

جامعة غارداية
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



النظام القانوني للوظائف العليا في الجزائر
- الوالي أنموذجا -

مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي
في مسار الحقوق : تخصص قانون إداري

إشراف الأستاذ:

- محمر نسييل

إعداد الطالب:

- نورالدين أولادنعيمي

أعضاء لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الدرجة العلمية	المؤسسة	الصفة
العيد الراعي	أستاذ مساعد " أ "	جامعة غارداية	رئيسا
عمر نسييل	أستاذ مساعد " أ "	جامعة غارداية	مشرفا ومقررا
بوحميده عبد الكريم	أستاذ مساعد " أ "	جامعة غارداية	مناقشا
عبد الله زرباني	أستاذ مساعد " أ "	جامعة غارداية	مناقشا

السنة الجامعية:

1436هـ - 1437هـ / 2015م - 2016م

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

{ { إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا } }

النساء { الآية 58 }

وقال تعالى { { إِنَّا عَرَضْنَا الْأَمَانَةَ عَلَى السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَالْجِبَالِ فَأَبَيْنَ أَنْ يَحْمِلْنَهَا وَأَشْفَقْنَ مِنْهَا وَحَمَلَهَا الْإِنْسَانُ إِنَّهُ كَانَ ظَلُومًا جَهُولًا } }

سورة الأحزاب { الآية 72 }

صدق الله العظيم

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم:

((عَنْ عَبْدِ اللَّهِ بْنِ عُمَرَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا أَنَّهُ سَمِعَ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ يَقُولُ كُلُّكُمْ رَاعٍ وَمَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ فَالْإِمَامُ رَاعٍ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ وَالرَّجُلُ فِي أَهْلِهِ رَاعٍ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ وَالْمَرْأَةُ فِي بَيْتِ زَوْجِهَا رَاعِيَةٌ وَهِيَ مَسْئُولَةٌ عَنْ رَعِيَّتِهَا وَالْخَادِمُ فِي مَالِ سَيِّدِهِ رَاعٍ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ))

{ متفق عليه }

شكر و عرفان

الحمد لله و الشكر له سبحانه وتعالى على توفيقتي في إتمام هذا
العمل..... أما بعد

اليوم أقف على أعتاب مرحلة أخرى من دراستي، يبقى الفضل فيها بعد
الله عز وجل

إلى والدي اللذان سهرتا عليا ووفرا لي كامل سبل التعليم
إلى جميع من كان سببا في وصولي إلى هذه المرحلة من العلم، إلى
معلمي وأساتذتي أينما كانوا

فهم رسل الفكر والعلم وقمة البذل والعطاء في كل زمان ومكان
فلهم جزيل الشكر والتقدير على دوام النصح وسعة البال
كما أخص بالشكر الجزيل الأساتذة أعضاء لجنة المناقشة
خاصة أستاذي الكريم الذي نالني منه شرفه التدريس
ووالفني منه حظ الإشراف على هذه المذكرة

الأستاذ " عمر نسيل "

فلقد كانا نعم الناصحين ومرشدين وموجهين

كما أتقدم بالشكر والعرفان إلى جميع من ساعدني في هذا العمل

من أصدقاء وأقارب .

إهداء

إلى الرحمة المهداة معلم البشرية، إلى من بلغ الرسالة و أدى
الأمانة، ونصح الأمة إلى نبي الرحمة و نور العالمين نبينا محمد
صلى الله عليه و سلم.

إلى الذين قالو ربنا الله ثم استقاموا، إلى الذين آمنو و عملوا به،
و الذين لا يجدون في أنفسهم حرجا مما قضى الله و رسوله، و
سلموا تسليما.

إلى من رضاها سر نجاحي والدتي العزيزة حفظها الله.
إلى منبع الهمة و العزيمة والدي الكريم أطال الله في عمره .
إلى أجدادي الأحياء منهم والأموات ،
وإلى إخوتي وفقهم الله وأعمامي وعماتي، أخوالي وخالاتي .
إلى كل من أساتذتي و معلمي سابقا و حاليا إلى كل أحبابي
وأصدقائي.

الملخص

الموظف العالي هو آلية من آليات الدولة لتنفيذ سياستها و المتمثلة في قراراتها للمحافظة على سير المرفق العام كما يحمل صفة موظف العام يخضع للأمر رقم 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427هـ الموافق 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الصادرة في 20 جمادى الثانية عام 1427هـ الموافق 16 يوليو سنة 2006م، كذلك يخضع لقوانين تنظيمية خاصة. وحددت فئات الوظائف العليا بعدة مصطلحات متشابهة نذكر منها الإطار السامي، المنصب العالي، الإطارات العليا للدولة. وتم تعريف الوظائف العليا وفق المادة 10 من الأمر المذكور أعلاه، وتناط للموظف العالي مهم عديدة تفوق الموظف العام العادي نظرا لمستواه العلمي وكفائته المهنية، حيث مرة الوظيفة العليا بمراحل تاريخية بداية من الحقبة الاستعمارية إلى غاية صدور الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة إلا مع بقاء بعض المراسيم التي تخص هذه الفئة مثل المرسوم الرئاسي 90-225 المؤرخ في 3 محرم عام 1411هـ الموافق 25 يوليو سنة 1990م الذي يحدد قائمة الوظائف العليا التابعة للدولة بعنوان رئاسة الجمهورية، والمراسيم التنفيذية 90-226 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، و90-227 الذي يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، إلى غاية 90-230 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 31، الصادرة في 6 محرم عام 1411هـ، فبالنسبة للعلاقة التي تربط الموظف العالي بدولة فقد تكيف علاقة تعاقدية مثل الوظيفة في الولايات المتحدة الأمريكية (النظام المفتوح للوظيفة العامة)، ومن يرى أنها علاقة تنظيمية لائحية مثل الجزائر (النظام المغلق) أما عن مساره الوظيفي بالالتحاق بالوظيفة العليا يجب توفر شروط عامة وأخرى خاصة، كالوإلي الذي يعين من طرف رئيس الجمهورية بواسطة مرسوم رئاسي بناءا باقتراح من وزير الداخلية، بالإضافة إلى بعض الوظائف التي يكون تعيين فيها عن طريق قرار وزاري مشترك، كما تفرض عليه التزامات أكبر و بالمقابل حققت له حقوق و ضمانات بشكل أوسع كالحماية والراتب المحترم و غيرها، أما الانتهاء يكون بنفس أداة التعيين طبقا لقاعدة توازي الأشكال، وذلك لأسباب عادية وأخرى غير عادية.

الكلمات المفتاحية :

- النظام القانوني - الوظائف العليا - الوظيفة العامة - الوالي .

Résumé

L'employé supérieur constitue un mécanisme de l'état pour l'exécution de sa politique dont la vision est de protéger le service public qui porte la qualité d'employé public soumis à l'ordonnance n° 06-03 du 19 Joumada II 1427 correspondant au 15 Juillet 2006, portant statut général de la fonction publique du Journal Officiel de la République d'Algérie République démocratique populaire, n° 46, publié le 20 Joumada II en 1427 correspondant au 16 Juillet 2006 comprend, ainsi qu'il est soumis aux réglementations privées. On peut citer différentes appellations similaires tel que : le cadre supérieur, le poste supérieur, les hauts fonctionnaires d'état, on les trouve bien définies dans l'article 10 de ladite ordonnance. Le fonctionnaire supérieur se fait confier généralement des tâches plus compliquées à celle attribuée à un employé ordinaire compte tenu de son niveau d'instruction ainsi que de l'expérience acquise au fil des années. Le poste supérieur a connu différentes phases historiques à commencer de l'époque coloniale jusqu'à la date d'application de l'ordonnance 06-03 entretemps certaines lois coexistent tel que le décret présidentiel 90-225 du 3 Muharram 1411 AH, correspondant au 25 Juillet 1990, qui définit la liste des meilleurs emplois de l'Etat intitulé la présidence, et les décrets de l'exécutif 90-226 qui définit les droits des travailleurs qui se livrent à des postes élevés dans l'état d'importation, et 90-227 qui définit la liste des postes de haut niveau dans l'administration de l'état ont droit, des institutions et des entités publiques, jusqu'à 90-230 qui définit les dispositions des positions et des postes de direction dans l'administration du droit local de base, le journal officiel de la République algérienne, n° 31, publié le 6 Muharram 1411H. la relation entre le fonctionnaire supérieur et l'état peut être qualifiée de contractuelle, comme aux Etats-Unis (système de fonction publique ouvert) et elle peut, en outre, être qualifiée en Algérie de organisationnelle, catégorique (système fermé). Quant à l'accès à cette fonction publique il faut certainement que quelques conditions générales et spéciales soient remplies à titre d'exemple ; le Wali est désigné par le Président de la République en vertu d'un décret présidentiel sur proposition de Ministre de l'intérieur, ainsi que d'autres fonctions dont l'accès se fait par décision interministérielle. En contrepartie des obligations lourdes que ces hauts fonctionnaires sont chargés d'exécuter, des avantages et garanties leur sont attribués, tel que la protection des salaires confortables et autres privilèges. Quant à la formation de service se fait de la même manière que la nomination que soit pour des motifs ordinaires ou extraordinaires.

Mots clé :

- Le système juridique - Fonction supérieure - fonction publique - Wali

قائمة المختصرات

دون طبعة	د.ط
القانون الأساسي العام للوظيفة العامة	ق.أ.ع.و.ع
الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية	ج.ر.ج.ج.د.ش
المرسوم التنفيذي	م.ت
قانون الولاية	ق.و
المادة	م

مقدمة

مقدمة :

تعتبر الإدارة العامة أداة لتجسيد العقيدة السياسية للسلطة الحاكمة، من أجل تحقيق الرضا العام والمصلحة العامة مجسدة في هياكل تنظيمية وأخرى وظيفية، كلها تشكل التنظيم الإداري الذي تتبناه الدولة، وعلى رأسها الوظائف العليا ممثلة في أعلى هرم يمكن أن يشغله موظف سامي كرئيس الجمهورية، ورئيس الحكومة والوزراء، وصولا إلى الوالي كسلطة عليا على المستوى المحلي أو اللامركزي . وضمانا منها سعت الدولة إلى تكريس نظام قانوني يحدد طرق وسبل تولي مثل هذه الوظائف بداية بتحديد الشروط المعنيين بها، والجهة المخولة للقيام بهذا التعيين ثم إبراز الحقوق والواجبات الناجمة عن تولي هذه الوظائف .

إن موضوع دراستنا ينطلق من تسليط الضوء على مثل هاته الوظائف كونها حساسة إلى أبعد حد، من حيث أنها منابع اتخاذ القرار وعلاقتها المؤثرة بأفراد المجتمع، مما يستدعي أن تكون هذه الفئة تتوفر على كفاءات ومقومات.

حيث يعد النظام القانوني الذي يحكم هذه الفئة من المناصب من أهم الموضوعات التي تعنا بها فئات كبيرة من رجال القانون، وكل هذا راجع للدور الهام الذي تلعبه كعنصر احتكاك بين المواطن والإدارة، وقد عنى المشرع الجزائري بتشريع الوظائف العليا بموجب بعض القوانين التي عرفتها المنظومة القانونية منذ الاستقلال إلى يومنا هذا .

وسوف نتطرق إليهم في دراستنا هاته ضمن الإجابة على الإشكالية الرئيسية التالية :

أولا : الإشكالية :

ما مدى تطبيق النظام القانوني للوظائف العليا على الوالي ؟

ومنه يتفرع عن هذه الإشكالية الرئيسية إشكاليات أخرى من أبرزها :

- 1- كيف يمكن تحديد وتعريف الوظائف العليا في الدولة ؟
- 2- ماهي المراحل التي عرفتها هذه الوظائف عبر المراحل التاريخية ؟
- 3- ما هو النظام القانوني الذي يحكم هذه الوظيفة خصوصا ؟

ثانيا : أهمية الدراسة :

موضوع الدراسة ذو أهمية بالغة من الناحية العلمية والعملية التي تساهم في تحديد القوانين وبصفة أدق القيمة القانونية التي منحت لهذه الوظائف، فجل الإشكاليات التي طرحت تصب حول تحديد الوظائف النوعية العليا في الدولة، وبالتالي تكمن أهمية الموضوع في كونه يحدد النظام القانوني الذي يبين أساس علاقة الموظف السامي بالتنظيم الذي ينتمي إليه من جهة، ومن جهة أخرى علاقته بأفراد المجتمع قصد ضمان استمرارية المرفق العام وحقوق الأفراد .

ثالثا : أهداف الدراسة :

إن استتثار هاته الوظائف العليا بنظام قانوني خاص بها ومتميز ليس بالأمر الهين، بل هو دليل على مدى حرص السلطة الحاكمة على تمكين بعض الكفاءات تراهم أهلا لتولي هذه المناصب، وبالتالي يكونون هدفا لمثل هاته الدراسة وهي معرفة مدى الفرق بين الوظائف المحددة في القانون 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية والنظام القانوني المحدد للوظائف العليا 90-229، وأيضا السعي إلى الكشف عن الآليات التي حددها هذا النظام القانوني في مجال حقوق الموظفين السامون ثم إبراز الواجبات المنوطة بهم .

رابعا : أسباب اختيار الموضوع :

لاشك أن كل موضوع مرتبط بدافع موضوعي أساسه في حجية الدراسة المراد التطرق إليها، ودافع ذاتي ينطلق من ناحية الاختصاص الأكاديمي في مجال القانون الإداري، والذي من أسسه الخمسة : - تنظيم السلطة - نشاط السلطة - المنازعات الإدارية - أساليب الإدارة ثم وسائل الإدارة والتي تنحصر في الوسائل المادية (نظرية المال العام) والوسيلة البشرية (نظرية الموظف العام)، حتى نصل إلى مدى استجابة النظام القانوني للوظائف العليا، سواء من حيث الالتحاق بها أو مدى تحقيقها للغاية التي وجدت من أجلها وهي الرضا العام والمصلحة العامة، ومن ناحية أخرى الطموح الشخصي في تقلد منصب عالي مستقبلا .

خامسا : الدراسات السابقة :

منها عبد الغني حيدل النظام القانوني للوظائف العليا في الجزائر مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام كلية الحقوق جامعة الجزائر، وأيضا عبد الهادي بلفتحى المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام كلية الحقوق جامعة قسنطينة، ومنها أيضا توفيق حبارة النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 12-07 مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماستر أكاديمي في الحقوق تخصص قانون إداري جامعة قاصدي مرباح ورقلة، بالإضافة إلى حياة فدلول المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري جامعة محمد خيضر بسكرة .

ومنها علي سعد الله النظام القانوني للوظائف العليا في الجزائر مذكرة مكملة لمتطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد خيضر بسكرة، والتي تناولت دراسة وتحليل هذه الوظائف حسب منظوره .

بينما نتطرق في دراستنا إلى هذا الموضوع من جهة نظر وتحليل آخر ونخص بالدراسة عينة منها والتي تتمثل في وظيفة الوالي أتمودجا، بصفته موظف عمومي من جهة واعتباره موظف سامي من جهة أخرى يتمتع بحقوق وله واجبات .

سادسا : صعوبات الدراسة :

تتمثل أول صعوبة التي واجهتنا في تقسيمات الخطة، مقارنة بأهمية الموضوع البالغة والتي تستدعي الإمام بجميع العناصر المتدخلة في اختيار مثل هاته الوظائف الحساسة ومنها الوالي، كونه موظف عمومي بدرجة أولى يسعى إلى تحقيق المنفعة العامة ضمن مرافق عامة أنشأت لهذا الغرض، كما أن الصعوبة التي واجهتنا كذلك التعيينات التي تكون وفق اعتبارات سياسية وهو مجال العلوم السياسية بالإضافة إلى قلة المراجع .

سابعا : منهج الدراسة :

تعتبر دراستنا وصفية تحليلية، اعتمدنا فيها على المنهج الوصفي الذي نسعى من خلاله إلى تشخيص ووصف جوانب الموضوع من تعريفات، مع الاعتماد على مناهج أخرى في الجانب التاريخي بأقل إطناب وتتمثل في المنهج التاريخي والمنهج المقارن من خلال تطرقنا إلى أخذ مقارنة بين التشريعات المختلفة كالتشريع الفرنسي، والمنهج التحليلي

وهذا لطبيعة الموضوع في تحليل النصوص القانونية، وإجمالاً فإن حدود دراستنا فهي مكانية تنحصر في التشريع الجزائري مع الاستدلال في بعض الإشارات بالتشريع الفرنسي كون المشرع الجزائري يأخذ منه كمرجعية .

ثامنا : تقسيمات الدراسة :

للإجابة على الإشكالية الرئيسة قسمنا دراستنا إلى ثلاثة فصول، فصل تمهيدي سردنا فيه الإطار المفاهيمي للوظائف العليا في الجزائر .

أما الفصل الأول تناول النظام القانوني للوظائف العليا في الجزائر، والذي بدوره تضمن مبحثين المبحث الأول بعنوان التعيين والإنهاء في الوظائف العليا، والمبحث الثاني حقوق وواجبات الموظف العالي .

أما الفصل الثاني خصصناه لدراسة النظام القانوني لوظيفة الوالي أنموذجاً، فكان عنوان المبحث الأول منه الإطار التنظيمي لوظيفة الوالي، وتضمن المبحث الثاني مجال نشاط الوالي .

الفصل التمهيدي

الإطار المفاهيمي للوظائف العليا في الجزائر

الفصل التمهيدي : الإطار المفاهيمي للوظائف العليا في الجزائر

وسوف نتناول هذا الفصل في مبحثين، فالأول متعلق بمفهوم الوظيفة العليا والموظف العالي، بينما المبحث الثاني ندرس فيه والقانونية القانونية والعلاقة الوظيفية للوظيفة العليا .

المبحث الأول : مفهوم الوظيفة العليا والموظف العالي

وينقسم هذا المبحث إلى مطلبين، بحيث نتناول في المطلب الأول إلى الجانب التاريخي للوظائف العليا، بينما نتطرق في المطلب الثاني إلى تعريف الوظيفة العليا والموظف العالي .

