

أسباب اختيار الموضوع:

الذاتية:

- الميول الشخصي لمثل هذه المواضيع التي تعتبر الركيزة الأساسية بصفتي طالب متخرج وسأدخل الحياة العملية.

- الرغبة في الاطلاع على النظام القانوني لعمل السلطة الرئاسية باعتباره عنصر تنظيمي فعال داخل الإدارات العمومية للدولة.

الموضوعية:

- الموضوع يدخل في صميم الدراسات التي يتعين الخوض فيها، والتي تثار بشأنها الكثير من الإشكاليات والتساؤلات التي تقتضي التصدي لها ومحاولة الإجابة عنها.

- الكشف عن دور هذه السلطة كعنصر تنظيمي داخل الأجهزة والمرافق الإدارية العمومية ومدى فعاليتها في تسيير وتنظيم واستقرار هذه الأجهزة لتحقيق أهدافها.

- إبراز وتوضيح مختلف الخصائص التي تشكل السلطة الرئاسية.

- الكشف عن آثار السلطة الرئاسية في الوظيفة العمومية.

الدراسات السابقة:

بالرغم أنه لا توجد دراسات سابقة تحت عنوان السلطة الرئاسية في الوظيفة العمومية، إلا أنه لا ينفي وجود دراسات سابقة تناولت السلطة الرئاسية من عدة جوانب، ولذلك سنقف على ذكر دراستين تم اعتمادهما في هذا الموضوع:

الدراسة الأولى: بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، المركز الجامعي مولاي الطاهر، سعيدة، 2009/2008.

الدراسة الثانية: لعمارة عامر حمزة، التنظيم الإداري بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية في التشريع الجزائري، مذكرة ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر حقوق تخصص دولة ومؤسسات، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2016/2015.

تتشابه هاتان الدراستان أو الموضوعان مع موضوعنا هذا فيما يتعلق بدراسة مفهوم السلطة الرئاسية وكذا تعريفها وخصائصها.

### طرح الإشكالية:

ولدراسة هذا الموضوع تصادفنا الإشكالية التالية: فيما تتمثل السلطة الرئاسية؟ وما مفهوم الوظيفة العمومية؟ وما هي آثار السلطة الرئاسية في الوظيفة العمومية؟

### المنهج المتبع:

بالنظر لطريقة معالجة هذا الموضوع، ارتأينا اعتماد المنهج الوصفي باعتباره الأنسب للبحث في مفهوم السلطة الرئاسية في الوظيفة العمومية من خلال المفاهيم والتعاريف واستخراج الخصائص وتحديد الأهمية، وكذا الاستناد للمنهج التحليلي من خلال تحليل ودراسة بعض النصوص القانونية.

### صعوبات البحث:

- قلة المراجع وعدم توفرها في هذا الموضوع.
- عدم توفر المراجع في هذا الموضوع في المواقع الإلكترونية التي تعتبر وسيلة حديثة ومنتجة للباحث.
- وجود خلل وصعوبة في الدخول إلى المواقع الإلكترونية للمجلات وعدم توفر هذا الموضوع فيها.
- انعدام المصادر القانونية في الموضوع.

### عرض مفصل للخطة:

لمحاولة إعطاء دراسة شاملة لهذه الدراسة، اقتصرت خطة البحث على موضوع الدراسة في السلطة الرئاسية في الوظيفة العمومية وقد تم التمهيد بمقدمة عامة من خلالها تم طرح الإشكالية، وللإجابة على ذلك قسم موضوع دراستنا إلى فصلين ومباحث ومطالب: حيث نتناول في الفصل الأول ماهية السلطة الرئاسية في الوظيفة العمومية، حيث نتعرض فيه إلى مفهوم السلطة الرئاسية مع إبراز تعريفها وخصائصها كمبحث أول، وفي المبحث الثاني سنتطرق إلى مفهوم الوظيفة العمومية وذلك إنطلاقاً من تعريفها وذكر خصائصها وكذا أهميتها.

أما في الفصل الثاني فسنعرض إلى آثار السلطة الرئاسية في الوظيفة العمومية، بحيث ندرس في المبحث الأول نظام المركزية الإدارية وكذلك حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة وصولاً إلى مبدأ التدرج الوظيفي، بينما نتناول في المبحث الثاني، واجب الطاعة الرئاسية في العمل الوظيفي، بحيث نتعرض فيه إلى سلطة الرئيس على المرؤوسين الأوامر المشروعة وغير المشروعة، بالإضافة إلى سلطة الرقابة والتعقيب.

وقد اختتمت هذه الدراسة بخاتمة أدبت فيها إلى نتائج واقتراحات.



# الفصل الأول

ماهية السلطة الرئاسية في الوظيفة

العمومية

من المعلوم بأن الإدارة هي أساس التنظيم، فإذا انعدمت زالت عن المجتمع صفة التنظيم، والإدارة تفترض توزيع المهام بين الإداريين ووجود سلطة رئاسية في كل درجات التنظيم الإداري التي تقتضي إلى حسن أداء المؤسسات العمومية لوظائفها، وضمان مقدرتها على توفير الخدمات واشباع الحاجات العامة، وأن تعتمد على قواعد وأساليب إجراءات تكفل السير الحسن للإدارات، كما تسعى الوظيفة العمومية إلى تحقيق المصلحة العامة إشباع متطلبات المواطنين وتنظيم الموظفين العموميين بالدولة، وترتبط بخدمة المرفق العمومي في تحركها وعملها.

ومن خلال هذا يمكن التطرق إلى مفهوم السلطة الرئاسية ومفهوم الوظيفة العمومية وذلك حسب تقسيم الفصل إلى مبحثين، حيث يتناول المبحث الأول مفهوم السلطة الرئاسية ويتضمن المبحث الثاني مفهوم الوظيفة العمومية.

## المبحث الأول: مفهوم السلطة الرئاسية

السلطة الرئاسية هي مجموعة من الاختصاصات يباشرها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه، وتجعل هؤلاء المرؤوسين يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع، والسلطة الرئاسية توجد بقوة القانون ودون حاجة إلى نص يقرها، بمعنى أنها لصيقة بكل رئيس، فيمارسها الرئيس على إطلاقها ما لم يوجد نص يحدها، كما أنها توجد على كافة مستويات التسلسل الإداري فيمارسها مثلا الوزير، على كافة الموظفين بالوزارة على اختلاف درجاتهم، ويراقب كل ما يصدر عن هؤلاء سواء كانت تصرفات قانونية أم مادية إيجابية أو سلبية، إذا فالسلطة الرئاسية ليست امتيازاً أو حقاً مطلقاً للرئيس الإداري، وهي كما قلنا اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصالح العامة وحسن سير المرفق العام، ولذلك فإنه يتعين أن تمارس هذه السلطة في حدود القوانين واللوائح من أجل تحقيق المصلحة العامة، ويكون الرئيس مسؤولاً إدارياً عن كيفية ممارستها أمام رؤسائهم إلى أن تصل إلى قمة الجهاز الإداري، هذا فضلا عن تقرير مسؤوليته قضائياً (1).

اختلف تحديد مفهوم السلطة الرئاسية بين ما أورده التشريع في نصوصه وبين ما أقره القضاء وعلم الإدارة العامة وكذا ما جاء به القانون الإداري، حيث نجد أن التشيع بمختلف مجالاته وحتى التنظيم لم يأتي على تعريف السلطة الرئاسية وإنما تدخل كل منها في تحديد مفهومها بطريقة جزئية (2) كالتطرق 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 وإلزامية توفيرها، أي أن تعرض التشريع والتنظيم للسلطة الرئاسية كان بتحديد مظاهرها وتبيان أسسها ومدى تأثير الأوامر الرئاسية على مسؤولية المرؤوس (3).

(1) خطاب عبد النور، مسؤولية الموظف العام أمام تنفيذ الأوامر الرئاسية، مجلة ضياء للدراسات القانونية، المركز الجامعي

نور البشير البيض، المجلد 01، العدد 01، 2019، ص 10-11.

(2) عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص 205.

(3) المرجع نفسه، ص 208.

المطلب الأول: تعريف السلطة الرئاسية

هي تلك الإجراءات والاختصاصات التي توضع بيد كل رئيس وقائد للتحكم في مرؤوسيه ومواجهتهم بالمواد القانونية لا بالتعسف.

فالسلطة الرئاسية ليست امتيازاً قانونياً أو حقاً مطلقاً وحكراً على شخص الرئيس يتصرف فيه كما يشاء، لكنه اختصاص يمنحه القانون للمسؤول بهدف رعاية المصلحة العامة ولتسهيل السير الحسن للمرافق العامة.

وفي هذا الصدد يقول "محمد الصغير بعلي" بأن السلطة الرئاسية هي عبارة عن تلك العلاقة القانونية بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري. ويقصد بهذا أن هناك رطان يحكمان علاقة الرئيس بالمرؤوس، أولهما القانون أي وجود قواعد قانونية تحكم تلك العلاقة، والشرط الثاني هو أن تكون تلك العلاقة بين الطرفين أثناء ممارسة النشاط الإداري (1).

والسلطة الرئاسية هي حق معترف به للرؤساء الإداريين ينظمه القانون لتحقيق فعالية واستمرارية العمل الإداري، كما تعتبر الوجه المقابل للتبعية الإدارية وواجب الطاعة المفروض على المرؤوس وتقرر بدون نص وبشكل طبيعي غير أنها من جانب آخر لا يجب أن تتجاوز حدودها المقررة قانوناً وتنظيماً، وترتب مسؤولية الرئيس على أعمال مرؤوسيه كما تتحلل إلى مجموعة من الاختصاصات بعض يتعلق بشخص المرؤوس والآخر منها يتعلق بأعماله (2).

(1) ينظر، ابرادشة فريد، نظرية التنظيم الإداري في الجزائر، مبدأ السلطة الرئاسية بين النص والممارسة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة المسيلة، المجلد 04، ال عدد02، 2020، ص 101-103.

(2) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، ج 1، دار الهدى، 2009، ص 47.

وتعتبر السلطة الرئاسية سلطة يمنحها القانون للرئيس الإداري لضمان حسن سير المرافق العامة، وعلى هذا يجب أن يمارس الرئيس هذه السلطة في حدود الأنظمة والقوانين.

وتعرض "مارسيل فالين" لفكرة السلطة الرئاسية بقوله: "ان الموظف العام وخاصة أثناء ممارسته لمهام وخدمات ووظائفه، وعندما يكون داخل تدرج اداري معين - أن يتلقى من قبل رؤسائه أوامر يقع عليه واجب طاعته وتنفيذها، وسلطة اعطاء الأوامر والنواهي التي تمنح للرئيس الإداري تدعى بالسلطة الرئاسية وهي تتضمن أيضا سلطة سحب وإلغاء وتعديل تصرفات المرؤوس"<sup>(1)</sup>.

