

جامعة محمد الصديق بن يحيى - جيجل -



كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق



الأمر الرئاسي في الوظيفة العامة

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام

تخصص: قانون عام داخلي

تحت إشراف الأستاذ:

بولعراوي الصادق

إعداد الطالبين:

- دريهم حمزة

- فنور نسيم

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
جليط شعيب	أستاذ مساعد أ	جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل	رئيسا
بولعراوي الصادق	أستاذ مساعد أ	جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل	مشرفا ومقررا
بلحيرش سمير	أستاذ مساعد أ	جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل	ممتحنا

العام الجامعي : 2016-2017

قائمة المختصرات

1- باللغة العربية

- ج ر: الجريدة الرسمية
- د.م.ج : ديوان المطبوعات الجامعية
- د.ت.ن : دون تاريخ نشر
- ق إ م إ: قانون الإجراءات المدنية والإدارية
- ص : الصفحة
- ص ص: من الصفحة إلى الصفحة

2- باللغة الفرنسية

- Vedel (G) : Georges
- Rivero (J): Jean

مقدمة

تعد المرافق العامة الركيزة الأساسية للدولة في مختلف أنشطتها وأداة لتحقيق مختلف أهدافها، لكن تسييرها لأنشطتها لا يكفي بوجود هياكل مادية من أجل تلبية حاجيات الجمهور فقط، وإنما يتعدى ذلك إلى تزويد هذه المرافق بطائفة من الموظفين العموميين يضطلعون بمهمة تسييرها لذلك يعد الموظف المحرك الأساسي لهذه المرافق العامة، غير أن هذا الأخير مقيد بأوامر وتوجيهات رئيسها الإداري الذي يملك سلطة الأمر والنهي وذلك بواسطة عملية إصدار الأوامر والتعليمات والمنشورات، والتي تعتبر كلها محل واجب الطاعة الذي ينتج عن علاقة التدرج بين الرئيس والمرؤوس، وكذا انتظامهم في شكل هرمي، بحيث يخضع الموظف الأدنى درجة للموظف الأعلى درجة منه حتى يصل الأمر إلى قمة الهرم حيث يوجد الوزير أو رئيس الدولة، وهذا التدرج ينتج عنه الاعتراف للرئيس بسلطات واسعة في مواجهة مرؤوسيه منها سلطات يمارسها على شخص المرؤوس ومنها سلطات يمارسها على أعمال المرؤوس وهذا كنتيجة لتمتعه بالسلطة الرئاسية.

يعد واجب طاعة الرؤساء واحترامهم من أهم الواجبات التي تقع على عاتق الموظف والمرؤوس، إذ يعد شرط ضروري من أجل تحقيق الوحدة الوظيفية ولذلك كان التزام الموظف بطاعة رئيسه أمرا لا بد منه ولكونه مستمد من مبدأ المشروعية، والذي يقضي بضرورة احترام سائر سلطات الدولة للقانون والتصرف وفقا لأحكامه، بحيث يلتزم الموظف المرؤوس بطاعة كل أوامر رئيسه الإداري المشروعة، والتي لم تثير نقاشا كثيرا على عكس طاعة الأوامر غير مشروعة التي تثار فيها نقاش كبير، وهو الأمر الذي حفزنا لدراسة هذا الموضوع بالرغم من صعوباته.

الأسباب التي دفعتنا إلى اختيار الموضوع: هي أسباب ذاتية وأخرى موضوعية تتمثل في ما يلي:

- أولها الميل إلى مواضيع القوانين الإدارية خاصة ما تعلق منها بالجانب الوظيفي مما دفعنا لدراسة جزئية منه ألا وهي الأمر الرئاسي في الوظيفة العامة.

- الرغبة في الإلمام بجميع الجوانب النظرية للأوامر الرئاسية نظرا لدورها وأهميتها البالغة بالنسبة للموظفين العموميين

كون الأمر الرئاسي في الوظيفة العامة يعد من المواضيع الحيوية نظرا لأهميته على مستوى الإدارات العمومية والمرافق العامة للدولة كونها تعتبر الموظف المحرك الأساسي لمختلف أنشطتها، والتي تهدف إلى حسن سير المرافق بانتظام واطراد، ولما يكتسي هذا الموضوع من أهمية بالغة من الجانب التطبيقي وهذا ما نراه فيما تعالجه المحاكم، والتي غالبا ما يكون سببه سوء التسيير والفساد ومخالفة الأوامر والتعليمات الرئاسية ويتعدى ذلك للأوامر غير المشروعة، وتهرب كل من الرئيس والمرؤوس من المسؤولية بالإضافة إلى خرق القواعد القانونية المتعلقة بالتنظيم الداخلي لهذه المرافق.