المطلب الأول : التطور التاريخي للوظائف العليا

إن الوظيفة العليا في الجزائر مرت بثلاثة مراحل، و سوف نبين هذه المراحل من خلال مايلي :

الفرع الأول : الفترة الانتقالية للوظيفة العليا

وهي المرحلة التي تمتد ما بين السنوات 62-1966 وتسمى الانتقالية لكونها الفترة التي تلت مباشرة استعادة الجزائر لسيادتها، ولا غرابة أن تجد الإدارة نفسها عقب الاستقلال مباشرة مكبلة، تعاني من وطأة مجمل الآثار السلبية الموروثة من هياكل مادية قائمة وغير مكيفة، ومن عادات ومفاهيم ومصطلحات لغوية ومناهج مفروضة حسب تعبير وزير العدل الفرنسي، وهي جملة من العوامل التي صعب على الإدارة الجزائرية الفتية مواكبتها لاعتبارات عديدة، منها اختلاف الإيديولوجية والثقافة والتوجهات الأساسية المقررة من قبل السلطات العمومية الجزائرية التي أقامت الدولة من الناحية القانونية على معالم دستور 1963 الذي جعل الحكم في يد السلطة التنفيذية، تحت مراقبة وإشراف الحزب المكلف بالتنشيط والتصور وتحقيق فعالية السلطة واستقرار مؤسساتها، كما ألقى على عاتق الدولة مسؤولية النهوض بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية من منظورها الديمقراطي الاشتراكي¹.

¹ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 109 .

كان الوجود الفرنسي مكثفا في المجال الإداري حيث وصل عدد الموظفين الأجانب في الجزائر إلى أكثر من 300 ألف موظفا منهم 1500 إطار عالي، وبعد رحيل الفرنسيين الذي ترك شغورا كبيرا مما جعل الجزائر تلجأ إلى الأسلوب العشوائي في التوظيف دون الاكتراث بكفاءة من سيتم توظيفهم من عدمه، ومن أجل التحقيق العشوائي قامت التنفيذية المؤقتة بإصدار المرسوم 62-503 المؤرخ في 19 جويلية 1962، الذي كان يهدف إلى كيفية التعيين في بعض المناصب العليا، دون أن يقيد بأي شروط وميت بمندوبية الوظائف، وهذا الإجراء جاء في البداية خصيصا للتعين في المناصب العليا دون اشتراط أي شهادة¹.

وأمام هذا الوضع المعقد لم يبق للسلطات العمومية عادة الاستقلال إلا أن تتخذ احتياطات تمكنها من مجابهة المشاكل الراهنة بدون أن تحمل ضرورة إعادة نظر شاملة في مستقبل الوظيفة العمومية ودورها ضمن المؤسسات الاجتماعية والاقتصادية الجديدة الأخرى. وتجد الإشارة إلى مجموعتين من النصوص يمكن إدراجها في هذا المنطق استهدفت المجموعة الأولى من جهة إعادة الحقوق المهنية للموظفين الذين عزلوا عن مناصبهم نتيجة مشاركتهم في حرب التحرير الوطني ومن جهة أخرى إدماج الموظفين الذين كانوا ينتمون إلى الإطارات الفرنسية والمغربية والتونسية في الإطارات الجزائرية. وتشتمل هذه المجموعة على ثلاثة نصوص أساسية هي :

- أمر 62- ل 6 جويلية 1962 الذي أعاد للموظفين الذين عزلوا عن مناصبهم نتيجة في الحرب التحرير الوطني حقوقهم المهنية.
- أمر 62- ل 18 سبتمبر 1962 المتعلق بإدماج الموظفين التابعين للإطارات الفرنسية والمغربية و التونسية في الإطارات الجزائرية
- مرسوم 62-528 ل 18 سبتمبر 1962 المتعلق بتطبيق الأمر السابق².

أما المجموعة الثانية فكانت الغاية منها وضع نظام انتقالي للتوظيف يمكن الإدارة من " جزارة" الوظائف القيادية (العليا) ومن سد الحاجيات المتزايدة على شتى مستويات السلم الإداري والمصالح العمومية.

¹ علي سعد الله، النظام القانوني للوظائف العليا في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر 2015/2014، ص ص 24، 25 .

² هاشمي خري، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، ط3، دار هومة، الجزائر 2013، ص 40 .

ومن أهم النصوص التي تدخل ضمن هذه المجموعة :

- مرسوم 502-62 ل 19 جويلية 1962 المتعلق بالانتداب إلى بعض الوظائف .
- مرسوم 503-62 ل 19 جويلية 1962 الذي حدد الإجراءات الكفيلة بتسهيل الدخول إلى الوظيفة العمومية.

إلا أن التمديد من الفترة الانتقالية والعجز الذي عانت منه مختلف المصالح العمومية من حيث وسائلها البشرية قد أديا إلى خلق نوع من الفوضى في تطبيق النصوص السالفة الذكر . فتعددت نظم التوظيف وتعقدت إدارة الأفراد ونتج عن كل ذلك عدم استقرار من الناحيتين العضوية والوظيفية¹ .

الفرع الثاني : مرحلة الإصلاح والتنظيم

إن الأمر 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966 والمتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية بما فيها الوظيفة العليا هو وليد جهود اعتمدت في محاورها على تجربتين :

- تجربة الماضي الاستعماري الذي برزت عيوب غداة الاستقلال .
- وتجربة الفترة الانتقالية التي سرعان ما انتهت إليها تحت ضغط العوامل المذكورة سابقا .

وعلى هذا القانون إذن :

- أن يجعل أولا حدًا للنظام الذي تأسس انطلاقا من مراسيم 19 جويلية 1962 .
 - أن يتضمن ثانيا جميع الشروط التي تمكن الإدارة من مجابتهها .
- وتتجلى أهمية هاتين الوظيفيتين في اختيار قانون مزدوج والمبادئ التي يرتكز عليها إصلاح 1966² .

¹ هاشمي خري، مرجع سابق، ص 41 .

² علي سعد الله، مرجع سابق، ص 27 .

أولا : اختيار نظام قانوني ملائم :

إن اختيار النظام القانوني للوظيفة يطرح مشكلة تصور طبيعة العلاقة التي ستربط الموظف بالإدارة وبعبارة أخرى يتوقف على اختيار أحد النظامين المعمول بهما عبر العالم :

- نظام الوظيفة العمومية كمصلحة .
- نظام الوظيفة العمومية كمهنة .

والإجابة على هذا السؤال تحملنا من الناحية العملية إلى تبني :

- إما العلاقة القانونية والتنظيمية بين الموظف والإدارة .
- وإما العلاقة التعاقدية بينهما .
- وإما العمل بكلا النظامين في حدود ما تسمح به مقتضيات السير الحسن للمرافق العامة .
- وقد برر المشرع الجزائري إبعاد العلاقة التعاقدية كأساس للوظيفة العمومية لعدة أسباب نذكر منها :
- صعوبة تنظيم ترقية منتظمة تعطي أعوان الإدارة آفاقا مهنية حقيقية تمكنهم من تحسين وضعيتهم المادية والاجتماعية،
- ضرورة تخصص مكثف لمختلف الوظائف وهو ما لا يتأتى مع افتقار الأطارات المتواجدة إلى التجربة المهنية والانعدام التام لسوق العمل على المستوى الوطني،
- خطر الاستقرار الذي قد ينجم عن هذا النظام نتيجة مستوى السيولة الذي يفترضه في تنقل الموظفين من قطاع بل من منصب إلى آخر .
- وبناء على هذه الاعتبارات وغيرها تبنت السلطات العمومية نظام الوظيفة العمومية المغلق كنظام راجح مع العمل في إطار محدود ومنظم وتحت صيغ قانونية مكيفة مع مقتضيات سير المرفق العام بنظام الوظيفة العمومية المفتوح .¹

¹ هاشمي خريفي، مرجع سابق، ص ص 42، 43 .

ثانيا : المبادئ العامة :

يمكن حصر هذه المبادئ بصفة عامة من خلال أهداف ثلاثة وهي :

1/ ديمقراطية الوظيفة العمومية : إن ممارسة وظيفة عمومية ماهي إلا صورة من الصور المختلفة التي يمارس المواطن من خلالها حقوقه الوطنية، ولذلك أصبح من الضروري أن يترك المجال مفتوحا أمام كل الأشخاص الذين تتوفر فيهم شروط الجدارة ولم يكن سلوكهم مناهضا إبان حرب التحرير الوطني لمصالح الثورة والوطن . ويعتبر مبدأ مساواة المواطنين أمام الوظائف العمومية الذي أقره المشرع الجزائري من أهم المبادئ التي تقوم عليها هذه الضرورة وتحقق بفضلها ديمقراطية الوظيفة العامة¹ ، ومنه فإن الديمقراطية و المساواة بالإضافة إلى مبدأ الجدارة هي أيضا مبدأ من مبادئ تقلد الوظائف العليا .

2/ التزام الوظيفة العامة : لا يمكن للوظيفة العمومية بصفتها أداة لتنفيذ سياسة الحكومة أن تعيش بصفة مستقلة على هامش الواقع الوطني . فهي لا بد من أن تنصهر مع الجماعات العمومية الأخرى لكي تساهم في بناء المجتمع . وانطلاقا من هذه الحقيقة ومن الطابع الإجمالي للثورة فإنه أصبح على عاتق كل موظف أن يتخذ موقفا لا غموض فيه تجاه الاختيارات والأهداف الأساسية للدولة .

وما الواجبات التي هو ملزم بالقيام بها قانونا إلا نتيجة الالتزام الذي هو مطالب به أثناء أداء الوظيفة وخارجها بأن يحترم سلطة الدولة وأن عمل على احترامها² .

وقد ترتب على هذا المبدأ عدة نتائج نذكر منها³ :

- ترك التعيين في الوظائف العليا لقرار السلطة السياسية .
- منع الموظف ولو بصفة ضمنية من ممارسة حق الإضراب .
- ضرورة تدخل الدولة في وضع قائمة ممثلي الموظفين على مستوى جميع الأجهزة .
- المشاركة في حملات التضامن الوطني .

3/ استقرار الوظيفة : إن استقرار الوظيفة العليا من أهم الشروط التي تربط الموظف بالإدارة ارتباطا وثيقا، ويمكن النظر إلى هذا الحق كعامل أساسي من عوامل التوازن الشخصي للموظف الذي يجعله في استعداد كامل لتكريس جل حياته النشيطة في خدمة الإدارة.

¹ هاشمي خزني، مرجع سابق ، ص 44 .

² المرجع نفسه ، ص 45 .

³ على سعد الله، مرجع سابق، ص 28 .

الفرع الثالث : المرحلة التي بين 1967 و جويلية 2006 :

بعد مضي أكثر من عشر سنوات من تطبيق الأمر رقم 66-133، ظهرت حدود تطبيق أحكامه أهمها التطورات الاجتماعية والاقتصادية، فوجدت نفسها أمام تحديات جديدة تتمثل أساسا في النمو المتزايد للحرف والمهن التي تتطلب تخصصات بارزة في الإدارة والوظيفة العليا التي تسيرها والتي لا يمكن مواجهتها ومعالجتها بالتدابير القانونية الصارمة والمعمول بها في الإدارة، كما أن استنزاف خيرة قطاعاتها لصالح القطاع الاقتصادي الذي تم الاستثمار فيه كثيرا وأصبح يستقطب الكفاءات العليا في جميع المجالات خاصة المجال الإداري¹.

وكل هذه العوامل أدت إلى التفكير في إصدار قوانين جديدة والبداية كانت مع صدور القانون رقم 12/78 المؤرخ في 5 أوت 1978 وهو القانون الأساسي العام للعامل، وكان الهدف من تدشين هذه المرحلة هو توحيد عالم الشغل من جهة، والعمل على إعادة تنظيمه وتطويره من جهة أخرى، ومنها حقوق العامل وواجباته، في مختلف قطاعات الشغل دون تمييز بينها، (المادة 3/1 من القانون الأساسي العام للعامل)، وذلك في محاولة يائسة للاستجابة لمتطلبات المجتمع ومقتضيات التنمية التي تتطلب ديناميكية ومرونة أكثر في مجال التسيير والإدارة.

فالسجلات العمومية كانت تعتقد في هذه الفترة بأن الوظيفة العمومية الحالية لا يمكنها القيام بدور المحرك للتنمية، إلا إذا كانت وظيفة عمومية وطنية، بمعنى إدماجها مع مجموع النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي والثقافي . ووفقا لهذه المرجعية خص المشرع الجزائري (قطاع الوظيفة العمومية) بأحكام نوعية، تقديرا منه لمكانته في المجتمع، فنص في المادة 3/2 من القانون الأساسي العام للعامل لعام 1978 على هذا القطاع بتسمية جديدة المؤسسات والإدارات العمومية)، وخصه كقطاع مستقل بذاته، بأنظمة وقواعد قانونية خاصة، تحكم المسار المهني للمنتسبين إليه، صدرت في نص خاص، في مرحلة جد متأخرة من تاريخ تطبيق القانون الأساسي العام للعامل، أي في عام 1985 مع صدور المرسوم رقم 59/85 القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية المؤرخ في 23 مارس 1985²، حيث امتاز هذا المرسوم بالجمع بين مفهوم الموظف والعامل وقد نصت المادة الخامسة منه " يطلق على العامل الذي ثبت في منصبه بعد انتهاء المدة التجريبية، تسمية الموظف"، كما تم توسيع نطاق تطبيق المرسوم رقم 59/85 على العديد من المؤسسات والإدارات العمومية التي تتكون من المصالح التابعة للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري

¹ علي سعد الله، مرجع سابق، ص 29 .

² سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 137، 138.

ومصالح المجلس الشعبي الوطني، والمجلس الأعلى للمحاسبة، والهيئات العمومية، بالإضافة إلى الموظفين الإداريين والتقنيين العاملين في المؤسسات والأجهزة والمنظمات الجماهيرية التابعة لحزب جبهة التحرير الوطني باستثناء المنتخبين منهم، فشمّل الإدماج العاملين بالمنظمات الجماهيرية اتحاد الشبيبة، العمال، النساء، الفلاحين، إلى جانب بعض العاملين من الإطارات في الإتحاد العام للعمال الجزائريين ومنظمة المجاهدين، بالإضافة إلى القضاة مع مراعاة الأحكام التشريعية الخاصة والمتعلقة بتعيينهم وحركة تنقلهم وانضباطهم ومسار حياتهم المهنية وذلك قبل إصدار القانون الخاص بمسار المهني للقضاة سنة 1990¹.

ونظرا للتحوّلات العميقة التي تواجهها الدولة في جميع الميادين لاسيما في مجال الوظيفة العامة والوظائف العليا على وجه الخصوص تصحيحا للوضع السائدة، بادرت الدولة الجزائرية إلى إصدار الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لمعالجة كافة النقائص ومواجهة الرهانات المستقبلية، حيث أن هذا الأخير يتميز ببعض المرونة كمحاولة لتكييفه مع الأوضاع السائدة في العالم، وينطبق هذا الأمر على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية والتي حددتها المادة 02 من الأمر رقم 06-03، وفي طياته خصص لبعض الوظائف والأسلاك من الموظفين قوانين خاصة تحكمهم في مجال الحقوق والواجبات، ونذكر منهم سلك القضاة وأعضاء المجلس الشعبي الوطني بغرفتيه والمستخدمين العسكريين والمدنيين للدفاع الوطني مثل ما ورد في المادة 3/2 من الأمر رقم 06-03².

المطلب الثاني : تعريف الوظائف العليا والموظف العالي

الفرع الأول: تعريف الوظيفة العليا

تتمثل الوظيفة العليا للدولة في ممارسة مسؤولية باسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في تصور وإعداد وتنفيذ السياسات العمومية للدولة، تنشأ الوظائف العليا للدولة في إطار تنظيم المؤسسات والإدارات العمومية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 90 - 227 المؤرخ في 25 جويلية 1990، الذي يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات العمومية المعدل والمتمم، ويعود التعيين فيها إلى السلطة التقديرية المؤهلة³.

¹ سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 141، 142.

² على سعد الله، مرجع سابق، ص 31، 32.

³ رشيد حبابي، دليل الموظف والوظيفة العمومية، د.ط، دار النجاج، الجزائر 2012، ص 23.

وتنص المادة 15 على أنه : " تنشأ وظائف عليا للدولة في إطار تنظيم المؤسسات والإدارات العمومية. تتمثل الوظيفة العليا للدولة في ممارسة مسؤولية باسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في تصور وإعداد وتنفيذ السياسات العمومية " ¹.

الفرع الثاني : تحديد فئات الوظائف العليا

تشكل هذه المناصب القيادية الركائز التي تعتمد عليها السلطات العمومية لإيصال توجيهاتها وأوامرها لمختلف المستويات الإدارية وللسهر على تنشيط عمل الهياكل وحسن سيرها ومطابقة قراراتها للقوانين والتنظيمات المعمول بها، فهي تخضع لنظام قانوني يختلف باختلاف موقعها من السلطات السياسية ².

وحسب المادة 17 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تنص على أنه : " تحدد قائمة الوظائف العليا للدولة وشروط التعيين فيها والحقوق، والواجبات المرتبطة بها وكذا نظام الرواتب المطبق على أصحابها عن طريق التنظيم ".

أولا : المناصب العليا

تنص المادة التاسعة من المرسوم التنفيذي 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 على أنه : " يمكن أن تحدث زيادة على مناصب العمل والوظائف والأسلاك المذكورة في المادة 7 أعلاه مناصب عليا في المؤسسات والإدارات العمومية وفيما يتبعها من المؤسسات والهيئات العمومية الأخرى ".

الواضح من أحكام هذه المادة أنها تدخل عنصر مرونة مميز في هيكلية الإدارة وتترك هامش حرية معتبر للسلطات العمومية قصد تكييف المستويات القيادية مع مقتضيات التسيير بدون أن تكون مبادراتها في هذا الشأن مصدر مساس بوضعية الموظفين ³.

¹ الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 هـ الموافق ل 15 يوليو

2006، ج.ر.ج.د.ش، العدد 46، الصادرة بتاريخ 20 جمادى الثانية عام 1427 هـ الموافق ل 16 يوليو سنة 2006، ص 3.

² هاشمي خري، مرجع سابق، ص 118 .

³ المرجع نفسه، ص 118، 119 .

كما تنص المادة 10 من الأمر 03-06 على أنه: "زيادة على الوظائف المناسبة لرتب الموظفين، تنشأ مناصب عليا. المناصب العليا هي مناصب نوعية للتأطير ذات طابع هيكلية أو وظيفية . وتسمح بضمان التكفل بتأطير النشاطات الإدارية والتقنية في المؤسسات والإدارات العمومية "

وتنص المادة 11 على أنه: " تنشأ المناصب العليا المذكورة في المادة 10 أعلاه، عن طريق: القوانين الأساسية الخاصة التي تحكم بعض أسلاك الموظفين فيما يتعلق بالمناصب العليا ذات الطابع الوظيفي، النصوص التنظيمية المتعلقة بإنشاء وتنظيم المؤسسات والإدارات العمومية، فيما يتعلق بالمناصب العليا ذات الطابع الهيكلي "1.