فهي اختصاص يمنحه القانون للرئيس الإداري لضمان حسن سير المرافق، وتحقيقا للمصالح العامة، وبناء على ذلك يتعين على الرئيس أن يمارس هذه السلطة في حدود الأنظمة والقوانين من أجل تحقيق الأساسين السابقين.

وإن سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه، سلطة سابقة وسلطة لاحقة، لأن الرئيس الإداري يملك مباشرة رقابة عامة على مرؤوسيه وذلك عن طريق ما يصدره إليهم من أوامر وتعليمات وما يباشره من سلطات تنظيم وتأديب، فهو يمارس هذه السلطات بقوة القانون<sup>(2)</sup>.

ويمكن تعريفها أيضا قانونيا وفنيا تعريفا عاما بأنها القوة أو الدينامو الذي يحرك التدرج والسلم الإداري القائم عليه النظام الإداري والمركزي في الدولة، ومفهوم السلطة الرئاسية في علم الإدارة والقانون الإداري المباشر المختص، وواجب الطاعة والخضوع والتبعية من طرف المرؤوس المباشر للرئيس الإداري<sup>(3)</sup>.

(1) فريجه حسين، شرح القانون الإداري دراسة مقارنة، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص112.

(2) خالد خليل الظاهر، القانون الإداري دراسة مقارنة، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 1998، ص 100-101.

(3) عمار عوابدي، القانون الإداري، ج1 النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، 2000، ص 206.

كما ذهب 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"<sup>(1)</sup>.

---

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط3، دار جسور، 2013، ص 156.

المطلب الثاني: خصائص السلطة الرئاسية

### 1- السلطة الرئاسية فكرة تنظيمية رسمية:

إن 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 تدرج وسلمية النظام الإداري، حيث أنه بدون استخدام سلطات واختصاصات السلطة الرئاسية فإن النظام الإداري يبقى مجرد قواعد ومخططات جامدة دون تفعيل أو تجسيد، ويقود إلى عجز الوظيفة الإدارية عن تحقيق الأهداف المرسومة، فمجموع القرارات التي يصدرها الرئيس الإداري في إطار ممارسة سلطته الرئاسية وخضوع المرؤوسين لتعليمات وأوامر الرؤساء الإداريين ضمن تدرج هرمي متسلسل تشكل أبرز خصائص السلطة الرئاسية على أنها قدرة تنظيمية رسمية<sup>(1)</sup>.

### 2- السلطة الرئاسية قوة مشروعة:

إن تقرير السلطة الرئاسية للرئيس الإداري على مرؤوسيه وأعمالهم لا تجعل منها امتيازاً أو حقاً شخصياً بل هي مجرد اختصاص يمارسه الرئيس الإداري في إطار قانوني محدد وذلك نت أجل ضمان تحقيق الأهداف والتسيير الحسن للنظام الإداري، لذا إن السلطة الرئاسية تمارس وفقاً لمبدأ المشروعية وطبقاً لأحكام القانون والمبادئ اللازمة لسير النظام الإداري<sup>(2)</sup>.

### 3- السلطة الرئاسية سلطة مقيدة:

إن فكرة السلطة الرئاسية هي سلطة مشروطة وليست مطلقة حيث تتطلب تحقيق التوازن بين السلطات والامتيازات التي يمتلكها الرؤساء الإداريون في مواجهة المرؤوسين وتحتم كذلك تحقيق ضمانات حماية حقوق مصالح المرؤوسين في مواجهة السلطة الرئاسية لرؤسائهم<sup>(3)</sup>

(1) مرجع سابق، عمار عوابدي، ص 223.

(2) المرجع نفسه، ص 224-225.

(3) المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

بالتقيد بجملة من الضوابط التي تهدف لحماية تلك الحقوق والحريات، فالرئيس الإداري مقيد في ممارسة صلاحيات السلطة الرئاسية (1).

#### 4- السلطة الرئاسية تمارس من طرف مجموعة من الأشخاص:

تبرز السلطة الرئاسية ومظاهرها من خلال ممارستها من طرف الأشخاص وهيئات تشكل الرؤساء الإداريين الذين يستعملون سلطة الأمر والنهي ويمارسون صلاحيات السلطة الرئاسية لتحقيق المصلحة العامة، وغالبا ما تحدد القوانين واللوائح وحتى القرارات الإدارية والأشخاص الذين يحوزون هذه السلطة، وبالنسبة للنظام الإداري الجزائري تنحصر السلطات الإدارية الرئاسية في: رئيس الجمهورية، الوزراء، الولاة، السلطة اللامركزية، رؤساء المجالس الشعبية البلدية، المديرون العامون للمؤسسات العامة والشركات الوطنية والدواوين العامة والمكاتب العامة والتعاونيات (2).

#### 5- السلطة الرئاسية مفترضة:

تتم بقوة القانون ولو ما يوجد نص يسمح بما للرئيس الإداري معنى ذلك أنها تقرر للرئيس على مرؤوسيه بشكل طبيعي وبدون نص، ويقول في هذا الصدد الأستاذ "جون ميشال دو فورج" ما يلي: بداءة، ليست ثمة حاجة لنص خاص من أجل إخضاع رجل الإدارة للسلطة السليمة (أو الرئاسية) لرجل ثان. فالسلطة الرئاسية تنتج بقوة القانون من وضعية واقعية (أو فعلية) وقانونية والتمثلة في التنظيم التدريجي للمرفق الإداري، فهي تمارس تلقائيا من قبل الرئيس الإداري، ومع ذلك يمكن أن تمارس نتيجة لطلب ملائم صادر عن ذي مصلحة بمعنى آخر نتيجة ممارسة الطعن الرئاسي، غير أن هذا لا يعني أبدا أنها حقا شخصيا مطلقا، أو امتيازاً مقررًا للرئيس الإداري ولكنها مجرد اختصاص يباشر طبقا للقوانين واللوائح وفقا لحسن سير المرافق العامة (3).

(1) مرجع سابق، عمار عوابدي، ص 225.

(2) المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

(3) لعمارة عامر حمزة، التنظيم الإداري بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية في التشريع الجزائري، نيل شهادة الماستر حقوق، دولة ومؤسّسات، الحقوق والعلوم السياسية جامعة زيان عاشور الجلفة، 2015-2016، ص 9.

6- السلطة الرئاسية شاملة:

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

7- السلطة الرئاسية سلطة داخلية:

ويقصد بها قيام الإدارة بمراقبة نفسها بنفسها، فإن الرقابة الذاتية هذه كما هو معلوم ومسلم به أن تنقسم إلى نوعين رقابة إداري خارجية (من اأارج) وهي التي تعرف بالوصاية الإدارية، ورقابة إدارية داخلية، وهي التي تمثل الرقابة الرئاسية التي يباشرها الرؤساء الإداريون على مرؤوسيههم، سواء كانت رقابة على أشخاص هؤلاء المرؤوسين، أو رقابة على أعمالهم (1).

(1) مرجع سابق، لعمارة عامر حمزة، ص 10.

المبحث الثاني: مفهوم الوظيفة العمومية

ظهر مفهوم الوظيفة العمومية في اللغة الفرنسية في مطلع القرن العشرين، حيث كان الفقه يربطها بخدمة المرفق العمومي، الذي يعني القوة العمومية في تحركها وعملها، ويعد مصطلح الوظيفة العمومية من المصطلحات الحديثة، ويستعمل للدلالة على الموظفين وكل ما يتعلق بهم ويطلق مصطلح الخدمة المدنية في النظم الأنجلوسكسونية، الذي يعد أقدم مقارنة بمصطلح الوظيفة العمومية (1).

وبالرغم من تبني معظم الدول لاصطلاح الوظيفة العمومية إلا أن مفهومها يختلف من دولة إلى أخرى ففي بعض الأنظمة والدول تتميز الوظيفة العمومية بنظام خاص بها ومهمة خاصة بها ويشكل العمال فيها سلكا مستقلا عن المهن الأخرى، في حين لا تتميز الوظيفة العمومية بوضوح في أنظمة ودول أخرى عن باقي الأنشطة المهنية، حيث يتم ترجمتها لاصطلاح فرنسي أو إنجليزي بشكل اصطناعي نظرا لعدم وجود تعبير مقابل هذه المصطلحات.

وبذلك يمكن أن ينصرف المصطلح " الوظيفة العمومية " إلى معنيين مختلفين وفقا للمعيار المعمول به:

المعنى المادي الموضوعي ويقترن بنشاط الإدارة بواسطة عمالها أي:

" مجموعة الاختصاصات والصلاحيات القانونية التي يجب أن يمارسها صاحبها لتحقيق الصالح العام ".

والمعنى العضوي الشكلي وينصرف أي نظام قانوني خاص يحكم كافة أعوان الدولة في مختلف الإدارات العمومية (2).

(1) النظام القانوني للموظف العام، ذبيح عادل، مطبوعة لطلبة السنة الثانية ماستر قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة بدون، ص 9.

(2) الوجيز في الوظيفة العمومية، بن عائشة نبيلة، مطبوعة لطلبة السنة الثالثة ليسانس قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، (2020-2021)، ص 3.

حيث يرى " عبد العزيز السيد الجوهري " بأن مفهوم الوظيفة العمومية بالنسبة للموظف مجرد عمل يقوم به لفترة زمنية، وله مطلق الحرية في تركها وقت ما يشاء، ومعنى ذلك ألا تقوم رابطة دائمة بين الموظف والوظيفة، وإنما هي علاقة مؤقتة لا تتمتع بالدوام أو الاستقرار أو الثبات (1).

والوظيفة العمومية مهنة كسائر المهن الأخرى، وقد ساعد على ذلك الخشية من إساءة استعمال السلطة الناجمة عن نمو البيروقراطية وتكاثر عدد الموظفين (2)، وتتفق النظرة الموحدة إلى علاقة العمل في القطاع الخاص أو في الإدارة العامة، ومع وجود نظم قانونية خاصة للخدمة المدنية فإن أغلبها مقصود به تنظيم الاختيار للوظائف العامة على فلسفة نظام الغنائم للمنتصر بالنسبة للتشغيل في الوظائف الحكومية، أما فيما عدا ذلك فإن علاقة العاملين في الخدمة المدنية بالحكومة هي علاقة عقد عمل (3).

(1) عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، السنة بدون، ص 47.

(2) المرجع نفسه، ص 49.

(3) المرجع نفسه، ص 50.

