



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي



جامعة عباس لغرور-خنشلة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: الحقوق

النظام القانوني للمناصب العليا في الجزائر

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستري في شعبة الحقوق

تخصص: قانون إداري

إشراف الأستاذ

اعداد الطالب

كواشي مراد

حكار جمال

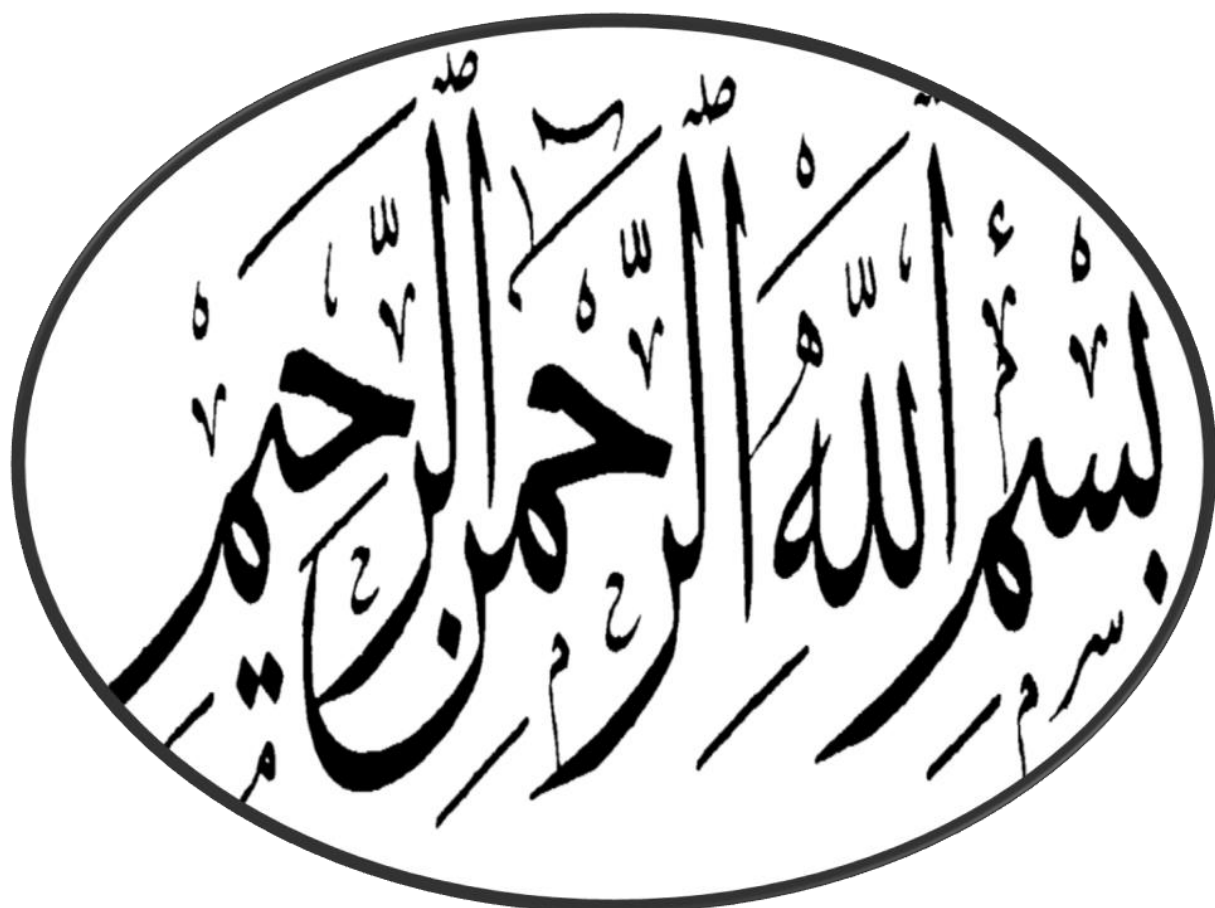
مخلص معاش

أعضاء لجنة المناقشة

اللقب والاسم	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
خلاف بدر الدين	أستاذ محاضر	جامعة عباس لغرور	رئيسا
مراد كواشي	أستاذ محاضراً	جامعة عباس لغرور	مشرفا
مالكية نبيل	أستاذ محاضراً	جامعة عباس لغرور	ممتحنا

السنة الجامعية

2026/2025



الشكر والعرفان

الحمد لله العليّ القدير الذي وفّقنا وأنار لنا درب العلم، والصلوات والسلام على أشرف المرسلين.

أتقدم بأسمى عبارات التقدير والامتنان والاعتراف بالجميل إلى الأستاذ الفاضل "كواشي مراد"، الذي غمرنا بفيض علمه وتوجيهاته القيمة، ولم يبخل علينا بنصائحه السديدة طيلة فترة إنجاز هذا البحث، فجزاه الله عنا خير الجزاء.

كما أتوجه بخالص الشكر والتقدير إلى الأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة الموقرة، الذين تحملوا عناء قراءة هذا العمل وتقويمه، والذين ستُضفي ملاحظاتهم العلمية القيمة لمسة من الجودة والكمال على هذا البحث.

ولا يفوتني أن أتقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى كافة أساتذة قسم الحقوق، الذين نهلنا من علمهم، وكانوا لنا نبراساً يضيء طريقنا الأكاديمي طيلة سنوات الدراسة.

إلى كل هؤلاء، وإلى كل من ساهم من قريب أو من بعيد في إخراج هذا العمل إلى النور، أهدي أخلص تشكراتي ودعواتي بالتوفيق والسداد.

جمال ومخلص

الاهداء

إلى من كلَّه الله بالهيبه والوقار... إلى من علَّمَنِي أن النجاح كفاح... إلى السند والقُدوة... أبي العزيز،
أطال الله في عمره.

إلى منبع الحنان والصفاء... إلى من كان دعاؤها سرّ توفيقِي ونور دربي... إلى الرمز الطاهر للعطاء... أمي
الغالية، حفظها الله ورعاها.

إلى من بهم يشتدّ عضدي ويطيب بهم العمر... إخوتي وأخواتي، كلُّ باسمه.

إلى رفقاء الدرب، والقلوب الأوفياء الذين شاركوني لحظات التعب والفرح... أصدقائي وزملائي في
الدراسة.

إلى كل من ترك بصمة أمل في مشواري، وإلى كل طالب علم يسعى لرفعة هذا الوطن...
أهدي هذا العمل المتواضع.

حكار جمال

الاهداء

إلى المسافرة خلف الغيب، التي يفوح عطر دعواتها في تفاصيلي رغم الغياب... إلى من صاغت من
تضحياتها طموحي أُمي الحبيبة (رحمها الله وأسكنها فسيح جناته).

إلى منبع الحكمة الثابت، والمنارة التي أستضيء بها أبي الغالي حفظه الله ورعاه.

إلى الأرواح النبيلة التي تشدّ من أزري وتملأ حياتي بالدفء إخوتي وعزوتي.

إلى كل من يجمعني بهم الدم والذكرى الطيبة؛ أهلي وعشيرتي الأقربين.

وإلى الذين لم تبدلهم الأيام، وكانوا بلسم الرحلة أصدقاء العمر الأوفياء.

إليكم جميعاً، اعترافاً بفضل طوق العنق، ووفاءً لجميل لا تنساه السنون.

مخلص معاش

مقدمة

تعد المناصب العليا في الإدارة العمومية من أهم المراكز القانونية داخل الدولة، باعتبارها تمثل مستوى اتخاذ القرار وتوجيه السياسات العمومية، وتؤثر بشكل مباشر في فعالية المرفق العام وجودة الخدمة العمومية.

كما أن تنظيم هذه المناصب في الجزائر يخضع لمنظومة قانونية متعددة المستويات، تتوزع بين الدستور، والقوانين الأساسية للوظيفة العمومية، والنصوص التنظيمية، وهو ما يجعل دراستها ضرورية لفهم كيفية تسيير الإدارة الحديثة وضبط سلطتها.

وانطلاقاً من هذا الإطار تبرز أهمية تحليل النظام القانوني للمناصب العليا، ليس فقط من زاوية النصوص، وإنما أيضاً من زاوية التطبيق العملي وحدود التوازن بين السلطة الممنوحة لشاغلي هذه المناصب والضمانات القانونية المقررة لهم.

أولاً: أسباب اختيار الموضوع: وتنقسم إلى

1. الأسباب الذاتية

- الاهتمام الشخصي بمواضيع القانون الإداري خاصة ما يتعلق بتنظيم الوظيفة العمومية.
- الرغبة في فهم آليات شغل المناصب العليا داخل الإدارة الجزائرية باعتبارها مناصب حساسة ومؤثرة.
- الميل إلى دراسة المواضيع التي تجمع بين الجانب القانوني النظري والتطبيق العملي داخل المؤسسات العمومية.

2. الأسباب الموضوعية

- أهمية المناصب العليا في ضمان فعالية الإدارة العمومية واستمرارية المرفق العام.
- كثافة النصوص القانونية والتنظيمية التي تحكم هذه المناصب وما يثيره ذلك من إشكالات في التطبيق.

- الحاجة إلى إبراز حدود السلطة التقديرية للإدارة في التعيين وإنهاء المهام.
- ارتباط الموضوع بمبادئ الحوكمة الإدارية والشفافية والمسؤولية.

ثانيا: أهمية الدراسة: وتتمثل في:

1. الأهمية العلمية

- إبراز الإطار النظري والقانوني المنظم للمناصب العليا في الجزائر.
- توضيح التمييز بين المناصب العليا والوظائف العمومية الأخرى من الناحية القانونية.
- المساهمة في إثراء الدراسات في مجال القانون الإداري والوظيفة العمومية.

2. الأهمية العملية

- توضيح آليات التعيين وإنهاء المهام في المناصب العليا داخل الإدارة الجزائرية.
- إبراز حقوق وواجبات شاغلي هذه المناصب لضمان حسن أداء المرفق العام.
- المساعدة في فهم حدود السلطة التقديرية للإدارة وتجنب التعسف في استعمالها.

ثالثا: أهداف الدراسة: وتتمثل في:

- تحليل الإطار القانوني للمناصب العليا في الجزائر.
- تحديد معايير التعيين وشروط شغل هذه المناصب.
- توضيح طرق إنهاء المهام والعزل والتمييز بينهما.
- إبراز الحقوق والامتيازات الممنوحة لشاغلي المناصب العليا.
- دراسة الواجبات والمسؤوليات الملقاة على عاتقهم.
- تقييم مدى التوازن بين فعالية الإدارة وضمانات الموظف العمومي.

رابعا: إشكالية الدراسة

تتمحور الإشكالية الأساسية للدراسة حول:

➤ إلى أي مدى يحقق النظام القانوني للمناصب العليا في الجزائر التوازن بين فعالية الإدارة العمومية وضمانات شاغلي هذه المناصب؟

خامسا: فرضيات الدراسة

❖ يعتمد نظام المناصب العليا في الجزائر على سلطة تقديرية واسعة للإدارة في التعيين وإنهاء المهام.

❖ الطبيعة المؤقتة للمناصب العليا تؤثر على استقرار الوضعية القانونية لشاغليها.

❖ رغم تعدد الضمانات القانونية، تبقى سلطة الإدارة هي الغالبة في تسيير هذه المناصب.

❖ يحقق النظام القانوني توازناً نسبياً بين الفعالية الإدارية وحماية الموظف، لكنه غير مكتمل في التطبيق العملي.

سادسا: الدراسات السابقة

تم الاطلاع على مجموعة من الدراسات التي تناولت موضوع الوظيفة العمومية والمناصب العليا ومن بينها:

دراسات حول النظام القانوني للوظيفة العمومية في الجزائر في إطار الأمر 06-03.

وكذلك المراسيم التنفيذية التي ساهمت في تحليل الموضوع بقوة.

وقد تبين من خلال هذه الدراسات أنها ركزت غالبا على الجانب النظري العام للوظيفة العمومية، في حين أن دراسة المناصب العليا بشكل خاص من حيث التعيين والضمانات والمسؤولية لا تزال تحتاج إلى مزيد من التحليل التفصيلي.

سابعاً: المنهج المتبع

اعتمدت هذه الدراسة على المنهج الوصفي التحليلي من خلال:

- وصف الإطار القانوني للمناصب العليا في الجزائر.
- تحليل النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة.
- تفسير العلاقة بين السلطة التقديرية للإدارة والضمانات القانونية.

كما تم الاستعانة أحيانا بالمنهج النقدي عند تقييم مدى فعالية هذه النصوص في الواقع العملي.

ثامناً: تبرير الخطة

تم تقسيم الدراسة إلى فصلين رئيسيين بشكل يحقق التدرج المنطقي للموضوع:

الفصل الأول: تناول الإطار العام للمناصب العليا من حيث المفهوم والأساس الدستوري والتشريعي، بهدف ضبط الإطار النظري والقانوني.

الفصل الثاني: خصص لدراسة شغل المناصب العليا وضمانات ممارستها، من خلال تحليل التعيين وإنهاء المهام والحقوق والواجبات والمسؤوليات، بهدف الانتقال من الجانب النظري إلى الجانب التطبيقي.

ويهدف هذا التقسيم إلى تحقيق ترابط منهجي يسمح بفهم شامل للموضوع من مختلف جوانبه القانونية والتنظيمية.

الفصل الأول: الإطار العام للمناصب العليا في الجزائر

المبحث الأول: ماهية المناصب العليا

المطلب الأول: التعريف القانوني للمناصب العليا وتمييزها عن الوظائف العمومية الأخرى.

الفرع الأول: تعريف المناصب العليا

الفرع الثاني: معايير التمييز بين المنصب العالي والوظيفة العليا

الفرع الثالث: تمييز المناصب العليا عن الوظائف القيادية الأخرى

المطلب الثاني: خصائص ومجالات المناصب العليا.

الفرع الأول: الخصائص القانونية للمناصب العليا

الفرع الثاني: مجالات المناصب العليا في الإدارة المركزية

الفرع الثالث: مجالات المناصب العليا في الإدارة غير المركزية والمحلية

المبحث الثاني: الأساس الدستوري والتشريعي للمناصب العليا

المطلب الأول: تنظيم المناصب العليا في الدستور الجزائري.

الفرع الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية في التعيين في المناصب العليا

الفرع الثاني: صلاحيات الوزير الأول في التعيين في الوظائف والمناصب العليا.

المطلب الثاني: الإطار التشريعي والتنظيمي

الفرع الأول: القوانين الأساسية المنظمة

الفرع الثاني: دور المراسيم الرئاسية والتنفيذية في تحديد قائمة المناصب العليا وشروط الالتحاق بها

الفرع الثالث: القرارات الوزارية المشتركة والداخلية ودورها في تصنيف هذه المناصب.

تمهيد

تتكون الدولة من مجموعة مؤسسات وهيئات إدارية تقوم باختصاصاتها المختلفة من أجل تحقيق المصلحة العامة وتلبية حاجيات المواطنين، ومن أجل ذلك تعتمد على مجموعة من الأساليب كالتوجيه والتخطيط والتنظيم والرقابة والذي يعتبر من أهم أساليب الإدارة العامة، وعليه فإن بدون تنظيم سليم لا تنجح الإدارة العامة في الوصول إلى غاياتها بالكفاءة المطلوبة وفي الوقت المحدد لذلك مما يجعل من التنظيم ضرورة لا بد منها لترتيب الجهود البشرية وتنظيمها من أجل الوصول إلى الأهداف التي أنشئت من أجلها.

المبحث الأول: ماهية المناصب العليا

لقد كان لفئة المناصب والوظائف العليا على أعلى مستويات مختلف أجهزة وهياكل المؤسسات والإدارات العمومية الأثر الكبير والاهتمام البالغ من قبل السلطات العليا في البلاد نظرا لمساهمتها الفعالة في تصور وإعداد وتنفيذ السياسات العمومية من خلال تكليفها بممارسة مسؤوليات باسم الدولة وعلى أعلى درجة من المستويات العليا في الأجهزة الإدارية.

المطلب الأول: التعريف القانوني للمناصب العليا وتمييزها عن الوظائف

العمومية الأخرى

تعتبر المناصب العليا أو ما يعرف بالوظائف القيادية بأنها الركائز التي تعتمد عليها السلطات العمومية من أجل تمرير توجيهاتها وتعليماتها للمستويات الإدارية بغية تطبيق سياساتها العامة، وكما يبدو ظاهريا أن المناصب العليا والوظائف العليا لها مدلول واحد غير أن هناك فروقا كثيرة بينهما مما يستدعي الوقوف على هذا الاختلاف.

الفرع الأول: تعريف المناصب العليا

إن المناصب العليا هي وظائف تأطير نوعية وهيكلية تهدف لضمان إدارة النشاطات التقنية والإدارية بالمؤسسات العمومية وقد عرفت أيضا:

1. لغة: مشتقة من نصب أي المنصب مكان النصب والوظيفة، والعليا تأنيث الأعلى

الأرفع مكانا وشأنا، وتعبّر عن الوظائف ذات المسؤولية الرفيعة في هرم الإدارة.

(مقدم، 2013، صفحة 109)

2. اصطلاحا:

هي مناصب نوعية للتأطير ذات طابع هيكلي أو وظيفي تسمح بضمان التكفل بتأطير النشاطات الإدارية والتقنية في المؤسسات والإدارات العمومية، كما أنها تخضع لشروط معينة مثل منصب رئيس مكتب، رئيس مصلحة، أمين عام وليست مجرد ترقية. (مقدم، 2013)

كما تعتبر وظائف قيادية تساهم في تصور وإعداد وتنفيذ السياسات العمومية، كما أنها تتمتع بنظام قانوني خاص للتعيين والأجور.

3. تطور مفهوم المناصب العليا في التشريع الجزائري

إن المسلم به أن دور المشرع لا يقف عند تعريف المواضيع التي يتناولها وإنما دوره يكمن في وضع أحكاما لها واستثناءا قد يعرف بعض المسائل إذا كان في التعريف أهمية كأن يحل خلاف فقهي في تعريف مسألة معينة أو أن هذا التعريف له صلة ببعض الأحكام.

لقد صدر أول تشريع للوظيفة العامة بموجب الأمر 66-133 المؤرخ في 02 جوان سنة 1966 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، كما قد اعتبر البعض أن صدور هذا القانون يمثل أهم حدث في تاريخ المؤسسات الإدارية في الجزائر، لأن فئة الموظفين انتظروا كثيرا صدور هذا القانون على الأقل لتحديد الحقوق والواجبات الوظيفية. (صالح، 2015، صفحة 121)

وبالرجوع إلى أحكام ونصوص هذا القانون نجد أنه يولي اهتماما كبيرا بمسألة تعريفه للمناصب العليا بقدر ما اهتم بالضمانات التي أضافها والمتعلقة بشاغلي هذه المناصب، وهذا ما جاء فعلا في بيان الأسباب للأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة الملغى تحت عنوان " تنظيم المهن الوظيفية " أن الموظف الذي يتمتع بالقانون

الفصل الأول: الإطار العام للمناصب العليا في الجزائر

الأساسي للهيئة التي ينتمي إليها يمكنه أن يدعى ليشغل حسب كفاءته مناصب مسؤوليات ومرتببات تفوق المسؤوليات والمرتبات التي كان يمكنه أن يتطلع إليها في الهيئة المذكورة.

ولقد نصت المادة 09 من نفس الأمر على أن تحدد بمرسوم الوظائف العليا التي يترك التعيين فيها لقرار السلطة السياسية، والتعيين فيها قابل للعزل، كما تضمنت المادة 10 من نفس الأمر على إمكانية إحداث وظائف نوعية تشتمل على مسؤوليات خاصة بصورة استثنائية في الإيرادات والمصالح والجماعات المحلية والهيئات العمومية، ويتحفظ بالتعيين في هذه المناصب للموظفين التابعين للهيئات المطابقة، كما تحدث هذه الوظائف بموجب القوانين الأساسية الخاصة التي تحدد شغل الوظائف المذكورة، (الغني، 2014/2013، صفحة 26) والملاحظ من خلال هذه المادة أن استحداث الوظائف النوعية بموجب القوانين الخاصة أنها تقصد المناصب العليا وليس الوظائف العليا، لأن التعيين في المناصب العليا يكون من نصيب الموظفين الذين تتوفر فيهم الشروط الخاصة المحددة في القوانين الأساسية الخاصة بكل سلك، (الأمر رقم 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الملغى، 02 يونيو 1966) ولقد جسد المرسوم رقم 66-140 المؤرخ في 02 يونيو سنة 1966 المتعلق بالوظائف العليا مقتضيات المادة 09 من الأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، والتي جاء في مادته الأولى على سبيل الحصر المناصب التي تدرج تحت اسم وظائف عليا، ويتم التعيين فيها بموجب مرسوم.