- **أهمية الموضوع:** تكتسي الأوامر الرئاسية الصادرة عن السلطة الرئاسية المختصة أهمية كبيرة في مجال الوظيفة العامة خاصة وفي المجال الإداري عامة، خاصة من ناحية العلاقة بين الرئيس والمرؤوس وواجب الطاعة والاحترام المفروض على المرؤوس، وكذلك من ناحية التنظيم الداخلي للمراق العامة، فكثيرا ما تلجا الإدارة إلى إصدار قراراتها بإرادتها المنفردة وهذا ما يجعلها تعود إلى الأوامر الرئاسية بمختلف أنواعها لتفسير تلك القرارات وتجسيدها على أرض الواقع مما يستدعي تدخل طائفة من الموظفين تتخذ شكل تسلسل هرمي كل حسب المهام المنوطة به.

- **الهدف من دراستنا لموضوع الأمر الرئاسي في الوظيفة العامة:** إبراز دور السلطة الرئاسية في المجال الإداري وخاصة في مجال التنظيم الداخلي للمرافق العامة، وكذلك إبراز العلاقة بين الرئيس والمرؤوس بالإضافة إلى إبراز موقف كل من المرؤوس وبعض التشريعات بما فيها موقف المشرع الجزائري حول الأوامر الرئاسية خاصة إذا تعلق الأمر بعدم المشروعية.

- **الإشكالية المطروحة:** فما مدى التزام الموظف المرؤوس بتنفيذ الأوامر الصادرة إليه من رئيسته؟.

- المنهج المعتمد: سنعتمد في دراستنا لهذا الموضوع بالأساس على المنهج التحليلي وذلك من خلال تحليل بعض النصوص القانونية والأحكام القضائية الإدارية من أجل استخلاص الحلول الكفيلة للإجابة على الإشكالية المطروحة، أما المنهج المقارن فكان تسليط الضوء على بعض التشريعات المقارنة وخصوصا التشريع المصري والفرنسي لريادته في هذا المجال والمقارنة بين القوانين المختلفة المنظمة للأوامر الرئاسية، أما المنهج الوصفي فيظهر من خلال محاولة تحديد مفهوم الأمر الرئاسي وكذلك سلطات الرئيس على المرؤوس وأيضا تحديد مفهوم واجب الطاعة.

- الصعوبات التي واجهتنا في هذا البحث: قلة الدراسات في هذا المجال وغياب شبه تام لموقف بعض التشريعات من هذا الموضوع كما هو الحال بالنسبة للمشرع الجزائري بالإضافة إلى قلة المراجع المتخصصة والمقالات العلمية لما لهذا الموضوع من حساسية لدى الأنظمة وخاصة أنظمة العالم الثالث التي تعرف بحكمها الديكتاتوري.

لقد قسمنا موضوعنا إلى فصلين حيث تطرقنا إلى ماهية الأمر الرئاسي في الوظيفة العامة (الفصل الأول)، وهذا من خلال مبحثين تطرقنا لمفهوم الأمر الرئاسي (المبحث الأول) أما سلطات الرئيس على المرؤوس فخصصنا لها (المبحث الثاني) وتطرقنا إلى دراسة واجب الطاعة وأثر الإخلال به (الفصل الثاني)، حيث قمنا بتقسيمه إلى مبحثين تطرقنا لمفهوم الطاعة (المبحث الأول)، وأما أثر الإخلال بواجب الطاعة فخصصنا له (المبحث الثاني).

الفصل الأول:

ماهية الأمر الرئاسي في الوظيفة العامة

بهدف حسن سير وعمل الأجهزة الإدارية أو المرافق العامة، وجعلها أكثر فعالية يلجأ الرؤساء إلى توجيه ترسانة من الأوامر والتعليمات تبيين للمرؤوسين طريقة وكيفية العمل داخل هذه المرافق، إذ تعد هذه الأخيرة أكثر اتفاقاً مع القانون والأكثر ملائمة وانسجاماً مع مقتضيات الصالح العام، فتحدد اختصاصات كل من الرئيس والمرؤوس وتقضي على التداخل في المهام وتحديد الأعمال والأنشطة المنوطة بكل فرد، وتضفي طابع الإلزام على الأوامر الرئاسية، فتعطي المرؤوس مركزاً قانونياً يحميه من تعسف السلطة الرئاسية في حالة تكليفه بتنفيذ أوامر ليست من اختصاصه، كون هذه القواعد أو الأوامر هي التي ترمي لتحقيق أهداف الدولة وتنفيذ سياستها العامة، كما تبين واجبات الموظفين المختلفة والتي تتحدد أيضاً عن طريق الأوامر والتعليمات الرئاسية.