المطلب الأول: تعريف وخصائص الوظيفة العمومية

أولاً: تعريف الوظيفة العمومية

يمكن تعريف الوظيفة العمومية بالجمع بين المعنيين: " مجموعة اختصاصات قانونية تعهد إلى الموظف العام لممارستها طبقاً للتنظيم القانوني والإداري الذي يحكم تلك الاختصاصات ".

وبذلك يمكن أن يتحدد تعريف الوظيفة العمومية وفقاً لإحدى المفهومين الموضوعي (المادي) أو الشكلي (العضوي) حسب النظام أو الفلسفة السائدين في دول العالم التي تقوم على فكرتين أساسيتين تجسد النظم الوظيفية، الفكرة الأمريكية (نظام الوظيفة) والفكرة الأوروبية (نظام السلك الوظيفي الدائم).

يعتبر نظام الوظيفة (الوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة) الوظيفة العمومية بمثابة خدمة لا تختلف عن باقي المهن الأخرى، حيث يعتبر الإدارة العمومية مؤسسة كباقي المؤسسات توظف عمالها وتسير وضعياتهم وفقاً للشروط والمهن والاجراءات المطبقة في عالم الشغل، وبذلك يرتبط مفهومها بمفهوم الوظيفة الإدارية ذاتها في مشروع كبير لا يشترط أن يسير بالضرورة من طرف الدولة، إذ يمكن أن يكون مشروعاً مستقلاً وخصوصاً يوظف عمالاً يمتازون بالكفاءة والالتزام بتنفيذ المهام الملقاة على عاتقهم، كما يقوم على مناصب عمل محددة وفقاً لمواصفات يقتضيها التنظيم الإداري.

ويقصد بتعبير " ذات البنية المفتوحة " قابلية الوظيفة العمومية للتدفق المستمر بين باقي قطاعات الشغل، فضلاً على المرونة في تسيير المستخدمين وفي انتقاء أفضل الكفاءات (1).

(1) ينظر، مرجع سابق، بن عائشة نبيلة، ص 4.

أما الفكرة الأوروبية (الوظيفة العمومية ذات البنية المغلقة) تعتبر بمثابة كيان قائم بذاته مستقل عن باقي الهيئات، وبذلك تعد الوظيفة العمومية مهنة ذات طابع خاص تتميز بالدوام والاستقرار أو سلكا يلتحق به الموظف بنية البقاء.

إذ تختلف الوظيفة العمومية عن باقي المهن لأنها تعد بطبيعتها خدمة عامة يكرس لها الموظف نشاطه المهني على خلاف المهن الحرة التي تعد خدمة خاصة لصاحب المهنة الذي يعمل العامل لمصلحته الخاصة وليس للمصلحة العامة (1).

يرى الأستاذ " فؤاد العطار " أنه من الناحية العملية فإن التشريعات تعنتي عند تعريف الوظيفة العمومية بمفهومها العضوي والموضوعي معا دون ترجيح لأحدهما على الآخر. وعلى ذلك يقوم تعريف الوظيفة العمومية في بعض عناصره على الشخص الذي يقوم بالعمل الوظيفي وهو الموظف العام، كما يقوم أيضا ذلك التعريف على العمل الوظيفي نفسه الذي هو موضوع الوظيفة العمومية - وهو كافة أوجه النشاط الذي تقوم به الإدارة عن طريق المرافق العامة المتنوعة - وبهذا يكون التعريف جامعا مانعا (2).

وبناء على ذلك تكون الوظيفة العمومية، العمل المسند إلى العمل وهي مجموعة من الواجبات والمسؤوليات تحددها السلطة المختصة وتتطلب فيمن يقوم بها مؤهلات واشتراطات معينة.

وتوجد الوظيفة قبل أن يشغلها أحد، وهي قد تملأ تكون شاغرة، والأساس أن الوظيفة دائمة ولا تلغى بوفاة أو استقالته، أو إقالة من يشغلها، وأن مصيرها منفصل عن مصير شاغليها (3).

(1) مرجع سابق، بن عائشة نبيلة، ص 10.

(2) صبري جليبي أحمد عبد العال، نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2008، ص 23.

(3) المرجع نفسه، ص 24.

وإصطلاح الوظيفة العمومية يقصد به الكيان القانوني القائم في إدارة الدولة، وهي مجموعة أعمال متشابهة ومتجانسة، توجب على القائم بها التزامات معينة مقابل تمتعه بحقوق محددة، ويطلق على شاغل الوظيفة العمومية إسم الموظف العام (1).

حيث يرى " محمد يوسف لمعداوي " بأنها رسالة وخدمة عامة يقوم بها الموظف طيلة حياته الوظيفية إلى حين انتهاء الخدمة.

فالوظيفة العامة في النظام الجزائري مهنة تتميز بالدوام والاستقرار، وتخضع لقانون مخصوص يستقل بقواعده عن القانون الخاص، وهو النون الأساسي للوظيفة العمومية الصادر بالأمر رقم 66-1134 المؤرخ في 2 جوان 1966.

وقد أخذ القانون الجزائري بمبدأ ديمقراطية الإدارة، وحق الموظفين في المشاركة في تنظيم أمورهم وما يصدر بشأنهم من قرارات، وذلك بالاعتراف بالحق النقابي وبحماية مصالحهم المهنية في المجلس الأعلى للوظيفة العمومية، واللجان المتساوية الأعضاء، ولجان التقنية المتساوية الأعضاء، ويقتضي أفراد الموظفين العامين بنظام خاص، وضع تعريف محدد للموظف العام (2).

(1) مرجع سابق، خالد خليل الظاهر، ص 192.

(2) محمد يوسف لمعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988، ص 31.

حيث يرى " محمد أنس قاسم " أن الوظيفة العمومية ماهي إلا مجموعة من الاختصاصات القانونية والأنشطة التي يجب أن يمارسها شخص مختص بطريقة دائمة في عمل الإدارة مستهدفا الصالح العام، أي أن الوظيفة العمومية لا تعد من الحقوق المالية المملوكة لصاحب الوظيفة والتي يستطيع أن يتنازل عنها وفقا لمشيئته<sup>1</sup>، كما يرى أيضا بأن التعريف السليم للوظيفة العمومية ليس إلا مجموعة من الأوضاع والنظم العامة التي تخص الموظفين العموميين بالدولة سواء تعلق الأمر بأداء الموظف لعمله أو تعلق الأمر بعلاقة الموظف بالإدارة والاهتمام بمشاكله ومستقبله الوظيفي<sup>(2)</sup>.

(1) محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، 1989، ص 18.

(2) المرجع نفسه، ص 19.

ثانيا: خصائص الوظيفة العمومية

الوظيفة العمومية مؤسسة حية وواقع اجتماعي ملموس: إن الموظفين هم يد الدولة لتسيير مرافقها العامة فالدولة لاتوجد في حد ذاتها فهي مفهوم تجريدي لا يكتسي معنى إلا من خلال الموظفين والأعوان الذين يعملون باسمها ولحسابها. فبحكم السلطات التي يمارسونها والاختصاصات التي أنيطت بوظيفة كل منهم فإنه لا مناص لوجود قدر من التعارض بين مصالح المستويات القيادية والمستويات التنفيذية الأمر الذي يستوجب التساؤل حول الإطار القانوني الذي يتطور فيه الموظفون فمن الأهمية بمكان أن نتعرف على القواعد التي تسري على هذه المجموعة الاجتماعية المستقلة التي تمثل الدولة في نظر المواطنين.

ولكن هذه الحقيقة ينبغي ألا تخفي جانبا آخر من كيان الإدارة العامة، فهب كائن اجتماعي لا يخضع لقواعد القانون الوضعي فحسب ولكنه يخضع أيضا لقواعد السيكولوجية الفردية والجماعية (1).

**1- في النظام الأمريكي:**

يقوم النظام ذات البنية المفتوحة على عنصرين أساسيين هما: النظرة الموضوعية خلال التركيز على العمل الذي يقوم به الموظف، ومبدأ التخصص الذي لايعتبر الوظيفة مهنة وإنما عملا متخصصا يقوم به الموظف في نفس الظروف التي يتم فيها نفس العمل في المشروعات الخاصة (2).

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

ص 11.

(2) مرجع سابق، بن عائشة نبيلة، ص 7.

- لا تعتبر الوظيفة العمومية مهنة يلتحق بها الموظف ويتفرع لها ويكرس وقته وجده لها طيلة مسار مهني أي منذ توظيفه إلى غاية بلوغه سن التقاعد، وإنما هي عبارة عن عمل يمارسه خلال فترة زمنية حسب حاجته وحاجة العمل ثم يتركه وقد يعود إليه في أي وقت تبعا لظروفه وظروف العمل دون أن تنشأ علاقة دائمة بينه وبين الوظيفة، نظرا لقيم ممارسة الوظائف الإدارية على فكرة الممارسة العرضية مما يعني عدم الاستقرار.
- ينصب التركيز على الوظيفة المشغولة بما تتضمنه من واجبات ومسؤوليات بصرف النظر عن شاغلها وما يحمله من مؤهلات وأقدمية، حيث تقوم الإدارة بتحديد المناصب والوظائف طبقا لهيكلها التنظيمي ثم تحدد المواصفات في المترشحين لها وكذا تحقيق طرق الانتقاء.
- يراعي عملية اختيار الموظف التخصص الشديد أو الدقيق الذي يرجع إلى طبيعة الوظيفة كما يحدد الخبراء، وهذا ما أدى إلى تشعب فروع الدراسة وشدة التخصص في قطاع التعليم في الولايات المتحدة الأمريكية، كما لا يتعين الموظف استنادا إلى درجة ثقافته العامة وإنما على أساس خبرته ومدى معرفته بالعمل الموكل إليه لأنه يعين بوصفه خبيرا متخصصا عمل محدد بذاته.
- يمكن إخضاع المترشح الموظف لفترة تجريبية تتراوح بين ستة (6) أشهر وسنة (01) قبل تعيينه بشكل نهائي دون أن يعني هذا الأخير انتسابه إلى سلك وظيفي دائم، لأنه قد وظف للقيام بأعباء وظيفية معينة وبالتالي فهو صاحب حق في هذه الوظيفة دون غيرها.
- يتعلق استمرار الموظف في ممارسة مهامه بدرجة الانسجام المتحقق بينه وبين الإدارة المستخدمة، إذ يحقق لهذه الأخيرة عزله إذا ما قدرت عدم قيامه بشكل جيد بالمهام الموكلة إليه أو أنه لم يعد كفؤا للوظيفة المعين فيها أو عدم انسجام سلوكه الشخصي معا (1).

(1) مرجع سابق، بن عائشة نبيلة، ص 7.