ثانيا: تحديد مفهوم المناصب العليا في ظل المرسوم رقم 85-59

تطبيقا لأحكام المادة 02 من القانون الأساسي للعامل الصادر سنة 1978 (القانون رقم 78-12 المتضمن الاساسي العام للعامل، 05 غشت 1978) صدر القانون الأساسي النموذجي لعمال الإدارات والمؤسسات العمومية بالمرسوم رقم 85 59 المؤرخ في 23 مارس سنة 1985 ، (المرسوم رقم 85-59) ومن أهم ما يميز أحكام هذا المرسوم أنه جاء مزيجا

الفصل الأول: الإطار العام للمناصب العليا في الجزائر

بين المبادئ الأساسية التقليدية للوظيفة العمومية وفلسفة عالم الشغل الجديدة القائمة على توحيد القانون المطبق على العامل والعمل المجسدة بالقانون الأساسي العام للعامل لسنة 1978.

وعند تفحصنا المواد المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي العمال المؤسسات والإدارات العمومية (الملغى) أنه لم يتناول تعريف المناصب العليا، غير أنه تعرض إلى إمكانية إحداث مناصب عليا، حيث تضمنت المادة 09 منه على أنه: «يمكن أن تحدث زيادة على مناصب العمل والوظائف المذكورة في المادة 07 أعلاه مناصب عليا في المؤسسات والإدارات العمومية ... كما يخصص التعيين في هذه المناصب للموظفين التابعين للأسلاك وللعمال المنتدبين إليها، الذين تتوفر فيهم الشروط التأهيل المطلوبة للالتحاق بهذه المناصب، (المرسوم رقم 85-59) أما المادة 10 من ذات المرسوم فقد تضمنت تحديد كفاءات إحداث مناصب العمل والشروط الخاصة للالتحاق بالمناصب العليا، ويكون بمرسوم فيما يخص المناصب والوظائف والأسلاك المشتركة، وبالقانون الأساسي فيما يهم المناصب والأسلاك التي تختص بها المؤسسة أو الإدارة المعنية.

والملفت للانتباه أن كل المناشير التطبيقية التي تلت صدور المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية (الملغى) أنها لم تعرف يرد بتا ولا تعريف يخص المناصب العليا في الدولة، مثل المرسوم رقم 85-214 المؤرخ في 20 أوت 1985 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الحزب، الدولة وواجباتهم، (المرسوم 85-215) وكذلك المرسوم رقم 85-215 المؤرخ في 20 أوت 1985 الذي يحدد قائمة بعض الوظائف العليا غير الانتخابية في الحزب والدولة.

ثالثا: تحديد مفهوم المناصب العليا في الأمر رقم 06-03

الفصل الأول: الإطار العام للمناصب العليا في الجزائر

المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية بعد أن أخذ الموافقة من مختلف الشركاء الاجتماعيين وذلك أثناء دراسته سنة 2004، وقد جاء هذا القانون لسد الفراغ الذي يعاني منه الوظيف العمومي، حيث صدر هذا القانون في ظروف تميزت عن الفترة السابقة ألا وهي التعددية الحزبية واقتصاد السوق، ومن المستجدات التي جاء بها هذا القانون هو التوحيد بين صفوف الموظفين التابعين لسلوك الوظيفة العمومية من أجل ضمان لفعالية واحترافية الإدارة، كما استبدل مصطلح العامل بمصطلح الموظف وهو المصطلح السائد إلى يومنا هذا. (الامر 03-06)

ومن خلال قراءتنا المتأنية لمواد ونصوص الأمر 03-06 المتضمن الأساسي العام للوظيفة العمومية، نجد أن المشرع الجزائري قد خصص فصلا كاملا للمناصب العليا والوظائف العليا، وذلك في الباب الأول من الفصل الثالث منه بعنوان " المناصب العليا والوظائف العليا للدولة"، تضمن 09 مواد من المادة 10 إلى المادة 19 منه، حيث نصت المادة 10 منه على أن: " زيادة على الوظائف المناسبة لرتب الموظفين، تنشأ مناصب عليا، والمناصب العليا هي مناصب نوعية للتأطير ذات طابع هيكلي أو وظيفي، وتسمح بضمان التكفل بتأطير النشاطات الإدارية والتقنية في المؤسسات والإدارات العمومية" (الطاهر، 2022، صفحة 584)، وعليه فإن الأمر 03-06 يعتبر التشريع الوحيد من ضمن قوانين الوظيفة العمومية التي عرفت الجزائر الذي تطرق لتعريف المناصب العليا، إضافة إلى تعريفه بالوظائف العليا للدولة. (الامر 03-06)

الفرع الثاني: معايير التميز بين المنصب العالي والوظيفة العليا

يثير التمييز بين المنصب العالي والوظيفة العليا إشكالا حقيقيا في القانون الإداري الجزائري، ليس فقط بسبب تقارب المصطلحين، بل أيضا نتيجة لاعتماد المشرع على تنظيمهما دون وضع تعريف جامع لكل منهما، غير أن التحليل المتقاطع للنصوص القانونية

الفصل الأول: الإطار العام للمناصب العليا في الجزائر

والتنظيمية إلى جانب الممارسة الإدارية يسمح باستخلاص مجموعة من المعايير الموضوعية التي تضبط هذا التمييز.

وأول معيار يمكن الانطلاق منه هو طبيعة التعيين، فالمناصب العليا تسند غالبا بقرارات صادرة عن السلطات الإدارية المختصة داخل الجهاز التنفيذي، مثل الوزير أو الوالي أو رئيس المؤسسة العمومية، ويتجلى ذلك بوضوح في تعيين رؤساء المصالح أو رؤساء المكاتب داخل الوزارات، أو تعيين رئيس مصلحة التنظيم والشؤون العامة على مستوى الولاية حيث يتم التعيين بقرار إداري داخلي دون المرور بإجراءات مركزية عليا. (مقداد، 2018، صفحة 127).

وفي المقابل فإن الوظائف العليا تخضع لنظام تعيين أكثر مركزية يتم عادة بموجب مراسيم رئاسية أو تنفيذية، وهو ما يعكس طبيعتها المرتبطة بالسياسات العامة للدولة، ومن أبرز الأمثلة في الواقع الجزائري: تعيين الأمناء العامين للوزارات أو الولاة، أو المديرين العامين للمؤسسات العمومية الكبرى، حيث يتم ذلك بمراسيم رسمية تنشر في الجريدة الرسمية مما يضفي على هذه الوظائف طابعا سياديا واضحا.

أما المعيار الثاني فيتعلق بمدى السلطة التقديرية في التعيين وإنهاء المهام، إذ تتميز المناصب العليا بمرونة كبيرة، حيث يمكن للسلطة التي قامت بالتعيين إنهاء مهام شاغل المنصب في أي وقت تبعا لمقتضيات المصلحة العامة أو لاعتبارات تنظيمية، ويظهر ذلك عمليا في حالات إنهاء مهام رؤساء المصالح أو نقلهم إلى مناصب أخرى دون إجراءات معقدة، مع احتفاظهم برتبهم الأصلية داخل السلك الإداري. (الامر 06-03).

كما إن إنهاء مهام شاغلي الوظائف العليا رغم كونه ممكنا قانونا، إلا أنه يخضع لاعتبارات تتجاوز الإطار الإداري البحت، وقد يرتبط بتوجهات الدولة أو إعادة هيكلة

الفصل الأول: الإطار العام للمناصب العليا في الجزائر

القطاعات كما هو الحال في حركة تغيير الولاية أو إنهاء مهام مديرين عامين لمؤسسات استراتيجية والتي تتم غالبا في إطار قرارات سياسية أو تنظيمية كبرى.

أما المعيار الثالث فيتصل بـ طبيعة المهام المسندة، فالمناصب العليا تتسم بطابع إداري تقني أو تنظيمي، حيث يضطلع شاغلوها بمهام التسيير اليومي والتنسيق بين المصالح، وتنفيذ القرارات الصادرة عن المستويات العليا، ومن الأمثلة الواقعية: رئيس مصلحة الموارد البشرية في مديرية التربية، أو رئيس قسم الصفقات العمومية في بلدية، حيث تتركز مهامهم حول التطبيق والإشراف الإداري. (مقداد، 2018، صفحة 129)

في حين أن الوظائف العليا تتميز بطابع استراتيجي وقيادي، إذ يشارك شاغلوها في صياغة السياسات العمومية أو تنفيذها على مستوى عال، ويتجسد ذلك في مهام الوالي الذي يسهر على تنفيذ سياسة الدولة على مستوى الولاية، أو الأمين العام للوزارة الذي يضطلع بدور محوري في تسيير القطاع وتوجيهه.

وانطلاقا من هذه المعايير يتضح أن المنصب العالي يظل مرتبطا بالبنية الداخلية للإدارة، بينما تتجاوز الوظيفة العليا هذا الإطار لتلامس مستوى صنع القرار أو تنفيذه على نطاق أوسع.

الفصل الأول: الإطار العام للمناصب العليا في الجزائر

الجدول رقم 01: معايير التمييز بين المنصب العالي والوظيفة العليا

المعيار	المنصب العالي	الوظيفة العليا
طبيعة التعيين	قرار إداري داخلي (وزير، والي، مدير)	مرسوم رئاسي أو تنفيذي منور في الجريدة الرسمية
أمثلة واقعية	رئيس مصلحة، رئيس مكتب، رئيس قسم	والي، أمين عام، وزارة، مدير عام لمؤسسة عمومية
السلطة التقديرية	مرونة كبيرة في التعيين والعزل	مرتبطة باعتبارات عليا (سياسية، تنظيمية)
طبيعة المهام	تنفيذية، تقنية، تنظيمية	قيادية، توجيهية، استراتيجية
الوضعية القانونية	مؤقتة مع الاحتفاظ بالرتبة الأصلية	قد تكون منفصلة نسبيا عن المسار الوظيفي

المصدر: من إعداد الطالبان

يكشف هذا الجدول بوضوح أن معيار التمييز لا يقوم على عنصر واحد، بل على تداخل عدة عناصر تُفهم في سياقها العام، فطبيعة التعيين لا تعكس فقط الجهة التي تصدر القرار، بل تعبر عن موقع المنصب داخل هرم السلطة، إذ كلما ارتفع مستوى التعيين (مرسوم رئاسي) دل ذلك على أهمية الوظيفة وارتباطها بالخيارات الكبرى للدولة.

كما أن الأمثلة الواقعية تبرز الفرق بشكل ملموس، حيث نجد أن رئيس مصلحة رغم أهميته داخل الإدارة إلا أنه يظل مقيدا بإطار إداري ضيق، في حين أن الوالي أو الأمين العام يمارس صلاحيات واسعة تؤثر في السياسات العمومية.

أما من حيث السلطة التقديرية فإن المرونة التي تميز المناصب العليا تعكس طبيعتها كأدوات تسيير يومي قابلة للتعديل حسب الحاجة، بخلاف الوظائف العليا التي يفرض موقعها نوعا من الاستقرار النسبي وإن ظل هذا الاستقرار غير مطلق.

الفصل الأول: الإطار العام للمناصب العليا في الجزائر

وأخيرا فإن طبيعة المهام تمثل المعيار الأكثر دلالة، إذ تظهر بوضوح أن المناصب العليا تعنى بالتنفيذ، بينما تتجه الوظائف العليا نحو التوجيه وصناعة القرار، وهو ما يكرس التدرج الوظيفي داخل الإدارة العمومية.

الفرع الثالث: تمييز المناصب العليا عن الوظائف القيادية الأخرى

يقضي ضبط مفهوم المناصب العليا عدم الخلط بينها وبين المناصب السياسية، خاصة وأن كلاهما يحتل موقعا متقدما في هرم الدولة ويخضع لنظام تعيين خاص، غير أن التمييز بينهما يظل ممكنا من خلال مجموعة من المعايير الجوهرية المرتبطة بطبيعة الوظيفة، ومصدر الشرعية، وطبيعة العلاقة القانونية.

فقد تمثل المعيار الأول بـ طبيعة الوظيفة، فالمناصب العليا ذات طبيعة إدارية بحتة تهدف إلى ضمان السير المنتظم للمرافق العامة من خلال تنفيذ السياسات والبرامج التي تقررها السلطات العليا، ومن أمثلة ذلك في الواقع الجزائري رئيس مصلحة، مدير فرعي، أو رئيس قسم داخل وزارة أو ولاية، حيث يقتصر دورهم على التسيير والتنسيق والتنفيذ. (علي، 2017، صفحة 160)

كما تتسم المناصب السياسية بطابع قيادي وسيادي، حيث يشارك شاغلوها في رسم السياسات العامة للدولة واتخاذ القرارات الكبرى، ويتجلى ذلك في مناصب مثل الوزير، أو عضو الحكومة، أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، الذين يستمدون سلطتهم من الدستور أو من العملية الانتخابية، وليس فقط من التعيين الإداري.

ويؤكد الفقه الإداري هذا الطابع السياسي للوظائف العليا القيادية، حيث اعتبر أن هذه المناصب أقرب إلى الوظائف السياسية منها إلى الوظائف الإدارية، نظرا لارتباطها بصنع القرار العام للدولة. (علي، 2017، صفحة 162)

الفصل الأول: الإطار العام للمناصب العليا في الجزائر

أما المعيار الثاني فيتعلق بمصدر الشرعية، أي أن المناصب العليا تستمد مشروعيتها من النظام القانوني للوظيفة العمومية وتخضع لأحكام الأمر 06-03، ما يجعلها جزءا من المسار المهني للموظف حتى وإن كانت مؤقتة.

في حين أن المناصب السياسية تستمد شرعيتها إما من الدستور (كما هو الحال بالنسبة للوزير الأول أو الحكومة)، أو من الإرادة الشعبية عبر الانتخاب (كما في حالة رؤساء المجالس البلدية)، وبالتالي فهي لا تعد امتدادا للمسار الوظيفي بل تمثل ممارسة للسلطة السياسية.

وبالنسبة للمعيار الثالث فيتمثل في طبيعة العلاقة القانونية، فشاغل المنصب العالي يرتبط بالإدارة بعلاقة تنظيمية لائحية ويحتفظ بصفته كموظف عمومي، بما يترتب عن ذلك من حقوق وواجبات، ويمكنه العودة إلى رتبته الأصلية عند إنهاء مهامه.

وفي المقابل فإن شاغل المنصب السياسي لا يعد موظفا بالمعنى التقليدي، بل يخضع لنظام قانوني خاص تحكمه قواعد المسؤولية السياسية أكثر من القواعد الإدارية، وهو ما يظهر في إمكانية مساءلته سياسيا (مثل سحب الثقة أو الإقالة). (مقدم، 2013، صفحة 199)

كما يظهر الفرق بوضوح في أداة التعيين أو الوصول إلى المنصب، حيث يتم تعيين شاغلي المناصب العليا بقرارات إدارية داخلية، بينما يتم تعيين أو انتخاب شاغلي المناصب السياسية وفق إجراءات دستورية أو سياسية، كالتعيين الرئاسي للوزراء أو انتخاب رئيس البلدية.

الفصل الأول: الإطار العام للمناصب العليا في الجزائر

ومن خلال هذه المعايير يتضح أن المناصب العليا تظل ضمن الإطار الإداري التقني، بينما تنتمي المناصب السياسية إلى مجال ممارسة السلطة العامة، وهو ما يبرر اختلاف النظام القانوني لكل منهما.

الجدول 02: التمييز بين المناصب العليا والمناصب السياسية

المعيار	المناصب العليا	المناصب السياسية
طبيعة الوظيفة	إدارية، تنفيذية، تنظيمية	سياسية، قيادية، تقريرية
أمثلة جزائرية	رئيس مصلحة، مدير فرعي، رئيس قسم	وزير، والي (من حيث الطابع السياسي)، رئيس بلدية
مصدر الشرعية	القانون (الأمر 03-06 والتنظيمات)	الدستور أو الانتخاب
العلاقة القانونية	علاقة تنظيمية لائحية (موظف عمومي)	علاقة سياسية تخضع للمساءلة السياسية
طريقة التعيين	قرار إداري	تعيين رئاسي أو انتخاب
الهدف	تنفيذ السياسات العمومية	رسم وتوجيه السياسات العمومية

المصدر: من إعداد الطالبان

يبرز هذا الجدول أن الفارق الجوهرى بين الفئتين لا يكمن فقط في طبيعة المهام، بل في موقع كل منهما داخل بنية الدولة، فالمناصب العليا تمثل امتدادا للجهاز الإداري وتعمل كأداة لتنفيذ القرارات في حين أن المناصب السياسية تمثل مركز صنع القرار ذاته.

كما أن اختلاف مصدر الشرعية يعكس اختلافا عميقا في الطبيعة القانونية، فبينما يستمد الموظف شرعيته من القانون يستمد المسؤول السياسي شرعيته من الإرادة العامة أو من السلطة الدستورية وهو ما ينعكس بدوره على طبيعة الرقابة، حيث تخضع المناصب العليا للرقابة الإدارية بينما تخضع المناصب السياسية للرقابة السياسية.

الفصل الأول: الإطار العام للمناصب العليا في الجزائر

وبالتالي فإن الخلط بين الفئتين من شأنه أن يؤدي إلى اضطراب في فهم النظام الإداري، خاصة فيما يتعلق بمبدأ الفصل بين الإدارة والسياسة، الذي يعد من المبادئ الأساسية في التنظيم الإداري الحديث.

المطلب الثاني: خصائص ومجالات المناصب العليا

بعد ضبط الإطار المفاهيمي للمناصب العليا وتمييزها عن غيرها من الوظائف، يصبح من الضروري الانتقال إلى دراسة خصائصها القانونية من جهة، وتحديد مجالات انتشارها داخل التنظيم الإداري من جهة أخرى، فالمناصب العليا لا تفهم فقط من خلال تعريفها، بل من خلال طبيعتها القانونية التي تميزها عن غيرها، وكذلك من خلال الحيز المؤسسي الذي تمارس فيه.

الفرع الأول: الخصائص القانونية للمناصب العليا

تتميز المناصب العليا في النظام الإداري الجزائري بجملة من الخصائص التي تمنحها طابعا قانونيا خاصا يختلف عن القواعد العامة المنظمة للوظيفة العمومية، وتتمثل أهم هذه الخصائص في الطابع المؤقت وقابلية الإنهاء (العزل) وارتباطها بالهيكل التنظيمية. (عميري و عبد الحميد سعيدي، 2024، صفحة 446)

أولاً: تتسم المناصب العليا بـ الطابع المؤقت: حيث لا تعد وضعية دائمة للموظف، بل هي تكليف وظيفي مرتبط بحاجة الإدارة، فالموظف يعين في منصب عال لفترة غير محددة بالضرورة، لكن هذا التعيين لا يكسبه حقا مكتسبا في البقاء فيه، ويحتفظ في المقابل برتبته الأصلية داخل سلكه وهو ما يؤكد أن المنصب العالي لا ينشئ مسارا مهنيا مستقلا، بل يظل مرتبطا بالوظيفة الأصلية.

الفصل الأول: الإطار العام للمناصب العليا في الجزائر

وقد كرس هذا التوجه الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، حيث ميز ضمناً بين الرتبة (كحق دائم) والمنصب (كوضعية مؤقتة مرتبطة بالهيكل الإداري). (عميري و عبد الحميد سعدي، 2024، صفحة 447)

ثانياً: تتميز المناصب العليا بـ قابلية الإنهاء: أو ما يصطلح عليه بالعزل الإداري، حيث يمكن للسلطة التي تملك حق التعيين أن تنهي مهام شاغل المنصب في أي وقت، دون التقيد بنفس الضمانات المقررة للموظف في حال إنهاء خدمته، غير أن هذا الإنهاء لا يمس المركز القانوني للموظف بل يقتصر على إنهاء مهامه في المنصب، مع إمكانية إعادته إلى رتبته الأصلية.