وللتفريق بين المنصب العالي والوظيفة العليا للدولة ففي المادة العاشرة 10 من الأمر 03-06 إلى أنه زيادة على الوظائف المناسبة لرتب الموظفين تنشأ مناصب عليا . فالوظيفة بالضرورة لا بد أن تكون مبنية على ما يحمله الموظف من رصيد حسب الشهادة المحصل عليها بعد أن قلنا بأن الأمر جاء ليكرس مبدأ الكفاءة على خلاف ما كان معمول به سابقا والمنصب العالي لا يمكن شغله من موظف ما إلا إذا كانت رتبته تؤهله للشروط الموضوعية لذلك . فمثلا لا يمكن لمعلم أن يشغل منصب أمين عام لمديرية التربية لأن رتبته لا تسمح له بذلك بينما مدير ثانوية أو مفتشا عاما يسمح له القانون بذلك لأن طبيعة المنصب تقتضي جانب الكفاءة لتولي هذا المنصب .

أما الوظيفة العليا كمدير الصحة بالولاية مثلا، لا يمكن إسنادها لمرض أو تقني في الصحة لأن هذا المنصب على أهميته يقتضي جانبا كبيرا من الكفاءة في مجال الصحة العمومية، ويتعلق أيضا بحياة أفراد ومواطنين ومجتمع مما يتطلب لصاحبه عنصر التخصص والدراية والكفاءة والأخلاق العالية لضمان حسن التسيير .²

ثانيا : الإطارات العليا

الإطار كلمة أصلها إيطالي فهي لا تنطبق إلا على الأشياء غير أن الفكرة انتشرت في أواخر القرن التاسع عشر حيث شملت الإنسان، وكان مصطلح الإطار موجود في أواسط الجيش الفرنسي، حيث عين الضابط كإطار للمجموعة العسكرية .

¹ الأمر 03/06، مرجع سابق، ص 3 .

² عاشور دقان ذبيح، شرح القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، د.ط، دار الهدى، الجزائر 2010، ص 14 .

ثم ظهرت الفكرة داخل القطاع الاقتصادي وانصب على تعيين فئة من أعوان الإنتاج وخاصة " المهندسين ذوي التكوين العالي " .

وبعد ذلك أصبحت كلمة "الإطار" معمة على كل المستويات منها العسكرية والمؤسسات والنقابة والإدارات العامة لترد بصفة خاصة على موظف سامي له سلطة وفق الدراسات النظرية المتخصصة في الترتيبات الاقتصادية، دون النظر إلى العوامل البشرية كتقني أو مدير أو مسؤول أو إطار سامي .

وقد عرفها القاموس السياسي la rousse الإطار بأنه : " شخص مؤجر يمارس وظائف إدارة أو رقابة في مؤسسة أو إدارة " ويواصل أيضا فيقول " أن الإطار كصنف مؤجر في القطاعات الثانوية والإدارية تختلف بصفة واضحة عن المنفذين، وبعبارة أخرى تتميز عن الذين يساهمون في إدخال التغيرات في الإنتاج والتي تكون حالتهم متميزة بحسب طبيعة السلطة أي السلطة التنظيمية في المؤسسة .

ويعرف الفقه الفرنسي الإطار بأنه " مجموعة الوظائف المخصصة لعمال يخضعون لنفس شروط النظام القانوني الذي يتعلق بالتعيين والحياة المهنية، ويتمتعون بمبدأ بنفس الحقوق وبنفس الواجبات " ¹.

ويعرف المشرع الجزائري الإطارات العليا في الفقرة الأولى من المادة 126 من القانون 12/78²: " تعتبر إطارات عليا للأمة الإطارات التي مارست أو تمارس مسؤوليات عليا لدى هيئات الحزب والدولة " .

ويتضح من خلال ما جاء في الفقرة الأولى من المادة 126 بأن الإطارات العليا هي:

- أولئك الأشخاص الذين مارسوا سابقا مسؤوليات عليا في الدولة وعينوا بموجب مرسوم رئاسي سواء كانت وظائف عليا في الدولة أو وظائف ذات طابع سياسي أو إداري أو تقني وسواء كانوا موظفون عامون أصلا أو غير عامين ثم انتهت مهامهم بعد فترة معينة من ممارسة الوظيفة العليا وكان الانتهاء بموجب مرسوم لكنهم ظلوا يحتفظون بهذه الصفة نظرا للمهام والمسؤوليات والجهود التي قاموا بها .

¹ علي سعد الله، مرجع سابق، ص 16، 17.

² القانون 12/78 المؤرخ في 1 رمضان 1398 هـ الموافق ل 5 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل الخاص بالإطارات العليا في الدولة، ج.ر.ج.د.ش، العدد 32، الصادرة في 4 رمضان 1398 هـ الموافق ل 8 أوت سنة 1978 م، ص 734 .

- أولئك الأشخاص الذين يمارسون حاليا مسؤوليات عليا في الدولة ويشمل الشق الثاني من هذه المادة جميع العمال الذين يمارسون مسؤوليات عليا في الدولة، وعينوا بموجب مرسوم في وظيفة عليا لكنهم مازالوا يمارسون هذه المسؤوليات خلافا لما ورد في الشق الأول من المادة 126 من القانون 12/78.

- كما تتكون الإطارات العليا في إطارات منتخبة أو عمال يمارسون وظائف عليا في الدولة، وكما تتكون إطارات الدولة سواء من القيادات السياسية أو عمال يمارسون وظائف عليا غير انتخابية أو كانوا إطارات سامية لدى المؤسسات¹.

ثالثا : الإطارات السامية

جاءت المادة 119 من القانون 12/78 لتعرف الإطارات العليا بحيث نصت على أنه : " يعتبر إطارات عليا لمؤسسة مستخدمة العمال المثبتون في المناصب العليا لتلك المؤسسة "

ويفهم من هذا التعريف بأن الإطار السامي يجب أن يكون عاملا مثبتا و يشغل منصبا عليا في المؤسسة .

الفرع الثالث : تعريف الموظف العالي ومهامه

أولا : تعريف الموظف العالي :

الموظف العالي هو الموظف الذي تكلفه الدولة القيام بالمهام التي تصعب على الموظف العام العادي في تنفيذها ويشترط فيه أن يكون ذو مستوى عالي أو ذو خبرة كبيرة في الوظيفة أو الاثنين معا . ويعتبر الموظف العالي من فئة الإطارات ويمارس وظيفة عليا غير انتخابية في الدولة².

ثانيا : مهام الموظف العالي :

وإن للموظف العالي مهام تختلف عن الموظف العام العادي . وقد حدد المشرع الجزائري هذه المهام وفق ما نصت عليه المادة الثانية (2) من المرسوم الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم،

¹ القانون 12/78، المرجع السابق .

² علي سعد الله، مرجع سابق، ص 19 .

حيث تنص المادة على أنه : " يمارس العامل الذي يشغل وظيفة عليا في الدولة، في إطار تأسيسي قانوني وتنظيمي تحت السلطة التي عين لديها، وفي حدود الاختصاصات المحددة له، وظيفة من وظائف الإدارة أو التنسيق أو الرقابة أو التنشيط أو التخطيط أو التمثيل والدراسات، وذلك على مستويات عالية في الدولة .

وبهذه الصفة، يضطلع على الخصوص، في ميدان اختصاصه، بما يأتي :

- 1- مساعدة السلطة العليا في تصور القرارات الاقتصادية أو الإدارية أو التقنية أو إعدادها وفي تحضيرها والإشارة عليها بذلك، ثم السهر على تطبيق هذه القرارات في مستوى الهيكل أو الجهاز اللذين يشرف عليها عند الاقتضاء،
- 2- السهر على احترام القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل، وتنفيذها، وكذا التوجيهات والتعليمات التي تصدرها السلطة السلمية التي ينتمي إليها،
- 3- تقديم أي اقتراح في إطار اختصاصاته لجعل المقاييس والنصوص المعمول بها ملائمة للأهداف المحددة في برنامج الحكومة،
- 4- تنشيط عمل الهياكل أو الجهاز اللذين يحتل أن يوضع على رأسهما، قصد تجسيد أهداف المخطط الوطني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية . وبهذه الصفة يكون مسؤولا عن حسن سير هذه الهياكل والأجهزة التي يتولى دوريا تسيير أعمالها ونتائجها،
- 5- المساهمة بعمله في تحسين سير المصالح العمومية ونوعية خدماتها .

إنه همزة الوصل بين الهياكل الإدارية والاقتصادية والتقنية والسلطة العليا التي يترجم توجيهاتها إلى الأعمال تطبيقية. ويستلهم في عمله باستمرار الدستور و القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل¹.

¹ موسى بودهان، قانون الوظيف العمومي، د.ط، دار الأمة، الجزائر 2012، ص ص 263، 264 .

المبحث الثاني : الطبيعة القانونية والعلاقة الوظيفية للوظائف العليا

إننا في هذا المبحث سوف نتطرق إلى الطبيعة القانونية للوظيفة العليا في المطلب الأول، أما المطلب الثاني فسندرس العلاقة الوظيفية للوظائف العليا .

المطلب الأول : الطبيعة القانونية للوظائف العليا للدولة

إن أهمية الموقع الذي تحتله الوظائف العليا على رأس الجهاز الإداري للدولة من جهة، وطبيعة المهام المرتبطة بها لا سيما تلك التي تجعلها قريبة من مراكز صنع القرار السياسي من خلال المساهمة المباشرة في تصور وإعداد وتنفيذ السياسة العامة للدولة من جهة أخرى، كل ذلك يستدعي من البحث عن الطبيعة القانونية التي تكتنف هذا الصنف من الوظائف، ومدى تأثير ذلك على حياد الإدارة تجاه مرتفقيها باعتباره مبدأ ديمقراطيا ضمنه دستور سنة 1996 .

أولا : الوظائف العليا للدولة ذات طبيعة مختلطة :

إن الوظائف العليا بحكم تسميتها وموقع مركزها في التسلسل الإداري، وفي حدود الاختصاصات المحددة لها، تسمح لشاغليها من ممارسة مهام إدارية من خلال الاضطلاع بممارسة وظيفة من وظائف الإدارة أو توجيه النشاط الإداري أو التنسيق أو الرقابة أو التنشيط أو التخطيط أو التمثيل والدراسات، كما تخولهم السهر على احترام وتنفيذ القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل، وكذا الأوامر والتوجيهات الصادرة عن السلطة السلمية، والعمل على مراقبة كفاءات تطبيقها لتحقيق الأهداف المسطرة وفي إطار النشاط العام للدولة، وبالتالي فهي نظريا وبهذه الصيغة وظائف ذات طبيعة إدارية تخضع للقواعد العامة الواردة في قوانين الوظيفة العامة من حيث كفاءات التعيين والعزل أو التأديب وتتمتع بكافة الضمانات المقررة لهؤلاء الموظفين، مع وجود خصوصيات يحكمها نظام قانوني خاص تختلف من موظف إلى آخر، يزداد حجمها ودرجة تعقيدها كلما ارتقى الموظف في التسلسل الإداري¹.

¹ عبد الغني حبل، النظام القانوني للوظائف العليا في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2014، ص ص 33، 34 .

ولكن إلى جانب هذا المظهر الخارجي لهذه الوظائف، فإن طبيعة المهام الموكلة لها تفترض معاملتها بطريقة مغايرة تماما عن طرق معاملة الوظائف الأقل منها درجة، ونظرا للدور الذي يلعبه الجهاز الإداري في تنفيذ البرامج السياسية، باعتباره الوسيلة التي يستخدمها النظام السياسي لوضع مشاريعه في كافة مجالات حيز التطبيق، فإن ذلك يسمح للموظفين القياديين بالمشاركة في تخطيط ورسم السياسة العامة للدولة أو على الأقل بأن يكونوا بالقرب من مراكز صنع القرار السياسي، حيث يتلقون الأوامر والقرارات المشبعة بالاتجاه السياسي للحكومة القائمة، ثم يحيلونها على الجهاز الإداري الذي يرأسونه ويشرفون عليه لتنفيذها وترجمتها إلى برامج عملية في مختلف مجالات التدخل .

لأجل ذلك أدرج كثير من الفقهاء على وصفها وظائف ذات طبيعة سياسية أكثر منها إدارية، وترتب عن ذلك نتيجة في غاية الأهمية تتمثل في اعتبار هذه الوظائف رهن تقدير وتصرف الحكومة، بحيث يكون للاعتبارات السياسية وزن في شغل هذه الوظائف والبقاء فيها، ولعل امتزاج الطابع السياسي والإداري في هذه الوظائف سبب غموض معالم الحدود بين الطابعين، كيف لا وهي تمثل همزة الوصل بين الهياكل الإدارية والاقتصادية والتقنية من جهة، وبين القيادة السياسية التي تملك السلطة تقديرية واسعة في مجال تعيين من تراه الأصلاح ليكون همزة للوصل وإلا كان مصيره الفصل من الوظيفة العليا، مما يستوجب منه تبعية مطلقة وارتباطا متينا بالجهاز السياسي¹.

ثانيا : الوظائف العليا للدولة ومبدأ حياد الإدارة :

مبدأ حياد الإدارة *neutralité de l'administration* : يراد به عدم انحياز الإدارة لطرف من الأفراد على حساب طرف آخر، وهي تعمل على تكريس هذا الاتجاه لضمان استمرارية وديمومة المرفق العام *Institution publique* وتسهر على تحقيق مبدأ تساوي المواطنين بالمناصب والوظائف الإدارية، وتتفادى كل تمييز يؤدي إلى عرقلة مسار حياته الوظيفية والمهنية².

ويعتبر مبدأ حياد الإدارة من بين أهم الدعائم الديمقراطية التي تقوم عليها دولة القانون، باعتباره نموذجا لتنظيم وتسيير نشاط الإدارة وتحسين أدائها، وتحقيق المساواة في الانتفاع بخدماتها دون التأثير بالميول والاتجاهات

¹ عبد الغني حيدل، مرجع سابق، ص 33، 34 .

² عمر عممتوت، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية، ط2، دار هومة، الجزائر 2010، ص 301 .

السياسية، وعدم الاعتراف بأي تمييز قائم على أساس العرق ولا الجنس ولا الأفكار ولا أي سبب آخر شخصي أو اجتماعي¹.

كما نجد أن النصوص التشريعية والتنظيمية تؤكد على هذا المبدأ وذلك وفقا على ما نصت عليه المادة 3 في فقرتها الأخيرة من المرسوم التنفيذي رقم 90-226² حيث نصت على أنه " يجب أن يتحلى لدى ممارسة مهامه بالحياد والموضوعية، لا سيما إزاء مستعملي المصلحة العمومية " .

المطلب الثاني : العلاقة الوظيفية للوظائف العليا

أولا : علاقة الموظف العالي بالدولة علاقة تعاقدية :

إن علاقة الموظف العالي بالإدارة علاقة تعاقدية، هذا ما أخذ به الفقيه (perroquet) فهو يرى أن الموظف العام مرتبط مع المجموعة العامة بموجب عقد محدد، أو تأجير خدمات معينة ، لذلك يحكم هذه العلاقة التعاقدية القانون الخاص .

بينما يري البعض الآخر ومنهم الفقيه (la ferrière) أن العلاقة من نوع خاص يحكمها القانون العام، وهو ما أخذ به مجلس الدولة الفرنسي في قضية (winkell) بتاريخ 1909/08/07، والمتعلقة بالإضراب حيث اعتبر أن القيام بالإضراب يؤدي إلى نهاية العقد بين الطرفين لأن الأجير توقف عن أداء الخدمة المتعاقد عليها .

غير أن الفقه الفرنسي لم يفرق بين الموظف العام العادي والموظف العالي، وهذا خفا للمشرع الفرنسي الذي فرق بين طائفتين من الموظفين .

الطائفة الأولى تضم الموظفين العامين وأعاون القيادة، حيث أضفى المشرع الفرنسي صفة الموظفين العامين على الأشخاص الذين عينوا في وظيفة دائمة ورسموا في درجة الهيكل الإداري للإدارات العامة والمؤسسات العامة

¹ عبد الغني حبدل، مرجع سابق، ص 39 .

² المرسوم التنفيذي رقم 90-226 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، المؤرخ في 3 محرم عام 1411 هـ الموافق 25 يوليو سنة 1990، ج.ر.ج.د.ش، العدد 31، الصادرة في 6 محرم عام 1411 هـ الموافق 28 يوليو سنة 1990، ص 1024 .

والمرافق التابعة للدولة . أما الطائفة الثانية خاصة بأعوان القيادة وإن لم تكن لهم صفة الموظفين العموميين وإنما ينتمون إلى طائفة المتعاقدين .¹

ثانيا : علاقة الموظف العالي بالدولة علاقة تنظيمية (لائحية) :

يرى أنصار هذه النظرية وعلى رأسهم (duguit bonnard) و (jeze) بأن الموظف العام عندما يقبل دخول المرفق العام بإرادته، لا يعني ذلك أن هذه الإدارة هي مصدر حقوقه والتزاماته، وإنما القوانين واللوائح هي التي تحدد هذه الحقوق والالتزامات، غير أن الفقه الفرنسي لم يميز بين الموظف العام والموظف العام العالي .

فبعدما كان القضاء الفرنسي يأخذ بالفكرة التعاقدية كأساس لتحديد العلاقة بين الموظف العام والإدارة وخاصة في قضية (winkel) سنة 1909 على إثر إضراب الموظفين العموميين، تراجع عن ذلك واعتبر أن أساس العلاقة بين الموظف العام والإدارة هي علاقة تنظيمية لائحية . وفي قضية الأنسة (miner) بتاريخ 22 أكتوبر 1937 . لأن القوانين واللوائح هي التي تحدد بصفة مسبقة الحقوق والالتزامات لأطراف العلاقة، غير أن القضاء الفرنسي شأنه في ذلك شأن الفقه الفرنسي لم يبين لنا مركز الموظف العام العالي واكتفى بتبيان مركز الموظف العام فقط .

المشعر الفرنسي على الرغم من عدم اعتباره الموظف العالي في مركز قانوني تنظيمي مثل الموظف العام، إلا أنه يعتبر الموظف العالي عون القيادة في حالة تعاقدية كما سبق أن وضحنا ذلك، وفقا للقانون العام الذي يحدد بصفة منفردة وضع الموظف العالي بصفة عامة وقد أكمل هذا القانون بعدة مراسيم تنظيمية وقوانين أساسية خاصة بهذه الفئة .

أما المشعر الجزائري قد فرق في القانون العام للوظيفة العمومية بين طائفتين من الموظفين، الموظفين العامين والموظفين العالين، فاعتبر الطائفة الأولى في مركز قانوني تنظيمي . أما الطائفة الثانية فليس لأي منها صفة الموظف العام قبل تعيينه في الوظيفة العليا فهو لا يعد موظفا عاما ولا يعتبر في مركز قانوني، لكن أكد على أن الوظائف العليا هي قابلة للفصل .