كما يمكنها الاستغناء عن خدماته نهائيا في حالة إلغاء الوظيفة التي كان يشغلها بسبب تغيير هيكلها التنظيمي نظرا لارتباط مصيره بها، وفي المقابل يمكن للموظف ترك وظيفته إداريا بسبب الأجر المتدني مثلا (1).

- لا يأخذ هذا النظام بمبدأ الفصل بين الرتبة والمنصب نظرا لاعتماد التصنيف على المناصب التي يعين فيها الموظف دون أن يتضمن الرتب، وبالتالي يفقد الموظف الاستفادة من المرتب المناسب للمنصب المشغول بمجرد تركه له، لا تبذل الإدارة جهدا كبيرا في تكوين الموظفين وتحسين مستواهم، لأنهم مطالبين بالاهتمام بأنفسهم نظرا لشغلهم الوظائف بصفة عرضية مثل العمال في المشاريع الخاصة (2).

- لا تحوز الوظيفة العمومية في هذا النظام نظام قانون متميز أو خاص بها، فهي مجرد مهنة كباقي المهن الأخرى.

- ارتباط مصير الموظف بالوظيفة، فإذا ألغت الإدارة الوظيفة لأي سبب من الأسباب، فإن لها أن تقرر فصل الموظف دون أن يكون له أي حق مكتسب في النقل لوظيفة أخرى.

- لا يوجد في هذا النظام فكرة التدرج الوظيفي، تعتبر الترقية في الرتبة دائما في حكم التعيين في وظيفة جديدة بشروط مناسبة لها مستوى أفضل من الكفاءة والجدارة.

- تتميز الوظائف عن بعضها البعض في إطار المفهوم الموضوعي بعوامل ثلاث تتجلى في: نوع العمل، مطالب التأهيل اللازمة لأداء العمل، مستوى صعوبة وأهمية المسؤوليات (3).

(1) مرجع سابق، بن عائشة نبيلة، ص 7.

(2) المرجع نفسه، ص 8.

(3) مرجع سابق، ذبيح عادل، ص 10.

## 2- في النظام الأوروبي:

- تعتبر الوظيفة العمومية مهنة مختلفة عن باقي المهن الأخرى تتميز بالدوام والاستقرار حيث تم الالتحاق بحياة مهنية، لا يرتبط فيها مصير الموظف بالوظيفة بذاتها وإنما يمكن الاستفادة من خدماته في وظيفة أخرى بحكم العلاقة التنظيمية التي تجمعها بالإدارة العامة<sup>(1)</sup>.
- نظرا لتكليف الموظفون برسالة خاصة تتمثل في ضمان سير المرافق العامة بانتظام وإطراد فإنهم لا يعتبرون أجزاء يحكمهم قانون العمل الذي يخضع له العمال العاديين، وإنما يطبق عليهم نظاما خاصا يشمل قواعد لا تسري على غيرهم من الأجزاء دون أن يمنع ذلك تخصيص فئات من الموظفين بأنظمة خاصة استثنائية لاعتبارات موضوعية.
- إذن يخضع لقانون أساسي خاص بهم، والذي يقصد به مجموعة من القواعد النوعية المحددة مسبقا من طرف السلطة لمختصة والتي تسري على مختلف أعوان الدولة منذ التحاقهم بالوظيفة إلى غاية انتهاء الخدمة بالطرق القانونية المحددة.
- مادام أن مصير الموظف غير مرتبط بالوظيفة بذاتها فإنه يطلب منه عند التحاقه بالوظيفة العمومية قدر من الثقافة العامة ونسبة يسيرة من التخصص، مع اكتسابه المؤهلات اللازمة ومختلف التخصصات خلال الممارسة في مجال الوظيفة العمومية، فضلا على تحديد وتحسين معلوماته باتباع دورات تكوينية تنظمها الإدارة العامة قصد مسايرة التطورات الحاصلة.
- لما كان الموظف يلتحق بحياة مهنية متنوعة دون أن يرتبط مصيره بوظيفة بعينها، فإنه في حالة إلغاء الوظيفة لا يعني ذلك فصله وإنما يمكن للإدارة العامة الاستفادة من خدماته في وظيفة أخرى مناسبة ويمكن إستثناء نادرا دون أن ترتكب أي خطأ تحقيقا للمصلحة العامة وفي هذه الحالة يقتضي مجلس الدولة الفرنسي بالتعويض على أساس المخاطر<sup>(2)</sup>.

(1) مرجع سابق، بن عائشة نبيلة، ص 13.

(2) ينظر، المرجع نفسه، ص 14.

- يخضع الموظف للسلطة الرئاسية التي تستخدم في نطاق المشروعية، حيث يرى الفقيه الفرنسي ريفرو أن النظام الفرنسي للوظيفة العمومية هو نتيجة تقابل مبدأ السلطة الرئاسية ومبدأ الديمقراطية (1).
- تكاد تختلط شخصية الموظف بشخصية الدولة في هذا النظام، حيث يتمتع بما تتمتع به الدولة من سلطة ونفوذ، كما ينفرد بمزايا و ضمانات التي يقررها النظام القانوني، الذي يضمن استقرار الموظف (2).
- الوظيفة العمومية مهنة يتفرغ لها الموظف كلياً، ويخضع لنظام قانوني متميز يفر له المشرع الضمانات والحقوق اللازمة للاستقرار الوظيفي.
- يتركز الاهتمام في هذا النظام على الموظف وما يحمله من مؤهلات وكفاءة، وذلك بغض النظر عن النشاط أو العمل الذي يقوم به (3).
- وجود فكرة التدرج في المسار المهني، حيث تضمن للموظف التقدم العمودي في السلم الإداري، حيث أن فكرة الترقية في الرتبة تتسم بالوضوح في هذا النظام، كونها حق للموظف بموجب الأقدمية المطلوبة، هذا ويجد النظام الشخصي للوظيفة العمومية تطبيقه في أغلب دول العالم (4).

(1) مرجع سابق، بن عائشة نبيلة، ص 14.

(2) المرجع نفسه، ص 15.

(3) مرجع سابق، ذبيح عادل، ص 10.

(4) المرجع نفسه، ص 11.

المطلب الثاني: أهمية الوظيفة العمومية

تساهم الوظيفة العمومية في تحرير الإدارة من الفساد والهدر، حيث تمنح سلطة معنوية يستمدّها الموظف من السلطة العامة التي يمثلها، لا سيما في الوظائف العسكرية والقضائية وتجعلها موضع احترام وتقدير في عائلته ومجتمعه، وتتسم بالاستقرار، حيث يتمتع الموظف بالحصانة التي تجعله بمأمن عن فقدان وظيفته لأي سبب كان، كما تؤمن الوظيفة العمومية مدخول ثابت يستمر حتى بعد التقاعد بالإضافة إلى التقديمات الأخرى.

1- في نظام الوظيفة:

- يعتبر هذا النظام نظاما بسيطا (مبسّط) بالرغم من الإدارة لجهد كبير في تصنيف وترتيب الوظائف الموجودة في الهيكل التنظيمي للإدارة، كما تقوم بتحديد معدل عام للأجور يتناسب والعمل وعروض المشاريع الخاصة أي مع متطلبات السوق التجارية قصد تأمين حسن سير المرافق العامة (1).

- يعتبر هذا النظام نظاما مرنا يتماشى وحاجيات الإدارة، حيث لا تقوم هذه الأخيرة بالتوظيف من أجل التوظيف وإنما لسد حاجيات نوعية معينة، كما لا تلتزم بتأمين وظائف أخرى للموظفين الذين تفصلهم ببساطة عندما لا تصبح بحاجة إليهم وتقوم في حالة خلق وظائف جديدة بتحديد مواصفاتها والمؤهلات اللازمة لشغلها اختيار الأشخاص المناسبين لها.

- يحقق هذا النظام دخلا جيدا من خلال الاستفادة من الموظفين الذين غالبا ما يكونوا قد تنقلوا بين وظائف القطاعين العام والخاص، وهذا من شأنه نقل طرق تحديد الدخل والإيراد المتبعة في المشاريع الخاصة إلى الإدارة العامة.

- لا يعتبر هذا النظام إدارة العامة عالما قائما بذاته وهي مفتوحة بالتالي لا يشكل العاملين بها طبقة خاصة منعزلة عن باقي أفراد المجتمع لأنهم لا يكرسون حياتهم لخدمة (2)

(1) مرجع سابق، بن عائشة نبيلة، ص 8.

(2) المرجع نفسه، ص 9.

الإدارة التي يستطيعون تركها والالتحاق بالعمل في المشاريع الخاصة، وبذلك يساهم هذا النظام في انخراط الإدارة داخل الأمة مادام لا يمنحها امتيا ذات تجعلها أعلى درجة من غيرها، وهذا ما يجعل الموظف يسعى إلى تحقيق الربح من المنصب الذي يشغله بغض النظر عن القطاع الذي ينتمي إليه (1).

## 2- في نظام السلك الوظيفي الدائم:

- يمكن تطبيق هذا النظام في أغلبية دول العالم لاسيما البلدان النامية التي يتلاءم معها، حيث يضمن الاستقرار داخل الإدارة من كفاءة وخبرة الموظفين تدريجيا بسبب الممارسة الطويلة، وهو بذلك يعطي أهمية للشخص الموظف أكثر من الأهمية المعطاة للوظائف أو المناصب.

- يكتفي هذا النظام بقدر من الثقافة العامة ونسبة يسيرة من التخصص عند التوظيف، على أن تنمو معلومات الموظف في ميدان العمل وتتجدد وتحسن باتباع دورات تكوينية، وبذلك تستطيع الإدارة العامة الاستفادة من الأشخاص ذوي كفاءات واختصاصات.

- يساهم هذا النظام في استفادة الإدارة العامة من أشخاص أكثر تكيفا وإحساسا بالأعباء الوظيفية الذين يكرسون حياتهم المهنية لخدمتها وبذلك يكتسبون الخبرة اللازمة، مما ينمي الشعور لديهم بضرورة المنفعة أو المصلحة العامة، وبذلك تضمن الإدارة وجود أشخاص مشبعين بروح النزاهة والإخلاص (2).

(1) مرجع سابق، بن عائشة نبيلة، ص 9.

(2) المرجع نفسه، ص 15.

### خلاصة الفصل الأول:

من خلال ما سبق ومما تطرقنا إليه في هذا الفصل اتضح لنا بأن للسلطة الرئاسية عدة مفاهيم يختلف كل مفهوم عن الآخر، فهي مجموعة اختصاصات يباشرها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه.

كما تعتبر اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصالح العامة وحسن سير المرافق العامة، ولها تعريفات وخصائص توصل إليها الفقهاء والباحثين حيث تفرق كل واحد منهم عن الآخر في تعريفه من حيث الشكل والمصطلحات المستخدمة لكن تبقى جميعها مقبولة ومنتق عليها.