ويظهر هذا بوضوح في الممارسة الإدارية الجزائرية، حيث يتم إعفاء رؤساء المصالح أو المديرين الفرعيين بقرارات بسيطة، دون إجراءات تأديبية، وهو ما يعكس الطبيعة المرنة لهذه المناصب.

ثالثاً: ارتباط المناصب العليا بالهيكل التنظيمية: تتسم المناصب العليا بـ الارتباط الوثيق بالهيكل التنظيمية، فهي لا تنشأ بصفة مستقلة، بل ترتبط بوجود مصلحة أو قسم أو مديرية داخل الهيكل الإداري، وبالتالي فإن وجود المنصب العالي يتوقف على وجود الوحدة التنظيمية التي يحتضنه، وقد أكد المرسوم التنفيذي رقم 08-04 هذا الارتباط، من خلال تحديده لقائمة المناصب العليا وربطها بالهيكل التنظيمية للمؤسسات والإدارات العمومية.

الفصل الأول: الإطار العام للمناصب العليا في الجزائر

الجدول 03: الخصائص القانونية للمناصب العليا

الخاصية	المضمون القانوني	الانعكاس العملي
المؤقتية	المنصب غير دائم ولا ينشئ حقا مكتسبا	إمكانية تغيير شاغله حسب الحاجة
قابلية العزل	يمكن إنهاء المهام بقرار إداري	إعفاء دون إجراءات تأديبية
الارتباط بالهيكل	مرتبط بوجود مصلحة أو قسم	زوال المنصب بزوال الهيكل

المصدر: من إعداد الطالبان

يوضح هذا الجدول أن الخصائص القانونية للمناصب العليا تتكامل فيما بينها لتشكل نظاما قانونيا مرنا، فالمؤقتية تبرر قابلية العزل وهذه الأخيرة تجد أساسها في كون المنصب مرتبطا بوظيفة تنظيمية وليس بشخص معين.

كما أن هذه الخصائص تعكس فلسفة المشرع الجزائري في تحقيق التوازن بين مصلحتين:

- مصلحة الإدارة في التسيير الفعال والمرن.
- مصلحة الموظف في الحفاظ على استقراره المهني من خلال الاحتفاظ برتبته الأصلية.

وبالتالي فإن المنصب العالي لا يعد امتيازاً دائماً، بقدر ما هو تكليف وظيفي قابل للتعديل وفق متطلبات المرفق العام.

الفرع الثاني: مجالات المناصب العليا في الإدارة المركزية

تتجلى أهمية المناصب العليا بشكل واضح داخل الإدارة المركزية باعتبارها تمثل المستوى التنفيذي الذي تتجسد فيه السياسات العمومية للدولة، فهذه المناصب لا تقتصر

الفصل الأول: الإطار العام للمناصب العليا في الجزائر

على كونها مجرد مواقع تنظيمية، بل تعد أدوات فعالة لضمان التنسيق الداخلي، وتحقيق الانسجام بين مختلف المصالح والهيئات التابعة للوزارات. (بوضياف، 2015، صفحة 96)

ويقصد بالإدارة المركزية مجموع الهياكل الإدارية التابعة مباشرة للسلطة التنفيذية على المستوى الوطني، وعلى رأسها الوزارات، التي تعد الإطار الأساسي لاحتضان المناصب العليا، وفي هذا السياق تتوزع هذه المناصب عبر عدة مستويات تنظيمية داخل الوزارة، بما يعكس طبيعة التنظيم الإداري الهرمي.

وفي مقدمة هذه المستويات نجد المصالح المركزية للوزارة، والتي تضم المديريات العامة والمديريات الفرعية، حيث تشكل المناصب العليا عنصرا محوريا في تسييرها، ومن أبرز الأمثلة الواقعية في الجزائر: (بوضياف، 2015)

- منصب مدير فرعي للموارد البشرية على مستوى وزارة التربية الوطنية.
- منصب رئيس مصلحة الصفقات العمومية داخل وزارة الصحة.
- منصب رئيس مكتب الدراسات القانونية في وزارة العدل.

وتسند هذه المناصب بقرارات إدارية وتحدد مهامها ضمن النصوص التنظيمية الخاصة بكل وزارة والتي تضبط هيكلها الداخلي، وغالبا ما تتعلق هذه المهام بالتنسيق بين المصالح، وإعداد الملفات، ومتابعة تنفيذ البرامج.

وقد كرست النصوص التنظيمية هذا التوزيع، حيث تنص المراسيم التنفيذية المحددة لتنظيم الوزارات على استحداث مديريات ومصالح، يشرف عليها موظفون يشغلون مناصب عليا، ومن بين هذه النصوص المراسيم المحددة لتنظيم الوزارات المختلفة، والتي تُبين بوضوح وجود مستويات مثل: مديرية، مديرية فرعية، مصلحة، مكتب.

الفصل الأول: الإطار العام للمناصب العليا في الجزائر

ولا يقتصر وجود المناصب العليا على المديرية، بل يمتد أيضا إلى الهياكل الاستشارية والتقنية داخل الوزارات، مثل خلايا الإعلام والاتصال، أو خلايا الدراسات والتحليل، حيث يشغل رؤساء هذه الوحدات مناصب عليا، نظرا لطبيعة المهام الحساسة التي يضطلعون بها.

كما تلعب هذه المناصب دورا أساسيا في ضمان استمرارية العمل الإداري، خاصة في ظل التغيرات التي قد تطال القيادات العليا (كالوزراء)، حيث تضمن المناصب العليا استقرار الجهاز الإداري واستمرارية تنفيذ السياسات. (قاسم، 1989، صفحة 155)

ومن خلال ذلك يتضح أن المناصب العليا في الإدارة المركزية تتوزع وفق منطق تنظيمي دقيق، يهدف إلى تحقيق الفعالية في الأداء الإداري، من خلال توزيع المهام بين مستويات متعددة، يشكل كل منها حلقة في سلسلة اتخاذ وتنفيذ القرار.

الجدول 04: مجالات المناصب العليا في الإدارة المركزية

المجال	مستوى التواجد	أمثلة واقعية	طبيعة الدور
المديرية العامة والفرعية	داخل الوزارات	مدير فرعي، نائب مدير	الإشراف والتنسيق القطاعي
المصالح الإدارية	مديرية ومؤسسات مركزية	رئيس مصلحة، رئيس قسم	التسيير اليومي وتنفيذ البرامج
المكاتب	داخل المصالح	رئيس مكتب	تنفيذ جزئي ومتابعة الملفات
الهياكل التقنية والاستشارية	خلايا ولجان داخل الوزارة	رئيس خلية اتصال، رئيس خلية دراسات	الدعم التقني والتحليل

المصدر: من إعداد الطالبان

الفصل الأول: الإطار العام للمناصب العليا في الجزائر

يكشف هذا الجدول أن توزيع المناصب العليا داخل الإدارة المركزية يقوم على تدرج هرمي يعكس طبيعة التنظيم الإداري للدولة، فكلما اتجهنا نحو المستويات العليا (كالمديريات) اتسعت دائرة الاختصاص وزادت أهمية الدور التنسيقي، بينما تضيق هذه الدائرة تدريجياً على مستوى المصالح والمكاتب حيث يغلب الطابع التنفيذي.

كما يلاحظ أن تنوع المجالات (إدارية، تقنية، استشارية) يعكس تعدد وظائف الإدارة الحديثة التي لم تعد تقتصر على التسيير التقليدي، بل أصبحت تشمل مجالات التحليل والتخطيط والاتصال.

ويؤكد هذا التوزيع أن المناصب العليا تمثل العمود الفقري للإدارة المركزية، إذ تضمن الربط بين القيادة العليا (الوزير) والمستويات التنفيذية بما يحقق الانسجام في تنفيذ السياسات العمومية.

الفرع الثالث: مجالات المناصب العليا في الإدارة اللامركزية والمحلية

لا يقتصر وجود المناصب العليا على الإدارة المركزية فقط، بل يمتد ليشمل الإدارة اللامركزية والتي تعد فضاء أساسياً لتجسيد السياسات العمومية على المستوى الإقليمي والمحلي، وتبرز أهمية هذه المناصب في هذا المستوى بالنظر إلى طبيعة المهام الميدانية التي تضطلع بها والتي تتطلب قدراً كبيراً من التنسيق والتكيف مع الخصوصيات المحلية.

وتشمل الإدارة اللامركزية في الجزائر أساساً كلا من الولاية والبلدية، إضافة إلى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، حيث تتوزع المناصب العليا داخل هذه الكيانات وفق هيكل تنظيمي يهدف إلى ضمان فعالية الأداء الإداري. (سطوطح، 2023، صفحة

(609)

الفصل الأول: الإطار العام للمناصب العليا في الجزائر

فعلى مستوى الولاية التي تعد وحدة إدارية لا مركزية ذات طابع إقليمي يشرف الوالي على تسييرها باعتباره ممثلا للدولة، وتدرج تحت سلطته مجموعة من المصالح الخارجية والمديريات التنفيذية، وفي هذا الإطار تنتشر المناصب العليا داخل مديريات الولاية مثل: (سطوطح، 2023)

- رئيس مصلحة التنظيم والشؤون العامة
- رئيس مصلحة الموارد البشرية
- رئيس مكتب الصفقات العمومية

وتسند هذه المناصب بقرارات إدارية وتمارس مهامها في إطار تنفيذ التعليمات المركزية وتكييفها مع الواقع المحلي، وقد نظم القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية الإطار العام للعمل، أما على مستوى البلدية باعتبارها الجماعة الإقليمية الأساسية فتتجلى المناصب العليا داخل الإدارة البلدية خاصة في المصالح التقنية والإدارية التي تشرف على تقديم الخدمات للمواطنين ويتجسد ذلك في: (غربي، 2019، صفحة 15)

- رئيس مصلحة الحالة المدنية
- رئيس مصلحة التعمير
- رئيس مكتب الشؤون الاجتماعية

وتكتسي هذه المناصب أهمية خاصة نظرا لارتباطها المباشر بحاجات المواطن اليومية، وهو ما يضيف عليها طابعا عمليا وميدانيا، وقد نظم القانون هذه الجوانب محددًا الإطار العام لتنظيمها الإداري.

كما تمتد المناصب العليا إلى المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، مثل المستشفيات، ومديريات التربية، والجامعات، حيث نجد مناصب مثل:

الفصل الأول: الإطار العام للمناصب العليا في الجزائر

رئيس مصلحة في مستشفى عمومي.

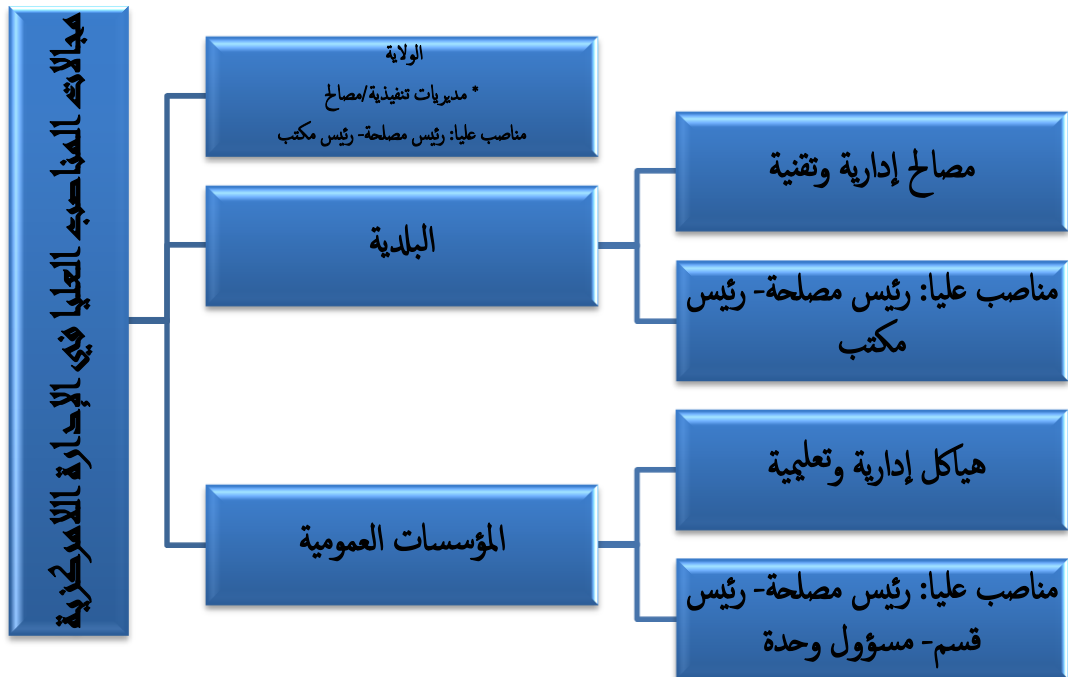
رئيس قسم إداري في جامعة.

مسؤول وحدة إدارية في مديرية التربية.

وتخضع هذه المناصب لنفس المنطق القانوني، حيث تسند بقرارات إدارية وترتبط بالهيكل التنظيمي للمؤسسة، وتهدف إلى ضمان حسن سير المرفق العام.

ومن خلال هذا التوزيع يتضح أن المناصب العليا في الإدارة اللامركزية تمثل حلقة وصل أساسية بين الإدارة المركزية والمواطن، حيث تساهم في نقل السياسات العمومية من المستوى الوطني إلى المستوى المحلي مع مراعاة الخصوصيات الإقليمية.

المخطط 01: مجالات المناصب العليا في الإدارة اللامركزية



المصدر: من إعداد الطالبان

المبحث الثاني: الأساس الدستوري والتشريعي للمناصب العليا

لا يمكن فهم نظام المناصب العليا في الجزائر بمعزل عن الإطار القانوني الذي يؤطره، والذي يتوزع بين نصوص دستورية تحدد المبادئ العامة، ونصوص تشريعية وتنظيمية تتولى التفصيل والتطبيق، فالمناصب العليا بحكم موقعها الحساس داخل الجهاز الإداري إلا أنها ترتبط مباشرة بممارسة السلطة العامة، مما يجعل تنظيمها خاضعا لتدرج قانوني يضمن الشرعية ويحقق التوازن بين متطلبات الفعالية الإدارية وضوابط المشروعية.

المطلب الأول: تنظيم المناصب العليا في الدستور الجزائري

كرس الدستور الجزائري مبدأ توزيع الاختصاصات في مجال التعيين في المناصب العليا، حيث منح صلاحيات أساسية لرئيس الجمهورية مع إشراك السلطة التنفيذية في مستوياتها المختلفة، ويعد هذا التنظيم الدستوري الإطار المرجعي الذي تستند إليه باقي النصوص القانونية.

الفرع الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية في التعيين في المناصب العليا

يعتبر رئيس الجمهورية الفاعل الأساسي في نظام التعيين في المناصب العليا في الجزائر، حيث خوله الدستور صلاحيات واسعة في هذا المجال، بما يعكس مكانته كرأس للسلطة التنفيذية وضامن للسير الحسن للمؤسسات.

وقد نص دستور 2020 صراحة على هذه الصلاحيات ضمن المادة 91، حيث جاء فيها أن رئيس الجمهورية "يعيّن في الوظائف والمناصب العليا في الدولة"، وهو نص عام يمنحه سلطة تقديرية واسعة في اختيار شاغلي هذه المناصب، وفق ما تقتضيه اعتبارات المصلحة العامة. (المادة 91، 2020)

الفصل الأول: الإطار العام للمناصب العليا في الجزائر

ولا تقتصر هذه الصلاحية على التعيين فقط، بل تمتد لتشمل إنهاء المهام ما يكرس مبدأ وحدة السلطة التنفيذية وتركيز القرار في قمة الهرم الإداري، ويظهر ذلك بوضوح في الممارسة من خلال المراسيم الرئاسية التي تتضمن تعيين أو إنهاء مهام مسؤولين سامين، مثل الولاة أو الأمناء العامين للوزارات.

كما يميز الدستور بين المناصب التي يتم التعيين فيها مباشرة من طرف رئيس الجمهورية، وتلك التي تُمارس فيها هذه الصلاحية بناءً على اقتراح أو مداولة من مجلس الوزراء، وهو ما يعكس نوعاً من التوازن داخل السلطة التنفيذية.

وتكتسي هذه الصلاحية طابعاً استراتيجياً بالنظر إلى تأثيرها المباشر على فعالية الإدارة العمومية، حيث يترتب على حسن اختيار شاغلي المناصب العليا ضمان تنفيذ السياسات العمومية بكفاءة، في حين قد يؤدي سوء الاختيار إلى اختلال في الأداء الإداري.

ومن خلال ذلك يتضح أن الدستور لم يكتفِ بإقرار سلطة التعيين، بل جعل منها أداة لضبط التوازن بين القيادة السياسية والإدارة بما يضمن انسجام عمل مؤسسات الدولة.

جدول 05: توزيع صلاحيات التعيين في المناصب العليا في الدستور الجزائري

الجهة المختصة	الأساس الدستوري	طبيعة المناصب	أمثلة تطبيقية
رئيس الجمهورية	المادة 91 من دستور 2020	مناصب عليا في الدولة ذات طابع سيادي واستراتيجي	الولاة، الأمناء العامين للوزارات، رؤساء الهيئات الوطنية، القضاة السامين
الوزير الأول	المادة 112 من دستور 2020	مناصب عليا إدارية وتنفيذية داخل الجهاز الحكومي	مدراء مركزيون، رؤساء مصالح مركزية، تعيينات تنظيمية داخل القطاعات
الوزراء (بالتفويض أو بالتنظيم)	النصوص التنظيمية والمراسيم التنفيذية	مناصب عليا داخل القطاع الوزاري	رؤساء مصالح، رؤساء مكاتب، مدراء فرعيين

المصدر: من إعداد الطالبان

الفصل الأول: الإطار العام للمناصب العليا في الجزائر

يظهر هذا الجدول أن سلطة التعيين في المناصب العليا في الجزائر لا تتمركز بشكل مطلق، بل تتوزع بين مستويات السلطة التنفيذية وفقاً لدرجة أهمية المنصب وطبيعته، فرئيس الجمهورية يحتفظ بالاختصاص الأوسع باعتباره صاحب السلطة التقديرية العليا في التعيين، خاصة في المناصب ذات الطابع السيادي أو الاستراتيجي، وهو ما يعكس مركزية القرار في قمة هرم الدولة.

أما الوزير الأول أو رئيس الحكومة فيمارس صلاحيات تعيين محدودة نسبياً، تتركز أساساً في المناصب ذات الطابع الإداري والتنظيمي داخل الجهاز التنفيذي بما يضمن توزيعاً وظيفياً للسلطة.

في حين أن الوزراء يمارسون سلطة تنظيمية داخل قطاعاتهم غالباً عبر قرارات أو تفويضات، لتعيين المناصب العليا القاعدية مثل رؤساء المصالح والمكاتب، بما يضمن سير المرفق العام، وبالتالي يعكس هذا التوزيع مبدأ التدرج الإداري في اتخاذ القرار، الذي يجمع بين المركزية في التعيينات الاستراتيجية واللامركزية الوظيفية في التعيينات الإدارية.

الفرع الثاني: صلاحيات الوزير الأول في التعيين في المناصب العليا

يحتل الوزير الأول (أو رئيس الحكومة حسب التعديل الدستوري لسنة 2020) موقعا محوريا في المنظومة التنفيذية، إذ لا تقتصر وظيفته على تنسيق العمل الحكومي فحسب، بل تمتد إلى ممارسة جزء من السلطة التنظيمية، خاصة في ما يتعلق بالتعيين في بعض المناصب العليا ذات الطابع الإداري والتنفيذي. (المادة 91، 2020)

فوفقاً لدستور 2020 تسند إلى رئيس الحكومة صلاحيات تنفيذ البرنامج الحكومي، وتنسيق عمل أعضاء الحكومة، إضافة إلى ممارسة بعض الصلاحيات التنظيمية التي

الفصل الأول: الإطار العام للمناصب العليا في الجزائر

تفوض له بموجب الدستور أو القوانين التنظيمية، كما يمارس سلطة التعيين في بعض المناصب العليا داخل الجهاز الإداري، خصوصا تلك التي لا تكتسي طابعا سياديا.