¹ علي سعد الله، مرجع سابق، ص 33 .

لكن بعد صدور القانون 12/78 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل سنة 1978 ونصت المادة 05 منه على أن "العامل يوجد في مركز قانوني تنظيمي إزاء المؤسسة أو الإدارة المستخدمة " وبالتالي على العمال مهما كانت مناصبهم أي الوظيفة المشغولة من طرفهم، فهم يوجدون في مركز قانوني وتنظيمي، فالموظف العالي يوجد في علاقة قانونية وتنظيمية تجاه الدولة فهو ليس أجيرا كغيره من الأجراء ووظيفته ليست حرفة وإنما هي وظيفة مرفقية أو مصلحة¹.

¹ علي سعد الله، مرجع سابق، ص 34، 35.

ملخص الفصل التمهيدي :

خلاصة هذا الفصل هو أن الوظائف العليا هي تلك المناصب التي تمارس مسؤوليات باسم الدولة قصد تنفيذ السياسات العامة للدولة، وهذه الوظائف عدة تسميات متشابهة تدخل ضمنها كالمناصب العليا والإدارات العليا والوظائف السامية، والموظف العالي هو ذلك الموظف الذي تكلفه الدولة القيام بالمهام التي تصعب على الموظف العام العادي في تنفيذها، ويشترط فيه أن يكون ذو مستوى عالي أو ذو خبرة في الوظيفة أو الاثنان معا، وقد مرت الوظائف العليا بثلاثة مراحل تاريخية أولها المرحلة الانتقالية وبعدها مرحلة الإصلاح والتنظيم، وآخر مرحلة هي مرحلة ما بين 1967 و2006، بالإضافة إلى أن لهذه الوظائف طبيعة قانونية اختلف الفقهاء فيما بينهم في تحديد طبيعتها، بحيث يرى البعض بأنها ذات طبيعة مختلطة، والبعض الآخر أخذ بمبدأ حياد الإدارة، أما بالنسبة للعلاقة الوظيفية التي تربط الموظف العالي بالإدارة تختلف من دولة إلى أخرى، فهناك من يطبق العلاقة التعاقدية ودول تعتمد على العلاقة التنظيمية اللائحية .

الفصل الأول

النظام القانوني للوظائف العليا في الجزائر

إن الوظائف العليا في الجزائر تخضع لنظام قانوني خاص يختلف عن الوظائف العمومية العادية، حيث إننا في هذا الفصل سوف نتطرق فيه للنظام القانوني للوظائف العليا في الجزائر من خلال المبحثين التاليين وكل مبحث ينقسم بدوره إلى مطلبين .

بمبحث نتناول في المبحث الأول التعيين في الوظائف العليا وإنهاء المهام فيها، فالمطلب الأول نخصمه بالتعيين في الوظائف العليا، والمطلب الثاني نتعرف فيه على الحالات والأسباب التي تكون سببا في إنهاء مهام موظف يمارس وظيفة عليا .

بينما ندرس حقوق الموظف العالي وواجباته في المبحث الثاني، ونأخذ ذلك في مطلبين .

المبحث الأول : التعيين والإلغاء في الوظائف العليا

وينقسم هذا المبحث إلى مطلبين، فالأولى مخصص للتعيين في الوظائف العليا، بينما المطلب الثاني سوف نتطرق فيه إلى إنهاء مهام الموظف الذي يمارس وظيفة عليا .

المطلب الأول : كيفية التعيين في الوظائف العليا

زيادة على التعيين في الوظائف المناسبة لرتب الموظفين، تنشأ مناصب نوعية للتأطير Des postes (supérieurs emplois spécifiques) (م10)، وتحدد شروط التعيين فيها عن طريق التنظيم(م11)¹، كما يقتصر التعيين في المناصب العليا على الموظفين، غير أنه يمكن شغل المناصب العليا المتعلقة بنشاطات الدراسات وتأطير المشاريع، بصفة استثنائية، من طرف إطارات مؤهلة ليست لها صفة الموظف (م 13)².

كما يمكن أن تنشأ وظائف عليا للدولة fonctions supérieures de L'Etat في إطار تنظيم المؤسسات والإدارات العمومية، تتمثل في ممارسة مسؤولية باسم الدولة قصد المساهمة مباشرة في تصور وإعداد وتنفيذ السياسات العمومية (م 15)، ويعود التعيين فيها للسلطة التقديرية للسلطة المؤهلة (م 16).

والتعيين في المناصب العليا النوعية والوظائف العليا للدولة لا يخول لغير الموظفين صفة الموظف أو الحق في التعيين بهذه الصفة (م 18) وذلك تكريسا لمبدأ الفصل بين الرتبة و الوظيفة le grade et l'emploi التي تقوم عليه وظيفتنا العمومية ذات البنية المغلقة، كما أكدت على ذلك صراحة المادة 5 من قانون الوظيفة العامة بنصها : " تختلف الرتبة عن منصب الشغل . وهي الصفة التي تحول لصاحبها الحق في شغل الوظائف المخصصة لها " ³.

¹ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2010، ص 210 .

² الأمر رقم 06-03ق.أ.ع.و.ع، مرجع سابق، ص 4 .

³ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، د.ط، مرجع سابق، ص 210، 211 .

يخضع التعيين في الوظائف العليا لعدة شروط قانونية محددة في الدستور وأيضا في قانون الوظيفة العامة، والتعيين هو ذلك العمل الشكلي الذي يحدد المركز القانوني للموظف العام، وتقوم بهذا العمل سلطة إدارية مختصة وفقا للقواعد المتعلقة بالتعيين في وظيفة ما، بعد توفر الشروط القانونية، والكيفية التي يتم من خلالها التعيين في وظيفة عليا، وتنقسم هذه الشروط إلى شروط خاصة وأخرى عامة .

الفرع الأول : الشروط القانونية للالتحاق بالوظائف العليا

أولا : الشروط العامة :

إن شرط الجنسية حث الدستور الجزائري في تعديل 2016 ينص على ذلك من خلال نص المادة 51 منه في فقرته الثانية على أنه : "التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها شرط لتولي المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية"¹.

لقد عدد المشرع الجزائري الشروط العامة المطلوبة للالتحاق بالوظيفة العمومية من خلال المادة 75 ، بحيث لا يمكن أن يوظف أيا كان في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية²:

- أن يكون جزائري الجنسية،
- أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية،
- أن لا تحمل شهادة السوابق القضائية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها،
- أن يكون في وضعية قانونية اتجاه الخدمة الوطنية،
- أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد الالتحاق بها،

¹ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل في 6 مارس 2016، ج.ر.ج.د.ش، رقم 14، المؤرخة في 7 مارس 2016، ص 3 .

² الأمر 03-06، مرجع سابق .

وشرط السن نصت عليه المادة 78 من نفس القانون التي تحدد السن الدنيا للالتحاق بوظيفة عمومية بثمانية عشرة (18) سنة كاملة¹.

ثانيا : الشروط الخاصة :

إن الشروط الخاصة التي يجب أن تتوفر من أجل التعيين في وظيفة عليا تحدده المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90 - 226 التي تنص على أنه : " لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم تتوفر فيه شروط الكفاءة والنزاهة .

ويجب أن تتوفر فيه على الخصوص ما يأتي :

- 1) أن يثبت تكويننا عاليا أو مستوى من التأهيل مساويا لذلك،
- 2) أن يكون قد مارس العمل مدة خمس (5) سنوات على الأقل في المؤسسات أو الإدارات العمومية أو في المؤسسات و الهيئات العمومية .

تحدد بمرسوم عند الحاجة الشروط النوعية لبعض الوظائف العليا "

الفرع الثاني : كيفية التعيين في الوظائف العليا

يعين في الوظائف العليا التابعة للدولة بالأشكال والكيفيات المحددة في التشريع و التنظيم الجاري بهما العمل²، حيث نجد أن الإدارة المختصة تختار الموظف العام الأصلح والملائم في تقليد الوظائف العليا في الدولة، ويتم تعيين المترشح للوظيفة العليا بموجب قرار وزاري بصفة مؤقتة بانتظار تعيينه الرسمي الذي يكون بإصدار مرسوم من طرف رئيس الجمهورية .

¹ الأمر 06 - 03، مرجع سابق، ص 9 .

² موسى بودهان، مرجع سابق، ص 269 .

أولا : قرار التعيين :

تعين السلطة المعنية بقرار في حالة شعور وظيفة عليا قائما بالأعمال مؤقتا ينتسب وجوبا إلى إطارات القطاع المعني، ثم تقترح تعيين موظف دائم في الوظيفة خلال أجل أقصاه ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ شعور الوظيفة العليا المذكورة .

يسري مفعول القرار المنصوص عليه في الفقرة السابقة ابتداء من تاريخ توقيعه بعد التأشير التنظيمية وذلك حسب الطرق نفسها المقررة فيما يخص القرارات الفردية .¹

ثانيا : مرسوم التعيين :

التعيين بمرسوم رئاسي هي المرحلة الثانية في تعيين الموظف العالي وهي من سلطة رئيس الجمهورية الذي يتدخل بصفة دائمة في مجال تسيير السياسة الوطنية، كما له سلطة التعيين في الوظائف والمناصب العليا في البلاد².

المطلب الثاني إنهاء مهام الموظف العالي

وينقسم هذا المطلب إلى فرعين، حيث أننا في الفرع الأول سوف ندرس الحالات العادية، بينما في الفرع الثاني نتطرق فيه إلى الحالات الغير عادية .

الفرع الأول : الحالات العادية

تتمثل الحالات العادية لانتهاء مهام موظف في وظيفة عليا في مايلي :

أولا : الاستقالة : وقد يكون انتهاء مهام موظف، بموجب استقالة يقدمها للسلطة التي لها صلاحية التعيين، وتعرف الاستقالة بأنها عملية إرادية يثيرها الموظف بطلب منه بغرض إنهاء العلاقة الوظيفية مع الإدارة التي يعمل بها³. وقد نصت عليه الفقرة 04 من المادة 29 من م.ت رقم 90-226 .

¹ الفقرة 1، 2 من المادة 23 من المرسوم التنفيذي 90-226، مرجع سابق.

² علي سعدالله، مرجع السابق، ص 51، بتصرف .

³ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، د.ط، ج2، دار الهدى، الجزائر 2010، ص 67 .

وجاءت المادة 217 من الأمر 06-03 لتعلن على أن الاستقالة حق للموظف، غير أنه يمارسها في إطار القانون، فإذا أراد التخلي نهائيا وقطع العلاقة الوظيفية تعين عليه أن يقدم طلبا مكتوبا ويفصح صراحة عن رغبته في الاستقالة، وهو ما فرضته المادة 218 من نفس الأمر، فلا عبء بالاستقالات الشفوية، فلا تنتج أثرها، ولا ينبغي أن يكون الطلب معلقا على شرط أو قيد، فلا يربط بغيره، كما ينبغي أن يكون الطلب فرديا نظرا لخطورة الوضعية فلا يصح تقديم طلب استقالة بصفة جماعية، وإن كنا نسجل على المشرع عدم النص على ذلك، ويرسل الطلب طبقا للمادة 219 للسلطة المكلفة بالتعيين عن طريق التسلسل الإداري، ويستمر الموظف بعد تقديم طلب الاستقالة في القيام بواجباته، فلا يجوز له التوقف عن العمل أو المغادرة الإرادية والمنفردة، لأن ذلك يخل من جهة مبدأ استمرارية المرفق العام، كما يخل من جهة أخرى بطبيعة العلاقة القانونية بين الموظف والإدارة¹.

وقد تكون الاستقالة لأسباب عديدة منها مانصت عليه الفقرة كأن يكون مدعوا لشغل وظيفة أخرى، أو إذا طلب المعني بنفسه إنهاء مهامه².

ونصت المادة 220 من الأمر 06-03 على أنه " لا ترتب الاستقالة أي أثر إلا بعد قبولها الصريح من السلطة المخولة صلاحيات التعيين التي يتعين عليها اتخاذ قرار بشأنها في أجل أقصاه شهران (2) ابتداء من تاريخ إيداع الطلب.

غير أنه، يمكن السلطة التي لها صلاحيات التعيين، تأجيل الموافقة على طلب الاستقالة لمدة شهرين (2) ابتداء من تاريخ انقضاء الأجل الأول، وذلك للضرورة القصوى للمصلحة.

وبانقضاء هذا الأجل تصبح الاستقالة فعلية".

¹ عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، ط1، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر 2015، ص ص165، 166 .

² الفقرة 1 و 4 من المادة 29 من المرسوم التنفيذي 90-226، مرجع سابق .

ثانيا : التقاعد :

تنتهي العلاقة الوظيفية ببلوغ الموظف سن التقاعد بحسب ما يقره القانون، لأن الموظف ببلوغه سن معين لن يكون قادرا على مزاولة أعباء الوظيفة، حيث نجد أن المادة 29 في فقرته الثانية قد نصت على أن التقاعد هو حالة أو طريقة من طرق إنهاء مهام الموظف في وظيفة عليا¹. ويجب أن يتم تكوين ملف التقاعد بمبادرة من آخر مؤسسة أو إدارة عمومية للمعني وذلك في أجل أقصاه ستة 6 أشهر ابتداء من تاريخ إنهاء المهام، وفي انتظار إنهاء عمليات التصفية تدفع هيئة التقاعد المعنية تسبقا شهريا للمعني من معاشه يساوي 50% من مبلغ آخر راتب تقاضاه كما يستخلص من شهادة توقيف دفع الراتب، وتقوم هيئة التقاعد فور تصفية المعاش بالتسوية المحاسبية النهائية².

ثالثا : الوفاة :

تعد الوفاة حالة عادية من حالات انتهاء مهام موظف في وظيفة عليا وذلك حسب ما نصت عليه المادة 29 في فقرته 5 من م.ت رقم 90-226، لذا فإن وفاته تؤدي حتما إلى إنهاء مهامه بحكم القانون، ويترتب على حالة الوفاة مايلي³:

الفرع الثاني : الحالات الغير عادية لإنهاء مهام موظف في وظيفة عليا

إضافة إلى الحالات العادية لإنهاء مهام موظف في وظيفة عليا، يوجد حالات غير عادية تنهي مهام موظف، وذلك لأسباب عديدة كارتكابه خطأ .

وعليه فإذا انتهت مهام عامل يمارس وظيفة عليا بسبب خطأ ارتكبه أعيد إدماجه في رتبته الأصلية ولو كان زائدا على العدد المطلوب، دون المساس عند الاقتضاء بالعقوبات التأديبية أو الجزائية التي ينص عليها التشريع الجاري به العمل¹.

¹ المرسوم التنفيذي 90-226، المرجع نفسه.

² الفقرة 2 من المادة 30 من المرسوم 90-226، السالف الذكر.

³ عبد الهادي بلفتح، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل متطلبات شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة قسنطينة، 2011، ص 38 .

وتنص المادة 160 من الأمر 06-03 على أنه "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الاقتضاء، بالمتابعات الجزائية".

كما جاء في المادة 161 من نفس الأمر على أنه "يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ، والظروف التي ارتكبت فيها، ومسؤولية الموظف المعني، والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو المستفيدين من المرفق العام".

أولا : العقوبات التأديبية :

تصنف العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى أربع (4) درجات²:

1. الدرجة الأولى : التنبيه، الإنذار الكتابي، التوبيخ .
2. الدرجة الثانية : التوقيف عن العمل من يوم (1) إلى ثلاثة (3) أيام، الشطب من قائمة التأهيل .
3. الدرجة الثالثة : التوقيف عن العمل من أربعة (4) إلى ثمانية (8) أيام، التنزيل من درجة إلى درجتين، النقل الإجمالي .
4. الدرجة الرابعة : التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة، التسريح .

يمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة، نظرا لخصوصيات بعض الأسلاك، على عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربع المنصوص عليها في المادة 163 أعلاه³.

ثانيا : الإجراءات القانونية :

- تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني (المادة 165/الفقرة 1 من الأمر 06-03) .

¹ المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، مرجع سابق .

² المادة 163 من الأمر 06-03.

³ المادة 164 من نفس الأمر .

- تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمعة كمجلس تأديبي، والتي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها (المادة 165/الفقرة 2 من الأمر 06-03).
- يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشرة (15) يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية (المادة 167 من نفس الأمر).
- يجب على الموظف الذي يحال على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي المثلث شخصا، إلا إذا حالت قوة قاهرة دون ذلك (المادة 168/الفقرة 1 من الأمر 06-03).
- يمكن الموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يستحضر شهودا (المادة 169 من الأمر 06-03).
- يبلغ الموظف المعني بالقرار المتضمن العقوبة التأديبية، في أجل لا يتعدى ثمانية (8) أيام ابتداء من تاريخ اتخاذ القرار، ويحفظ في ملفه الإداري (المادة 172 من الأمر 06-03).
- يمكن الموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة، أن يقدم تضلما أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار (المادة 175 من الأمر 06-03).

ثالثا : الآثار المترتبة عن العقوبات التأديبية :

ونصت على ذلك المادة 173 " في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيما، يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، تقوم السلطة التي لها صلاحيات التعيين بتوقيفه عن مهامه فورا

يتقاضى المعني خلال فترة التوقيف المنصوص عليها في الفقرة أعلاه، نصف راتبه الرئيسي وكذا مجمل المنح ذات الطابع العائلي

إذا اتخذت في حق الموظف الموقوف عقوبة أقل من عقوبات الدرجة الرابعة، أو إذا تمت تبرئته من الأعمال المنسوبة إليه أو إذا لم تبت اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في الآجال المحددة، يسترجع الموظف كامل حقوقه والجزء الذي خصم من راتبه "1.

ونصت المادة 174 من الأمر 03-06 على أنه " يوقف فورا الموظف الذي كان محل متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه.

ويمكن أن يستفيد خلال مدة لا تتجاوز ستة (6) أشهر، ابتداء من تاريخ التوقيف من الإبقاء على جزء من الراتب لا يتعدى النصف .

ويستمر الموظف في تقاضي مجمل المنح العائلية .

وفي كل الأحوال، لا تسوّى وضعيته الإدارية إلا بعد أن يصبح الحكم المترتب على المتابعات الجزائية نهائيا".

المبحث الثاني : حقوق وواجبات الموظف العالي

وينقسم هذا المبحث إلى مطلبين، فالأول ندرس فيه الحقوق المتعلقة بالموظفين الذين يمارسون وظائف عليا، بينما المطلب الثاني فيتعلق بواجبات الموظفين الذين يمارسون وظائف عليا .