كما أن لها خصائص مختلفة بين النظامين الأمريكي والأوروبي، فالوظيفة العمومية تساهم في تحرير الإدارة من الفساد والهدر، فلها دور كبير وأهمية واسعة في الإدارات والوظائف بشتى أنواعها لضمان السير الحسن والاستقرار.



# الفصل الثاني

أثار السلطة الرئاسية في الوظيفة العمومية

للسلطة الرئاسية دور فعال وأساسي في الوظيفة العمومية، فهي تسعى دائماً إلى تنظيم الموظفين في الإدارات في مختلف أنواعها وكذلك المرافق العمومية من أجل الحفاظ على استمرارية وديمومة سير الإدارات والمرافق بشكل منتظم، وعدم الوقوع في الأخطاء التي تهدد حسن سيرها فهي تهدف دائماً إلى تحقيق المصالح العامة ومن خلال هذا التنظيم تنتج بعض الآثار نذكر منها: نظام المركزية الإدارية وواجب الطاعة في العمل الوظيفي. ولتفصيل ذلك يمكن التطرق إلى هذه الآثار من خلال الفصل الذي سنتناوله في مبحثين، المبحث الأول في نظام المركزية الإدارية، حيث نتناول في المبحث الثاني واجب الطاعة الرئاسية في العمل الوظيفي.

### المبحث الأول: في نظام المركزية الإدارية

تعتبر المركزية الإدارية من أول النظم التي عرفتھا الدول في الحكم والإدارة، وتقوم على أساس التوحيد وعدم التجزئة، وفي المجال الإداري يقصد بها توحيد النشاط الإداري جميعا وحصرها في يد الهيئة الإدارية (السلطة التنفيذية) التي تقوم بالسيطرة على جميع الوظائف الإدارية من توجيه وتخطيط ورقابة وتنسيق، مما يجعل من أعضائها (الموظفين) رؤساء ومرؤوسين في درجات يعلو بعضها بعضًا (1).

إن الإدارة تتألف من مجموع الوزارات التي تشكل الإدارة المركزية، كما تتشكل من الإدارات المحلية على مستوى الولايات والبلديات والمؤسسات العامة الإدارية الوطنية والمحلية (2).

وللمركزية الإدارية صورتين، الأولى تتمثل في صورة التركيز الإداري أو التركيز المطلق أو المتوحش، بحيث تتركز السلطة بصفة مطلقة سواء في جزئياتها أو عمومياتها في يد الوزير المختص ولا أحد غيره البحث في الأمور أو النظر فيها، وطبعًا هذا النوع من المركزية الإدارية يؤدي إلى ثقل وبطء الإجراءات وتعطل الخدمات العامة وسوء وصولها لأصحابها، لكن يعتقد هذا النوع يفتح المجال أليا نحو ضرورة تبني النوع الثاني من صور المركزية وهو نمط عدم التركيز الإداري.

في هذا النمط الثاني يسميه البعض بالمركزية النسبية أو المعتدلة، وفي الحقيقة نظام بدأ تطبيقه بعد الفشل الذي تعرضت له الصورة الأولى للتركيز الإداري، ونتيجة للمساوئ الكبيرة في ذلك النظام الممركز المطلق ونظرا لعدم قدرة الوزير ومصالحه في العاصمة على تغطية مختلف الطلبات والخدمات الجماهيرية المتزايدة كان الاضطرار إلى تعويض جزء من الصلاحيات التي يملكها الوزير إلى موظفون في الوزارة أو إلى موظفين داخل الأقاليم (3)

(1) ينظر، مرجع سابق، علاء الدين عشي، ص 45.

(2) مرجع سابق، فريجه حسين، ص 109.

(3) مرجع سابق، ابرادشة فريد، ص 104.

المحلية مثل الولاية رؤساء البلديات المدراء التنفيذيون على مستوى الولاية والذين يتبعون نشاط ومرفق كل وزير، فينصرفون بناء على ذلك التفويض الممنوح لهم، لكن ذلك لا يعني إطلاق الاستقلال التام عن سلطة الوزير الإدارية فهذا التفويض كما يقال هو تفويض جزئي في الاختصاص للمرؤوسين وليس بتفويض نهائي (1).

والنظام الإداري المركزي هو توحيد وحصر كل سلطة الوظيفة الإدارية في الدولة في يد السلطات الإدارية (رئيس الدولة والوزراء) وممثلهم (الولاية) في أقاليم الدولة، بحيث يؤدي هذا التركيز والتوحيد والتجمع لمظاهر سلطة الوظيفة الإدارية إلى وحدة أسلوب ونمط النظام الإداري في الدولة، وإلى إقامة وبناء هيكل نظام إداري في الدولة على هيئة مثلث أو هرم متكون من مجموعة ضخمة من الطبقات، وترتبط كل طبقة بالطبقة التي تليها مباشرة برابطة وعلاقة السلطة الرئاسية (2).

(1) مرجع سابق، ابرادشة فريد، ص 104.

(2) ينظر، عمار عوابدي، ص 204.

المطلب الأول: حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة

أي أن تستأثر الحكومة المركزية بكل السلطات التي تخولها لها الوظيفة الإدارية، وذلك أن السلطة المركزية هي التي تتولى البت النهائي في جميع الشؤون الداخلة في نطاق هذه الوظيفة.

وتمتد سلطة الحكومة المركزية في جميع أنحاء إقليم الدولة بحيث تتولى الإشراف على جميع المرافق والهيئات الإدارية، ولمختلف النشاط الإداري، بما في ذلك الاختصاص الفني وسلطة إصدار القرارات وتعيين الموظفين (1).

أما الدكتور عمار عوابدي فيرى أنه من عناصر ومقومات النظام الإداري المركزي حصر وتجميع سلطة الوظيفة الإدارية وتركيزها، في سلطات الإدارة المركزية للدولة، أي تجميع وحصر سلطات التقرير في جميع شؤون ومسائل الوظيفة الإدارية في السلطات الإدارية المركزية المتمثلة في رئيس الوزراء والوزراء أصلا في ظل النظام البرلماني، أو في رئيس الجمهورية ثم الوزراء من بعده في النظام الدستوري الرئاسي. وحق إصدار القرارات الإدارية النهائية والباتة في الشؤون والمسائل المتعلقة بالوظيفة الإدارية في الدولة وسلطة تعديل هذه القرارات أو إنهاؤها وإلغائها هو سلطة وحق مقرر ومحجوز لرجال السلطة الإدارية (الوزير الأول والوزير أصلا في ظل النظام الدستوري البرلماني، ورئيس الجمهورية والوزراء في نطاق ضيق في ظل النظام الدستوري الرئاسي)، كذلك يدخل في إعداد السلطات (الولاية مثلا) حيث يتبع هؤلاء الممثلين للسلطات الإدارية المركزية ويرتبطون بعلاقة التبعية والخضوع المباشر لها، وإعطائهم قسطا وقدر معلوما من سلطة اتخاذ القرارات الإدارية النهائية، إلا أن ذلك لا يعني أنهم أصبحوا مستقلين عن السلطات الإدارية المركزية لأنهم مازالوا يرتبطون بالسلطات الإدارية المركزية برابطة السلطة الرئاسية والخضوع لها (2).

(1) مرجع سابق، خالد خليل الظاهر، ص 99-100.

(2) مرجع سابق عمار عوابدي، ص 205.

حيث تقوم الحكومة المركزية في العاصمة بكل الاختصاصات التي تسمح لها بها الوظيفة الإدارية على مستوى إقليم الدولة (1).

ومن ثم لا توجد مجالس محلية منتخبة أو هيئات عمومية تقوم بممارسة العملية الإدارية، وتتركز سلطة اتخاذ القرارات في يد أعضاء السلطة المركزية (الوزراء) أو ممثليهم التابعين لهم، حيث يعنى النشاط الإداري الممارس من قبلها بكافة الشؤون الوطنية منها أو ذات الطابع المحلي (2).

(1) مرجع سابق فريجه حسين، ص 110.

(2) مرجع سابق، علاء الدين عشي، ص 46.

المطلب الثاني: مبدأ التدرج الوظيفي

ويقصد بالتدرج الإداري، توزيع موظفي الإدارات والمصالح المركزية سواء في العاصمة أو في فروعها في الولايات حسب وظائفهم على مراتب أو درجات متدرجة تدرجاً هرمياً يكون سلماً إدارياً من أصغر موظف في القاعدة إل أعلى موظف ويتصاعد هذا السلم حتى نجد في قمته الوزير في كل وزارة (1).

إن فكرة التدرج الإداري يعني أن يتخذ الجهاز الإداري أو هيكل النظام الإداري في الدولة المتكون من مجموعة من الأجهزة والوحدات الإدارية المختلفة، ومجموعة القواعد القانونية والفنية المكونة له، والمتكون أيضاً من مجموعة العاملين العاميين الذين يعملون باسم الدولة ولحسابها يجب أن يتخذ هذا الهيكل شكل هيئة مثلث متتابع الدرجات، وترتبط كل درجة أو طبقة من هذا السلم الإداري بالدرجة التي تليها مباشرة برابطة وعلاقة قانونية مباشرة هي رابطة وعلاقة السلطة الإدارية والهيمنة من أعلى رابطة التبعية والخضوع والطاعة من أسفل.

وإن أي انعدام أو فقدان للترابط للتدرج والتسلسل الإداري المترابط في هيكل وبناء النظام الإداري على أي مستوى من مستوياته بالنسبة لأي وحدة أو هيئة إدارية من الوحدات والهيئات المكونة لهذا النظام الإداري، يجعل هذه الوحدة أو الهيئة الإدارية التي تصبح لا تدخل في التدرج الإداري ولا ترتبط بدرجات وطبقات هذا التدرج الإداري برابطة وعلاقة السلطة الرئاسية، يجعل هذه الوحدة منفصلة ومستقلة عن النظام الإداري المركزي للدولة، وهو غالباً ما يتحقق عن منح هذه الوحدة الإدارية أو المجموعة الإدارية الخارجة عن التدرج الإداري فكرة الشخصية المعنوية مما يجعلها مستقلة عن السلطات الإدارية المركزية استقلالاً إدارياً ومنفصلة عن تدرج النظام الإداري للإدارة المركزية (2).

(1) مرجع سابق، فريجه حسين، ص 111.

(2) مرجع سابق، عمار عوابدي، ص 205-206.