وتتجلى هذه الصلاحيات أساسا في التعيين في المناصب الإدارية العليا داخل الوزارات والإدارات المركزية وذلك في حدود ما يحدده التنظيم أو ما يفوضه رئيس الجمهورية، فغالبا ما يتم تعيين المديرين المركزيين، رؤساء المصالح، أو رؤساء المكاتب بقرارات صادرة عن الوزير الأول أو الوزير المعني، وفقا للنصوص التنظيمية الخاصة بكل قطاع. (المادة 91، 2020)

ويلاحظ أن هذه الصلاحية لا تمارس بشكل مستقل تماما، بل تخضع لمبدأ التفويض والتنسيق داخل السلطة التنفيذية، حيث يبقى رئيس الجمهورية صاحب الاختصاص الأوسع في التعيينات الاستراتيجية، بينما يمنح الوزير الأول صلاحيات تنفيذية وتنظيمية في المستويات الأدنى نسبيا.

كما يظهر ذلك في صدور قرارات وزارية أو تنفيذية تتعلق بتعيين إطارات عليا داخل القطاعات الوزارية، خاصة في مجالات مثل الإدارة، المالية، التربية، والصحة، حيث يتم تعيين رؤساء مصالح ومديرين فرعيين بموجب قرارات تنظيمية صادرة عن السلطة الحكومية المختصة، وقد ظهر ذلك جليا في: (المادة 91، 2020)

- تعيين رؤساء مصالح على مستوى مديريات التربية يتم بقرارات وزارية صادرة عن وزير التربية، بناء على تنظيم داخلي للوزارة.
- تعيين بعض المديرين المركزيين في قطاعات وزارية يتم بقرارات تنفيذية أو بتفويض من الوزير الأول حسب التنظيم المعتمد لكل قطاع.

الفصل الأول: الإطار العام للمناصب العليا في الجزائر

كما يمكن تلخيص طبيعة صلاحيات الوزير الأول في مجال التعيين في المناصب العليا في النقاط التالية:

- ❖ صلاحيات تنفيذية وتنظيمية وليست سيادية.
- ❖ تمارس في إطار تفويض دستوري أو تنظيمي.
- ❖ تقتصر على المناصب ذات الطابع الإداري داخل الجهاز الحكومي.
- ❖ تخضع لمبدأ التنسيق مع رئيس الجمهورية في القضايا الكبرى.

يتضح من خلال دراسة صلاحيات الوزير الأول أن دوره في التعيين في المناصب العليا يعد دورا تكميليا داخل السلطة التنفيذية، يهدف إلى ضمان السير الحسن للإدارة العمومية دون المساس بمركزية القرار الاستراتيجي لرئيس الجمهورية.

إن توزيع الاختصاصات بين رئيس الجمهورية والوزير الأول يعكس منطقا دستوريا قائما على التوازن بين المركزية في القرار السياسي والمرونة في التسيير الإداري، وهو ما يضمن فعالية النظام التنفيذي دون إضعاف وحدة السلطة.

المطلب الثاني: الإطار التشريعي والتنظيمي للمناصب العليا

إلى جانب الأساس الدستوري الذي يحدد المبادئ العامة لنظام المناصب العليا، يتكفل الإطار التشريعي والتنظيمي بتفصيل هذا النظام وضبط آليات تطبيقه، إذ يعتبر هذا المستوى من التنظيم القانوني الأداة العملية التي تترجم القواعد الدستورية إلى إجراءات ملموسة من خلال القوانين الأساسية والمراسيم التنفيذية والقرارات الإدارية.

ويتميز هذا الإطار بتعدد مصادره وتدرجها الهرمي بما يضمن دقة التنظيم من جهة، ومرونة التطبيق من جهة أخرى، وهو ما يجعل دراسة هذه النصوص ضرورية لفهم الطبيعة القانونية للمناصب العليا في الجزائر.

الفصل الأول: الإطار العام للمناصب العليا في الجزائر

الفرع الأول: القوانين الأساسية المنظمة

لا يمكن مقارنة نظام المناصب العليا في الجزائر بمعزل عن الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، باعتباره النص المرجعي الذي يؤسس للبنية القانونية للعلاقة الوظيفية، غير أن أهمية هذا الأمر لا تكمن في تعريفه المباشر للمناصب العليا، بل في الكيفية التي صاغ بها الإطار المفاهيمي الذي تفهم من خلاله هذه المناصب. (الأمر 06-03)

فالمشروع يدل أن يقدم تعريفا صريحا للمناصب العليا اعتمد مقارنة ضمنية تقوم على التمييز بين الرتبة والمنصب، وهذا التمييز ليس شكليا بل يحمل دلالة قانونية عميقة، إذ أن الرتبة تمثل المركز القانوني الدائم للموظف، بينما يعبر المنصب عن وظيفة ظرفية مرتبطة بحاجة الإدارة، ومن خلال هذا التصور يمكن فهم المنصب العالي كامتداد تنظيمي للرتبة وليس بديلا عنها.

هذا التمييز يترتب عنه أثر عملي بالغ الأهمية، يتمثل في أن شغل المنصب العالي لا ينشئ حقا مكتسبا وهو ما يفسر قابلية إنهاء المهام دون أن يعد ذلك مساسا بالضمانات القانونية للموظف، وبمعنى آخر أن المشروع حافظ على استقرار الوضعية المهنية من خلال الرتبة وفي الوقت نفسه منح الإدارة هامشا من المرونة عبر المنصب.

كما أن قراءة الأمر 06-03 تكشف عن توجه واضح نحو إخراج المناصب العليا من منطق المسار المهني التقليدي، فهي لا تكتسب عن طريق الترقية بالمعنى الكلاسيكي بل تسند بناء على اعتبارات الكفاءة والثقة والقدرة على التسيير، وهذا ما يفسر غياب قواعد تفصيلية دقيقة داخل هذا الأمر بخصوصها مقابل الإحالة إلى التنظيم.

الفصل الأول: الإطار العام للمناصب العليا في الجزائر

وتعد هذه الإحالة نقطة مفصلية في فهم النظام القانوني للمناصب العليا، إذ تعكس إرادة المشرع في تفويض السلطة التنظيمية لتحديد:

- قائمة المناصب العليا
- شروط الالتحاق بها
- كفاءات التعيين وإنهاء المهام

وهو ما تجسد لاحقا في مجموعة من المراسيم التنفيذية، على رأسها المرسوم التنفيذي رقم 04-08، الذي تولى تحديد هذه الجوانب بشكل أكثر تفصيلا.

يمكن القول إن المشرع تبنى مقاربة مزدوجة:

- تأطير عام على المستوى التشريعي يضمن وحدة القواعد الأساسية
- تفصيل مرن على المستوى التنظيمي يسمح بالتكيف مع متطلبات الإدارة

كما أن النصوص المكملة للأمر 03-06، خاصة القوانين الأساسية الخاصة بكل سلك، لم تخرج عن هذا المنطق، حيث اكتفت بتحديد الشروط العامة (كالخبرة والمؤهل)، دون المساس بالطبيعة المؤقتة للمنصب العالي.

وبالتالي فإن القيمة الحقيقية للأمر 03-06 لا تكمن في ما قاله صراحة بشأن المناصب العليا، بل في ما أسس له ضمناً من مبادئ تحكمها، وعلى رأسها:

- أولوية الرتبة على المنصب
- الطابع المؤقت للمناصب العليا
- خضوعها لمنطق التعيين لا التوظيف

وهي مبادئ تشكل الأساس الذي يقوم عليه كامل البناء القانوني للمناصب العليا في الجزائر.

الفرع الثاني: دور المراسيم التنفيذية في تحديد المناصب العليا وشروط الالتحاق بها

إذا كان الأمر رقم 03-06 قد وضع الإطار العام للمناصب العليا، فإن المراسيم التنفيذية هي التي تولّت نقل هذا الإطار من المستوى النظري إلى المجال التطبيقي، فهي لا تكتفي بتوضيح ما ورد في القانون، بل تنشئ فعليا النظام القانوني التفصيلي الذي يحكم هذه المناصب.

ويعد المرسوم التنفيذي رقم 04-08 من أبرز النصوص في هذا المجال، حيث جاء لتحديد قائمة المناصب العليا في المؤسسات والإدارات العمومية، وكذا ضبط شروط الالتحاق بها وكيفيات ممارستها. (المرسوم التنفيذي 04-08)

أول ما يلفت الانتباه في هذا المرسوم هو أنه انتقل من الطابع المجرد الذي ميز الأمر 03-06 إلى تحديد ملموس ودقيق للمناصب العليا، حيث أورد قائمة لهذه المناصب داخل الهياكل الإدارية، مثل: رئيس مصلحة، رئيس مكتب، مدير فرعي وغيرها، وهذا التحديد لم يكن مجرد حصر شكلي بل يفهم منه أن المنصب العالي لا وجود له خارج التنظيم الإداري، بل يستمد وجوده منه.

كما أن المرسوم لم يكتفِ بتحديد المناصب بل ضبط شروط التعيين فيها والتي تدور أساسا حول عنصرين:

- الانتماء إلى سلك معين

- توفر خبرة مهنية محددة

غير أن الملاحظ هنا أن هذه الشروط رغم أهميتها لم تصغ بصيغة جامدة، بل ترك فيها هامش تقدير للإدارة، وهو ما يعكس رغبة المشرع في الحفاظ على مرونة التعيين في هذه المناصب.

الفصل الأول: الإطار العام للمناصب العليا في الجزائر

ومن الجوانب المهمة التي كرسها المرسوم أيضًا كيفية إنهاء المهام، حيث أكد ضمناً أن شغل المنصب العالي لا يمنح استقراراً دائماً، بل يظل مرتبطاً بسلطة التعيين، التي يمكنها إنهاء المهام متى اقتضت المصلحة ذلك وهذا ما ينسجم مع الطبيعة المؤقتة التي أرسى قواعدها الأمر 03-06.

ومن خلال قراءة هذا المرسوم يتضح أن التنظيم لم يأتِ فقط لتطبيق القانون بل لتفعيله عملياً من خلال:

- تحويل المفهوم العام إلى قائمة محددة
- ربط المنصب بالهيكل التنظيمي
- ضبط شروط التعيين دون إلغاء السلطة التقديرية

كما أن هذا النص يكشف عن فلسفة تنظيمية قائمة على التوازن بين التأطير والمرونة، فالإدارة ليست حرة تماماً في التعيين لكنها في الوقت نفسه غير مقيدة بقيود جامدة تعيق فعالية التسيير.

يمكن القول إن المراسيم التنفيذية وعلى رأسها المرسوم 04-08، تمثل الحلقة التي تربط بين القانون والإدارة، إذ بدونها يبقى النص التشريعي مجرد إطار عام غير قابل للتطبيق المباشر.

الفصل الأول: الإطار العام للمناصب العليا في الجزائر

جدول 06: مظاهر تنظيم المناصب العليا بموجب المرسوم التنفيذي 04-08

مجال التنظيم	مضمون المرسوم	الدالة القانونية
تحديد المناصب	حصر المناصب العليا (رئيس مصلحة، رئيس مكتب)	إعطاء طابع قانوني واضح للمناصب
شروط التعيين	خبرة مهنية + انتماء لسلك	تكريس معيار الكفاءة
الارتباط بالهيكل	ربط المنصب بالمصلحة أو القسم	عدم استقلال المنصب عن التنظيم
إنهاء المهام	إمكانية الاعفاء بقرار إداري	تأكيد الطابع المؤقت

المصدر: من إعداد الطالبان اعتمادا على الدستور الجزائري لسنة 2020

يظهر هذا الجدول أن المرسوم التنفيذي 04-08 لم يكن مجرد نص تنظيمي تقني، بل أداة قانونية أساسية لإعادة تشكيل مفهوم المناصب العليا في الواقع الإداري.

فمن خلال تحديده الدقيق للمناصب، وضع حدا للغموض الذي كان يحيط بها، بينما سمحت شروط التعيين بإدخال معيار الكفاءة دون إقصاء السلطة التقديرية للإدارة. كما أن ربط المنصب بالهيكل التنظيمي يؤكد أن هذه المناصب ليست كيانات مستقلة، بل أدوات ضمن البناء الإداري.

أما قابلية إنهاء المهام فهي تعكس بوضوح أن المنصب العالي لا يعد امتيازاً دائماً بل وظيفة مؤقتة تخضع لمتطلبات المرفق العام.

يمكن القول إن المراسيم التنفيذية، وعلى رأسها المرسوم 04-08، لعبت دوراً حاسماً في:

- تحويل المبادئ العامة إلى قواعد قابلة للتطبيق
- تحقيق التوازن بين الشرعية والفعالية
- تكريس الطبيعة المرنة للمناصب العليا

الفرع الثالث: دور القرارات الوزارية في تنظيم المناصب العليا

إذا كانت القوانين تضع الإطار العام والمراسيم التنفيذية تتولى التفصيل، فإن القرارات الوزارية تمثل المستوى الأكثر اتصالا بالواقع الإداري، حيث يتم من خلالها التنزيل الفعلي للمناصب العليا داخل الهياكل التنظيمية، فهي ليست مجرد نصوص تطبيقية ثانوية، بل تعد الأداة القانونية التي تفعل وجود هذه المناصب في الممارسة اليومية.

وتتخذ هذه القرارات عدة صور أهمها: (المرسوم التنفيذي 13-159)

- قرارات وزارية فردية (صادرة عن وزير معين)
- قرارات وزارية مشتركة (بين وزيرين أو أكثر، غالبا بين الوزير المعني ووزارة المالية أو الوظيفة العمومية)

وتبرز أهميتها أساسا في تحديد توزيع المناصب العليا داخل كل قطاع من خلال ضبط عددها، وتسميتها، وموقعها ضمن الهيكل التنظيمي، فمثلا لا يكفي أن ينص المرسوم التنفيذي على وجود منصب "رئيس مصلحة"، بل تأتي القرارات الوزارية لتحديد في أي مديرية يوجد هذا المنصب، وعدده، واختصاصه.

كما تصدر العديد من القرارات المشتركة التي تحدد التنظيم الداخلي للإدارات المركزية، وتبين توزيع المصالح والمكاتب، وهو ما يترتب عنه بالضرورة تحديد المناصب العليا المرتبطة بها.

كما تلعب هذه القرارات دورا مهما في ضبط الشروط التقنية أو التخصصية لشغل بعض المناصب، خاصة في القطاعات ذات الطابع التقني (كالصحة، التربية، المالية)، حيث قد يشترط تخصص معين أو خبرة دقيقة.

الفصل الأول: الإطار العام للمناصب العليا في الجزائر

وتستخدم القرارات الوزارية أيضا في التعيين الفردي في المناصب العليا، حيث يصدر الوزير قرارا بتعيين موظف في منصب معين (مثل رئيس مصلحة أو رئيس مكتب)، وهو ما يجعل هذه القرارات تمثل الحلقة الأخيرة في سلسلة التدرج القانوني.

غير أن ما يميز هذا المستوى من التنظيم هو أنه الأكثر تأثرا بسلطة الإدارة التقديرية، إذ تتمتع الجهة الإدارية بهامش واسع في:

- اختيار شاغل المنصب
- تحديد توزيع المناصب داخل الهيكل
- تكييف التنظيم مع حاجات المرفق العام

ومن خلال ذلك يتضح أن القرارات الوزارية لا تنشئ القواعد العامة، بل تفعلها وتكيفها مع الواقع الإداري، وهو ما يمنحها دورا عمليا حاسما في تنظيم المناصب العليا.

جدول 06: وظائف القرارات الوزارية في تنظيم المناصب العليا

مجال التدخل	مضمون القرار	الأثر القانوني
توزيع المناصب	تحديد عدد وموقع المناصب داخل الهيكل	تفعيل التنظيم الإداري
التعيين الفردي	تعيين موظف في منصب عال	إسناد فعلي للمنصب
تحديد الشروط	اشتراط تخصص أو خبرة معينة	تعزيز معيار الكفاءة
التنظيم الداخلي	ضبط المصالح والمكاتب	ربط المنصب بالهيكل

المصدر: من إعداد الطالبان

الفصل الأول: الإطار العام للمناصب العليا في الجزائر

يبين هذا الجدول أن القرارات الوزارية تؤدي وظيفة تنفيذية دقيقة، حيث تحول النصوص العامة إلى واقع إداري ملموس، فهي تمثل المستوى الذي تنتقل فيه القاعدة القانونية من التجريد إلى التطبيق.

كما يظهر أن أهم أدوارها يتمثل في تخصيص القاعدة العامة، أي تكييفها حسب خصوصيات كل قطاع، وهو ما يمنح الإدارة قدرا من المرونة دون الخروج عن الإطار القانوني العام.

ويلاحظ كذلك أن التعيين الفردي يُجسد المرحلة النهائية في مسار شغل المنصب العالي، حيث يصبح القرار الوزاري أداة مباشرة لإسناد المسؤولية، وهو ما يبرز أهميته العملية مقارنة بباقي النصوص.

الفصل الثاني: شغل المناصب العليا وضمانات ممارستها

المبحث الأول: تعيين شاغلي المناصب العليا وإنهاء مهامهم

المطلب الأول: شروط التعيين والمعايير المعتمدة.

الفرع الأول: الشروط العامة

الفرع الثاني: الشروط الخاصة

الفرع الثالث: السلطة التقديرية للإدارة في اختيار الكفاءات.

المطلب الثاني: طرق التعيين، مدة الشغل، إنهاء المهام والعزل.

الفرع الأول: الإجراءات الشكلية للتعيين

الفرع الثاني: الطبيعة المؤقتة لشغل المنصب العالي وقابلية التجديد.

الفرع الثالث: حالات إنهاء المهام

الفرع الرابع: العزل كعقوبة تأديبية وضمانات الدفاع.

المبحث الثاني: حقوق وواجبات شاغلي المناصب العليا

المطلب الأول: الحقوق والامتيازات

الفرع الأول: النظام التعويضي

الفرع الثاني: الامتيازات العينية

الفرع الثالث: الحماية الاجتماعية والتقاعد الخاص بإطارات الدولة.

المطلب الثاني: الواجبات والمسؤوليات والانضباط والمساءلة القانونية.

الفرع الأول: الالتزامات المهنية

الفرع الثاني: المسؤولية الإدارية والمدنية عن الأخطاء المرفقية.

الفرع الثالث: المسؤولية الجزائية

الفرع الرابع: النظام التأديبي الخاص بشاغلي المناصب العليا.

تمهيد

يعتبر نظام شغل المناصب العليا في الجزائر من أكثر الأنظمة الإدارية خصوصية وتعقيدا داخل الوظيفة العمومية، بالنظر إلى ارتباطه المباشر بسير المرافق العامة وبفعالية الجهاز الإداري للدولة، فهذه المناصب لا تفهم باعتبارها وظائف عادية ضمن السلم الإداري، بل باعتبارها مواقع مسؤولية وتسيير تتداخل فيها الأبعاد القانونية والتنظيمية والتقديرية في آن واحد.

وتكمن خصوصية هذا النظام في كونه يقوم على مبدأ التعيين بدل التوظيف التقليدي، وعلى الطابع المؤقت لشغل المنصب بدل الاستقرار المهني الدائم، وهو ما يجعل الوضع القانوني لشاغلي هذه المناصب وضعاً استثنائياً داخل المنظومة الوظيفية، كما أن ممارسة هذه المناصب لا تنفصل عن مجموعة من الضمانات والالتزامات التي تهدف إلى تحقيق التوازن بين فعالية الإدارة وحماية الموظف العمومي.

يهدف هذا الفصل إلى دراسة النظام القانوني لشغل المناصب العليا من زاويتين أساسيتين: الأولى تتعلق بكيفيات التعيين وإنهاء المهام، والثانية ترتبط بالحقوق والواجبات المترتبة عن شغل هذه المناصب.

المبحث الأول: تعيين شاغلي المناصب العليا وإنهاء مهامهم

يشكل التعيين في المناصب العليا المدخل القانوني الأساسي لإسناد المسؤولية داخل الإدارة العمومية، حيث يتم اختيار شاغلي هذه المناصب وفق آليات تختلف عن التوظيف التقليدي، وتخضع لمزيج من الشروط القانونية والسلطة التقديرية للإدارة، كما أن إنهاء المهام والعزل يميزان هذه المناصب بطابعها غير المستقر، مما يجعل الوضعية القانونية لشاغل المنصب مرتبطة بمدى استمرار الثقة الإدارية فيه.