المطلب الأول : حقوق الموظف العالي

والمقصود بحقوق الموظف العالي هي تلك الضمانات التي يخولها القانون للموظف مقابل القيام بالتزاماته المكلف بها، وتتمثل هذه الحقوق في مايلي :

¹ الأمر 03-06، مرجع سابق .

الفرع الأول : الحق في الحماية والحق في الراتب

أولا : الحق في الحماية :

الحماية هو حق أقره الدستور للعامل وفق ما جاءت به الفقرة الثانية من المادة 55 : " يضمن القانون في أثناء العمل الحق في الحماية، والأمن، والنظافة...."¹، كما أن هذا الحق كرسه المرسوم التنفيذي رقم 90-226، ذلك أنه قد يتعرض الموظف العام أثناء مساره المهني إلى تهديدات أو إهانة أو شتم أو قذف أو اعتداء أثناء ممارسته لوظيفته أو بمناسبة، فوجب حينئذ أن تبسط له الدولة الحماية اللازمة التي تضمن كرامته وتراعي صفته واعتباره².

يتعين على السلطة السلمية أن تتخذ أي إجراء يرمي إلى حماية العامل الذي يمارس وظيفة عليا من التهديدات والإهانات والشتم والقذف والاعتداءات مهما يكن نوعها مما قد يتعرض له بسبب ممارسته لمهامه أو بمناسبة. وتحل الدولة محل العامل في الحصول على حقوقه من مرتكبي المخالفات المذكورة أعلاه وطلب أي تعويض لازم، كما يمكن أن تقيم الدولة دعوى مباشرة عند الحاجة، عن طريق المطالبة بالحق المدني أمام القضاء الجنائي³.

وإذا احتتمل خلال تحقيق قضائي ما أن توجه التهمة إلى عامل يشغل وظيفة عليا وجب أن تخطر بذلك سلطته السلمية فورا، وإذا كانت الوقائع التي يتهم بها المعني قد ارتكبت أثناء ممارسة وظائفه أو بمناسبة، وجب على المؤسسة أو الإدارة أو الهيئة المعنية أن تأمر حينها بإجراء تحقيق إداري قصد التأكد من مدى حقيقة الوقائع، وتحديد مسؤولية المعني، وعند الانتهاء من التحقيق يجب أن يبلغ إلى السلطة القضائية المختصة، ويكون مشفوعا برأي الهيئة أو السلطة المعنية⁴.

وإذا احتتمل أيضا أن يتهم عامل يمارس وظيفة عليا بارتكابه جناية أو جنحة وجب إعلام سلطته السلمية بذلك لكي تتخذ التدابير اللازمة للمحافظة على مصالح المؤسسة أو الإدارة أو الهيئة المعنية⁵.

¹ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، مرجع سابق .

² عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 122 .

³ المادة 5 من المرسوم 85-59، مرجع سابق .

⁴ المادة 6 ، المرجع نفسه .

⁵ المادة 7 ، المرجع نفسه .

وعند تعرض عامل في وظيفة عليا لملاحقة قضائية من الغير بسبب خطأ في الخدمة وجب على المؤسسة أو الإدارة التي ينتمي إليها أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه ما لم يرتكب هذا العامل نفسه خطأ شخصيا يقتضي فصله عن ممارسة مهامه¹.

ثانيا : الحق في الراتب :

يقصد بالمرتب المبلغ المالي الذي يتقاضاه الموظف شهريا نظير القيام بمهام وظيفية، ويدخل ضمن معنى المرتب كافة المزايا المالية الأخرى الملحقه به كالمرتب الإضافي وبدل السفر والإقامة وعلاوة السكن والعلاوات الأخرى . ويعد حق الموظف في تقاضي المرتب أهم حقوق الموظف لأنه السبب الرئيس في التحاقه بالوظيفة غالبا، ولأهميته تلك فقد أضفى عليه المشرع حماية خاصة، فمن جهة تختص دوائر القضاء الإداري دون غيرها في نظر المنازعات المتعلقة بالمرتبات التي يتقاضاه الموظفون².

وقد نصت المادة الرابعة (4) من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 على حق الراتب للموظف الذي يمارس وظيفة عليا بالأعباء المرتبطة بالوظيفة، وقد جاء فيها " على أنه يخول العامل الذي يمارس وظيفة عليا في الدولة الحق في مرتب يناسب مستوى المسؤوليات المسندة إليه والتبعيات المرتبطة بالوظيفة التي يشغلها .

يستفيد العامل الذي يمارس وظيفة من الوظائف العليا التي ستحدد قائمتها بمرسوم، زيادة على ذلك، وسائل خاصة تتصل بالأعباء المرتبطة بنوعية الوظيفة التي يضطلع بها ."

وقد جاء م.ت رقم 90-228 المؤرخ في 3 محرم عام 1411 الموافق 25 يوليو سنة 1990 يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة .

¹ المادة 8، مرجع سابق .

² علاء الدين عشبي، مرجع سابق، ص 71 .

الفرع الثاني : الحق في الترقية والحق في العطلة

أولا : الحق في الترقية :

إن حق الترقية للموظف الذي يمارس وظيفة عليا هو حق مضمون وقد أقرته المادة 24 و25 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، نجد بأن الفقرة الأولى من المادة 24 تنص على أنه " يستمر العامل المدعو لممارسة وظيفة عليا في الانتساب إلى رتبته الأصلية ويحتفظ فيه ان اقتضى الأمر بحقوقه في الترقية حسب المدة الأحسن له، وذلك خارج النسب التي تنص عليها أحكام القانون الأساسي الخاص بها ...". بالإضافة إلى ذلك نصت المادة 25 من نفس المرسوم على أنه " إذا توفرت في العامل الذي يمارس وظيفة عليا، الشروط القانونية الأساسية للترقية في رتبته الأصلية إلى رتبة أعلى، رقي إليها بقوة القانون ولو كان زائدا على العدد المطلوب أو خارج النسب المقررة ".

ثانيا : الحق في العطلة :

إن للموظف الذي يمارس وظيفة عليا في الدولة له الحق في العطلة، والمقصود بالعطلة أيام الراحة التي يستفيد منها الموظف سواء العطلة الأسبوعية أو العطلة السنوية، وتكون هذه العطلة مدعوفة الأجر تدخل ضمن الراتب الشهري للموظف، إضافة إلى ذلك قد يستفيد الموظف من عطلة خاصة حسب ما نصت عليه الفقرة 4 من المادة 30 من نفس المرسوم المذكور أعلاه .

المطلب الثاني : واجبات الموظف العالي (الالتزامات)

إن شغل منصب وظيفة عليا هي تكليف وليس تشريف، وذلك من أجل تحقيق الأهداف المسطرة، وعليه فإن التنظيم وضع مجموعة من الواجبات التي يلتزم بها الموظف العالي عند القيام بمهامه الوظيفية والأدبية مقابل الحقوق المقررة له .

ومنه فإننا سوف نقسم هذا المطلب إلى فرعين، الأولى خاص الالتزامات المهنية المرتبطة بممارسة الوظيفة، أما الثاني خاص بالواجبات التي تتبعه خارج الوظيفة العليا .

الفرع الأول : الالتزامات المرتبطة بممارسة الوظيفة

وهي تلك المهام المتعلقة بالمهنة والضمير المهني، وتتمثل في مايلي :

أولاً : أداء المهام بإخلاص :

على كل موظف عين في وظيفة عليا عليه أن يتمتع بروح المسؤولية وأداء المهام الموكلة إليه بأدب واحترام وإخلاص، حيث نصت المادة الثالثة (3) على أنه¹: "يجب على العامل الذي يشغل وظيفة عليا في الدولة أن يبرهن لدى ممارسة مهامه عن تمتعه بضمير مهني فعال .

يجب أن يكون حريصا على المصالح العليا للأمة وأن يدعمها ويرعاها قصد المحافظة عليها .

كما يجب أن يتفرغ للمهمة المسندة إليه وأن يضطلع بالواجبات الملقاة على عاتقه بمنتهى المسؤولية في إطار الاحترام الصارم للتشريع والتنظيم الجاري بهما العمل. وبهذه الصفة يجب أن يتحلى لدى ممارسة مهامه بالحياد والموضوعية، لاسيما إزاء مستعملي المصلحة العمومية " .

ومنه نستنتج من خلال المادة أنه يجب على الموظفون الذين يمارسون وظيفة عليا في الدولة أن يتمتعون بالضمير المهني و المحافظة على المصالح العليا للأمة، التحلي بروح المسؤولية والقيام بمهامهم بكل موضوعية والأخذ بمبدأ الحيادية .

بالإضافة إلى ذلك يجب على العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يسهر على صيانة الممتلكات الموضوعة تحت مسؤوليته ويحافظ عليها ويسعى لرفع قيمتها. ويجب أن تستعمل الوسائل والأعتدة الموضوعة تحت تصرفه في أداء المهمة المسندة إليه، وأن تستخدم بأي حال من الأحوال في أهداف غير الأهداف المحددة لها قانونا².

كما أنه يجب على الموظف العالي أن يكتفم أسرار المهنة ولو بعد انتهاء مهامه³.

¹ المرسوم 90-226، مرجع سابق .

² المادة 9 من م ت 90-226، مرجع سابق .

³ المادة 16، المرجع نفسه .

ثانيا : الخضوع للسلطة السلمية :

وقد بينت ذلك المادة العاشرة (10) من المرسوم 90-226، حيث نصت على أنه " يتعين على العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يكون رهن إشارة المؤسسة أو الإدارة التي يمارس فيها مهامه "، أي أنه يجب على كل موظف عين في وظيفة عليا أن يخضع للسلطة السلمية التي قامت بتعيينه، وينفذ الأوامر التي وكل بها .

كما يلزم على العمال الذين يمارسون وظائف عليا على أخذ التماس رخصة من سلطتهم السلمية عند التنقل خارج دائرة إقامتهم¹.

الفرع الثاني : الواجبات التي تتبعه خارج الوظيفة العليا

أولا : إلزامية التصريح بالامتلاكات :

يلزم على الموظفين الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة أن يقوموا بالتصريح على كافة ممتلكاتهم المنقولة والعقارية، وذلك قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية، وحماية الممتلكات العمومية، وضون نزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية، ويقوم الموظف العمومي باكتتاب تصريح بالامتلاكات خلال الشهر الذي يعقب تاريخ تنصيبه في وظيفته أو بداية عهده الانتخابية، كما يجب عليه أيضا أن يجدد التصريح فور كل زيادة معتبرة في الذمة المالية بنفس الكيفية التي تم بها التصريح الأول، وعند نهاية العهدة الانتخابية أو عند انتهاء الخدمة يقوم أيضا بالتصريح على ممتلكاته²، وقد حددت المادة السادسة من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 06-01 الوظائف التي يلزم أصحابها بالتصريح على ممتلكاتهم أمام الهيئة المختصة، وجاء في نص المادة " يكون التصريح بالامتلاكات الخاص برئيس الجمهورية، وأعضاء البرلمان، ورئيس المجلس الدستوري وأعضائه، ورئيس الحكومة وأعضائها، ورئيس مجلس المحاسبة، ومحافظ بنك الجزائر، والسفراء، والقناصل، والولاة أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، وينشر محتواه في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية خلال الشهرين(2) المواليين لتاريخ انتخاب المعينين أو تسليمهم مهامهم .

¹ المادة 11، مرجع سابق .

² المادة 4 من القانون رقم 06-01 مؤرخ في 21 محرم عام 1427 هـ الموافق 20 فبراير سنة 2006م، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.د.ش، العدد 14، الصادرة في 8 صفر عام 1427 هـ الموافق 8 مارس سنة 2006م، ص 4 .

يكون التصريح بامتلاكات رؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية أمام الهيئة، ويكون محل نشر عن طريق التعليق في لوحة الإعلانات بمقر البلدية أو الولاية بحسب الحالة خلال شهر. يصرح القضاة بامتلاكاتهم أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا. يتم تحديد كفاءات التصريح بالامتلاكات بالنسبة لباقي الموظفين العموميين عن طريق التنظيم".

أما بالنسبة للموظفين العموميين الغير منصوص في المادة السادسة (6) من القانون رقم 06-01 المؤرخ في 21 محرم عام 1427 الموافق 20 فبراير سنة 2006، يجب أن يكتبوا التصريح بالامتلاكات في الآجال المحددة بموجب المادة 4 من القانون نفسه :

- أمام السلطة الوصية، بالنسبة للموظفين العموميين الذين يشغلون مناصب أو وظائف عليا في الدولة .
 - أمام السلطة السلمية المباشرة، بالنسبة للموظفين العموميين الذين تحدد قائمتهم بقرار من السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية .
- يودع التصريح، مقابل وصل، من قبل السلطة الوصية أو السلمية لدى الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد ومكافحته في آجال معقولة.¹

ثانيا : تقييد قانون الوظائف العليا لحرية الزواج :

وقد نصت على ذلك المادة 17 من م.ترقم 90-226، حيث جاء فيها على أنه " يتعين على العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يخبر سلطته السلمية كتابيا بعقد زواجه قبل ثلاثة أشهر من إقامة حفل الزواج المذكور. ويمكن السلطة السلمية أن تتخذ خلال هذه المدة، عند الاقتضاء، جميع التدابير الكفيلة بالمحافظة على فائدة المصلحة " .

تدخل المشرع في تقييد حرية الزواج من خلال إخطار السلطة السلمية كتابيا بعقد الزواج قبل ثلاثة أشهر من حفل الزواج .

¹ المادة 4 من المرسوم الرئاسي رقم 06-415، مؤرخ في أول ذي القعدة عام 1427 هـ الموافق 22 نوفمبر سنة 2006م، يحدد كفاءات التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج.ر.ج.د.ش، العدد 74، الصادرة في أول ذي القعدة عام 1427 هـ الموافق 22 نوفمبر سنة 2006م، ص 25 .

كما تدخل قانون الوظائف العليا أيضا في مهنة الزوجة، وألزم الموظفون الذين عيّنوا في وظيفة عليا بأن يصرحوا لسلطتهم بأي نشاط مهني تقوم به زوجته، قصد حماية مصالح المؤسسة العمومية، وقد نصت على ذلك المادة 15 من المرسوم 90-226 " يجب على كل عامل يمارس وظيفة عليا أن يصرح لسلطته السلمية بأي نشاط مهني تقوم به زوجته. وإذا كان عمل الزوجة يتنافى وطبيعة المسؤوليات المسندة إلى المعني ومستواها، يتعين على السلطة المختصة أن تتخذ التدابير الكفيلة بمصالح المؤسسة أو الإدارة أو الهيئة العمومية " .

ثالثا : عدم الجمع بينوظيفتين :

تمنع ممارسة وظيفة عليا في الدولة القيام بأي نشاط مأجور آخر. ولا ينطبق هذا المنع على إنتاج الأعمال العلمية والأدبية أو الفنية. غير أنه لا يمكن للعامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يذكر وظيفته في هذه الأعمال دون رخصة قبلية صريحة من السلطة العليا . لكن المشرع الجزائري قد استثنى من ذلك التعليم والتكوين والبحث، حسب الشروط المحددة في التنظيم المعمول به ¹ .

بالإضافة إلى القيود التي وضعها المشرع ، قد قيد أيضا حرية حرية الموظف العالي بأي عمل يضعه محل شبهة، و قد نصت المادة 20 من المرسوم 90-226 على أنه " لا يجوز للعامل الذي يمارس وظيفة عليا أن تكون له في وظيفته صلات تبعية سلمية مباشرة بزوجه أو بقريب له حتى الدرجة الثانية " .

¹ المادة 19 من م ت 90-226، مرجع سابق .

ملخص الفصل الأول :

ونستنتج من خلال هذا الفصل أن المشرع الجزائري وضع تشريعا خاص بالوظائف العليا والمتمثل في المرسوم التنفيذي رقم 90-226 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، حيث نجد أن التعيين فيها يكون بواسطة مرسوم رئاسي وفق شروط عامة وأخرى خاصة، فالعامة حددها الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، بينما وضح المرسوم التنفيذي 90-226 الشروط الخاصة، أما إنهاء المهام فقد قسمها المشرع إلى أسباب عادية وأسباب غير عادية، وبمقابل الالتزامات التي يمارسها الموظف السامي ضمن له القانون مجموعة من الحقوق .

الفصل الثاني النظام القانوني لوظيفة الوالي

الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة¹، وتقبلها في القانون الجديد 12-2007 في المادة الأولى منه.

ويدير الولاية مجلس يتشكل بالانتخاب من قبل مواطني الولاية ويمثل الديمقراطية، ويديرها كذلك الوالي يعين بمرسوم ويعد مندوب الحكومة والممثل لكل الوزراء، ويقوم بتنفيذ القوانين في إقليم الولاية والمحافظة على النظام العام ويمثل الدولة أمام القضاء، و تعد وظيفة الوالي من الوظائف العليا في الجزائر وهو يعين بمرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير وزير الداخلية، ويعد الوالي الرئيس الإداري الأعلى في الولاية فله صلاحيات متعددة متنوعة³، كما يمثل والي الولاية أيضا جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية وهو يعد بمثابة القائد الإداري لها وحلقة اتصال بينهما وبين السلطة المركزية⁴.

وتخضع وظيفة الوالي إلى نظام قانوني خاص يجعلها تتميز عن باقي الوظائف العليا الأخرى في البلاد، وقد خصصنا هذا الفصل الثاني لدراسة النظام القانوني للوالي في مبحثين، فالأول يتضمن الإطار التنظيمي لوظيفة الوالي، أما الثاني سوف ندرس فيه مجال نشاط الوالي والتي تتمثل في صلاحياته .

¹ المادة الأولى من قانون الولاية القديم رقم 90-09 المؤرخ في 7 أبريل 1990، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد15، الصادرة في 11 أبريل 1990، ص 504 .

² قانون رقم 12-07 مؤرخ في 28 ربيع الأول 1433 هـ الموافق 21 فبراير سنة 2012م، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 12، الصادرة في 7 ربيع الثاني عام 1433 هـ الموافق 29 فبراير سنة 2012م، ص 5.

³ فريدة قصير مزباني، القانون الإداري، ج1، ط1، مطبعة سخري، الجزائر 2011، ص ص 178، 201 .

⁴ حسين فريجه، شرح القانون الإداري، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2010، ص 181 .

المبحث الأول : الإطار التنظيمي لوظيفة الوالي

ويتقسم هذا المبحث إلى مطلبين حي نتناول في الأولى تعيين الوالي وإنهاء مهامه، بينما نتناول في الثاني حقوق وواجبات الوالي .