إن موظفي الإدارة العامة في نظام التركيز الإداري يشكلون ههما على شكل سلسلة من المستويات المتتابعة، ويلزم موظفو المستويات الدنيا بتنفيذ مهماتهم ومسؤولياتهم وواجباتهم وفق أحكام القانون وفي ضوء التعليمات الصادرة إليهم من رؤسائهم في المستويات العليا، أي تتجمع لدى الرئيس الأعلى (الوزير) سلطة مركزية على مرؤوسيه وأعمالهم وتكون للسلطة الرئاسية سلطة الإدارة وسلطة الأمر، بحيث لا يجوز للمرؤوس تخطي رئييه الأعلى ويتعين دوما الاتصال برئييه فقط وتلقي تعليماته وأوامره منه وتنفيذها، وفي نفس الوقت فالرئيس الإداري يكون مسؤول عن أعمال مرؤوسيه والمشرف الأول على تنفيذ واجباتهم (1).

وللسطات العليا حق إصدار الأوامر والتعليمات للجهات الدنيا ويخضع كل مرؤوس خضوعا تاما، ويتسع مجال الطاعة في النظام المركزي إلى درجة كبيرة فالرئيس يباشر رقابة سابقة ولاحقة على أعمال المرؤوس كما أن للرئيس صلاحية تعديل القرارات الصادرة من مرؤوسيه وإغائها بالشكل الذي يراه مناسبا.

وهذه الدرجات تُكون ما يسمى بنظام التسلسل الإداري الذي من خلاله يوجد طبقتي الرؤساء والمرؤوسين وتبرز علاقة التبعية والسلطة الرئاسية (2).

تنص المادة 1/36 من القانون رقم 12/78 على أنه: "ينفذ العامل بكل ما لديه من إمكانيات مهنية جميع التعليمات المتعلقة بالعمل الذي يتسلمه من الأشخاص المؤهلين سلميا".

وتقتضي ظاهرة التدرج الوظيفي أن تأخذ تصرفات الوحدة الإدارية أو الموظف الإداري مكانها في تدرج التصرفات القانونية في الدولة (3).

(1) ينظر، مرجع سابق، خالد خليل الظاهر، ص 100.

(2) مرجع سابق، علاء الدين عشي، ص 46.

(3) مرجع سابق، خطاب عبد النور، ص 11.

ولفكرة التدرج أهمية كبيرة إذ تخلق تمايز طبقي بين الرؤساء والمرؤوسين، وتبرز علاقة التبعية والسلطة الرئاسية le pouvoir hiérarchique وهي ضمانة معترف بها للرؤساء الإداريين، ينظمها القانون، فينظم وحدة العمل وفعاليتها واستمراريتها، وتعتبر السلطة الرئاسية الوجه المقابل للتبعية الإدارية وهي تقرر بدون نص وبشكل طبيعي، غير أنها من جانب آخر ترتب مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه، وبالتالي عدم إمكانية تهريبه من هذه المسؤولية، إلا أن هذه السلطة لا يمكن أن تكون مطلقة وليست على درجة واحدة من القوة، فهي تتأثر بصاحب السلطة ومركزه في السلم الإداري، وبنوع الوظيفة التي يمارسها والسلطة الرئاسية تتحلل إلى مجموعة من الاختصاصات، منها ما يتعلق بشخص المرؤوس والآخر منها ما يتعلق بأعماله (1).

(1) مرجع سابق، خطاب عبد النور، ص 11-12.

المبحث الثاني: واجب الطاعة الرئاسية في العمل الوظيفي

إن الواجبات المفروضة على الموظف، تعد عنصرا مهما من عناصر الوظيفة العامة، نصت عليها عدة قوانين منها: المرسوم رقم: 54/93، الأمر رقم: 03/06، وكذلك المرسوم رقم: 59/85، وهي عديدة نذكر منها: واجب أداء الموظف أعماله بنفسه، الأمانة والدقة والشعور بالمسؤولية والتقيّد بمواعيد العمل واحترام رؤسائه وطاعتهم، وواجب المحافظة على كرامة الوظيفة وعدم مزاولة الأعمال التجارية أو الجمع بين وظيفته وأي عمل آخر.

ويعد واجب طاعة الرؤساء واحترامهم من أهم الواجبات، لذا كان لزاما على الموظف طاعة رئيسه الذي يجب أن يكون ذا كفاية علمية وقدرة إدارية، ومزايا شخصيته تجعله يستقطب جهود العاملين معه ويخص باحترامهم وكسب ثقتهم دون أن يشعر بالاستعلاء عليهم والاستبداد بالأمر دونهم، لتظل الطاعة في موضعها الإنساني الرفيع، والإخلال بهذا الواجب يتوجب عقوبات تأديبية لأنه الأصل الذي تنفرع من الواجبات الوظيفية الأخرى، والطاعة بوجه عام تمثل الجانب الآخر المقبل للسلطة الرئاسية التي يتمتع بها الرؤساء في التنظيم الإداري، ولاشك أن الإخلال بها يعرض التنظيم إلى التفكك والانهايار<sup>(1)</sup>.

يجب على الموظف أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة، وذلك في حدود النظم والقوانين المعمول بها، فلا تنحصر واجبات الموظف في أداء اختصاصاته المحددة، بل واجبه أن يؤدي العمل الذي يطلب منه، وأن ينفذ الأمر الذي يأمر به، وعليه أن يؤدي ما يطلب منه من أعمال بعناية ودقة.

ويتحمل كل رئيس مسؤولية الأوامر التي تصدر منه، كما يكون مسؤولا عن سير العمل في حدود اختصاصه، ويخضع كل عامل للسلطة الرئاسية لمن هو أعلى منه، كما يباشر كل واحد السلطة الرئاسية من هم دونه، وهذه السلطة توجد وتقرر دون حاجة إلى نص خاص<sup>(2)</sup>.

(1) مرجع سابق، خطاب عبد النور، ص 16.

(2) مرجع سابق، محمد يوسف لمعداوي، ص 81، 82.

تعتبر السلطة الرئاسية من أهم الأدوات التي يتمحور حولها النشاط الإداري الأمر الذي يجعل من توزيعها بصفة قانونية وناجعة أحد الاهتمامات التي ينبغي مراعاتها على مختلف مستويات الهرم السياسي والإداري.

فبقطع النظر عن اقتران الاختصاصات المخلة لمختلف السلطات السياسية والإدارية على المستويين الوطني والمحلي بامتيازات السلطة الرئاسية فإن واجب الطاعة يمتد كقاعدة عامة إلى كل الأعوان الذين يمارسون مسؤولية الإشراف على مصلحة إدارية مهما كانت صلاحياتها أو حجمها.

وضمن احترام واجب الطاعة بمختلف صورة ومظاهره فإن المشرع عزز السلطة الرئاسية بالسلطة التأديبية التي تمكن من معاقبة كل عمل أو سلوك مخل بواجبات الوظيفة العمومية وبأخلاقياتها (1).

يكون تنظيم الموظفين العموميين في صورة سلم إداري يخضع فيه المرؤوس للرئيس، فواجب الطاعة يُعتبر أساسا هاما من أسس الخضوع للسلطة الرئاسية ووفقا لهذا الواجب يتعين على المرؤوس أن ينفذ كل مل يصدر إليه رئيسه من أوامر وتوجيهات خاصة بالعمل. ويمكن تعريف الأمر (82) الذي يصدر من الرئيس إلى المرؤوس بأنه " كل تعبير يتضمن أداء عمل أو الامتناع عن عمل أو تحذيرا للتحوط من وقوع حدث يصدر من رئيس يختص بإصداره إلى مرؤوس يختص بتنفيذه تربطهما علاقة وظيفية (2).

(1) مرجع سابق، هاشمي خرفي، ص 273.

(2) ينظر، مرجع سابق، عبد العزيز السيد الجوهري، ص 142.

لقد جاء الإسلام بنظام متكامل ومترابط، وكانت الطاعة فيه دعامة من دعائمه، ومن ثم يجب على الموظف أو العامل في الجهاز الإداري في الدولة مراعاة الطاعة والخضوع لأوامر صاحب السلطة والقيادة الذين يشرفون على إدارة مصالح الأمة ورعاية شؤون المسلمين.

قال الله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا﴾<sup>(1)</sup>.

فيظهر جليا من هذه الآية أن طاعة أولي الأمر واجبة، ويكون المرد في الطاعة إلى الله وفي الأخذ بمحكم كتابه، وكذا الأخذ بسنة الرسول صلى الله عليه وسلم.

(1) سورة النساء، الآية 59.

المطلب الأول: سلطة الرئيس على المرؤوسين الأوامر المشروعة وغير المشروعة

أولاً: سلطة الرئيس على المرؤوسين

تتضمن سلطة الرئيس على أشخاص مرؤوسيه الكثير من الاختصاصات منها ما يتعلق بالحق في التعيين والاختيار بداية، وتنتهي بانتهاء المهام والعزل، وتشمل ما يتوسط هذين الإجراءين من تسيير الحياة الوظيفية كحق الرئيس في تسخير مرؤوسيه لأعمال معينة وسلطة نقل الموظف وترقيته وتوقيع العقوبات التأديبية عليه في حدود ما يسمح به القانون (1).

كما يرى " فريجه حسين " بأن سلطة الرئيس على المرؤوسين تشمل سلطة التعيين وتوجيه الموظفين إلى فروع الإدارات المختلفة، وتكليفهم بالقيام بالأعمال الوظيفية. كما يتطلب حسن سير العمل من تكييف العاملين مع متطلبات ومقتضيات وحتميات هذه الوظائف والعمليات الإدارية من أجل ضمان حسن سير المرافق والوظيفة العامة الإدارية، ومن جملة السلطات التي يمارسها الرؤساء الإداريون على مرؤوسيهم سلطة التعيين والترقية (2).

ثانياً: الأوامر المشروعة وغير المشروعة

في حالة إصدار أوامر من الرؤساء الإداريين وتكون هذه الأوامر موافقة للقانون فهي واجبة التنفيذ لسببين هي واجب احترام القانون وواجب طاعة الرؤساء، فالموظف الذي ينفذ الأمر المخالف للقانون بحيث يضر بصورة خطيرة بالمصلحة العامة، فإنه لا يعفى من المسؤولية إلا إذا ثبت رأيه بشكل تحريري، ومع ذلك أصر الرئيس وثبت الأمر بالتنفيذ تحريراً أيضاً (3).

(1) مرجع سابق، علاء الدين عشي، ص 47.

(2) مرجع سابق، فريجه حسين، ص 113.

(3) مرجع سابق، خالد خليل الظاهر، ص 101.

ألزمت التشريعات الموظف بطاعة القانون، وعدم إعفائه من المسؤولية إلا إذا أثبت أنه نفذ أمراً مكتوباً صادر من الرئيس. وإن السلطة الرئاسية ليست مجرد حق أو ميزة شخصية للرئيس الإداري ولكنها مجرد اختصاص يباشره على رؤوسه في حدود ما تضعه القوانين والأنظمة من قواعد دون إساءة أو تجاوز، وبما يحقق المصلحة العامة، وعلى أسس موضوعية سليمة (1).