المطلب الأول: شروط التعيين والمعايير المعتمدة

يخضع التعيين في المناصب العليا في الجزائر إلى منظومة قانونية تجمع بين الشروط العامة التي تشترك فيها مختلف المناصب، والشروط الخاصة التي تختلف حسب طبيعة المنصب والقطاع، إضافة إلى سلطة تقديرية واسعة تمنح للإدارة حرية اختيار الإطار الأنسب لشغل المنصب، ويهدف هذا التنظيم إلى ضمان التوفيق بين متطلبات الكفاءة المهنية وضرورات المصلحة العامة.

الفرع الأول: الشروط العامة للتعيين

يكتسي التعيين في المناصب العليا داخل الإدارة العمومية أهمية خاصة بالنظر إلى طبيعة المهام المرتبطة بهذه المناصب، والتي تتجاوز التنفيذ الإداري العادي لتشمل الإشراف والتوجيه واتخاذ القرار وضمان السير المنتظم للمرافق العامة، ولهذا السبب لم يترك المشرع الجزائري عملية شغل هذه المناصب دون ضوابط، بل أحاطها بمجموعة من الشروط العامة التي تهدف إلى ضمان حد أدنى من الكفاءة القانونية والمهنية والأخلاقية في الأشخاص الذين تسند إليهم هذه المسؤوليات.

وتستمد هذه الشروط أساسها من النظام العام للوظيفة العمومية، باعتبار أن شاغل المنصب العالي يظل في الأصل موظفا عموميا يخضع للمبادئ العامة التي تحكم الوظيفة العمومية، حتى وإن كانت طبيعة المنصب تمنحه وضعية خاصة من حيث أسلوب التعيين أو إنهاء المهام، وقد نص الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على مجموعة من الشروط الواجب توافرها للالتحاق بالوظيفة العمومية، والتي تشكل بدورها القاعدة العامة للتعين في المناصب العليا. (قانون 03-06، 2006)

ويأتي في مقدمة هذه الشروط شرط الجنسية الجزائرية، الذي يرتبط بطبيعة الوظيفة العامة ذاتها، باعتبارها وسيلة لممارسة جزء من السلطة العامة داخل الدولة، فالمناصب العليا لا تقتصر على التسيير الإداري فقط، وإنما تتعلق أيضا بالمشاركة في تنفيذ السياسات العمومية والإشراف على المصالح الإدارية الحساسة، وهو ما يبرر اشتراط رابطة قانونية وسياسية بين الموظف والدولة. (عشي، 2012، صفحة 218)

كما يشترط التمتع بالحقوق المدنية والسياسية، لأن تقلد منصب عالٍ داخل الإدارة يفترض توفر الأهلية القانونية الكاملة وعدم صدور أحكام قضائية تمس الشرف أو النزاهة أو تحرم الشخص من ممارسة حقوقه السياسية، ويفهم من ذلك أن المشرع لا ينظر إلى شاغل المنصب العالي من زاوية الكفاءة التقنية فقط، بل يربط أهليته كذلك بالسلوك القانوني والأخلاقي. (بلفتي، 2011، صفحة 23)

ويضاف إلى ذلك شرط الوضعية القانونية تجاه الخدمة الوطنية بالنسبة للذكور، وهو شرط يرتبط بمبدأ الالتزام بالواجبات الوطنية قبل تولي المسؤوليات الإدارية داخل الدولة، وقد أدرج المشرع هذا الشرط ضمن الشروط العامة للالتحاق بالوظيفة العمومية، باعتباره من مظاهر احترام الالتزامات الأساسية للمواطن تجاه الدولة. (المادة 75 من الأمر رقم 06-03)

ولا تقف الشروط العامة عند الحدود القانونية الشكلية، بل تمتد إلى الجانب المهني، خاصة ما يتعلق بالكفاءة والخبرة والقدرة على التسيير، فالملاحظ أن الإدارة الحديثة لم تعد تعتمد بصورة مطلقة على معيار الأقدمية في إسناد المناصب العليا، بل أصبحت تركز على مدى قدرة الموظف على تحمل المسؤولية واتخاذ القرار والتنسيق بين مختلف المصالح الإدارية.

ويظهر ذلك بوضوح في العديد من النصوص التنظيمية المتعلقة بالمناصب العليا، والتي تشترط في بعض الحالات توفر مؤهلات علمية محددة أو خبرة مهنية معينة تتناسب مع طبيعة المنصب المراد شغله، خاصة في القطاعات التقنية أو المالية أو ذات الطابع المتخصص، ويعكس هذا التوجه سعي الإدارة إلى تحقيق قدر أكبر من الفعالية والاحترافية في التسيير الإداري.

كما يشترط توفر اللياقة البدنية والصحية التي تسمح بممارسة المهام المرتبطة بالمنصب بصورة طبيعية، خاصة وأن بعض المناصب العليا تتطلب متابعة ميدانية مستمرة أو تحمل ضغط إداري وتنظيمي كبير، ورغم أن هذا الشرط يبدو عاما، إلا أنه يكتسي أهمية عملية بالنظر إلى طبيعة المسؤوليات التي يتحملها شاغل المنصب العالي. (المادة 76 من الأمر 06-03)

إن عملية التعيين لا تعتمد فقط على توفر الشروط القانونية المكتوبة، بل تشمل أيضا عناصر مرتبطة بالقدرة على القيادة والتواصل والتنسيق واتخاذ القرار، فالإدارة بحكم طبيعة المناصب العليا، تسعى غالبا إلى اختيار إطارات تتمتع بمرونة في التسيير وقدرة على التعامل مع الإشكالات الإدارية المعقدة.

غير أن هذه المرونة في الاختيار ترتبط بسلطة تقديرية واسعة تتمتع بها الإدارة، وهو ما قد يثير أحيانا إشكالا يتعلق بمدى موضوعية معايير التعيين، خاصة في ظل غياب نظام

موحد ودقيق لتقييم الكفاءات المهنية، فبعض المناصب العليا تسند عمليا بناء على اعتبارات مرتبطة بعنصر الثقة أو الانسجام مع التوجه الإداري، وهو ما قد يفتح المجال أمام تفاوت في تطبيق معايير الاختيار.

إن قرارات التعيين في المناصب العليا لا تعد بمنأى عن الرقابة القضائية، إذ يمكن الطعن فيها أمام القضاء الإداري متى ثبت أنها صدرت بالمخالفة للقانون أو انطوت على إساءة استعمال السلطة، ويعد ذلك تجسيدا لمبدأ خضوع الإدارة للرقابة القضائية وعدم تحصين قراراتها من رقابة المشروعية. (الجوهري، 1989، صفحة 99)

الفرع الثاني: الشروط الخاصة

إلى جانب الشروط العامة التي يخضع لها جميع المترشحين لشغل المناصب العليا، توجد شروط خاصة تختلف باختلاف طبيعة المنصب والقطاع الإداري الذي ينتمي إليه، ويلاحظ أن هذه الشروط لا تستمد من نص موحد، وإنما تتوزع بين المراسيم التنفيذية والقوانين الأساسية الخاصة بكل سلك، وهو ما يعكس رغبة المشرع في تكييف شروط التعيين مع خصوصية كل إدارة ومتطلبات كل وظيفة.

ويعد المرسوم التنفيذي رقم 04-08 المحدد للمناصب العليا في المؤسسات والإدارات العمومية من أهم النصوص التنظيمية التي أرست هذا التوجه، حيث لم يكتف بتحديد قائمة المناصب العليا، بل ربط شغلها بشروط تتعلق بالخبرة المهنية والانتماء إلى أسلاك ورتب معينة، ويكشف ذلك عن إرادة واضحة في جعل التعيين قائما على التخصص والتدرج الإداري وليس على مجرد الانتماء العام للوظيفة العمومية. (المرسوم التنفيذي رقم 04-08، 2008)

ومن خلال تحليل هذا المرسوم يتبين أن شرط الخبرة المهنية يحتل مكانة محورية ضمن الشروط الخاصة، إذ غالبا ما يشترط أن يكون الموظف قد مارس وظائف ذات مستوى معين

لفترة زمنية محددة قبل تعيينه في منصب عال، ويفسر ذلك بكون المناصب العليا لا تقتصر على تنفيذ التعليمات الإدارية، بل تتعلق بالتسيير واتخاذ القرار والإشراف على الهياكل التنظيمية، وهو ما يتطلب خبرة ميدانية سابقة وقدرة على التعامل مع الإشكالات الإدارية والعملية.

ويظهر هذا الشرط بوضوح في قطاعات مثل المالية والتربية والصحة والتعليم العالي، حيث ترتبط بعض المناصب العليا بطبيعة تقنية أو تخصصية دقيقة، ففي قطاع التعليم العالي مثلاً لا يمكن تعيين مسؤول إداري في بعض المناصب العليا دون توفر مستوى علمي معين أو خبرة في التسيير الجامعي بالنظر إلى خصوصية المؤسسة الجامعية وتعقيد تسييرها، كما أن بعض المناصب داخل قطاع المالية تستوجب خبرة في المحاسبة العمومية أو الرقابة المالية، وهو ما يبرز الطابع التقني لبعض المناصب العليا. (القانون التوجيهي للتعليم العالي رقم 99-05، 1999)

كما تظهر النصوص التنظيمية أن التدرج الوظيفي يعد من أهم المعايير المعتمدة في التعيين، إذ يشترط في كثير من الحالات أن يكون الموظف قد شغل مناصب أدنى قبل الانتقال إلى منصب أعلى، ويهدف هذا الشرط إلى ضمان تكوين تدريجي للإطار الإداري، يسمح له باكتساب الخبرة العملية والمعرفة التنظيمية قبل تولي مسؤوليات أكبر، ويلاحظ أن هذا المنطق يعكس فلسفة إدارية تقوم على بناء الكفاءة من داخل الجهاز الإداري بدل اللجوء إلى التعيين المباشر في المناصب الحساسة. (شوقي، 2013، صفحة 116)

غير أن هذه الشروط الخاصة لا تطبق بنفس الدرجة من الصرامة في جميع القطاعات، إذ تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في تقييم مدى توفر الخبرة والكفاءة المطلوبة، وهذا ما يجعل بعض التعيينات محل نقاش، خاصة عندما يتعلق الأمر بمناصب ذات طابع

استراتيجي أو سياسي غير مباشر، حيث قد تتداخل الاعتبارات المهنية مع اعتبارات الثقة الإدارية. (yeran, 2003, p. 107)

كما تفرض بعض النصوص الخاصة شروطا مرتبطة بطبيعة القطاع نفسه، كما هو الحال في الأسلاك الأمنية أو القضائية أو الدبلوماسية، حيث تضاف متطلبات تتعلق بالتكوين المتخصص أو بالوضعية القانونية الخاصة للموظف، ويفسر ذلك بكون بعض المناصب العليا ترتبط بمجالات حساسة تمس أمن الدولة أو تمثيلها الخارجي، مما يبرر تشديد شروط الالتحاق بها. (تيشات، 2010، صفحة 32)

وتكشف دراسة الشروط الخاصة عن وجود توجه نحو تحقيق نوع من التوازن بين مبدأي الكفاءة والمرونة، فالمشرع رغم وضعه لشروط تتعلق بالأقدمية والخبرة والتخصص لم يحول هذه الشروط إلى قيود جامدة، بل ترك هامشا للإدارة يسمح لها بتقدير مدى ملاءمة الموظف للمنصب المطلوب، ويفهم هذا التوجه في ضوء الطبيعة العملية للمناصب العليا، التي تتطلب أحيانا صفات قيادية أو تنظيمية لا يمكن قياسها فقط بالشهادات أو سنوات الخبرة. (A-MEIGNANT, 2000, p. 110)

إن الشروط الخاصة تجسد محاولة لإضفاء الطابع المهني والتقني على التعيين في المناصب العليا، غير أنها في الوقت نفسه تكشف عن استمرار الدور المحوري للسلطة التقديرية للإدارة، فحتى مع وجود معايير تنظيمية تبقى عملية الاختيار مرتبطة بتقييم الإدارة لمدى قدرة الموظف على التسيير وتحمل المسؤولية، وهو ما يجعل الحدود بين المعيار القانوني والتقدير الإداري متداخلة بشكل واضح.

ويتربط عن ذلك أن فعالية هذه الشروط لا تتوقف فقط على وجودها في النصوص القانونية، بل على مدى احترامها في التطبيق العملي، خاصة في ظل الحاجة إلى ضمان تكافؤ الفرص والحد من التعيينات القائمة على اعتبارات غير موضوعية، ولهذا السبب

أصبحت مسألة الشفافية في التعيين في المناصب العليا من بين القضايا التي تحظى باهتمام متزايد في الفقه الإداري المعاصر، باعتبارها مرتبطة مباشرة بمبدأ الحكامة الجيدة وفعالية الإدارة العمومية.

الفرع الثالث: السلطة التقديرية للإدارة في اختيار الكفاءات

تعد السلطة التقديرية للإدارة من أبرز الخصائص التي يقوم عليها نظام التعيين في المناصب العليا في الجزائر، ذلك أن المشرع رغم وضعه لجملة من الشروط العامة والخاصة لم يجعل عملية التعيين عملية آلية أو خاضعة لمعايير حسابية جامدة، وإنما منح الإدارة هامشا واسعا لاختيار الإطار الذي تراه أكثر قدرة على تحمل المسؤولية وتحقيق فعالية المرفق العام، ويفسر هذا التوجه بالطبيعة الخاصة للمناصب العليا التي لا ترتبط فقط بالكفاءة التقنية، بل تقوم كذلك على عنصر الثقة الإدارية والقدرة على التسيير واتخاذ القرار.

ويقصد بالسلطة التقديرية في هذا المجال حرية الإدارة في المفاضلة بين عدة مترشحين تتوفر فيهم الشروط القانونية، واختيار الشخص الذي تعتبره الأنسب لشغل المنصب، دون أن تكون ملزمة باعتماد ترتيب معين أو معايير جامدة كما هو الحال في التوظيف عن طريق المسابقة، ويلاحظ أن هذا النظام يختلف عن قواعد التوظيف التقليدي التي تقوم أساسا على مبدأ المساواة الشكلية بين المترشحين، إذ يتركز هنا على معيار الملاءمة الإدارية أكثر من تركزه على الترتيب التقني البحت.

ويجد هذا التوجه أساسه القانوني في الطبيعة التنظيمية للمناصب العليا، خاصة وأن الأمر رقم 03-06 لم يضع نظاما تفصيليا دقيقا لاختيار شاغلي هذه المناصب، (قانون 03-06، 2006) بل ترك ذلك للتنظيمات الخاصة والسلطة المختصة بالتعيين، ويظهر ذلك بوضوح في المرسوم التنفيذي رقم 04-08 المحدد للمناصب العليا في المؤسسات

والإدارات العمومية، الذي ركز على شروط عامة مرتبطة بالرتبة والخبرة دون وضع آلية إلزامية موحدة للاختيار بين المترشحين. (المرسوم التنفيذي رقم 08-04، 2008)

تمارس الإدارة سلطتها التقديرية من خلال تقييم المسار المهني للمترشح، ومدى خبرته في التسيير، وقدرته على تحمل المسؤولية، إضافة إلى عنصر الثقة الذي يلعب دورا مهما في هذا النوع من المناصب، فالإدارة لا تبحث فقط عن موظف تتوفر فيه الشروط الشكلية، وإنما عن إطار قادر على تنفيذ التوجهات الإدارية والتنسيق بين مختلف الهياكل وضمان السير المنتظم للمرفق العام. (فريجة، 2006، صفحة 210)

ويظهر عنصر الثقة بشكل أكثر وضوحا في المناصب العليا المرتبطة مباشرة بمراكز القرار الإداري، مثل مناصب المديرين المركزيين أو رؤساء المفتشيات أو مسؤولي الهياكل الحساسة، حيث يصبح عامل الانسجام مع التوجه الإداري للسلطة الوصية عنصرا مؤثرا في عملية الاختيار، غير أن هذا العنصر رغم ضرورته العملية إلا أنه يثير إشكالا قانونيا يتعلق بإمكانية تحول السلطة التقديرية إلى وسيلة لتغليب الاعتبارات الشخصية أو غير الموضوعية على حساب معيار الكفاءة. (جعلاب، 2013، صفحة 14)

كما لم يجعل القضاء الإداري السلطة التقديرية بمنأى عن الرقابة، بل أخضعها لرقابة المشروعية متى ثبت وجود انحراف في استعمال السلطة أو خرق لمبدأ المساواة أو مخالفة للشروط القانونية، فالقاضي الإداري لا يتدخل في اختيار الإدارة للشخص الذي تراه مناسبا، لكنه يراقب مدى احترامها للحدود القانونية التي تنظم هذا الاختيار، ويعد هذا التوجه ضمانا أساسية لمنع التعسف في استعمال السلطة التقديرية، خاصة في مجال حساس يتعلق بالمسار المهني للموظفين. (صادقي، 2018، صفحة 366)

كما أنه في مجال التعيين عن وجود توازن دقيق بين مقتضيات المرونة الإدارية ومتطلبات الشرعية القانونية، فالإدارة تحتاج إلى حرية في اختيار الكفاءات القادرة على

التسيير خاصة في ظل الطبيعة المتغيرة للمرافق العامة، غير أن هذه الحرية لا يمكن أن تتحول إلى سلطة مطلقة معزولة عن الرقابة أو عن مبادئ الحياد والمساواة. (أحمد، 2013، صفحة 166)

إن السلطة التقديرية في اختيار شاغلي المناصب العليا تجسد الطابع الخاص لهذا النظام القانوني، لأنها تجعل التعيين قائما على فكرة " الملاءمة الإدارية " أكثر من قيامه على الحق المكتسب، والموظف مهما بلغت خبرته أو أقدميته لا يملك حقا آلا في الحصول على المنصب العالي، وإنما يخضع الأمر لتقدير الإدارة لمدى صلاحيته لشغل هذا المنصب في مرحلة معينة. (فريجة، 2006، صفحة 215)

غير أن هذا التصور يفرض بالمقابل ضرورة تعزيز معايير الشفافية والموضوعية داخل الإدارة العمومية، لأن غياب ضوابط واضحة في بعض الحالات قد يؤدي إلى إضعاف الثقة في نظام التعيين نفسه، ولذلك اتجهت العديد من الدراسات الفقهية الحديثة إلى المطالبة بإرساء معايير أكثر وضوحا لتقييم الكفاءات دون المساس بالسلطة التقديرية التي تحتاجها الإدارة لضمان فعالية التسيير.

ويترتب عن ذلك أن السلطة التقديرية رغم ما تمنحه من مرونة للإدارة تبقى سلاحا ذا حدين، فهي من جهة تسمح باختيار الإطارات الأكثر قدرة على تحقيق المصلحة العامة، لكنها من جهة أخرى قد تتحول إلى مصدر لاختلال مبدأ تكافؤ الفرص إذا لم تمارس في إطار من الشفافية واحترام المشروعية.

المطلب الثاني: طرق التعيين، مدة شغل المنصب، إنهاء المهام والعزل

يكتسي تنظيم طرق التعيين في المناصب العليا ومدة شغلها وكيفيات إنهاء المهام فيها أهمية بالغة داخل المنظومة القانونية للوظيفة العمومية، بالنظر إلى أن هذه المناصب لا

تقوم على الاستقرار المهني التقليدي، بل على منطق التعيين المرتبط بمتطلبات المرفق العام وتقدير السلطة الإدارية المختصة، ومن ثم فإن دراسة هذا المطلب تقتضي تحليل العلاقة بين الشكل القانوني للتعين، والطابع المؤقت للمنصب، والآثار المترتبة عن إنهاء المهام أو العزل، باعتبارها عناصر مترابطة تشكل البنية القانونية الحقيقية لهذا النظام.