فالأمر الرئاسي يعتبر أداة الرئيس الإداري في الإرشاد مرؤوسيه إلى مختلف الطرق والأساليب والإجراءات التنظيمية والتنفيذية اللازمة لتنظيم وتسير الجهاز الإداري بكفاءة ضماناً لحسن سيرها بانتظام واطراد، والحقيقة إن نجاح أي تنظيم إداري يتوقف أساساً على كيفية تلقي هذه الأوامر وطريقة التعامل معها وتنفيذها على أكمل وجه وكون هذه الأخيرة ذات أهمية بالغة في التنظيم الإداري وجب علينا التطرق إلى تحديد مفهومه (المبحث الأول) والتطرق لدراسة سلطات الرئيس على المرؤوس (المبحث الثاني).

المبحث الأول:

مفهوم الأمر الرئاسي في الوظيفة العامة.

يمثل الأمر الرئاسي جوهر الوظيفة وقوامها الأساسي، فهو الوسيلة التي يوجه بها الرؤساء مرؤوسيه في حدود وظيفتهم، إذ يكون المرؤوس خاضع للسلطة الرئاسية حسب التدرج الهرمي، بمعنى الخضوع والتبعية للرئيس الإداري، وذلك لضمان فعالية المرافق العامة وحسن سيرها، وفي هذا الصدد قسمنا دراستنا إلى مطلبين: نتناول التعريف بالأمر الرئاسي (المطلب الأول)، ثم التطرق لدراسة القيمة القانونية لتلك الأوامر الرئاسية (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

التعريف بالأمر الرئاسي.

بالنظر إلى الدور المهم الذي تلعبه الأوامر الرئاسية في نطاق الوظيفة العامة، جاءت كل التشريعات خالية من إعطاء تعريف لها، ومن بينهم التشريع الجزائري مما قادنا بالضرورة إلى تعريفه (الفرع الأول)، ثم التطرق لدراسة بعض الشروط والخصائص الواجب توفرها في الأمر (الفرع الثاني)، وأخيرا دراسة بعض أنواعه (الفرع الثالث).

الفرع الأول:

تعريف الأمر الرئاسي.

جاءت التشريعات الجزائرية كباقي التشريعات الأخرى خالية من إعطاء تعريف للأمر الرئاسي في الوظيفة العامة، والأمر في اللغة بمعنى الطلب واقتضاء الشيء⁽¹⁾، وفي الاصطلاح يراد به طلب الفعل على سبيل الاستعلاء، فيخرج بالقيود الأخير الدعاء والالتماس⁽²⁾.

¹ - نقلا عن: مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002 ص 69.

² - مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 69.

أما من الناحية الفقهية فلا نكاد نلمس تفاوتاً جوهرياً في مجموعة التعاريف التي وضعها الفقه الإداري للأوامر الرئاسية، فقد اعتبرها الدكتور عمار عوابدي بأنها: "مجموع التعليمات والمنشورات والتوجيهات والمذكرات والتوصيات التي تصدرها السلطات الإدارية المختصة إلى الموظفين المرؤوسين بقصد توجيههم وإرشادهم ومراقبتهم وتبصيرهم بالقوانين واللوائح العامة والقرارات الإدارية الواجب عليهم تنفيذها، ومراعاتها خلال اضطلاعهم وقيامهم بالأعمال والمهام المنوطة بهم وتفسير هذه القوانين واللوائح والقرارات من اختصاص السلطة الرئاسية ويكون ذلك عن طريق الأوامر الرئاسية"⁽¹⁾، وتدخّل ضمن نطاق إجراءات التنظيم الداخلي للمرافق العامة كونها متعلقة أساساً بالعلاقات بين الموظفين الإداريين للدولة، أو المرافق العامة وبين الرؤساء والمرؤوسين، إذ يهتم هذا الأخير بالأوضاع القانونية والتنظيمية الداخلية للإدارة فقط دون أن يتعدى ذلك للأفراد⁽²⁾.

ويعرف الدكتور ناصر لباد الأمر الرئاسي بأنه: "ذلك الأمر الصادر من الرئيس إلى مرؤوسيه الهدف منه إما إعلام المرؤوسين بكيفية سير المصالح العمومية، أو تفسير وتوضيح القوانين والتنظيمات، فالأمر الرئاسي مبدئياً يعدّ عمل إداري داخلي موجه إلى أعوان المصالح، إذ هم ملزمون باحترامه وتطبيقه طبقاً لواجب الطاعة، لكن دون تأثيره على المراكز القانونية للأفراد، فهي قرارات يقتصر أثرها القانوني على الإدارة، حيث أن الإدارة لا تقصد من ورائها ترتيب أي أثر قانوني في مواجهتها للأفراد، و تتدرج هذه الطائفة من القرارات ضمن ما يسمى بالأعمال التنظيمية الداخلية للإدارة"⁽³⁾.

¹ - عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 95.

² - عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص 95.

³ - ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، لباد للنشر، الجزائر، د.ت.ن، ص 350-351.