المطلب الأول : تعيين الوالي وإنهاء مهامه

بالرجوع إلى مختلف القوانين التي سنها المشرع الجزائري والمتعلقة بالولاية ابتداء من القانون 69 - 38 إلى غاية القانون 07 - 12، نجد أنه لم يتطرق إلى الجانب الخاص بالتعيين للوالي والشروط المطلوبة للظفر بهذا المنصب، لذلك فإن الأسس والضوابط القانونية التي يخضع لها تعيين الولاية نجد بعضها في الدستور، والبعض الآخر موجود في التنظيم¹.

الفرع الأول : تعيين الوالي

أولا : جهة التعيين :

إن صلاحية تعيين الوالي تدخل ضمن صلاحيات وسلطات رئيس الجمهورية وفقا ل ما نصت عليه المادة 78 من الدستور : " يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية :

1. الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور،
2. الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة،
3. التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء،
- 3.مكرر. الرئيس الأول للمحكمة العليا،
4. رئيس مجلس الدولة ،
5. الأمين العام للحكومة ،
6. محافظ بنك الجزائر ،

¹ حياة فدل، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مذكر لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة 2014، ص 12 .

7. القضاة،

8. مسؤولوا أجهزة الأمن،

9. الولاية ...¹

ثانيا : الشروط المطلوبة لتعيين الوالي :

وتنقسم هذه الشروط إلى شروط عامة وشروط خاصة،

1/ الشروط العامة : وهي تلك الشروط التي ينص عليها قانون الوظيفة العامة، والتي تتمثل في مايلي :

أ. الجنسية الجزائرية : الجنسية هي عبارة على رابطة انتماء سياسي واجتماعي وهي حق تقوم بين الفرد والدولة التي ينتمي إليها وبمقتضاها يعد من رعاياها المنتمين لشعبها حيث يعتبر الحاصل على جنسية الدولة من المواطنين أما غير الحاصل عليها فيعتبر من الأجانب وهذه الرابطة القانونية ترتب بين الفرد والدولة حقوقا وواجبات متبادلة تقتصر على رعاياها المتمتعين بجنسيتها دون غيرهم من الأجانب²، فالدستور الجزائري في آخر تعديل أقر بشرط الجنسية الجزائرية فقط كشرط أساسي في شغل وظيفة عليا .

ب. التمتع بالحقوق المدنية : وتعني الحقوق المضمونة للمواطنين والتي لا يمكن سحبها إلا عن طريق القانون أو بقرار صادر عن محكمة جنائية . ويعتبر حق الانتخاب من بين الحقوق المدنية وبفقدان هذا الحق يصبح الشخص غير مؤهل للتعيين في وظيفة عامة³ سواء كانت هذه الوظيفة عادية أم عليا .

ج . السيرة الحسنة : ويقصد بها أن لا يكون قد صدر حكم على المرشح يقضي بعقوبة جنائية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة وبالنسبة للمرشحين الذين ارتكبوا جنح أو مخالفات يجوز توظيفهم لكن لا تمنح لهم وظائف عليا أو مسؤوليات في الدولة، فلا يمكنه تولي منصب الوالي، ولإثبات حسن السيرة على المرشح لمنصب سامي أن يقدم صحيفة السوابق العدلية رقم (3) التي يتحصل عليها من المحكمة كما تطلب الإدارة بدورها صحيفة رقم (2) ، وهي سرية تمنح للإدارة وحدها دون المرشح وتسجل فيها كل المخالفات والجنح المرتكبة من قبل الشخص المعني

¹ الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم، مرجع سابق .

² عمر عمتوت، مرجع سابق، ص 113 .

³ عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 96 .

. وفيما يخص السمعة أن تكون سيرته متفقة مع متطلبات العقل وأن لا تكون لتصرفاته آثار سلبية على ثقة المواطنين بالإدارة والتي لها الحق في إجراء تحقيق عن طريق المصالح المختصة للتأكد من حسن سيرة المرشح وتسجل فيها كل المخالفات والجنح المرتكبة من طرف الشخص المعني وقد عرف القضاء المصري حسن السيرة بأنها " ما عرف به المرء أو عرف عنه من صفات حميدة أو غير حميدة . تتناقلها الألسن وتستقر في الأذهان على أنها صحيحة، وإن لم يكن ردها إلى الأصل ثابت معلوم " .

والواقع أن مفهوم السيرة والأخلاق من المسائل النسبية التي تختلف باختلاف الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وما يعد قبيل حسن السلوك في المجتمع أو في الدولة يعتبر سوء سلوك في مجتمع أو دولة أخرى، فالمشروع لم يحدد الحالات التي تعد سوء السمعة وترك ذلك الأمر للقواعد العامة والعدالة الاجتماعية وقواعد النظام العام والآداب العامة والعرف على وجه الخصوص¹ .

د. السن واللياقة البدنية : يجب على كل موظف أن يتوفر فيه شرط السن والمقدر حسب القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بـ 18 سنة كحد أدنى للالتحاق بالوظيفة²، ويمكن القول أن هذا الشرط موضوعي ولا يمكن الاعتماد عليه كمعيار في تحديد السن الواجب توافرها في المناصب السياسية، على غرار منصب الوالي الذي يشترط أمورا أخرى كالخبرة والتكوين العالي اللذان لا يأتیان إلا بالتحصيل لسنوات عديدة، كما أن سن تقلد المناصب والوظائف العليا كمنصب الوالي يكون عند سن الكهولة بعد الخبرة الطويلة . أما شرط اللياقة البدنية يقصد بها أن يكون الشخص متمتعا بعقل سليم وصحة جيدة وأن يكون خاليا من الأمراض المعدية أو غير المعدية ولإثبات ذلك يقوم المعني بتقديم شهادة طبية وهذا الشرط بدوره موضوعي حتى تتمكن الإدارة بمقتضاها من التأكد أن المترشح بإمكانه القيام بأعباء الوظيفة العامة وحتى لا تتعطل المصالح العامة . وهو الشرط الضروري في تعيين الولاة وذلك نظرا لأهمية صلاحياته واتساعها فليس له ساعات عمل محددة ففي فرنسا مثلا يشترط على المحافظ القدرة على المناوبة لمدة 24 ساعة³ .

¹ عبد الهادي بلفتحي، مرجع سابق، ص 23 .

² المادة 78 من الأمر 06-03، مرجع سابق .

³ توفيق حبارة، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 12-07، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2013، ص ص 7، 8 .

و. الخدمة الوطنية : وفقا لما جاء في المادة 75 فقره 04 من الأمر 06-03 " فإنه يجب على أي شخص يود الالتحاق بالوظيفة العامة أن يكون قد سوى وضعيته اتجاه الخدمة الوطنية ". يمكن أن يوظف أيا كان في وظيفة عمومية متى سوى وضعيته اتجاه الخدمة الوطنية، ويقصد بهذا الشرط أن يكون المترشح للوظيفة العامة في موقف واضح من ناحية أدائه أو عدم أدائه واجب الخدمة الوطنية، وأن يثبت للإدارة ذلك بموجب شهادة . ولا يشترط في المترشح أن يكون قد أدى الخدمة بالفعل وإنما يكون في وضعية قانونية واضحة وألا يكون في حالة فرار مثلا، كما أنه كثيرا من الأشخاص قد يعفون من أداء الخدمة لمرض أو لوضعية اجتماعية معينة وهذا لا يمنع قبولهم في الوظائف العامة بما فيها الوظائف العليا .

أما عند تعيين الولاية من فئة النساء، وعلى غرار باقي الوظائف في الدولة فإنه لا يشترط أداؤه للخدمة الوطنية.¹

2/ الشروط الخاصة : بما أن وظيفة الوالي هي وظيفة عليا في الدولة ، فإنها تخضع لنفس الشروط التي ينص عليها المرسوم التنفيذي 90-226، وعليه فإن المادة 21 في فقرتها الثانية والثالثة قد بينت الشروط الخاصة للوظائف العليا ، وتمثل فيما يلي :

أ. التكوين العالي أو مستوى تأهيل مساو لذلك : يشترط في الموظف العام المرشح لوظيفة عليا أو منصبا ساميا كالوالي أن يمتلك تكوينا عاليا، ويقصد بالتكوين العالي الشهادة التي تساوي شهادة الليسانس أو أعلى منها، غير أن المشرع الجزائري لم يذكر نوع التكوين العالي ما إذا كان علميا أو تقنيا . ويفترض في التكوين العالي على مستوى عام من المعارف لأن التكوين الجامعي هو أكثر منه تكوينا عاما، وعادة التكوين مطلوب عندما تريد السلطة القيادية موظفين سامين ذوي اختصاصات متعددة، غير أنه في التكوين الجامعي يكون التعليم أكثر سهولة في القانون الإداري على علم الإدارة العامة وأكثر سهولة في القانون الدستوري على سلم السياسة وأكثر سهولة في المؤسسات المالية على تقنيات الضريبة، ولهذا لم يركز المشرع على هذا الشرط وحده بل وفق بينه وبين المستوى التأهيلي المناسب للتكوين العالي . أما في ما يخص المستوى التأهيلي لا يقصد المشرع توافر التكوين العالي أو مستوى يعادل مستوى التكوين العالي إنما قصد الخبرة دون اشتراط مستوى معادل للتكوين العالي، أي اختيار الموظفين العامين للتعيين في المناصب العليا من بين الذين ينتمون إلى سلك أدنى من السلك المناسب للشهادات

¹ حياة فدل، مرجع سابق، ص 17 .

العليا . وتعد بمثابة الترقية التي تبين لنا ديمقراطية الإدارة وذلك بالسماح لبعض الموظفين العاميين المكونين في عين المكان وأن يصلوا إلى وظائف عليا دون أن يتكونوا تكويننا عليا¹ .

ب. الخبرة المهنية في مجال الإدارة : يشترط في الموظف المرشح لتولي وظيفة عليا في الدولة على غرار وظيفة والي، يجب على المعني أن يكون قد مارس مدة خمس (5) سنوات على الأقل في المؤسسات أو الإدارات العمومية أو في المؤسسات والهيئات العمومية² ، وقد تم تكريس هذا الشرط بالنسبة لمنصب الوالي بموجب المادة 13 من م.ت رقم 230-90³ والتي تنص على أنه : " يعين الولاية من بين الكتاب العاميين للولايات ورؤساء الدوائر . غير أنه يمكن أن يعين 5 % من أعداد سلك الولاية خارج أصحاب الوظائف المنصوص عليها في الفقرة السابقة " . وذلك ما يعني أنه يجوز لرئيس الجمهورية تعيين واليين من أصل 48 واليا دون مراعاة أي شرط من الشروط السابقة الذكر (الشروط الخاصة)، ودون المساس بالشروط العامة . والهدف من ذلك الأخذ بمبدأ التدرج الإداري في ممارسة المهام التي تسمح للموظف باكتساب مهارات التسيير الإداري والإلمام بجبايا منصبه، إضافة إلى تكريس مبدأ المساواة في تولي الوظائف والتداول عليها⁴ .

ثالثا : أداة التعيين :

إن الوالي يخضع عند تعيين في منصبه بأداة تتمثل في قرار التعيين ومرسوم التعيين، بحيث يكون تعيين الوالي بمرسوم يصدره رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية⁵ .

الفرع الثاني : إنهاء مهام الوالي

يخضع الوالي عند انتهاء مهامه لنفس القواعد والحالات التي تطبق على جميع الموظفين الذين يمارسون وظائف عليا، وذلك بناء لما جاء به المرسوم التنفيذي رقم 90-226 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، بالإضافة إلى ذلك نجد أن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة هو كذلك بين

¹ عبد الهادي بلفتح، مرجع سابق، ص 30 .

² الفقرة 3 من المادة 21 من المرسوم رقم 90-226، مرجع سابق .

³ مرسوم تنفيذي رقم 90-230 مؤرخ في 3 محرم عام 1411 هـ الموافق 25 يوليو سنة 1990 م يحدد القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف في الإدارة المحلية، ج.ر.ج.د.ش، العدد 31، الصادرة في 6 محرم عام 1411 هـ الموافق 28 يوليو سنة 1990 م، ص 1033 .

⁴ حياة فدل، مرجع سابق، ص 18، بتصرف .

⁵ المادة 10 من المرسوم رقم 90-230، مرجع سابق .

الأسباب والحالات التي تنهي مهام الموظف العام، وتتنوع هذه الحالات إلى حالات عادية وأخرى غير عادية، فتتمثل الأولى في الاستقالة والتقاعد والوفاء¹، بينما تتمثل الثانية في الأسباب التأديبية كأن يرتكب الوالي خطأ مهني تقوم على إثرها السلطة السلمية بإنهاء مهامه، وبالرجوع إلى الفصل الثاني المتعلق بالنظام القانوني للوظائف العليا وبالتحديد في المطلب الثاني من المبحث الأول، فإننا فصلنا في الحالات والأسباب التي قد تكون سبب في إنهاء مهام موظف يمارس وظيفة عليا، وتنطبق هذه الحالات على الوالي .

المطلب الثاني : حقوق الوالي والتزاماته

للوالي حقوق وواجبات، فالحقوق هي مجموعة الضمانات التي يقرها له القانون، كما له واجبات والتزامات تربطه بالوظيفة كونه موظف في عمومي تابعة للدولة ويسهر على تنفيذ السياسة العامة .

الفرع الأول : حقوق الوالي

وتتمثل هذه الحقوق فيمايلي :

أولا : الحق في الحماية :

إن الوالي له الحق في الحماية أثناء أداء مهامه ، وتأخذ هذه الحماية مظهرين هما :

1/ الحماية اتجاه الغير : إن الوالي باعتباره موظف لدى الدولة، وجب على السلطة العليا التي يخضع لها أن تقوم بحماية من الغير، وقد يتعرض الوالي إلى التهديد والشتم وغيرها من الاعتداءات، كما تحل الدولة محل الوالي في الحصول على حقوقه من مرتكبي إحدى المخالفات عن طريق المطالبة بالحق المدني أمام القضاء الجنائي . وتمتد الحماية كذلك إلى الأخطاء التي يرتكبها الوالي أثناء أداء مهامه ما لم يكن هذا الخطأ يقتضي فصله .

كما تجب الإشارة في هذا الصدد أن المشرع اتخذ موقفا "أكثر" شدة تجاه الغير بموجب القانون رقم 01-09 المعدل والمتمم للأمر رقم 66-156 المتعلق بقانون العقوبات، حيث شمل التعديل القسم الخاص بالإهانة والتعدي على الموظفين ومؤسسات الدولة .

¹ علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 65.

2/ الحماية اتجاه القضاء : إذا توجهت تهمة ما إلى الوالي خلال تحقيق قضائي ، ففي هذه الحالة يجب إخطار وزارة الداخلية المتمثلة في وزير الداخلية فوراً .

وإذا كانت التهمة قد ارتكبت أثناء ممارسته لوظيفته أو بمناسبةها وجب على وزير الداخلية بفتح تحقيق إداري، ثم يبلغ هذا التحقيق إلى الجهة القضائية المختصة، وذلك قصد المحافظة على مصالح المؤسسة .

ثانيا : الحق في الراتب :

للوالي الحق في راتب يليق بمنصبه نظيرا ما يقوم به من أعمال ووظائف ومهام، وقد أدت على ذلك مجموع المراسيم على غرار م.ت 90-226، كما شرع المشرع الجزائري مرسوم تنفيذي يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة والمتمثل في المرسوم رقم 90-228، كما يستفيد الوالي زيادة على المرتب الرئيسي الذي يتقاضاه منحا وتعويضات وعلاوات .

ثالثا : الحق في السكن والنقل :

حق الاستفادة من المسكن الوظيفي تضمنته عدة مراسيم تنفيذية، منها المرسوم رقم 10/89 الذي يحدد شغل المساكن الممنوحة بسبب ضرورة الخدمة الملحة ولصالح الخدمة، كأن يكون حضوره مطلوبا ليلا أو بالإضافة إلى حالات أخرى، أو يكون السكن كفيلا بأن يتيح أفضل أداء للخدمة. أما الحق في النقل فإنه يتم ضمانه بتوفير سيارة خاصة تمكنه من الانتقال من مكان لآخر وفي أي وقت بدون مشقة¹.

رابعا : الحق في الترقية :

إن للوالي الحق في الترقية إلى مناصب أو وظائف أعلى، وهي من الضمانات التي يقرها له القانون وذلك حسب نص المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 .

¹ عبد الهادي بلفتح، مرجع سابق، ص 59 .

خامسا : الحق في الاستفادة من عطلة خاصة :

يستفيد الوالي من عطلة خاصة لا يمكن أن تقل مدتها عن ستة أشهر، في جميع الأحوال، زيادة على أحكام المادة 30 الفقرة 4 من المرسوم رقم 90-226 .

سادسا : الوضع خارج الإطار :

يمكن أن يوضع الوالي في وضعية خار الإطار، من أجل أن يضطلع بمهمة لدى المصالح أو لدى أية مؤسسة أو هيئة عمومية أخرى¹. ويكون ذلك بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح وزير الداخلية، ويمكن أن يعين إثر إتمام مهمته في إحدى الولايات². ولا يمكن أن تتعدى وضعية خارج الإطار ثلاث (3) سنوات ويمكن أن تمدة هذه الفترة إلى سنتين (2) في استثناء³.

الفرع الثاني : التزامات الوالي

أولا : الواجبات المرتبطة بأداء الوظيفة :

وهي الالتزامات التي يجب أن يقوم بها الوالي أثناء أداء وظيفته أو بمناسبةها، وتتمثل فيما يلي :

1/ أداء المهام بإخلاص : على الوالي أن يقوم بمهامه الموكل بها على أكمل وجه، والوقوف على مسؤولياته بحيادية وموضوعية وبضمير مهني فعال، باعتبار أن الوالي هو موظف يعمل لحساب الدولة وفي خدمة المرفق العام، وعليه فعلى الوالي أن يلتزم بالنقاط التالية :

أ. عدم استغلال المنصب : يمنع على الوالي أن يسيء استعمال السلطة الوظيفية واستغلال نفوذه في قضاء مصالحه الشخصية .

ب. الأخذ بمبدأ الحيادية : أي أن يكون الوالي حياديا في ممارسة وظيفته، ويحقق المساواة بين المواطنين وعدم التمييز بينهم على أي أساس كان، سواء انتماء عرقي أو جنسي أو سياسي .

¹ المادة 16 من المرسوم رقم 90-230 ، مرجع سابق .

² المادة 17، المرجع نفسه .

³ المادة 18، المرجع نفسه .