ويلاحظ أن المشرع الجزائري لم يفصل بشكل دقيق في جميع تفاصيل هذه الآليات في نص واحد، بل وزعها بين الأمر 06-03 والنصوص التنظيمية وعلى رأسها المراسيم التنفيذية الخاصة بالمناصب العليا، وهو ما يعكس طبيعة هذا النظام القائم على المرونة الإدارية أكثر من الجمود التشريعي.

الفرع الأول: الإجراءات الشكلية للتعين

تعد الإجراءات الشكلية للتعين في المناصب العليا الركيزة القانونية التي يُبنى عليها قرار الإسناد الإداري، إذ لا يكفي توفر الشروط الموضوعية في المترشح، بل يجب أن يصدر التعيين في إطار قانوني صحيح من حيث الاختصاص والشكل والإجراءات، ويعتبر هذا الجانب من أهم ضمانات المشروعية في القرارات الإدارية المتعلقة بالمناصب العليا.

فمن حيث الاختصاص يتم التعيين في المناصب العليا وفق توزيع دقيق للسلطة داخل الإدارة الجزائرية، حيث يختص رئيس الجمهورية بالتعيين في المناصب العليا ذات الطابع الاستراتيجي أو السيادي، بينما يتولى الوزير الأول أو رئيس الحكومة التعيين في بعض المناصب التنفيذية، في حين تسند صلاحيات أخرى للوزراء أو المسؤولين الإداريين حسب التنظيم القطاعي، ويجد هذا التوزيع أساسه في الدستور الجزائري الذي يحدد صلاحيات التعيين في الوظائف العليا للدولة. (مزياني، 2016، صفحة 153)

ويتربط عن هذا التوزيع أن أي قرار تعيين يصدر عن جهة غير مختصة يعد مشوبا بعيب عدم الاختصاص، وهو من العيوب الجسيمة التي تؤدي إلى إلغاء القرار الإداري.

أما من حيث الشكل فإن التعيين يتم غالبا بموجب مرسوم رئاسي أو تنفيذي أو قرار وزاري، حسب طبيعة المنصب وهو ما يمنح القرار طابعا رسميًا يعكس أهميته القانونية والإدارية، ويعتبر احترام الشكل عنصرا جوهريا في مشروعية التعيين، خاصة في المناصب العليا التي تمس سير المرافق العامة. (الرفاس، 2015، صفحة 52)

كما أن الإجراءات السابقة للتعين مثل اقتراح التعيين ودراسة الملف المهني للمترشح، تشكل جزءا أساسيا من العملية، حتى وإن لم تكن كلها منصوفا عليها بشكل تفصيلي في النصوص العامة، إلا أنها تمارس كإجراءات إدارية داخلية ضرورية قبل إصدار القرار النهائي.

إن الإجراءات الشكلية للتعين لا تعد مجرد خطوات تنظيمية، بل تمثل ضمانا قانونية تهدف إلى ضبط سلطة الإدارة ومنع التعسف في إسناد المناصب العليا، من خلال إخضاع القرار لسلسلة من الضوابط القانونية والإدارية.

الفرع الثاني: الطبيعة المؤقتة لشغل المنصب العالي وقابلية التجديد

تتميز المناصب العليا في النظام الإداري الجزائري بطبيعتها المؤقتة، حيث لا تمنح بصيغة دائمة أو مستقرة، بل تسند لمدة ترتبط بمدى الحاجة الإدارية وبالثقة التي تحظى بها الإدارة تجاه شاغل المنصب، ويعد هذا الطابع من أبرز الخصائص التي تميز هذه المناصب عن باقي الوظائف العمومية التي تقوم على الاستقرار النسبي.

ويستند هذا المبدأ إلى الفلسفة العامة التي تحكم المناصب العليا، والتي تقوم على أن هذه المناصب ليست حقوقا مكتسبة للموظف، وإنما وظائف مرتبطة بالمسؤولية والتقييم المستمر للأداء، وبالتالي فإن استمرار شغل المنصب لا يتوقف على الأقدمية أو الاستحقاق فقط، بل على مدى تحقيق الأهداف المسندة إلى شاغله. (عشي، 2012، صفحة 223)

وقد أقر المرسوم التنفيذي رقم 04-08 هذا التوجه من خلال تنظيمه لشروط ومناصب التعيين دون إقرار حق دائم في البقاء في المنصب، مما يؤكد أن العلاقة في هذه المناصب هي علاقة وظيفية مرتبطة بالثقة أكثر من كونها علاقة استقرار مهني. (المرسوم التنفيذي رقم 04-08، 2008)

كما أن قابلية التجديد في شغل المنصب لا تعد حقا تلقائيا، بل تخضع لتقدير الإدارة بناء على تقييم أداء الموظف خلال فترة شغله للمنصب، وقد يتم التجديد في حال ثبوت الكفاءة والفعالية أو إنهاء المهام في حال عدم تحقيق الأهداف المرجوة.

ومن الناحية القانونية يفهم هذا النظام على أنه آلية لضمان فعالية الإدارة العمومية، غير أنه يطرح في المقابل إشكالا يتعلق بعدم الاستقرار الوظيفي لشاغلي المناصب العليا، مما يجعلهم في وضع قانوني خاص ومتميز داخل المنظومة الإدارية.

الفرع الثالث: حالات إنهاء المهام

يعد إنهاء المهام في المناصب العليا من أهم الآليات القانونية التي تنهي العلاقة الوظيفية بين الإدارة وشاغل المنصب، ويتميز هذا الإجراء بطبيعته الإدارية الخالصة التي تجعله مختلفا عن الجزاءات التأديبية، إذ لا يقوم بالضرورة على وجود خطأ مهني أو إخلال بواجبات الوظيفة، وإنما يرتبط أساسا بسلطة الإدارة التقديرية وبمتطلبات المصلحة العامة وحسن سير المرفق العمومي.

ويستمد هذا النظام أساسه من الطبيعة الخاصة للمناصب العليا كما نظمها الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، والذي وإن لم يفصل بشكل دقيق في حالات إنهاء المهام، إلا أنه أقر ضمنا مبدأ خضوع الوظائف العليا لمنطق المرونة الإدارية، بما يسمح للإدارة بإعادة النظر في شغل هذه المناصب متى اقتضت الضرورة ذلك، (قانون 03-06، 2006) كما أن المراسيم التنظيمية وعلى رأسها المرسوم

التنفيذي رقم 04-08، كرسست هذا التوجه من خلال ربط شغل المناصب العليا بالقرار الإداري القابل للتعديل أو الإنهاء في أي وقت.

وقد يمكن حصر أهم حالات إنهاء المهام في مجموعة من الأسباب التي تتداخل فيها الاعتبارات التنظيمية مع الاعتبارات الوظيفية، في مقدمة هذه الحالات نجد إعادة التنظيم الإداري وهي من أكثر الأسباب شيوعاً، حيث قد تلجأ الإدارة إلى إعادة هيكلة المصالح أو دمج أو إلغاء بعض الهياكل، مما يؤدي تلقائياً إلى إنهاء مهام بعض شاغلي المناصب العليا دون أن يكون ذلك مرتبطاً بسلوكهم الشخصي أو المهني. (حمري، 2019، صفحة 415)

كما يعتبر فقدان عنصر الثقة من أهم الأسباب العملية لإنهاء المهام، إذ تقوم المناصب العليا في جوهرها على علاقة ثقة بين الإدارة وشاغل المنصب، هذه الثقة ليست ثابتة بل قابلة للتغير وفق تقييم الإدارة لأداء المسؤول ومدى قدرته على تنفيذ التوجيهات وتحقيق الأهداف المسطرة، وبالتالي فإن تراجع هذه الثقة حتى دون وجود خطأ جسيم قد يكون كافياً لإنهاء المهام. (أحمد ب.، صفحة 86)

كما نجد التقييم السلبي للأداء حيث تعتمد الإدارة في تقييمها على مدى فعالية شاغل المنصب في التسيير، وقدرته على تحقيق النتائج، ومستوى انضباطه الإداري، غير أن هذا التقييم يظل خاضعاً للسلطة التقديرية للإدارة، وهو ما يميز هذا النظام عن النظام التأديبي الذي يتطلب إثبات خطأ محدد وواضح.

وقد يتم إنهاء المهام لأسباب تنظيمية بحتة، مثل تغيير السياسات العامة أو إعادة توزيع الاختصاصات داخل الجهاز الإداري، وهو ما يعكس الطابع الديناميكي للإدارة العمومية التي تتطلب مرونة في تغيير المسؤولين بما يتماشى مع التحولات الإدارية أو الاقتصادية أو الاجتماعية. (قانون 03-06، 2006)

ولا يعتبر إنهاء المهام عقوبة إدارية بل هو قرار إداري تنظيمي وهو ما يترتب عنه آثار قانونية مهمة، أبرزها أن هذا القرار لا يستوجب احترام نفس الضمانات المقررة في المجال التأديبي، مثل حق الدفاع أو المثل أمام المجلس التأديبي، إلا في الحدود التي يفرضها مبدأ المشروعية العامة، ومع ذلك يبقى هذا القرار خاضعا لرقابة القضاء الإداري من حيث المشروعية خاصة في حالة الانحراف في استعمال السلطة أو مخالفة الإجراءات الجوهرية.

وقد استقر القضاء الإداري على أن الإدارة رغم تمتعها بسلطة تقديرية واسعة في إنهاء المهام، إلا أنها ملزمة باحترام حدود هذه السلطة، بحيث لا يجوز أن يكون القرار مبنيًا على اعتبارات شخصية أو تعسفية، وإنما يجب أن يستند إلى مبررات تتعلق بحسن سير المرفق العام، وفي هذا الإطار يمكن للقاضي الإداري أن يراقب مشروعية القرار دون أن يحل محل الإدارة في تقدير ملاءمته. (المرسوم التنفيذي رقم 08-04، 2008)

يعكس نظام إنهاء المهام في المناصب العليا توازنا دقيقا بين مبدأ فعالية الإدارة ومبدأ حماية الموظف العمومي، فالإدارة تحتاج إلى القدرة على إعادة تشكيل هياكلها القيادية بسرعة ومرونة، بينما يحتاج الموظف إلى حد أدنى من الضمانات ضد التعسف، غير أن هذا التوازن يميل عمليا نحو تعزيز سلطة الإدارة بالنظر إلى طبيعة هذه المناصب القائمة على عنصر الثقة وليس على الاستقرار الوظيفي. (أحمد ب.، صفحة 90)

كما أن التمييز بين إنهاء المهام والعزل التأديبي يكتسي أهمية بالغة، إذ أن الأول إجراء إداري تنظيمي مرتبط بالمصلحة العامة، بينما الثاني عقوبة تأديبية تستند إلى خطأ مهني جسيم وتخضع لضمانات إجرائية صارمة، هذا التمييز يعكس بدوره الطبيعة المزدوجة للمناصب العليا التي تجمع بين البعد الإداري المرن والبعد القانوني التأديبي.

يتضح أن إنهاء المهام في المناصب العليا لا يعد إجراء عقابياً، بل هو أداة تنظيمية تمنح الإدارة القدرة على إعادة ضبط هياكلها القيادية بما يحقق الفعالية المطلوبة، مع بقاء هذا الإجراء خاضعاً لرقابة المشروعية القضائية كضمانة أساسية ضد التعسف.

الفرع الرابع: العزل كعقوبة تأديبية وضمانات الدفاع

يعد العزل من أخطر الجزاءات التأديبية التي يمكن أن تسلط على الموظف العمومي، لما يترتب عنه من إنهاء نهائي للعلاقة الوظيفية وفقدان المركز القانوني للموظف داخل الإدارة العمومية، وعلى خلاف إنهاء المهام الذي يرتبط باعتبارات تنظيمية أو إدارية، فإن العزل يعد جزاء تأديبياً بالمعنى الدقيق يوقع نتيجة ارتكاب خطأ مهني جسيم يخل بالواجبات الوظيفية ويمس بمبدأ حسن سير المرفق العام.

ويستمد هذا الإجراء أساسه من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الذي خصص باباً كاملاً للنظام التأديبي، محدداً مختلف العقوبات التي يمكن أن تطبق على الموظف وفي مقدمتها العزل، ويفهم من هذا التنظيم أن المشرع لم يجعل العزل إجراء إدارياً بسيطاً، بل عقوبة قصوى لا تتخذ إلا في الحالات الخطيرة التي تستوجب إنهاء العلاقة الوظيفية نهائياً. (قانون 06-03، 2006)

يتميز العزل عن غيره من الإجراءات الإدارية بكونه يرتبط بالمسؤولية التأديبية للموظف، أي أنه لا يفرض إلا بعد إثبات خطأ مهني محدد مثل الإخلال الجسيم بالواجبات المهنية، أو ارتكاب أفعال تمس بسمعة الإدارة، أو مخالفة خطيرة لقواعد الانضباط الوظيفي، وبالتالي فإن العزل لا يقوم على عنصر التقدير الإداري المجرد، بل على وقائع محددة تُشكل أساساً قانونياً للعقوبة. (مهنّا، 1962، صفحة 11)

غير أن الخطورة الخاصة لهذا الجزاء جعلت المشرع يحيطه بمجموعة من الضمانات الإجرائية التي تهدف إلى حماية الموظف من التعسف وعلى رأسها حق الدفاع، ويعد هذا

الحق من المبادئ الأساسية في القانون التأديبي، حيث لا يجوز اتخاذ قرار العزل إلا بعد تمكين الموظف من الاطلاع على ملفه التأديبي، ومعرفة الأفعال المنسوبة إليه، وإبداء ملاحظاته والدفاع عن نفسه أمام الجهة المختصة.

كما يلزم القانون الإدارة بعرض الملف التأديبي على المجلس التأديبي المختص الذي يعتبر هيئة استشارية أو تقريرية حسب الحالة، وتكون مهمته إبداء الرأي حول العقوبة المناسبة، ويشكل هذا الإجراء ضمانة مؤسسية تهدف إلى الحد من الطابع الانفرادي للقرار التأديبي وإدخال عنصر الرقابة الداخلية داخل الإدارة. (عطية، 1968، صفحة 10)

إن احترام هذه الضمانات ليس مسألة شكلية، بل يعد شرطاً جوهرياً لمشروعية قرار العزل، بحيث يؤدي الإخلال بها إلى إمكانية إلغاء القرار من طرف القضاء الإداري، وقد استقر الاجتهاد القضائي الإداري على أن أي عقوبة تأديبية، بما فيها العزل يجب أن تبنى على إجراءات سليمة تحترم حقوق الدفاع ومبدأ المواجهة.

ويكتسي التمييز بين العزل وإنهاء المهام أهمية بالغة في النظام القانوني الجزائري، فبينما يعد إنهاء المهام إجراء إدارياً مرتبطاً بسلطة الإدارة التقديرية وحسن سير المرفق العام دون اشتراط وجود خطأ، فإن العزل يعد عقوبة تأديبية تستند إلى خطأ مهني جسيم وتخضع لإجراءات صارمة وضمانات قانونية واضحة، غير أن هذا التمييز يعكس الطبيعة المزدوجة للمناصب العليا التي تجمع بين البعد الإداري المرن والبعد التأديبي المقيد بالقانون. (أحمد ع.، 2013، صفحة 178)

إن نظام العزل في المناصب العليا يجسد التوازن بين سلطة الإدارة في فرض الانضباط الوظيفي، وبين حماية الموظف من التعسف في استعمال السلطة، فالإدارة تحتاج إلى أدوات ردعية لضمان احترام الواجبات المهنية، غير أن هذه الأدوات لا يمكن أن تمارس خارج

إطار قانوني يضمن حقوق الدفاع ويخضع القرار للرقابة القضائية. (بلفتحي، 2011، صفحة 50)

كما أن خطورة العزل تنعكس أيضا على الوضعية المهنية والاجتماعية للموظف، إذ يؤدي إلى فقدان المنصب نهائيا، وقد يترتب عنه آثار على المسار المهني داخل الوظيفة العمومية مما يفسر تشدد المشرع في ضبط شروطه وإجراءاته.

إن العزل في المناصب العليا ليس مجرد إجراء إداري، بل هو عقوبة تأديبية قصوى تخضع لمجموعة من الضمانات القانونية الصارمة، وعلى رأسها حق الدفاع والرقابة التأديبية الداخلية والقضائية، ويعكس هذا النظام حرص المشرع على تحقيق التوازن بين ضرورة حماية المرفق العام من الأخطاء الجسيمة، وبين حماية الموظف من التعسف في استعمال السلطة.

يتضح من خلال دراسة طرق التعيين ومدة شغل المناصب العليا وإنهاء المهام فيها أن هذا النظام القانوني يقوم على توازن دقيق بين مرونة الإدارة في التسيير، وبين الضمانات القانونية التي تحمي الموظف من التعسف، فالمناصب العليا ليست حقوقا دائمة، بل وظائف مؤقتة مرتبطة بالأداء والثقة، وهو ما يجعلها نموذجا خاصا داخل الوظيفة العمومية الجزائرية.

المبحث الثاني: حقوق وواجبات شاغلي المناصب العليا

تمثل دراسة حقوق وواجبات شاغلي المناصب العليا خطوة أساسية لفهم الطبيعة القانونية الخاصة لهذا الصنف من الوظائف داخل الإدارة العمومية الجزائرية، إذ لا يمكن إدراك مركزهم القانوني بمعزل عن التوازن القائم بين الامتيازات الممنوحة لهم من جهة، والالتزامات والمسؤوليات الملقة على عاتقهم من جهة أخرى، فالمناصب العليا رغم ما تمنحه من صلاحيات واسعة في التسيير واتخاذ القرار إلا أنها تبقى خاضعة في الوقت ذاته لمنظومة قانونية دقيقة تحدد حدود السلطة الإدارية وتضبط استعمالها بما يضمن استمرارية المرفق العام وحمايته من الانحراف.

ويتميز هذا المجال بخصوصية واضحة إذ يجمع بين منطق الوظيفة العمومية القائم على الخدمة العامة، ومنطق المسؤولية الإدارية المرتبطة بمراكز القرار، مما يجعل شاغل المنصب العالي في وضع قانوني مركب يتطلب توازنا دقيقا بين الحقوق المهنية والواجبات الوظيفية.

المطلب الأول: الحقوق والامتيازات

تمنح لشاغلي المناصب العليا مجموعة من الحقوق والامتيازات التي تهدف إلى تمكينهم من أداء مهامهم على أكمل وجه، بالنظر إلى حساسية المناصب التي يشغلونها ودورها في تسيير المرافق العمومية، غير أن هذه الحقوق لا تفهم باعتبارها امتيازات مطلقة، بل هي حقوق وظيفية مرتبطة بطبيعة المنصب ومشروطة بأداء المهام الموكلة وفق القوانين والتنظيمات المعمول بها.

ويعكس تنظيم هذه الحقوق في التشريع الجزائري حرص المشرع على ضمان فعالية الإدارة العمومية من جهة، وتحفيز الأطارات العليا من جهة أخرى، دون الإخلال بمبدأ المساواة داخل الوظيفة العمومية.

الفرع الأول: النظام التعويضي

يشكل النظام التعويضي أحد أهم الركائز القانونية التي يقوم عليها تسيير المناصب العليا في الجزائر، باعتباره الأداة المالية التي تعكس قيمة المنصب وحجم المسؤوليات المرتبطة به، فالمناصب العليا ليست مجرد وظائف إدارية عادية بل هي مراكز قرار وتسيير تتطلب كفاءات عالية وقدرة على تحمل أعباء تنظيمية وإدارية معقدة، وهو ما يبرر اختلاف نظام الأجور فيها عن باقي الوظائف العمومية.