يرى رائد مدرسة العمليات الإدارية " هنري فايول " بأن مبدأ السلطة يعتبر العمود الفقري في أي تنظيم إداري وذلك لأن المستند الذي يجعل من حق إصدار الأوامر والقدرة على فرض الطاعة والاحترام، إنما هي حقوق مستمدة من قوة تلك السلطة.

لكن ما لا يدخل في الأذهان هو أن هاته السلطة وهاته الحقوق التي تتبع منها كسلطة إصدار الأوامر والقدرة على فرض الطاعة هي أمور تتميز بصفة المشروعية لا سيما في حالات تجاوز الرئيس لصلاحياته المحددة قانوناً لأن حينها سنكون أمام نوع آخر مغاير تماماً للنوع الأول إنه إجراء غير مشروع في استعمال السلطة ورغم هذا الخروج من القاعدة القانونية في استعمال السلطة من طرف شخص الرئيس على المرؤوس، إلا أن القانون قد يتم تجاوزه في الكثير من الحالات لا سيما في حال المحافظة على سلامة التنظيم، وهو الرأي الذي يراه مجموعة من فقهاء القانون في العالم (للمحافظة على كيان الدولة تصبح المركزية أفضل تنظيم يمكن توظيفه).

يشير الفقيه " هوريو " إلى أن الموظف المرؤوس ملزم باحترام وتنفيذ أوامر وتعليمات رئيسه حتى ولو كانت أوامره غير شرعية ومخالفة للقانون، مع الإشارة هنا إلى أن ذلك لا يعتبر خطأ شخصياً من طرف المرؤوس لأنه يمثل العبد المأمور، وبالتالي يكون المرؤوس في تلك الحالات محمياً طالما أن الرئيس هو الذي أصدر له تلك الأوامر (وهنا نفتح قوساً حول طبيعة إصدار تلك الأوامر هل هي شفهية أم كتابية؟، الأرجح أن تكون كتابية حتى (2)

(1) مرجع سابق، خالد خليل الظاهر، ص 101-102.

(2) مرجع سابق، ابرادشة فريد، ص 110.

يتصل من المسؤولية فيما بعد، ولهذا يقال في قوة المحررات الإدارية أن الكتابة باقية والكلام زائل، وهو حجة للمرؤوس حتى يستند إليها في حالة وجود تحقيقات حول القضية التي تم تجاوز القانون فيها، كما يقال كذلك الثقة في الوثيقة وليس في الكلام، أيضا يتحجج أصحاب الرأي بأن طاعة الأوامر حتى أن لم تكن شرعية وذلك حتى لا تتاح الفرصة للمرؤوس لكي يناقش ويعطل قرارات الرئيس والتي قد تكون مستعجلة ولا تحتاج إلى وقت للنقاش، كما أن هذا النقاش بإمكانه أن يربك عمل ونشاط المرفق ويؤدي إلى الإخلال بقواعد السير الحسن والمنتظم للمؤسسة، ومن هنا فإن مسألة استمرارية عمل المرفق وأدائه لأعماله هي أسمى من تحقيق مبدأ المشروعية، وبالتالي فإن هذا التيار يمنح صفة الإطلاق للسلطة الرئاسية<sup>(1)</sup>.

إن على الموظف العامل العام المرؤوس واجب والتزام طاعة وتنفيذ أوامر وتعليمات وتوجيهات رئيسه المشروعة والواجبة التنفيذ والتطبيق، وإن عدم إطاعتها وتنفيذها من قبل العامل الموظف المرؤوس الأمور يشكل ويكون خطأ إداريا تأديبا يرتب ويعقد مسؤولية الموظف العامل التأديبية، وتوقع عليه العقوبات التأديبية المقررة في القانون.

ولكن واجب العامل الموظف المرؤوس في طاعة الرئيس الإداري ليست طاعة عمياء لا تستمح بالملاحظة والتعقل، إن واجب الطاعة لا يجب أن يهدر كرامة وأدمية العاملين العموميين ولا يدفن حقهم في إبداء آرائهم وملاحظاتهم ومناقشة رؤسائهم بخصوص مهام واجباتهم ووظائفهم.

وقد ذهب دوجي إلى أن رجل الإدارة المرؤوس عندما يجد نفسه في موقف الخيار بيتن تطبيق أوامر الرئيس غير المشروعة وبين تطبيق القانون، يجب عليه احترام أولوية تطبيق القانون ويرفض إطاعة وتنفيذ أوامر رئيسه غير المشروعة<sup>(2)</sup>.

(1) مرجع سابق، ابرادشة فريد، ص 110-111.

(2) مرجع سابق عمار عوابدي، ص 210-211.

وإذا ما نفذها يعد مرتكباً لخطأ شخصي يقيم ويعقد مسؤوليته الشخصية المدنية وفي ذمته المالية الخاصة، لأن العامل العام أو الموظف هو رجل الإدارة العامة ملزم مثل سائر المواطنين باحترام القانون ومراعاة أحكامه، فإذا ما صدر إليه أمر بالقيام بعمل غير مشروع وجب عليه عدم تنفيذه.

ويستثني " دوجي " من رجال الإدارة العامة طائفة الجنود من مبدأ أولوية وأفضلية احترام القانون على أوامر الرئيس غير المشروعة، إذ يجب على الجنود في نظره إطاعة الأوامر والتوجيهات والتعليمات العسكرية الصادرة إليهم من رؤسائهم وتنفيذها دون مناقشتها أو بحث مدى مشروعيتها حتى ولو كانت مخالفة للقانون (1).

(1) مرجع سابق، عمار عوابدي، 210.

المطلب الثاني: سلطة الرقابة والتعقيب

سلطة الرئيس في الرقابة على أعمال مرؤوسيه تتمثل في حقه بإجازة أعمالهم أو تعديلها أو إلغائها وسحبها كما يملك أيضا مكنة الحلول إذا اقتضى العمل ذلك (1).

وتتمثل في الهيمنة الواسعة للرئيس على أعمال مرؤوسيه، وذلك بإقرارها أي الموافقة عليها أو استبدالها أو تعديلها أو إبطالها أو إلغائها أو حتى سحبها فضلا عن محاسبة المرؤوس عليها إذا كانت تتضمن مخالفة القوانين والأنظمة والتعليمات، لذا يجب أن تتم هذه الرقابة أولا بأول وفي وقت مناسب.

وتمتد رقابة الرئيس على مرؤوسيه في تعيينهم وترقيتهم ونقلهم وتقرير علاواتهم ومكافآتهم وإنهاء خدمتهم إلى غير ذلك، وذلك لدفع الموظفين إلى التزام جادة الصواب في أعمالهم خشية العقاب أو رغبة في تحسين أوضاعهم الوظيفية (2).

ووسيلة الرئيس في رقابته على مرؤوسيه تتمثل بالتقارير التي يقدمها الموظفون عن أعمالهم بصورة دورية أو بواسطة التقارير التي يضعها المفتشون (3)، ويطلعون السلطة الرئاسية عليها، وقد يمارسها الرئيس عن طريق الشكاوى التي يقدمها إليه الأفراد الذين أصابهم الضرر نتيجة تصرفات مرؤوسيه.

ومن هنا يمكن ملاحظة العلاقة التي تربط الموظف برئيسه هي علاقة تسلسلية أو تنظيمية، تعطي إمكانية للرئيس بأن يأمر مرؤوسه في طاعة وتنفيذ أوامر رئيسه (4).

(1) مرجع سابق علاء الدين عشي، ص 49.

(2) مرجع سابق، خالد خليل الظاهر، ص 101.

(3) مرجع سابق، خطاب عبد النور، ص 12.

(4) ينظر، المرجع نفسه، ص 13.

إذا خضع الموظف العام خضوعاً رئاسياً تسلسلياً للأوامر التي تأتيه، فلا عبء من معرفة القوانين والتنظيمات، وفهمها حسب الأصول التي تحكم القاعدة القانونية، بل عليه الإلتزام بأوامر رئيسه، وهكذا يخضع الموظف العام في ممارسة وظيفته إلى الإلزام بالتنفيذ، وسلطة الرقابة والإشراف الإداري، وسلطة الطاعة التسلسلية، حيث هذه العناصر الثلاثة هي عوامل أساسية تنبثق منها التزامات الموظف العام، فكل إدارة دون إجبار، وبدون القيام بالالتزامات الدقيقة من الموظفين تكون دون فعالية وبدون مسؤولية الموظف لذلك، لا يمكن إجباره على تنفيذ ما قد تتخذ الإدارة من تصرفات وأعمال عن طريق موظفيها المختصين، ويبقى الموظف الخاضع للرقابة متعرضاً للمسؤولية أكثر من رئيسه، سواء للعقوبة التأديبية أو الجزائية وسواء كان عمله إيجابياً أو سلبياً (1).

تعني سلطة متابعة الرئيس لأعمال المرؤوس رد كل الأخطاء ومنع الانحرافات والتجاوزات والقضاء على كل أوجه القصور والإهمال التي يرتكبها العاملون والتعرف الدائم على أعمال المرؤوسين، وذلك بواسطة القيام بعملية التفتيش، وكتابة التقارير بصفة دورية وفحص الشكاوى الواردة من المتعاملين مع الإدارة والقيام بالتحريات الإدارية بقصد اكتشاف الإهمال والعمل على معالجة النقائص.

هنا يجب أن نوضح أنه وفقاً لقانون الوظيفة العامة، يخضع كل موظف في ممارسة أعمال وظيفته لموظف آخر يعلوه (2) درجة ويقابل السلطات المقررة للرؤساء مسؤوليتهم عن تصرفاتهم الشخصية وقد نصت المادة 17 من قانون الوظيفة العمومية، على أن كل مساس بالطاعة الواجبة للرؤساء عن قصد يعرض الموظف نفسه للعقوبة التأديبية، كما تنص المادة 19 على عدم إعفاء أي موظف مهما تكن مرتبته في التسلسل الإداري من المسؤولية التي يتحملها نتيجة خطأ مرؤوسيه (3).

(1) مرجع سابق، خطاب عبد النور، ص 13.

(2) ينظر، مرجع سابق، فريجه حسين، ص 114.

(3) المرجع نفسه، ص 115.

كما أن المشرع الجزائري قد وجد حلاً لمسألة تنفيذ أوامر الرئيس بقوله " متى كان واجب طاعة هذه الأوامر واجبة " كما أن المسؤولية التي يقوم بها الموظف تنفيذاً لأوامر رؤسائه لا ترتب مسؤوليته الشخصية.