ج. الموضوعية : وهي من المبادئ الأساسية التي تشترط في خدمة المصالح العامة وخدمة المواطنين .

2/ الخضوع للسلطة العليا : وجب على الوالي أن يخضع للسلطة العليا التي قامت بتعيينه والتي تتمثل في رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من وزير الداخلية، إلا أنه يخضع للوزير الأول ولكل الوزراء خاصة الوزير الأول، حيث ينفذ الأوامر الصادرة إليه بدقة وأمانة .

3/ ارتداء البدلة الرسمية : ألزم المشرع الوالي بارتداء البدلة الرسمية خلال أداءه لمهامه، وذلك بموجب المرسوم رقم 594-83 المتضمن تأسيس لباس الولاية ورؤساء الدوائر، الصادر في 1983/10/29، والتي يتم الموافقة عليها من خلال نخبة وزارية مشتركة، وحددت مواصفات بدلة الوالي بموجب مقرر وزاري بتاريخ 02 أكتوبر 1984 والتي يتكون من لباسين، صيفي يكون لونه الأساسي أبيض فاتر، أما الثاني شتوي لونه الأساسي أزرق بحري قائم¹ .

ثانيا : الواجبات التي تتبع الوالي خارج وظيفته :

1/ عدم الجمع الوظيفي : يمنع على الوالي أن يمارس أي وظيفة أو نشاط مأجور آخر، وذلك وفقا لما جاء به المرسوم 90-226 في المادة 19 منه السالفة الذكر، ويستثنى من ذلك الأعمال العلمية والأدبية والفنية، كما يسمح له القيام بمهام التعليم والتكوين والبحث العلمي .

2/ التصريح بالامتلاكات : يقوم الوالي بالتصريح بامتلاكاته أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، وينشر محتواه في الجريدة الرسمية خلال الشهرين المواليين لتاريخ تسلمه مهامه²، وذلك قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية، وحماية الامتلاكات العمومية³. ويشمل هذا التصريح بالامتلاكات جميع الأملاك التي يملكها الوالي وأولاده القصر سواء كانت داخل الجزائر أو خارجها من منقولات وعقارات .

¹ توفيق حبارة، مرجع سابق، ص 13 .

² المادة 06 الفقرة 01 من القانون رقم 06-01، مرجع سابق .

³ المادة 04 الفقرة 01 المرجع نفسه .

3/ القيود الواردة على الحريات الفردية والجماعية : ويمكن إيجازها في النقاط التالية¹ :

- البقاء في ممارسة المهام وعدم التنقل إلا برخصة من السلطة السلمية (المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226) .
- إخبار السلطة السلمية بعقد قرانه قبل ثلاثة أشهر من إقامة حفل الزفاف (المادة 17 من المرسوم 90-226).
- أن يصرح للسلطة السلمية بنشاط زوجته مهما كانت طبيعته (المادة 15 من المرسوم 90-226) .
- الحد من حرية التعبير وذلك بإلزامه المحافظة على السر المهني، ويمنع من الترشح للانتخابات لمدة سنة في الولاية التي يشرف عليها .
- يمنع عليه ممارسة أي مهام لدى مؤسسة أو منظمة دولية بعد انتهاء مهامه وهذا طوال سنتين (المادة 34 من المرسوم رقم 90-226) .
- ويمنع على الوالي من الانخراط في جمعية أجنبية أو مشاركته فيها ولو بصفة محسن إلا برخصة كتابية قبلية من السلطة العليا (المادة 18 من المرسوم 90-226) .
- ويمنع عليه أيضا اللجوء إلى الإضراب للمطالبة بحقوقه، وإن كان استعمال هذا الحق يتعلق بالاعتراف بالحق النقابي، هذا الأخير غير واضح من حيث الإباحة أو المنع لدى فئة الموظفين السامين الذين ينتمي الوالي إليهم .
- يمنع عليه الانخراط في أي حزب سياسي حسب الأمر 97-07 المتعلق بالأحزاب السياسية .

¹ عبد الهادي بلفنحي، مرجع سابق، ص ص 56، 57 .

المبحث الثاني : مجال نشاط الوالي

إن صلاحيات الوالي كثيرة ومتنوعة ولا يعتبر قانون الولاية مصدرا لها، بل إلى جانب ذلك هناك قانون الولاية وقوانين أخرى كثيرة كقانون الأملاك الوطنية وقانون الانتخابات وغيرها. ويتمتع الوالي بوضعية قانونية مركبة ومتميزة فهو إلى جانب ذلك ممثل للسلطة المركزية بمختلف الوزراء على مستوى إقليم الولاية، نراه يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي وأيضا يعتبر الوالي الرئيس الإداري للولاية¹.

وسوف نأخذ هذا المبحث في مطلبين، فالأول نتناول فيه صلاحيات الوالي بصفته ممثل للولاية، أما الثاني ندرس فيه صلاحيات الوالي كمثل للدولة .

المطلب الأول : صلاحيات الوالي بصفته ممثل للولاية

إن قانون الولاية رقم 07-12²، قد بين صلاحيات الوالي كمثل للولاية من خلال جملة من المواد، وتمثل فيمايلي :

الفرع الأول : صلاحيات الوالي في مجال التمثيل

أولا : صلاحيات الوالي في مجال تمثيل الولاية في الحياة المدنية والإدارية :

ونصت على ذلك الفقرة الأولى من المادة 105 من قانون الولاية 07-12 حيث جاء فيها على أنه : " يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية ."

ويقصد بالأعمال المدنية، الأعمال التي يقوم بها الشخص المعنوي وكأنه شخص طبيعي كواجب الضيافة في حالة استضافة شخصية وطنية أو أجنبية، أو تقديم التعاون والتهاني أو تلبية الدعوات التي تصل باسم الولاية، وبالتالي الحضور إلى الاحتفالات الوطنية والدينية أو الشعبية وغير ذلك من الأعمال والنشاطات المدنية .

¹ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2010، ص 174 .

² المادة 105، قانون رقم 07-12.

وكذلك يمثل الوالي الولاية في الأعمال الإدارية وذبك بإمضاء العقود باسمها ولصالحها، وأيضاً يقوم بإجراء مختلف الزيارات التفقدية وزيارات العمل لمختلف الدوائر والبلديات على مستوى الولاية، كما يقوم باستقبال المواطنين والجمعيات المحلية وممثلي وسائل الإعلام والنواب¹.

ثانياً : صلاحيات الوالي في مجال تمثيل الولاية أمام القضاء :

وقد نصت على ذلك المادة 106 من قانون الولاية 07-12 على أنه : " يمثل الوالي الولاية أمام القضاء "، سواء كانت مدعية أو مدعى عليها، ولم يورد المشرع أي استثناءات على ذلك، عكس ما ورد في المادة 87 من قانون الولاية 09-90 أين استثنى المنازعات التي تكون الولاية طرفاً فيها ضد الدولة والجماعات المحلية .

ثالثاً : صلاحيات الوالي في مجال ترأس إدارة الولاية :

وفقاً للمادة 127 من قانون الولاية رقم 07-12 " تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي، وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءاً منها، ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك ".

وبالرجوع إلى المادة 108 من نفس القانون نجد أن الوالي يسهر أيضاً على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ويتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها طبقاً للتشريع والتنظيم المعمول بهما .

وكذلك نجد أن الإدارة العامة في الولاية الموضوعية تحت سلطة الوالي تشمل الكتابة العامة والمفتشية العامة، والديوان، ورئيس الدائرة، والوالي بصفته رئيس إدارة الولاية يسهر على التنظيم الهيكلي لهذه الأجهزة ويراقب نشاطها باستمرار عن طريق سلطة التوجيه وسلطة الرقابة على أعمال الموظفين وعلى الموظفين².

¹ حياة فدلول، مرجع سابق، ص 71 .

² المرجع نفسه، ص 72 .

الفرع الثاني : صلاحيات الوالي في مجال التنفيذ والإعلام

أولاً : تنفيذ الوالي لمداولات المجلس الشعبي الولائي :

يسهر الوالي على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها¹، كما يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها والأمر بصرفها²، و يقوم بإصدار قرارات من أجل تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي³.

ثانياً : صلاحيات الوالي في مجال الإعلام :

وتتمثل هذه الصلاحيات فيما يلي :

- يقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريراً عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة، ويطلع المجلس الشعبي الولائي سنوياً على نشاط القطاعات الممركزة بالولاية (المادة 103 من ق.و 07-12) .
- يطلع الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي (المادة 104 من نفس القانون) .
- يقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بياناً سنوياً حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة (المادة 109 من نفس القانون) .

المطلب الثاني : صلاحيات الوالي بصفته ممثل للدولة

يعد الوالي ممثل للدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية وهو بالتالي يسهر على تطبيق سياسة الدولة على مستوى الولاية ويسهر على تنفيذ تعليمات الحكومة التي يتلقاها من الوزراء ويقوم بالسهر الدائم على مراقبة مصالح الدولة المكلفة بمختلف النشاطات وإلى جانب تنفيذ سياسة الحكومة والسهر على التطبيق السليم للقانون⁴، ويقوم بإعلام الحكومة بكل ما يحدث في إقليم الولاية ويعد التقارير لكل وزير يهيمه الأمر عن كل نشاط

¹ المادة 102 من قانون الولاية 07-12، مرجع سابق .

² المادة 107، المرجع نفسه .

³ المادة 124، المرجع نفسه .

⁴ حسين فريجه، مرجع سابق، ص 184 .

أو قضية تتعلق بالحياة السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية في الولاية، وله أن يطلب من السلطة العليا القيام بالتحريات والتحقيقات اللازمة في القضايا التي يرى أن لها أهمية¹.

فهو يمارس عدّة صلاحيات في مجال التمثيل والتنفيذ والضبط، وسنوضح ذلك من خلال الفرعين التاليين :

الفرع الأول : صلاحيات الوالي في مجال التمثيل و التنفيذ

أولا : في مجال التمثيل :

نصت المادة 110 من قانون الولاية 07-12 على أن " الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية ، وهو مفوض الحكومة "، وبالتالي فهو ينشط وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، وقد استثنى المشرع بعض القطاعات نصت عليها المادة 111 من قانون الولاية 07-12 وهي :

- أ) العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي،
- ب) وعاء الضرائب وتحصيلها،
- ج) الرقابة المالية،
- د) إدارة الجمارك،
- هـ) مفتشية العمل،
- و) مفتشية الوظيفة العمومية،
- ز) المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته إقليم الولاية . ويجوز للوالي التقاضي باسم الدولة بصفته ممثلا لها².

¹ فريدة قصير مزياني، مرجع سابق، ص 201 .

² المرجع نفسه، ص 184 .

ثانيا : في مجال التنفيذ :

يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية¹.

وعليه فالوالي مكلف بـ :

- تنفيذ القوانين والأوامر التي تصدر عن السلطات التشريعية وذلك بعد نشرها في الجريدة الرسمية ومضي يوم من وصولها إلى مقر الدائرة، وتكون نافذة في الجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من نشرها، والوالي على علاقة دائمة بكل القوانين وهو ملزم بالسهر على حسن تنفيذها بصفته مندوب السلطة العام على صعيد الولاية .
- التنظيمات، والتي يقصد بها المراسيم الرئاسية والحكومية، وهي من صميم الصلاحيات الدستورية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية دون الوزراء إلا في حدود التفويض، وبالرجوع إلى المادة 92 من قانون الولاية 90-09 نجد أن المشرع أوجب على الوالي تنفيذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها على كل وزير من الوزراء وهو مالا نجاهه في نص المادة 110 من قانون الولاية 12-07.²

والمقصود برموز الدولة وهما النشيد الوطني والعلم الوطني، وشعاراتها تتمثل في خاتم الدولة المتمثل في الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية .

بالإضافة إلى ذلك يسهر الوالي على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتعيينها وتنفيذها، وهذا ما أشارت إليه الفقرة الأولى من المادة 119 من قانون الولاية 12-07، كما أشارت المادة 121 على أن الوالي هو الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية .

¹ المادة 113 من قانون الولاية 12-07، مرجع سابق .

² توفيق حبارة، مرجع سابق، ص ص 25، 26 .

الفرع الثاني : صلاحيات الوالي في مجال الضبط

أولا : الضبط الإداري :

تنص المادة 112 من قانون الولاية 07-12 على " أن الوالي يسهر أثناء ممارسة وفي حدود اختصاصاته على حماية حقوق المواطنين وحررياتهم حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون "، وذلك في إطار مجال الضبط قصد المحافظة على النظام العام والأمن العام .

والضبط الإداري هو حق الإدارة في فرض قيود على الأفراد فتحد من حرياتهم العامة بقصد حماية النظام العام، ويهدف النظام العام إلى المحافظة على سلامة المجتمع وصيانتته، فهو يهدف إلى الصحة العامة والأمن العام¹، وأكدت على ذلك المادة 114 من قانون الولاية 07-12 والتي نصت على أن " الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية " .

1/ الحفاظ على الأمن العام : يقصد بالأمن العام استتباب الأمن والنظام في المدن والقرى والأحياء بما يحقق الاطمئنان لدى الجمهور على أنفسهم وأولادهم وأعراضهم وأموالهم من كل خطر قد يكون عرضة له، ومن أخطار الكوارث العامة والطبيعية كالحرائق والفيضانات والزلازل²، وأيضا التهديدات الخطيرة ومنع العصابات من السطو والتعدي على أموال السكان .

2/ الحفاظ على الصحة العامة : إن نشاط الضبط الإداري المتعلق بالصحة العامة فيتمثل في اتخاذ الإجراءات والتدابير التي تكفل المحافظة على صحة الأفراد، وعلى هذا الأساس تستطيع الإدارة مثلا أن تصدر لوائح تمنع بها تعريض المأكولات للتلوث أو منع بعض السلع واللحوم من عرضها وبيعها في الهواء الطلق دون اتخاذ الإجراءات الصحية كالأسمك أو اتخاذ الإجراءات التي تكفل تغذية الأفراد أو اتخاذ قرارات والقيام ببعض النشاطات التي تساعد من منع نشر الأمراض والأوبئة³ .

¹ حسين فريجة، مرجع سابق، ص 184 .

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر 2007، ص 376 .

³ حسين فريجة، مرجع سابق، ص 185 .

3/ الحفاظ على السكنية العامة : من حق الأفراد وفي كل مجتمع أن ينعموا بالهدوء والسكنية في الطرق والأماكن العامة وأن لا يكونوا عرضة للفوضى والضوضاء، وعليه يقع على عاتق الإدارة القضاء على مصادر الإزعاج في الشوارع والطرق العامة ومنع استخدام الوسائل المقلقة للراحة كمكبرات الأصوات مثلا أثناء الحفلات أو اللقاءات العامة سواء في النهار أو الليل .

وتحقيقا لهذا الهدف صدر المرسوم التنفيذي رقم 93-184 المنظم لإثارة الضجيج والذي صدر تطبيقا للمادة 121 من القانون 83-03 المتعلق بحماية البيئة . وقد صنف هذا المرسوم مستويات الضجيج المسموح بها في أماكن متعددة العامة والخاصة .¹

كما توضع تحت تصرف الوالي من أجل القيام بأعباء الضبط الإداري مصالح الأمن لتطبيق نظام الأمن والسلامة والسكنية العامة وحماية حقوق المواطنين وحررياتهم . وهو الذي يتولى عملية التنسيق بين أعمال الضبط الإداري²، كما يلزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية، وهذا ما أشارت إليه المادة 115 من قانون الولاية 12-07 .

ويمكن للوالي عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك، أن يطلب تدخل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة على إقليم الولاية عن طريق التسخير³ .

ثانيا : الضبط القضائي :

يتولى الوالي سلطة الضبط الإداري في الظروف الاستعجالية في حالة ارتكاب جناية أو جنحة ماسة بأمن الدولة، إذ يقوم بجميع أعمال الضبط القضائي (كالتفتيش والقبض على الجناة وجمع الأدلة المتعلقة بالجريمة وتسليم المجرمين للمحاكمة... الخ) فيتخذ جميع الإجراءات الضرورية لمعابنة الجنايات أو الجنح أو يكلف بذلك كتابة

¹ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 377 .

² حسين فرجة، مرجع سابق، ص 185 .

³ الفقرة 1 / المادة 116 من قانون الولاية 12-07، مرجع سابق .

ضباط الشرطة القضائية المختصين . ويلزم بإخطار النائب العام فوراً بالحادث وأن يحيل الأمر خلال 48 ساعة إلى السلطات القضائية المختصة¹ .

يهدف الضبط القضائي إلى تحري الجرائم بعد وقوعها والبحث عن مرتكبيها وجمع الاستدلالات اللازمة للتحقيق ومنع طمس آثار الجريمة والمحافظة على آثارها من أجل القيام بالتحقيق تمهيداً لمحاكمة الجاني وتوقيع الجزاء المناسب عليه .

إذن الضبط القضائي يعمل على صيانة النظام العام وعدم الإخلال بمبدأ الأمن والسكينة العامة² .

ثالثاً : التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي :

يتميز الضبط الإداري عن الضبط القضائي من أن مهمة الأول وقائية بمعنى أن تتوقى وقوع الجريمة أما مهمة الضبط القضائي فهي تأتي بعد وقوع الجريمة من أجل جمع الاستدلالات والقيام بالتحريات وتقديم الجاني إلى المحاكمة ليعاقب عن الفعل الذي جرمه القانون .

ومهمة الضبط الإداري في العصر الحديث أصبحت تمتد من العنصر الوقائي الذي يتمثل مثلاً في إصدار لوائح تقي الأفراد من حوادث المرور، والأوامر الفردية التي تأمر بهدم منزل آيل إلى السقوط أو غير صحي فهي تقيهم شر وقوعه في الحالة الأولى وشر إصابتهم بأمراض في الحالة الثانية والأوامر الخاصة بمنع مرور شاحنات معينة في وقت معين أو بالنسبة لبعض الناقلات من شأنه تقليل حوادث المرور أو منع ازدحام حركة المرور .

ومع ذلك فوظيفة الضبط الإداري ليست وقائية بحتة فقد تكون عقابية وذلك عندما تلجأ الإدارة إلى استعمال القوة المادية لتكفل احترام أوامر الضبط الإداري ونواهيها، مثل الالتجاء إلى إغلاق محل عمومي يدار بدون تصريح أو محل بالأداب العامة أو لا تتوفر فيه الشروط الصحية، أو عند مصادرة الأغذية الفاسدة أو تهديم بناء تم بدون ترخيص، وغير ذلك من الإجراءات الرادعة التي يتبلور فيها عنصر الجزاء بشكل مادي يستند فيه الإدارة إلى سلطة الضبط الإداري ولا يلجأ في شأنها إلى القضاء .