وقد أقر المشرع الجزائري مبدأ التمييز في الأجر بناء على طبيعة المهام والمسؤوليات، وهو ما يتجلى في أحكام الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الذي أكد أن الأجر في الوظيفة العمومية يتكون من راتب أساسي وتعويضات مرتبطة بالوظيفة أو المنصب، ويفهم من هذا الإطار أن شاغل المنصب العالي يستفيد من نظام تعويضي خاص يهدف إلى تحقيق التوازن بين الجهد المبذول والمقابل المالي. (قانون 06-03، 2006)

كما أن التنظيم التفصيلي للامتيازات المالية المرتبطة بالمناصب العليا جاء من خلال مراسيم تنظيمية، من بينها المراسيم المتعلقة بالوظائف العليا في الدولة التي أقرت ما يعرف بالمنحة التعويضية عن المنصب، والتي تمنح إضافة إلى الراتب القاعدي وتختلف قيمتها حسب درجة المنصب ومستوى المسؤولية الإدارية. (بوخروبة، 1990، صفحة 90)

ومن خلال تحليل هذا النظام يتضح أن المشرع لم يهدف فقط إلى تحديد مقابل مالي، بل إلى خلق آلية تحفيزية تهدف إلى استقطاب الكفاءات الإدارية وتحفيزها على تولي

المناصب العليا خاصة وأن هذه المناصب غالبا ما تكون مصحوبة بضغوط إداري ومسؤولية قانونية كبيرة، وبالتالي فإن النظام التعويضي يعد أداة لتقليل الفجوة بين حجم المسؤولية وحجم المقابل المادي. (بوخروبة، 1990، صفحة 91)

كما أن هذا النظام يرتبط ارتباطا وثيقا بمبدأ العدالة الوظيفية داخل الإدارة العمومية، حيث يضمن عدم مساواة المناصب ذات المسؤولية العالية بالوظائف التنفيذية البسيطة، غير أن هذا التمييز يظل مقيدا بمبدأ الرقابة المالية للدولة الذي يهدف إلى ضبط نفقات الأجور داخل الوظيفة العمومية.

وفي المقابل يلاحظ أن هذا النظام قد يثير إشكالا عمليا يتعلق بتفاوت التعويضات بين مختلف الإدارات مما قد يخلق نوعا من عدم التوازن الوظيفي، غير أن الإدارة الجزائرية تحاول معالجته من خلال توحيد الإطار القانوني العام للتعويضات عبر النصوص التنظيمية. (المرسوم التنفيذي رقم 07-304 المتعلق بتحديد نظام الأجور، 2007)

إن النظام التعويضي في المناصب العليا يعكس فلسفة مزدوجة من جهة تحفيزية تهدف إلى جذب الكفاءات، ومن جهة أخرى تنظيمية تهدف إلى ضبط التوازن المالي داخل الوظيفة العمومية.

الفرع الثاني: الامتيازات العينية

لا تقتصر حقوق شاغلي المناصب العليا في الجزائر على الجانب المالي فقط، بل تمتد لتشمل مجموعة من الامتيازات العينية التي تمنح لهم باعتبارها وسائل ضرورية لممارسة مهامهم الإدارية وليست امتيازات شخصية قائمة بذاتها، ويقوم هذا التصور على فكرة أساسية مفادها أن شاغل المنصب العالي يحتاج إلى بيئة مادية ملائمة تمكنه من أداء مهامه بفعالية، خاصة وأن طبيعة هذه المناصب تتطلب تنقلا مستمرا، وتواصلا مباشرا مع مختلف الهياكل الإدارية، واتخاذ قرارات آنية في كثير من الأحيان.

وتمنح هذه الامتيازات في إطار قانوني وتنظيمي مرتبط بمبدأ استمرارية المرفق العام، حيث تهدف الإدارة إلى توفير الوسائل الضرورية لضمان السير الحسن للمصالح العمومية، ومن بين أبرز هذه الامتيازات نجد وسائل العمل التي تشمل المكاتب المجهزة، ووسائل الاتصال الرسمية، والوسائل المعلوماتية، التي أصبحت ضرورية في ظل التحول الرقمي للإدارة الجزائرية. (الطاوي، 2017، صفحة 465)

كما يستفيد بعض شاغلي المناصب العليا بحسب طبيعة المنصب من وسائل النقل الوظيفية، مثل السيارات الإدارية، التي تخصص لتسهيل التنقلات المهنية المرتبطة بالمهام الرسمية، ويعتبر هذا الامتياز من أكثر الامتيازات العينية شيوعا، خاصة في المناصب ذات الطابع التنفيذي أو الرقابي، مثل مديري الإدارات المركزية أو الولاية أو رؤساء المصالح الخارجية. (مزياني، 2016، صفحة 287)

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الوسائل لا تمنح بشكل تلقائي لكل المناصب العليا، بل تخضع لتنظيم إداري داخلي يحدد طبيعة المنصب الذي يستوجب الاستفادة منها، مما يعكس الطابع الوظيفي وليس الشخصي لهذه الامتيازات.

وتشمل الامتيازات العينية أيضا تسهيلات مرتبطة بالإيواء أو الإقامة الوظيفية، خاصة في الحالات التي تفرض طبيعة المنصب التواجد المستمر خارج مقر الإقامة الأصلي، غير أن هذه الامتيازات تبقى محدودة وتخضع لرقابة صارمة من الإدارة منعا لأي استعمال خارج الإطار الوظيفي. (غربي، 2020، صفحة 374)

وقد نظم المشرع الجزائري هذه الامتيازات ضمن الإطار العام للوظيفة العمومية، دون تخصيص نص واحد شامل لها، وإنما من خلال مراسيم تنظيمية قطاعية، تحدد حسب كل وظيفة عليا على حدة، ومن بين هذه النصوص نجد المرسوم التنفيذي رقم 04-08 الذي يحدد المناصب العليا في المؤسسات والإدارات العمومية، والذي أشار ضمناً إلى ضرورة

توفير الوسائل المادية اللازمة لشغل هذه المناصب. (المرسوم التنفيذي رقم 04-08، 2008)

كما أن هذه الامتيازات ترتبط ارتباطا وثيقا بمبدأ فعالية الإدارة العمومية، إذ لا يمكن تصور ممارسة فعلية للمسؤوليات العليا دون توفير الحد الأدنى من الوسائل المادية التي تسمح باتخاذ القرار وتنفيذه في الوقت المناسب، فالإدارة الحديثة لم تعد تعتمد فقط على العنصر البشري بل أصبحت تعتمد على دعم مادي وتقني يضمن السرعة والفعالية.

وتظهر التجربة الإدارية في الجزائر أن هذه الامتيازات تعد ضرورية لضمان التنسيق بين مختلف مستويات الإدارة، خاصة في ظل اتساع الرقعة الجغرافية وتعدد الهياكل الإدارية، غير أن هذا الجانب يظل خاضعا لمبدأ الترشيح في النفقات العمومية، مما يجعل الإدارة ملزمة بتحقيق توازن بين توفير الوسائل الضرورية وضبط التكاليف. (غربي، 2020، صفحة 377)

كما يمكن الإشارة إلى أن الامتيازات العينية في المناصب العليا لا تعتبر حقوقا دائمة، بل تزول بزوال المنصب، مما يعكس مرة أخرى الطبيعة المؤقتة لهذه الوظائف ويؤكد أن هذه الامتيازات مرتبطة بالوظيفة وليس بالشخص.

إن الامتيازات العينية تجسد بعدا وظيفيا مهما في نظام المناصب العليا، لأنها ليست مجرد وسائل رفاهية، بل أدوات عمل أساسية تضمن فعالية الإدارة العمومية، غير أن فعاليتها تبقى مرتبطة بمدى حسن تنظيمها وتحديد حدودها القانونية، بما يمنع الانحراف في استخدامها أو تحويلها إلى امتيازات شخصية.

كما أن الامتيازات العينية الممنوحة لشاغلي المناصب العليا ليست امتيازات شخصية، بل وسائل مهنية ضرورية لضمان أداء المهام الإدارية بفعالية، وهي خاضعة لتنظيم قانوني يوازن بين متطلبات العمل الإداري وضوابط ترشيح النفقات العمومية.

الفرع الثالث: الحماية الاجتماعية والتقاعد الخاص بإطارات الدولة

تعتبر الحماية الاجتماعية لشاغلي المناصب العليا جزءاً أساسياً من النظام القانوني للوظيفة العمومية في الجزائر، إذ لا تقتصر علاقة الدولة بهذه الفئة على تنظيم مهامها أثناء شغل المنصب، بل تمتد إلى توفير منظومة حماية اجتماعية وصحية وتقاعدية تضمن استقرارهم الاجتماعي والمهني. ويقوم هذا النظام على مبدأ أساسي مفاده أن الإطار العالي في الدولة، بحكم حجم المسؤوليات الملقاة على عاتقه يحتاج إلى حماية قانونية واجتماعية تتناسب مع طبيعة مهامه.

ويخضع شاغلو المناصب العليا من حيث المبدأ إلى النظام العام للضمان الاجتماعي المطبق على الموظفين العموميين، والذي يتكفل بتغطية المخاطر الاجتماعية مثل المرض، والحوادث المهنية، والتقاعد، وذلك وفقاً للقانون رقم 83-11 المتعلق بالتأمينات الاجتماعية. غير أن خصوصية هذه الفئة تظهر من خلال بعض الامتيازات المرتبطة بطبيعة المنصب، خاصة في ما يتعلق باحتساب الحقوق التقاعدية أو الاستفادة من بعض التعويضات المرتبطة بالمسار المهني. (القانون 83-11، 1983)

كما يخضع نظام التقاعد في الجزائر للقانون رقم 83-12 المتعلق بالتقاعد، الذي يحدد شروط الاستفادة من المعاش وكيفية احتسابه، مع إمكانية إدراج بعض الفترات أو التعويضات المرتبطة بالوظائف ذات المسؤولية في حساب المعاش النهائي، ويفهم من هذا الإطار أن شاغل المنصب العالي لا يعامل بمعزل عن باقي الموظفين من حيث المبدأ، لكنه قد يستفيد من خصوصية في التقدير المرتبط بالمسار المهني داخل الإدارة. (القانون 83-12، 1983)

ومن الناحية القانونية تقوم الحماية الاجتماعية لهذه الفئة على مبدأ الاستمرارية في الحقوق، حيث لا تنقطع هذه الحماية بمجرد انتهاء شغل المنصب العالي، بل تستمر باعتبار

أن الموظف يبقى خاضعا لنظام الوظيفة العمومية أو ينتقل إلى نظام التقاعد، ويعد هذا الامتداد القانوني ضمانا أساسية لتحقيق الاستقرار الاجتماعي لهذه الفئة بعد انتهاء مهامها.

كما أن طبيعة المناصب العليا التي غالبا ما ترتبط بضغوط إداري ومسؤوليات كبيرة، تجعل من الضروري توفير تغطية اجتماعية فعالة، خاصة في ما يتعلق بالحماية أثناء ممارسة المهام حيث يمكن أن يتعرض شاغل المنصب إلى مخاطر مهنية مرتبطة بالقرارات الإدارية أو التنقلات الميدانية أو المسؤوليات الرقابية. (الرفاس، 2015، صفحة 60)

ويلاحظ أن المشرع الجزائري لم يخص المناصب العليا بنظام حماية اجتماعية مستقل تماما، بل أبقاها ضمن الإطار العام للوظيفة العمومية مع بعض الخصوصيات التي تظهر في المراسيم التنظيمية الخاصة بكل قطاع، وهذا يعكس توجهها نحو توحيد النظام الاجتماعي مع مراعاة خصوصية الوظيفة وليس خلق أنظمة موازية منفصلة.

إن الحماية الاجتماعية لشاغلي المناصب العليا تجسد بعدا مهما من العدالة الوظيفية داخل الإدارة العمومية، لأنها تعترف بأن هذه الفئة تتحمل مسؤوليات أكبر وبالتالي تحتاج إلى حماية اجتماعية تتناسب مع طبيعة المخاطر التي قد تواجهها، كما أن هذا النظام يساهم في ضمان الاستقرار المهني ويشجع الكفاءات على تحمل المسؤوليات الإدارية العليا دون خوف من غياب الحماية المستقبلية. (أحمد ع.، 2013، صفحة 170)

كما إن إدماج هذه الفئة ضمن النظام العام للضمان الاجتماعي يعكس أيضا حرص الدولة على عدم خلق امتيازات اجتماعية منفصلة قد تؤدي إلى تمييز مفرط داخل الوظيفة العمومية، مما يحافظ على مبدأ المساواة بين الموظفين مع مراعاة خصوصية المنصب فقط عند الاقتضاء.

ويتبين أن الحماية الاجتماعية والتقاعد لشاغلي المناصب العليا في الجزائر يقومان على مبدأ الاندماج في النظام العام للوظيفة العمومية مع بعض الخصوصيات المرتبطة

بطبيعة المسؤوليات، وهو ما يحقق توازنا بين ضمان الاستقرار الاجتماعي لهذه الفئة والحفاظ على مبدأ المساواة داخل الإدارة.

المطلب الثاني: الواجبات والمسؤوليات والانضباط والمساءلة القانونية

تعد الواجبات والمسؤوليات الملقاة على عاتق شاغلي المناصب العليا الركيزة المقابلة للحقوق والامتيازات التي يتمتعون بها، إذ يقوم النظام القانوني للوظيفة العمومية على مبدأ التوازن بين السلطة والمسؤولية، فكل امتياز أو صلاحية ممنوحة في إطار المنصب العالي يقابلها التزام قانوني صارم يهدف إلى ضمان حسن سير المرفق العام، واحترام قواعد الانضباط الإداري، وتكريس مبدأ المشروعية.

ويكتسي هذا الجانب أهمية خاصة في النظام الإداري الجزائري، باعتبار أن شاغل المنصب العالي يعد فاعلا أساسيا في اتخاذ القرار العمومي وتوجيه السياسات الإدارية، مما يجعل خضوعه للمساءلة القانونية ضرورة لا غنى عنها لضمان عدم الانحراف في استعمال السلطة.

الفرع الأول: الالتزامات المهنية

تتمثل الالتزامات المهنية لشاغلي المناصب العليا في مجموعة من الواجبات القانونية والأخلاقية التي تحكم ممارسة الوظيفة الإدارية، وتحدد الإطار الذي يجب أن يتحرك داخله المسؤول أثناء أداء مهامه، ويعد احترام هذه الالتزامات شرطا أساسيا لاستمرار الثقة بين الإدارة وشاغل المنصب.

ومن بين أهم هذه الالتزامات نجد واجب احترام القانون وهو واجب محوري يفرض على المسؤول الإداري التقيد الصارم بالنصوص التشريعية والتنظيمية في كل القرارات التي يتخذها، ويستمد هذا الالتزام أساسه من مبدأ المشروعية الذي يعد أحد المبادئ الدستورية

العامة في الدولة الجزائرية، حيث نص دستور 2020 في مادته 34 على أن الدولة تضمن احترام القانون في جميع مجالات الحياة العامة، بما فيها الإدارة. (دستور الجزائر 2020- المادة 34)

كما يلزم شاغلو المناصب العليا بواجب الولاء للمرفق العام، والذي يعني أن مصلحة الإدارة يجب أن تتقدم على المصالح الشخصية، وأن كل قرار إداري يجب أن يكون موجها لتحقيق المصلحة العامة، ويعتبر هذا الالتزام من أهم ركائز الوظيفة العمومية لأنه يحول دون تضارب المصالح داخل الإدارة.

ويلتزم المسؤول الإداري بواجب التحفظ الذي يفرض عليه الامتناع عن التصريحات أو السلوكيات التي قد تمس بسمعة الإدارة أو تؤثر على حيادها، خاصة في المناصب ذات الطابع الاستراتيجي أو السياسي، ويعد هذا الالتزام امتدادا لمبدأ حياد المرفق العام.

كما يشمل الالتزام المهني واجب السر المهني الذي يمنع الموظف من إفشاء المعلومات التي يطلع عليها بحكم وظيفته إلا في الحدود التي يجيزها القانون، ويعتبر هذا الواجب من أهم ضمانات حماية الإدارة والمواطن على حد سواء.

ويكرس الأمر رقم 06-03 هذه الالتزامات من خلال النص على مجموعة من الواجبات العامة التي تقع على عاتق الموظف العمومي، والتي تنطبق بشكل أشد على شاغلي المناصب العليا نظرا لطبيعة مسؤولياتهم. (قانون 06-03، 2006)

إن الالتزامات المهنية لا تعد مجرد قواعد تنظيمية، بل هي معيار لتقييم أداء المسؤول الإداري، حيث إن الإخلال بها لا يؤثر فقط على العلاقة الوظيفية، بل قد يؤدي إلى تفعيل المسؤوليات الإدارية أو التأديبية أو حتى الجزائية.

الفرع الثاني: المسؤولية الإدارية والمدنية عن الأخطاء المرفقية

تعد المسؤولية الإدارية والمدنية من أهم صور المساءلة التي يخضع لها شاغلو المناصب العليا، حيث يمكن أن يسأل المسؤول عن الأضرار التي تلحق بالإدارة أو بالغير نتيجة أخطاء مرفقية ارتكبت أثناء أداء مهامه.

وتقوم المسؤولية الإدارية على مبدأ تحمل الإدارة لنتائج الأخطاء التي تقع أثناء تسيير المرفق العام، غير أن هذه المسؤولية قد تمتد إلى الموظف إذا ثبت ارتكابه خطأ شخصياً منفصلاً عن المرفق، أو خطأ جسيماً يرقى إلى مستوى الانحراف في استعمال السلطة.

أما المسؤولية المدنية فتقوم على أساس التعويض عن الأضرار التي تلحق بالأفراد نتيجة قرارات أو تصرفات إدارية غير مشروعة، حيث يمكن للمتضرر اللجوء إلى القضاء الإداري للمطالبة بالتعويض، ويعد مجلس الدولة الجهة المختصة بالفصل في هذه المنازعات. (قانون 06-03، 2006)

كما يميز القضاء الإداري بين الخطأ المرفقي الذي تتحمله الإدارة، والخطأ الشخصي الذي قد يتحمل الموظف تبعاته، خاصة إذا كان الخطأ جسيماً أو منفصلاً عن أداء الوظيفة.

ويكتسي هذا التمييز أهمية كبيرة في حالة شاغلي المناصب العليا، لأن طبيعة قراراتهم الإدارية قد تؤثر بشكل مباشر على سير المرافق العامة، مما يجعل نطاق مسؤوليتهم أوسع من الموظفين العاديين.

إن هذه المسؤولية تهدف إلى تحقيق التوازن بين حماية المرفق العام من جهة، وحماية حقوق الأفراد من جهة أخرى، مع ضمان عدم إفلات المسؤول الإداري من المحاسبة في حالة الإخلال الجسيم بواجباته.

كما أن الواجبات والمسؤوليات في المناصب العليا تشكل الوجه المقابل للامتيازات والصلاحيات، حيث يقوم النظام الإداري على مبدأ التلازم بين السلطة والمساءلة، فكل سلطة إدارية تقابلها مسؤولية قانونية وكل امتياز يقابله التزام، بما يضمن تحقيق التوازن داخل الإدارة العمومية.

الفرع الثالث: المسؤولية الجزائية

تعد المسؤولية الجزائية لشاغلي المناصب العليا من أخطر صور المسؤولية التي يمكن أن تنشأ أثناء ممارسة الوظيفة الإدارية، وذلك بالنظر إلى طبيعة المهام الحساسة التي يضطلعون بها، والتي قد ترتبط باتخاذ قرارات ذات أثر مباشر على المال العام أو سير المرافق العمومية أو حقوق الأفراد، وعلى خلاف المسؤولية الإدارية أو التأديبية فإن المسؤولية الجزائية تقوم على فكرة ارتكاب فعل مجرم بنص قانوني، ويخضع للعقاب الجنائي وفق قانون العقوبات.

ويستند هذا النوع من المسؤولية إلى مبدأ أساسي في القانون الجزائري، وهو مبدأ المساواة أمام القانون الجنائي، الذي يعني أن الموظف العمومي مهما كان منصبه إلا أنه لا يتمتع بأي حصانة من المساءلة الجزائية إذا ارتكب فعلا مجرما، وقد كرس دستور الجزائر لسنة 2020 هذا المبدأ ضمنا من خلال التأكيد على خضوع الجميع للقانون دون تمييز.