غير أنه صدر قانون الوظيفة العمومية بموجب الأمر 03/06 المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006 نص صراحة في المادة 47 منه على أنه: " كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه " (1).

(1) مرجع سابق، فريجه حسين، ص 116.

### خلاصة الفصل الثاني:

من المؤكد بأن للسلطة الرئاسية دور كبير وبالغ الأهمية في الوظيفة العمومية، فهي تسعى دائما إلى تنظيم العلاقات بينها وبين الموظفين في الإدارات والمرافق العامة بالتسلسل بغية تحقيق المصلحة العامة.

فهي تعتبر العمود الفقري والركن الأساسي للوظيفة العمومية التي لا يمكن الاستغناء عنه، وذلك من خلال ما تبين لنا في نظام الإدارية المركزية ويتبين أثر التنظيم في مبدأ التدرج الوظيفي الذي يعني توزيع موظفي الوزارات والمصالح المركزية حسب وظائفهم.

ونظرا للأهمية البالغة للسلطة الرئاسية باعتبارها العامل الرئيسي في الوظيفة العمومية لاستمرار وحسن سير المرافق العامة، فهي لها إمتداد من خلال واجب الطاعة في العمل الوظيفي وسلطة الرئيس على المرؤوسين والأوامر المشروعة وغير المشروعة.

كما لا ننسى بالذكر سلطة الرقابة والتعقيب التي تعني سلطة الرئيس على أعمال المرؤوسين، المتمثلة في حقهم بإجازة أعمالهم أو تعديلها أو إلغائها، وهذا ما أوضح لنا الآثار المختلفة للسلطة الرئاسية في الوظيفة العمومية.



خاتمة

من خلال الإشكالية المطروحة وباعتبار السلطة الرئاسية عنصر فعال من عناصر الوظيفة العمومية داخل التنظيمات والأجهزة الإدارية بمختلف مستوياتها عن طريق خضوع الموظفين في إطار تدريجي إداري الأدنى درجة منهم للأعلى درجة بموجب قواعد قانونية مؤطرة ومنصوص عليها، في حين تتسم الوظيفة العمومية ببعض الخصائص التي تميزها عن غيرها من الهيئات الأخرى، حيث لها أهمية بارزة وعلاقة متكاملة ومترابطة بينها وبين السلطة الرئاسية التي تساعدتها في حسن التسيير والتنظيم في الإدارات والمرافق العمومية.

من خلال دراستنا لموضوع السلطة الرئاسية في الوظيفة العمومية يمكن استنتاج مايلي:

- إنطلاقاً من مفهوم السلطة الرئاسية الذي يتحدد من خلال مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات التي يقرها القانون، وبالنظر لما تتميز به السلطة الرئاسية من خصائص تؤكد على أهميتها كرابطة قانونية وضابطاً قانونياً داخل المرافق والأجهزة الإدارية كونها قوة تنظيمية مشروعة تنقيد بالحدود المقررة في القوانين والتنظيمات.
- السلطة الرئاسية تمارس من قبل أشخاص مختصين وتبرز أهمية السلطة في تسيير وتنظيم الإدارة العمومية وفقاً لمتطلبات الوظيفة الإدارية وحسن أداء المرافق العمومية لوظائفها.
- الوظيفة العمومية خدمة لا تختلف عن باقي المهن الأخرى، حيث تعتبر الإدارة العمومية مؤسسة كباقي المؤسسات توظف عمالها وتسير وضعياتهم وفقاً للشروط والإجراءات المطبقة في عالم الشغل.
- تعد الوظيفة العمومية مهنة ذات طابع خاص تتميز بالدوام والاستقرار وسلوكاً يلتحق به الموظف بنية البقاء.
- الوظيفة العمومية مؤسسة حية وواقع إجتماعي ملموس.

- قابلية الوظيفة العمومية للتدفق المستمر بين باقي قطاعات الشغل فضلا على المرونة في تسيير المستخدمين وفي انتقاء أفضل الكفاءات.
- خضوع الموظفين المرؤوسين لسلطة رؤسائهم الإداريين بموجب قواعد القانون والحفاظ على مصالحهم في إطار المصاحبة العامة.
- السلطة الرئاسية هي حتمية قانونية وتنظيمية والمحرك الأساسي للوظيفة العمومية وهي سلطة مفترضة وشاملة لكافة أعمال وتصرفات المرؤوس، وحق معترف به للرؤساء الإداريون لتحقيق استمرارية العمل الوظيفي.
- يعد واجب الطاعة الرئاسية عنصرا مهما من عناصر الوظيفة العمومية الذي يكمن في طاعة الرؤساء واحترامهم.
- إن السلطة الرئاسية تخول للرئيس جملة من الاختصاصات بعضها يتعلق بالشخص المرؤوس والآخر بأعماله.

ومن خلال دراسة هذا الموضوع يمكن التطرق لبعض الاقتراحات:

- إعطاء المرؤوسين مجالا للمشاركة في اتخاذ القرار والمناقشة وإبداء الرأي في بعض المسائل داخل التنظيم الذي يساهم في تقوية الثقة بين الرئيس والمرؤوس وبالتالي طاعة الأوامر والتعليمات الموجهة إليهم دون الوقوع في المشاكل والتناقضات.
- تحديد المدى الذي يمكن خضوع المرؤوسين لأوامر وتعليمات الرؤساء خاصة الغير مشروعة منها.
- تأكيد ضرورة توفير الحماية القانونية للمرؤوس بالشكل الكافي خاصة فيما يخص واجب الطاعة الرئاسية المفروض على المرؤوس.
- لا بد من الزيادة في التوضيح والنص بشكل صريح في الوظيفة العمومية في الكثير من المسائل مثل تحديد موقف المرؤوس حيال الأوامر الغير مشروعة بشكل واضح وصريح.

- العمل على إفادة ومنح الرؤساء والمرؤوسين بدورات تدريبية وتكوينية في هذا الصدد والسهر على تطبيقها في الواقع العملي المتداول والمعمول به.



قائمة المصادر

والمراجع

### ❖ المصادر:

- القرآن الكريم

### ❖ المراجع:

- خالد خليل الظاهر: القانون الإداري دراسة مقارنة، ط 1، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 1998.
- صبري جلبي أحمد عبد العال: نظام الجدارة في تولية الوظائف العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2008.
- عبد العزيز السيد الجوهري: الوظيفة العامة دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، السنة بدون.
- علاء الدين عشي: مدخل القانون الإداري، ج 1، دار الهدى، 2009.
- عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، ط 3، دار جسر، 2013.
- عمار عوابدي: القانون الإداري، ج 1 النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، 2000.
- عمار عوابدي: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984.
- فريجه حسين: شرح القانون الإداري دراسة مقارنة، ط 3، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013.
- محمد أنس قاسم: مذكرات في الوظيفة العامة، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، 1989.
- محمد يوسف لمعداوي: دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ط 2، ديوان المطبوعات الجامعية، 1988.
- هاشمي خرفي: الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة، 2010.

### ❖ المجالات:

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

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

### ❖ المحاضرات:

- النظام القانوني للموظف العام: ذبيح عادل، مطبوعة لطلبة السنة الثانية ماستر قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة بدون.

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

### ❖ مذكرات:

- لعمارة عامر حمزة: التنظيم الإداري بين الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية في التشريع الجزائري، نيل شهادة الماستر حقوق، دولة ومؤسسات، الحقوق والعلوم السياسية جامعة زيان عاشور الجلفة، 2015-2016.



# فهرس الموضوعات

شكر وعرقان

إهداء

2 ..... مقدمة

### الفصل الأول: ماهية السلطة الرئاسية في الوظيفة العمومية

8 ..... المبحث الأول: مفهوم السلطة الرئاسية

9 ..... المطلب الأول: تعريف السلطة الرئاسية

12 ..... المطلب الثاني: خصائص السلطة الرئاسية

15 ..... المبحث الثاني: مفهوم الوظيفة العمومية

17 ..... المطلب الأول: تعريف وخصائص الوظيفة العمومية

17 ..... أولاً: تعريف الوظيفة العمومية

21 ..... ثانياً: خصائص الوظيفة العمومية

21 ..... 1- في النظام الأمريكي

24 ..... 2- في النظام الأوروبي

26 ..... المطلب الثاني: أهمية الوظيفة العمومية

26 ..... 1- في نظام الوظيفة

27 ..... 2- في نظام السلك الوظيفي الدائم

### الفصل الثاني: آثار السلطة الرئاسية في الوظيفة العمومية

31 ..... المبحث الأول: في نظام المركزية الإدارية

33 ..... المطلب الأول: حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة

35 ..... المطلب الثاني: مبدأ التدرج الوظيفي

38 ..... المبحث الثاني: واجب الطاعة الرئاسية في العمل الوظيفي

41 ..... المطلب الأول: سلطة الرئيس على المرؤوسين الأوامر المشروعة وغير المشروعة

41 ..... أولاً: سلطة الرئيس على المرؤوسين

41 ..... ثانياً: الأوامر المشروعة وغير المشروعة

## فهرس الموضوعات

---

45.....المطلب الثاني: سلطة الرقابة والتعقيب

50.....خاتمة

54.....قائمة المصادر والمراجع

فهرس الموضوعات

## الملخص:

تقوم دراسة هذا الموضوع على تحديد مفهومي السلطة الرئاسية والوظيفة العمومية ومظاهر أو آثار السلطة الرئاسية في الوظيفة العمومية، بحيث تعبر السلطة الرئاسية عن العلاقة بين الرئيس والمرؤوس، في حين تعتبر العنصر الاساسي والعمود الفقري للوظيفة العمومية، وذلك من خلال التنظيم في المرافق العامة والادارات بشتى انواعها.

كما يتجلى بان الوظيفة العمومية تعد مهنة كسائر المهن الاخرى، إذ لها دور فعال في الجانب الاجتماعي فهي تعتبر همزة وصل بين الدولة والمتعاملين معها.

ويتضح من ذلك بان السلطة الرئاسية في الوظيفة العمومية تدل على التنظيم وحسن التسيير بغية تحقيق المصلحة العامة.

## Summary:

The study of this topic is based on defining the concepts of presidential authority and the public function and the manifestations or effects of presidential authority in the public service, so that the presidential authority expresses the relationship between the president and the subordinate, while it is considered the main element and the backbone of the public service, through organization in public utilities and departments of all kinds.

It is also evident that the public job is a profession like all other professions, as it has an effective role in the social aspect, as it is considered a link between the state and its clients.

It is clear from this that the presidential authority in the public office indicates good organization and management in order to achieve the public interest.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