¹ فريدة قصير مزياني، مرجع سابق، ص 203، 204 .

² حسين فريجة، مرجع سابق، ص 187 .

وإذا قلنا أن مهمة الضبط القضائي رادعة فليس معنى ذلك أنه لا يهدف إلى الوقاية، كما أن مهمة الضبط القضائي ليست رادعة على وجه التحديد الدقيق إذ مما لا شك فيه أن الجزاء أو الردع إنما يأتي نتيجة للحكم القضائي الذي يصدر بالإدانة بعد ثبوت الجريمة، وإنما مهمة الضبط القضائي يقتصر فيها جمع الاستدلالات التي تلزم للتحقيق وصحة الإدعاء .

وللتمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي أهمية عملية وقانونية كبيرة، وذلك نظرا لأن مأموري الضبط القضائي حتى إذا كانوا من رجال الإدارة العامة مثل الولاة والمحافظين ومأموري البوليس في فرنسا ومصر، والولاة في الجزائر فإنهم يخضعون فيما يتعلق بأعمال هذه الوظيفة لإشراف السلطة القضائية المختصة، بينما الوضع على خلاف ذلك بالنسبة لرجال الضبط الإداري فهم خاضعون خضوعا رئاسيا لهيئات السلطة التنفيذية فيما يختص بمباشرة هذا الاختصاص.¹

¹ حسين فريجة، مرجع سابق، ص ص 187، 188 .

ملخص الفصل الثاني :

إذن وباعتبار الوالي موظف عالي في الدولة فهو يخضع للنظام القانوني للوظائف العليا في الجزائر من تعيين وإنهاء مهام وأيضا الحقوق والواجبات، ويتم تعيينه بواسطة مرسوم رئاسي يصدره رئيس الجمهورية بناء على اقتراح من وزير الداخلية، ويعتبر الوالي أداة بشرية مساعدة لتنفيذ السياسة العامة للدولة، بالإضافة إلى أن له صلاحيات عديدة تنقسم إلى صلاحيات بصفته ممثلا للولاية وصلاحيات بصفته ممثلا للدولة.

فانتا

خاتمة

من خلال دراستنا الموضوع، والذي يخص النظام القانوني للوظائف العليا في الجزائر، خلصنا أن هاته الفئة من الموظفين تخضع لنظام قانوني صارم، وجد من أجل تمكين كفاءات وإطارات هذا المجتمع من المساهمة في عملية صنع القرار وكذا تمتعها بالولاء التام اتجاه السلطة العليا، موازاتاً مع الضمان لها حقوق تليق بمركزها تعكس المرأة الحسنة اللائقة لإطارات الدولة حيث استنبطنا في هذه الدراسة جملة من خاصيات هذا النظام القانوني من أبرزها:

- المهام التي تطالع بها الوظائف العليا في الدولة مساعدة السلطة العليا في صلب القرارات الاقتصادية والإدارية، تم السهر على تطبيقها على المستوى الهياكل التي يشرفون عليها.
- المساهمة في بعث وتحميد احترام القوانين و التنظيمات الجري العمل بها وتنفيذها .
- توجيه التعليمات التي تصدرها السلطة السلمية التي ينتمي إليها الموظف السامي، مع تقديم أي إقتراح يدخل ضمن اختصاصاته لجعل المقاييس و النصوص المعمول بها ملائمة الأهداف المحددة في برنامج الحكومة .
- تنشيط عمل الهياكل التي يوضع على رأسها هذا الموظف بهدف تحقيق المخطط الوطني للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية والمساهمة بعمله في تحسين سير المصالح العمومية ونوعية خدماتها .
- تعتبر الوظائف العليا همزة وصل بين الهياكل الاقتصادية و الإدارية و التقنية و السلطة العليا التي تترجم توجيهاتها إلى أعمال تطبيقية مستهلمة ذلك في عملها-الوظائف العليا-باستمرار من الدستور و القوانين و التنظيمات .
- ونظرا لقيمة هاته الوظائف أقر المشرع جملة من الحقوق كضمان لاستقرار هذا الموظف و تأميننا لهذه الوظيفة بغية تحقيق الأهداف التي وجدت من أجلها كالحق في الحماية بموجب المادة 55 من المرسوم التنفيذي 90-226 و الحق في الراتب بنص المادة الرابعة من نفس المرسوم إضافة إلى الحق في الترقية المادة 24 و الحق في العطلة وفق الفقرة 4 من المادة 30 من المرسوم المذكور أعلاه .
- كما أن الموظف العالي واجبات هي في الحقيقة التزامات إذ تعتبر تكليف وليس تشريف منها التزامات مرتبطة بممارسة الوظيفة كتمتعته بضمير مهني فعال و باختصاص، حريصا على المصالح العليا للأمة في ظل الاحترام الصارم لتشريع و التنظيم الجاري بهما العمل، والتخلي بكتمان أسرار المهنة ولو بعد انتهاء مهامه .

- خضوع الموظف السامي للسلطة السلمية و الذي نصت عليه المادة 10 من المرسوم 90-226 حيث يكون رهن إشارة المؤسسة أو الإدارة التي يمارس فيها مهامه وفي حالة التنقل إلى خارج دائرة إقامتهم فهم ملزمون بأخذ التماس رخصة من سلطتهم السلمية .

- يلزم على الموظفين الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة القيام بالتصريح كافة ممتلكاتهم المنقولة بقصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العامة، وذلك باكتتاب تصريح الممتلكات خلال مدة يحددها القانون التي تعقب تنصيبه في وظيفته .

- كما يعتبر قانون الوظائف العليا تدخلا صريح من المشرع في تقييد حرية الزواج بالنسبة للموظف السامي وملائمة الزوجة لهذا الموظف تماشيا مع المصالح العمومية التي يشغلها هذا الأخير .

- التعيين في الوظائف العليا يكون وفق مرسوم رئاسي وشروط عامة وخاصة يحددها القانون متمثلة في الأمر 03-06 والمرسوم 90-226، بينما الانتهاء قد يكون بطرق عادية وأخرى غير عادية .

تناولنا في دراستنا هذه الوالي أنموذجا من نماذج الوظائف العليا في الدولة كونه الأقرب إلى القاعدة (المجتمع) من حيث حركيته الدائمة واحتكاكه المستمر بشتى المرافق العامة وانشغالات المجتمع المحلي .

أمام هذه الدراسة التي تم التطرق إليها خلصنا إلى جملة من الاقتراحات قد تكون محل توصيات لصناع القرار تصب مجملها فيمايلي :

- ضرورة اعتبار الوظائف العليا في الدولة قيمة بشرية وجب الاعتناء بها ومنحها فسحة من الحرية ضمن احترام القانون لضمان تسيير مؤسسات الدولة بكل أريحية، وهذا ما لمسناه فعلا في التعديل الأخير لقانون الإجراءات الجزائية سنة 2015 من حيث تحريك الدعوى العمومية ضد إطارات ومؤسسات الدولة .
- تدعيم المنظومة القانونية بإجراءات دقيقة من أجل تمكين الكفاءات المخبأة في المجتمع والتي تحتاج إلى من يتكفل بها حتى تفجر طاقاتها لخدمة الصالح العام .

ضرورة توضيح دقيق لنظام الوظائف العليا ووضعها في المسار الصحيح الذي وجدت من أجله بحيث يكون الموظف في خدمة الوظيفة لا الوظيفة في خدمة الموظف بسبب اعتبارات سياسية أو مكافئات.

قائمة
المراجع والمصادر

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر القانونية :

1/ الدساتير :

أ.دستور الجزائر 1996 المعدل في 60 مارس 2016، الصادر في الجريدة الرسمية رقم 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.

2/ النصوص التشريعية :

أ.الأوامر :

1- الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 هـ الموافق ل 15 يوليو 2006 ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية العدد 46،الصادرة بتاريخ 20 جمادى الثانية عام 1427 هـ الموافق ل 16 يوليو سنة 2006 .

ب.القوانين :

- 1- قانون الولاية رقم 90-09 المؤرخ في 7 أبريل 1990 ج.ر.ج.د.ش، عدد15، الصادرة في 11 أبريل 1990، ص 504 .
- 2- قانون رقم 12-07، مؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 هـ الموافق 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 12، الصادرة في 7 ربيع الثاني عام 1433 هـ الموافق 29 فبراير سنة 2012م، ص 5.
- 3- القانون 12/78 المؤرخ في 1 رمضان 1398 هـ الموافق ل 5 أوت 1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل الخاص بالإطارات العليا في الدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 32، الصادرة في 4 رمضان 1398 هـ الموافق ل 8 أوت سنة 1978 م .
- 4- القانون رقم 06-01 مؤرخ في 21 محرم عام 1427 هـ الموافق 20 فبراير سنة 2006م، يتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 14، الصادرة في 8 صفر عام 1427 هـ الموافق 8 مارس سنة 2006م، ص 4 .

ج. النصوص التنظيمية :

1/ المراسيم الرئاسية :

- المرسوم الرئاسي رقم 06-415 ، مؤرخ في أول ذي القعدة عام 1427 هـ الموافق 22 نوفمبر سنة 2006م، يحدد كفاءات التصريح بالامتلاكات بالنسبة للموظفين العموميين غير المنصوص عليهم في المادة 6 من القانون المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 74، الصادرة في أول ذي القعدة عام 1427 هـ الموافق 22 نوفمبر سنة 2006م، ص 25 .

2/ المراسيم التنفيذية :

- المرسوم التنفيذي رقم 90-226 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، المؤرخ في 3 محرم عام 1411 هـ الموافق 25 يوليو سنة 1990، للجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 31، الصادرة في 6 محرم عام 1411 هـ الموافق 28 يوليو سنة 1990، ص 1024 .

- المرسوم التنفيذي رقم 90-230 مؤرخ في 3 محرم عام 1411 هـ الموافق 25 يوليو سنة 1990 م يحدد القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 31، الصادرة في 6 محرم عام 1411 هـ الموافق 28 يوليو سنة 1990 م، ص 1033.

ثانيا : المراجع العامة :

- 1/ حسين فريجه ، شرح القانون الإداري، ط2 ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2010.
- 2/ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، ج2، د.ط، دار الهدى، الجزائر 2010.
- 3/ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2007.
- 4/ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2010.
- 5/ عمر عمتوت، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية، ط2، دار هومة، الجزائر 2010.
- 6/ فريدة قصير مزياني، القانون الإداري، ج1، ط1، مطبعة سخري، الجزائر 2011 .

ثالثا : المراجع المتخصصة :

- 1/ هاشمي خريفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، ط3، دار هومة، الجزائر 2013.

- 2/ موسى بودهان، قانون الوظيف العمومي، د.ط، دار الأمة، الجزائر 2012.
- 3/ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، د.ط، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2010.
- 4/ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2013.
- 5/ عاشور دمان ذبيح، شرح القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (أحكام الأمر الرئاسي 03/06 المؤرخ في 2006/07/15)، د.ط، دار الهدى، الجزائر 2010.
- 6/ عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، ط1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2015 .
- 7/ رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية، د.ط، دار النجاح، الجزائر 2012.

رابعا : المذكرات :

- 1/ حياة فدل، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، شهادة الماستر في الحقوق تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014.
- 2/ عبد الهادي بلفتح، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة قسنطينة، 2011 .
- 3/ عبد الغني حبدل، النظام القانوني للوظائف العليا في الجزائر، شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 2014.
- 4/ علي سعد الله، النظام القانوني للوظائف العليا في الجزائر، مذكرة ماستر، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر 2014.
- 5/ توفيق حبارة، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 07-12، مذكرة ماستر تخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2013.

فهرس الموضوعات

فهرس الموضوعات

مقدمة

مقدمة.....أ- د

الفصل التمهيدي: الإطار المفاهيمي للوظائف العليا في الجزائر

05..... الفصل التمهيدي : الإطار المفاهيمي للوظائف العليا في الجزائر

05..... المبحث الأول : مفهوم الوظيفة العليا والموظف العالي

05..... المطلب الأول : التطور التاريخي للوظائف العليا.....

05..... الفرع الأول : الفترة الانتقالية.....

07..... الفرع الثاني : مرحلة الإصلاح والتنظيم.....

08..... أولا : اختيار نظام قانوني ملائم.....

09..... ثانيا : المبادئ العامة.....

10..... الفرع الثالث : المرحلة التي بين 1967 وجويلية 2006.....

11..... المطلب الثاني : تعريف الوظائف العليا والموظف العالي.....

11..... الفرع الأول : تعريف الوظيفة العليا.....

12..... الفرع الثاني : تحديد فئات الوظائف العليا.....

12..... أولا : المناصب العليا.....

13.....ثانيا : الإطارات العليا.

15.....ثالثا : الإطارات السامية.

15.....الفرع الثالث : تعريف الموظف العالي ومهامه.

15.....أولا : تعريف الموظف العالي.

15.....ثانيا : مهام الموظف العالي.

17.....المبحث الثاني : الطبيعة القانونية والعلاقة الوظيفية للوظائف العليا.

17.....المطلب الأول : الطبيعة القانونية للوظائف العليا.

17.....أولا : الوظائف العليا للدولة ذات طبيعة مختلطة :

18.....ثانيا : الوظائف العليا للدولة ومبدأ حياد الإدارة :

19.....المطلب الثاني : العلاقة الوظيفية للوظائف العليا.

19.....أولا : علاقة الموظف العالي بالدولة علاقة تعاقدية :

20.....ثانيا : علاقة الموظف العالي بالدولة علاقة تنظيمية (لائحية) :

22.....ملخص الفصل التمهيدي.

الفصل الأول : النظام القانوني للوظائف العليا في الجزائر

23.....الفصل الأول : النظام القانوني للوظائف العليا في الجزائر

24.....المبحث الأول : التعيين والإنهاء في الوظائف العليا.

24.....المطلب الأول : كيفية التعيين في الوظائف العليا.

25.....	الفرع الأول : الشروط القانونية للالتحاق بالوظائف العليا.....
25.....	أولا : الشروط العامة :
26.....	ثانيا : الشروط الخاصة :
26.....	الفرع الثاني : كيفية التعيين في الوظائف العليا.....
27.....	أولا : قرار التعيين :
27.....	ثانيا : مرسوم التعيين :
27.....	المطلب الثاني إنهاء مهام الموظف العالي.....
27.....	الفرع الأول : الحالات العادية.....
27.....	أولا : الاستقالة :
28.....	ثانيا : التقاعد :
29.....	ثالثا : الوفاة :
29.....	الفرع الثاني : الحالات الغير عادية لإنهاء مهام موظف في وظيفة عليا.....
30.....	أولا : العقوبات التأديبية :
30.....	ثانيا : الإجراءات القانونية :
31.....	ثالثا : الآثار المترتبة عن العقوبات التأديبية :
32.....	المبحث الثاني : حقوق وواجبات الموظف العالي.....
32.....	المطلب الأول : حقوق الموظف العالي.....

32..... الفرع الأول : الحق في الحماية والحق في الراتب

32..... أولا : الحق في الحماية :

33..... ثانيا : الحق في الراتب :

34..... الفرع الثاني : الحق في الترقية والحق في العطلة

34..... أولا : الحق في الترقية :

35..... ثانيا : الحق في العطلة :

35..... المطلب الثاني : واجبات الموظف العالي (الالتزامات)

35..... الفرع الأول : الالتزامات المرتبطة بممارسة الوظيفة

35..... أولا : أداء المهام بإخلاص :

36..... ثانيا : الخضوع للسلطة السلمية :

37..... الفرع الثاني : الواجبات التي تتبعه خارج الوظيفة العليا

37..... أولا : إلزامية التصريح بالملكات :

38..... ثانيا : تقييد قانون الوظائف العليا لحرية الزواج :

38..... ثالثا : عدم الجمع بين وظيفتين :

40..... ملخص الفصل الأول :

الفصل الثاني : النظام القانوني لوظيفة الوالي

41..... الفصل الثاني : النظام القانوني لوظيفة الوالي

42.....	المبحث الأول : الإطار التنظيمي لوظيفة الوالي
42.....	المطلب الأول : تعيين الوالي وإنهاء مهامه
42.....	الفرع الأول : تعيين الوالي
42.....	أولا : جهة التعيين :
43.....	ثانيا : الشروط المطلوبة لتعيين الوالي :
46.....	ثالثا : أداة التعيين :
46.....	الفرع الثاني : إنهاء مهام الوالي
47.....	المطلب الثاني : حقوق الوالي والتزاماته
47.....	الفرع الأول : حقوق الوالي
47.....	أولا : الحق في الحماية :
48.....	ثانيا : الحق في الراتب :
48.....	ثالثا : الحق في السكن والنقل :
48.....	رابعا : الحق في الترقية :
49.....	خامسا : الحق في الاستفادة من عطلة خاصة :
49.....	سادسا : الوضع خارج الإطار :
49.....	الفرع الثاني : التزامات الوالي
49.....	أولا : الواجبات المرتبطة بأداء الوظيفة :

- 50.....: ثانيا : الواجبات التي تتبع الوالي خارج وظيفته :
- 52..... المجال نشاط الوالي : المبحث الثاني :
- 52.....: المطلب الأول : صلاحيات الوالي بصفته ممثل للولاية .
- 52.....: الفرع الأول : صلاحيات الوالي في مجال التمثيل .
- 52.....: أولا : صلاحيات الوالي في مجال تمثيل الولاية في الحياة المدنية والإدارية :
- 53.....: ثانيا : صلاحيات الوالي في مجال تمثيل الولاية أمام القضاء :
- 53.....: ثالثا : صلاحيات الوالي في مجال ترأس إدارة الولاية :
- 54.....: الفرع الثاني : صلاحيات الوالي في مجال التنفيذ والإعلام .
- 54.....: أولا : تنفيذ الوالي لمداوات المجلس الشعبي الولائي :
- 54.....: ثانيا : صلاحيات الوالي في مجال الإعلام :
- 54.....: المطلب الثاني : صلاحيات الوالي بصفته ممثل للدولة .
- 55.....: الفرع الأول : صلاحيات الوالي في مجال التمثيل و التنفيذ .
- 55.....: أولا : في مجال التمثيل :
- 56.....: ثانيا : في مجال التنفيذ :
- 57.....: الفرع الثاني : صلاحيات الوالي في مجال الضبط .
- 57.....: أولا : الضبط الإداري :
- 58.....: ثانيا : الضبط القضائي :

59..... : التميز بين الضبط الإداري والضبب القضائي :

61..... : ملخص الفصل الثاني :

خاتمة

62..... خاتمة.....

64..... قائمة المصادر والمراجع

VIII - I..... فهرس الموضوعات