ومن أبرز الجرائم التي قد يتعرض لها شاغلو المناصب العليا أثناء أو بسبب ممارسة مهامهم جرائم الفساد، اختلاس الأموال العمومية، الرشوة، إساءة استغلال الوظيفة، وتبديد المال العام، وهي جرائم نص عليها قانون العقوبات الجزائري كما تم تدعيمها بقانون الوقاية من الفساد ومكافحته رقم 06-01، الذي وضع إطارا خاصا لمحاربة الجرائم المرتبطة بالوظيفة العمومية. (قانون 06-01 المتعلق بالفساد، 2006)

ويكتسي هذا النوع من المسؤولية أهمية خاصة في حالة المناصب العليا، لأن السلطة التقديرية الواسعة التي يتمتع بها المسؤول الإداري قد تتحول في بعض الحالات إلى مجال لانحراف السلطة إذا غابت الرقابة أو ضعف الالتزام بالقانون، لذلك فإن المشرع الجزائري شدد في التعامل مع الجرائم المتعلقة بالوظيفة العمومية وخصوصا تلك التي تمس المال العام. (صادقي، 2018، صفحة 370)

كما أن المتابعة الجزائية لا تلغي المتابعة التأديبية بل يمكن أن تتوازي معها، حيث يمكن أن يتابع الموظف جزائيا أمام القضاء الجزائي، وفي الوقت نفسه يعرض على المجلس التأديبي داخل الإدارة، ويعد هذا التوازي تعبيراً عن استقلالية المسؤوليات القانونية.

وتخضع متابعة شاغلي المناصب العليا في بعض الحالات لإجراءات خاصة، خاصة عندما يتعلق الأمر بالمسؤوليات السامية في الدولة، حيث قد تتطلب بعض الإجراءات رفع الحصانة الإجرائية أو اتباع مسارات قانونية خاصة حسب المنصب.

كما تعكس المسؤولية الجزائية في المناصب العليا فلسفة قانونية تقوم على عدم الإفلات من العقاب وعلى ربط السلطة بالمحاسبة، حيث لا يمكن منح صلاحيات واسعة دون وجود آليات ردع فعالة تضمن عدم إساءة استعمالها، كما تعد هذه المسؤولية أداة لحماية المال العام وتعزيز الثقة في الإدارة العمومية.

الفرع الرابع: النظام التأديبي الخاص بشاغلي المناصب العليا

يعتبر النظام التأديبي أحد أهم أدوات الضبط القانوني داخل الإدارة العمومية، ويكتسي أهمية مضاعفة عندما يتعلق الأمر بشاغلي المناصب العليا، نظرا لحساسية المسؤوليات التي يتولونها وتأثير قراراتهم على سير المرفق العام، ويقوم هذا النظام على مبدأ أساسي مفاده أن كل موظف عمومي، مهما كانت درجته يخضع لقواعد الانضباط الإداري ويسأل عن أي إخلال بواجباته المهنية.

ويستند النظام التأديبي في الجزائر إلى الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الذي خصص بابا كاملا للجزاء التأديبية، وحدد درجات العقوبات والإجراءات الواجب اتباعها قبل توقيع أي عقوبة، ويشمل ذلك الإنذار، التوبيخ، التوقيف المؤقت، التنزيل في الرتبة، وصولا إلى العزل كأقصى عقوبة تأديبية. (قانون 06-03، 2006)

ويتميز النظام التأديبي في المناصب العليا بخصوصية تتجلى في طبيعة الأخطاء التي يمكن أن ترتكب، والتي غالبا ما تكون مرتبطة بسوء التسيير، أو الإخلال بواجبات الرقابة، أو التقصير في اتخاذ القرارات المناسبة، كما أن سلطة توقيع العقوبة تكون في الغالب بيد السلطة التي تملك صلاحية التعيين، مثل رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو الوزير المختص. (شيخلي، 2019، صفحة 10)

ومن أهم الضمانات التي تحكم هذا النظام مبدأ حقوق الدفاع، الذي يفرض على الإدارة تمكين الموظف من الاطلاع على ملفه التأديبي وتقديم ملاحظاته قبل اتخاذ القرار، كما يشترط في بعض الحالات عرض الملف على المجلس التأديبي المختص، الذي يعد هيئة استشارية أو تقريرية حسب نوع العقوبة. (حمري، 2019، صفحة 422)

ويعتبر احترام هذه الضمانات شرطا جوهريا لمشروعية القرار التأديبي، حيث يؤدي الإخلال بها إلى إمكانية إلغائه من طرف القضاء الإداري.

كما يعكس النظام التأديبي في المناصب العليا توازنا دقيقا بين ضرورة الحفاظ على انضباط الإدارة العمومية، وبين حماية الموظف من التعسف في استعمال السلطة، فالإدارة تحتاج إلى أدوات فعالة لضبط سلوك الإطارات العليا، غير أن هذه الأدوات يجب أن تمارس في إطار قانوني صارم يضمن العدالة الإجرائية.

كما أن المسؤوليات الملقاة على شاغلي المناصب العليا في الجزائر متعددة الأبعاد، تشمل المسؤولية الجزائية، والتأديبية، والمدنية، وهي جميعها تهدف إلى ضمان خضوع هذه الفئة لمبدأ المشروعية وربط السلطة بالمحاسبة، كما أن هذه المنظومة تعكس التوازن بين تمكين الإدارة من الفعالية وضمان عدم انحرافها عن القواعد القانونية.

يتبين من خلال هذه الدراسة أن نظام المناصب العليا في الجزائر ليس مجرد تنظيم إداري تقني داخل هرم الوظيفة العمومية، بل هو منظومة قانونية متكاملة تعكس فلسفة الدولة في إدارة المرافق العمومية وتوزيع مراكز القرار داخل الإدارة، فهذه المناصب تمثل حلقة محورية في تسيير الشأن العام باعتبارها ترتبط مباشرة بوظيفة التوجيه والرقابة واتخاذ القرار داخل مختلف هياكل الدولة.

وقد أظهر التحليل أن المشرع الجزائري أحاط هذه المناصب بإطار قانوني متعدد المستويات، يجمع بين القواعد الدستورية التي تحدد سلطة التعيين في المناصب العليا، والقوانين الأساسية للوظيفة العمومية، إلى جانب النصوص التنظيمية التي تضبط تفاصيل التعيين وإنهاء المهام والحقوق والواجبات، هذا التعدد في المصادر القانونية يعكس من جهة أهمية هذه المناصب ومن جهة أخرى يبرز تعقيد الإطار القانوني الذي يحكمها.

كما خلصت الدراسة إلى أن شغل المناصب العليا يقوم على مبدأ أساسي يتمثل في الجمع بين السلطة التقديرية للإدارة ومتطلبات المشروعية القانونية، والإدارة تتمتع بسلطة واسعة في اختيار شاغلي هذه المناصب وتقييمهم وإنهاء مهامهم، غير أن هذه السلطة ليست مطلقة، بل تخضع لرقابة قانونية وقضائية تهدف إلى منع التعسف وضمان احترام مبدأ المشروعية.

كما تبين أن الطبيعة القانونية لهذه المناصب تتسم بالخصوصية، حيث يغلب عليها الطابع المؤقت والمرن، مما يجعلها مرتبطة بعنصر الثقة والأداء أكثر من ارتباطها بالاستقرار الوظيفي التقليدي، وهذا ما يفسر إمكانية إنهاء المهام دون اللجوء إلى الإجراءات التأديبية في بعض الحالات، متى اقتضت المصلحة العامة ذلك.

كما أبرزت الدراسة أن شاغلي المناصب العليا يتمتعون بمجموعة من الحقوق والامتيازات التي تهدف إلى تمكينهم من أداء مهامهم في أفضل الظروف، سواء من حيث

النظام التعويضي أو الامتيازات العينية أو الحماية الاجتماعية، غير أن هذه الحقوق تبقى مرتبطة بالمنصب ذاته، وتزول بزواله، مما يؤكد الطبيعة الوظيفية وليس الشخصية لهذه الامتيازات.

وفي المقابل إن الواجبات والمسؤوليات الملقة على عاتق هذه الفئة تعكس حجم الثقة الممنوحة لهم، حيث يخضعون للالتزامات مهنية صارمة، إلى جانب مسؤوليات إدارية ومدنية وجزائية وتأديبية، بما يكرس مبدأ ربط السلطة بالمحاسبة داخل الإدارة العمومية.

كما أظهرت الدراسة أن النظام التأديبي والجزائي لا يستثني شاغلي المناصب العليا، بل يخضعهم لنفس القواعد العامة مع مراعاة خصوصية موقعهم الإداري، وهو ما يعزز مبدأ المساواة أمام القانون ويؤكد عدم وجود حصانة وظيفية تحول دون المساءلة.

- النتائج المتوصل إليها

أن المناصب العليا في الجزائر تقوم على مبدأ السلطة التقديرية للإدارة في إطار من المشروعية.

أن الطبيعة القانونية لهذه المناصب يغلب عليها الطابع المؤقت وغير المستقر.

أن الحقوق والامتيازات الممنوحة لها ذات طابع وظيفي وليست حقوقا مكتسبة دائمة.

أن شاغلي المناصب العليا يخضعون لمنظومة متكاملة من المسؤوليات (تأديبية، مدنية، جزائية).

أن التوازن بين فعالية الإدارة وضمانات الموظف يظل توازنا نسبيا يميل عمليا لصالح الإدارة.

- التوصيات

➤ ضرورة توحيد وتوضيح النصوص التنظيمية المتعلقة بالمناصب العليا لتفادي التشتت التشريعي.

➤ تعزيز الرقابة القضائية على قرارات إنهاء المهام للحد من التعسف في استعمال السلطة.

➤ تطوير معايير موضوعية أكثر دقة في التعيين تقوم على الكفاءة والشفافية.

➤ تعزيز التكوين الإداري لشاغلي المناصب العليا في مجال الحوكمة والشفافية والمسؤولية العمومية.

➤ إعادة تقييم بعض الجوانب المتعلقة بالنظام التعويضي بما يحقق التوازن بين التحفيز وضبط النفقات العمومية.

- آفاق البحث

يفتح هذا الموضوع المجال لدراسات مستقبلية أعمق، خاصة فيما يتعلق بمدى تأثير المناصب العليا على فعالية الإصلاح الإداري في الجزائر، أو دراسة العلاقة بين السلطة التقديرية للإدارة ومبدأ الحوكمة الرشيدة، أو تحليل مدى تطور الرقابة القضائية على قرارات إنهاء المهام والعزل في ظل التحولات الحديثة للإدارة العمومية.

1. المراسيم

المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 01 رجب عام 1405 الموافق لـ 23 مارس سنة 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 13، الصادرة بتاريخ 24 مارس سنة 1985.

المادة 09 من المرسوم 85-59، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، السالف الذكر 0

المادة 10 من المرسوم 85-59، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، السالف الذكر.

المرسوم رقم 85-214 المؤرخ في 04 ذي الحجة الموافق لـ 20 غشت سنة 1985، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الحزب والدولة وواجباتهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 35، الصادرة بتاريخ 21 غشت سنة 1985.

المرسوم رقم 85-215 المؤرخ في 04 ذي الحجة الموافق لـ 20 غشت سنة 1985، يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا غير انتخابية في الحزب والدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 35، الصادرة بتاريخ 21 غشت سنة 1985.

الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 19 جماد الثانية عام 1427 الموافق لـ 15 يوليو سنة 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، المتمم والمعدل، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، الصادرة بتاريخ 16 يوليو سنة 2006.

المرسوم التنفيذي رقم 08-04، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالموظفين المنتمين للأسلاك المشتركة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 03، 20 يناير 2008.

المرسوم التنفيذي رقم 13-159، المتضمن الأساسي لتحديد قائمة المناصب العليا التابعة للمصالح الخارجية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 46، المؤرخ في 15 أبريل 2013.

الدستور الجزائري 2020 المادة 91.

(25 07، 1990). المرسوم التنفيذي رقم 90-226 (العدد 31). الجزائر، المتضمن بحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

2. الكتب

- 1- سليمان محمد الطاوي. (2017). تأليف الوجيز في القانون الاداري. الجزائر: دار الفكر العربي.
- 2- (1989). تأليف عبد العزيز الجوهري، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة ، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- 3- (2016). تأليف فريدة قصير مزياني، المدخل للقانون الاداري ، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية.
- 4- (2012). تأليف علاء الدين عشي، مدل القانون الاداري ، عين مليلة: دار الهدى للطباعة والنشر.
- 5- كريم غربي. (2020). انتهاء المهام في المناصب العليا. مجلة الحقوق والعلوم الادارية، 5(3).

3. المجلات العلمية

- 1- بن علي أحمد. (بلا تاريخ). الوظائف والمناصب العليا في قوانين الوظيفة العمومية في الجزائر. مجلة العلوم القانونية.
- 2- حسين فريجة. (2006). السلطة التقديرية واجتهاد القاضي. مجلة الاجتهاد القضائي، 2(2)، 210.
- 3- خالد العمري، عباس صادقي. (2018). تطبيق القضاء الاداري الجزائري لنظرية الضرورة ونظرية السلطة التقديرية للإدارة. مجلة ايليز للبحوث والدراسات، 3(1)
- 4- سلوى تيشات. (2010). أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية. بومرداس، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، الجزائر.
- 5- عبد القادر شيلخي. (2019). نظام تأديب الموظف العام القاضي في التشريع الجزائري. المجلة الجزائرية، 10.

- 6- عزيز حمري. (2019). الرقابة القضائية على قرارات التعيين في الوظيفة العمومية. مجلة الحقوق، 17(12).
- 7- عزيزة شيري، يعيش تمام شوقي. (2013). مركز الوالي في النظام الجزائري بين المركزية واللامركزية. مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة (العدد 31).
- 8- علي بن أحمد. (2013). الوظائف والمناصب العليا من منظور قوانين الوظيفة العمومية التي عرفتها الجزائر. مجلة الحقوق والعلوم السياسية، 50(04)، 166.
- 9- كمال جعلاب. (2013). السلطة التقديرية للإدارة. مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، 6(2)، 14.
- 10- محمد فؤاد مهنا. (1962). الاساس التي تقوم عليه الوظائف العامة. مجلة العلوم الادارية (الاول)، 11.
- 11- نسرين الرفاس. (2015). الوزير الاول في النظام الدستوري الجزائري. باثثة، كلية الحقوق.
- 12- نعيمة عطية. (1968). انتهاء الخدمة ببلوغ السن القانوني. مجلة العلوم الادارية (العدد الاول)، 10.
4. الرسائل الجامعية
1. عبد الهادي بلفتح. (2011). المركز القانوني للوالي في الادارة الجزائرية. جامعة قسنطينة، رسالة ماجستير في القانون العام.
2. كلثوم بوخروبة. (1990). النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر. شهادة ماجستير في العلوم الادارة والمالية.
5. المراجع باللغة الاجنبية
- Dans A-MEIGNANT, ressources Humaines: déphoyer la srratégie (p. 110). paris: (2000).
.edition liaisons
- (2003). تأليف YVESBNNCK yeran ، le mangemen des connaissance set et des compétences
et pratique (صفحة 107). france: esiion d'organisation .

النظام القانوني للمناصب العليا في الجزائر	
الصفحة	العنوان
	البسمة
	الشكر والعرفان
	الاهداء
أ-ج	مقدمة
الفصل الاول: الاطار العام للمناصب العليا في الجزائر	
5	تمهيد
6	المبحث الأول: ماهية المناصب العليا
6	المطلب الأول: التعريف القانوني للمناصب العليا وتمييزها عن الوظائف العمومية الأخرى
6	الفرع الأول: تعريف المناصب العليا
10	الفرع الثاني: معايير التمييز بين المنصب العالي والوظيفة العليا
14	الفرع الثالث: تمييز المناصب العليا عن الوظائف القيادية الأخرى
17	المطلب الثاني: خصائص ومجالات المناصب العليا
17	الفرع الأول: الخصائص القانونية للمناصب العليا
19	الفرع الثاني: مجالات المناصب العليا في الادارة المركزية
22	الفرع الثالث: مجالات المناصب العليا في الادارة غير المركزية
25	المبحث الثاني: الاساس الدستوري والتشريعي للمناصب العليا
25	المطلب الأول: تنظيم المناصب العليا في الدستور الجزائري
25	الفرع الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية في التعيين في المناصب العليا
27	الفرع الثاني: صلاحيات الوزير الأول في التعيين في الوظائف والمناصب العليا
29	المطلب الثاني: الاطار التشريعي والتنظيمي للمناصب العليا
30	الفرع الأول: القوانين الاساسية المنظمة
32	الفرع الثاني: دور المراسيم الرئاسية والتنفيذية في تحديد قائمة المناصب العليا وشروط الالتحاق بها
35	الفرع الثالث: القرارات الوزارية المشتركة والداخلية ودورها في تصنيف هذه المناصب
الفصل الثاني: شغل المناصب العليا و ضمانات ممارستها	
38	تمهيد
39	المبحث الأول: تعيين شاغلي المناصب العليا وانهاء مهامهم

فهرس المحتويات

39	المطلب الاول: شروط التعيين والمعايير المعتمدة
39	الفرع الاول: الشروط العامة
42	الفرع الثاني: الشروط الخاصة
45	الفرع الثالث: السلطة التقديرية للإدارة في اختيار الكفاءات
47	المطلب الثاني: طرق التعيين، مدة الشغل، انتهاء المهام والعزل
48	الفرع الاول: الاجراءات الشكلية للتعيين
49	الفرع الثاني: الطبيعة المؤقتة لشغل المنصب العالي وقابلية التجديد
50	الفرع الثالث: حالات انتهاء المهام
53	الفرع الرابع: العزل كعقوبة تأديبية وضمانات الدفاع
56	المبحث الثاني: حقوق وواجبات شاغلي المناصب العليا
56	المطلب الأول: الحقوق والامتيازات
57	الفرع الأول: النظام التعويضي
58	الفرع الثاني: الامتيازات العينية
61	الفرع الثالث: الحماية الاجتماعية والتقاعد الخاص بإطارات الدولة
63	المطلب الثاني: الواجبات والمسؤوليات والانضباط والمساءلة القانونية
63	الفرع الأول: الالتزامات المهنية
65	الفرع الثاني: المسؤولية الادارية والمدنية عن الأخطاء المرفقية
66	الفرع الثالث: المسؤولية الجزائية
67	الفرع الرابع: النظام التأديبي الخاص بشاغلي المناصب العليا
70	الخاتمة
-	قائمة المصادر والمراجع
-	فهرس المحتويات
-	الملخص

تتناول هذه المذكرة موضوع المناصب العليا في الإدارة العمومية الجزائرية من حيث الإطار القانوني المنظم لها، وآليات شغلها، والضمانات المقررة لممارستها، وتكتسي هذه المناصب أهمية خاصة لكونها تمثل مراكز القرار والتسيير داخل مختلف هياكل الدولة، وتؤثر بشكل مباشر في فعالية المرفق العام وجودة الخدمة العمومية.

وقد سعت الدراسة إلى تحليل الأساس الدستوري والتشريعي والتنظيمي للمناصب العليا، مع إبراز كيفية تنظيم التعيين فيها وإنهاء المهام والعزل، إضافة إلى دراسة الحقوق والامتيازات الممنوحة لشاغليها، والواجبات والمسؤوليات الملقاة على عاتقهم، سواء كانت إدارية أو مدنية أو جزائية أو تأديبية.

وتوصلت الدراسة إلى أن نظام المناصب العليا في الجزائر يقوم على توازن نسبي بين سلطة الإدارة التقديرية ومتطلبات المشروعية القانونية، حيث تتمتع الإدارة بسلطة واسعة في التعيين وإنهاء المهام، مقابل خضوع هذه السلطة لرقابة قانونية وقضائية. كما خلصت إلى أن الطبيعة القانونية لهذه المناصب يغلب عليها الطابع المؤقت المرتبط بعنصر الثقة والأداء، وأن الحقوق الممنوحة لشاغليها ذات طابع وظيفي مرتبط بالمنصب وليس بالشخص.

Abstract

This thesis examines senior positions within the Algerian public administration, focusing on their legal framework, appointment procedures, and the guarantees governing their exercise. These positions play a central role in the administrative structure of the state, as they are directly involved in decision-making and public service management.

The study analyzes the constitutional, legislative, and regulatory framework governing these positions, as well as the procedures for appointment, termination of duties, and dismissal. It also explores the rights and benefits granted to senior officials, along with their legal obligations and responsibilities, whether administrative, civil, criminal, or disciplinary.

The research concludes that the system of senior positions in Algeria is based on a relative balance between administrative discretion and the principle of legality. While the administration enjoys broad discretionary powers in appointment and termination of duties, these powers remain subject to legal and judicial control. Moreover, these positions are characterized by their temporary nature, based on trust and performance, and the associated benefits are strictly functional and linked to the position rather than the individual.