وعرفه الدكتور عبد العزيز الجوهري بأنه: " كل تعبير يتضمن أداء عمل، أو الامتثال عن عمل أو تحذير للتحوط من وقوع حدث يصدر من رئيس إلى مرؤوس يختص بتنفيذه وترابطهما علاقة وظيفية"⁽¹⁾.

كما عرفه الأستاذ عبد الغني بسيوني عبد الله بأنه: " مجموع ما يصدره الرئيس الإداري من تعليمات ومنشورات متضمنة تفسير القوانين واللوائح التي يتولى المرؤوس تنفيذها أو تكون متضمنة للتوجيهات والإرشادات اللازمة لحسن سير العمل الإداري"⁽²⁾.

وقد عرفه الدكتور عبد الفتاح محمد خليل بأنه: " الشكل الذي يعبر فيه الرئيس عن رغباته وإرادته المتعلقة بالوظيفة، ولا يهم الشكل الذي تصدر فيه الأوامر فقد تكون شفوية أو مكتوبة، وقد تكون عامة لجميع الموظفين أو موجهة إلى موظف معين بحد ذاته، وقد تتخذ شكل منشورات أو لوائح تنظيمية داخلية أو أوامر إدارية".

أما الدكتور هيثم هاشم فأعتبر الأمر الرئاسي: " كل توجيه صادر للمرؤوس، من أجل القيام بعمل أو الامتثال عنه، أو التحرك إلى عمل آخر، أو من أجل توضيح طبيعة العمل وغيرها من متطلبات التوجيه"⁽³⁾.

من خلال التعاريف الفقهية السابقة، يمكن تعريف الأمر الرئاسي على أنه إفصاح أو توجيه يصدر من الرئيس الإداري المختص، يتخذ شكلا كتابيا أو شفويا، يتضمن القيام بعمل أو الامتثال عنه، أو تفسير لقانون أو تنظيم الهدف منه ضمان السير الحسن للمرافق العمومية.

أما الأمر الرئاسي في نطاق الوظيفة العامة فقد عرفتة المحكمة الإدارية المصرية في أحد

¹ - عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري، د م ج، الجزائر 1983، ص 142 .

² - عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص 123.

³ - هيثم هاشم، مبادئ الإدارة، الطبعة الثانية، مطبعة ترين، دمشق 1977- 1978، ص ص 407-408.

أحكامها "أن الأمر أو القرار هو كل إفصاح من جانب الإدارة يصدر صراحة أو ضمناً من إدارة هذه المصلحة أثناء قيامها بأداء وظائفها المقررة لها قانوناً، وفي حدود مجالها الإداري ويقصد منه إحداث أثر قانوني ويتخذ صفة تنفيذية، والقرار أو الأمر الإداري على خلاف القوانين أو اللوائح يتم أو يحدث أثره القانوني بمجرد صدوره، وتتوفر له الصفة التنفيذية دون حاجة إلى إعلان أو نشر، إلا في حالة ما إذا كان الإعلان أو النشر من العناصر الأساسية لكيانه ووجوده"⁽¹⁾.

من خلال هذا التعريف نلاحظ أن محكمة القضاء الإداري المصرية جعلت من الأمر الرئاسي في الوظيفة العامة مرادفاً للقرار الإداري، حيث ربطت بينهما وهذا ما أثار مجموعة من التساؤلات سوف نتعرض لها في دراستنا للطبيعة القانونية لهذه الأوامر.

الفرع الثاني:

شروط الأمر الرئاسي

حتى تحقق الأوامر الرئاسية أهدافها المنشودة، ومزاياها المتمثلة أساساً في تنظيم العمل الوظيفي على ضوء القوانين واللوائح المنظمة له ومختلف التفسيرات التي تعطى لها، لذلك يجب أن تتوفر فيها مجموعة من الشروط نجملها كآتي:

أولاً: اختصاص طرفي الأمر

يقصد به الصلاحيات أو القدرات المخولة لشخص أو جهة إدارية للقيام بعمل ما على الوجه المشروع له⁽²⁾، بمعنى القدرة المخولة قانوناً على مباشرة أو أداء عمل معين، هذه القدرة تحددتها وتضبطها قواعد النظام القانوني في تلك الدولة على اختلاف مراتبها ودرجاتها⁽³⁾.

¹ - نقلاً عن: حمدي ياسين عكاشة، القضاء الإداري في مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987، ص 18.

² - محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، د.ت.ن، ص 290.

³ - عمار بوضياف، القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار جسر، الجزائر، 2007، ص 89.

والاختصاص يتخذ مجموعة من الأشكال نوضحها كما يلي:

- **الاختصاص الشخصي:** يقصد به تحديد الشخص أو الجهة الإدارية التي لها أهلية مباشرة العمل القانوني.

- **الاختصاص الموضوعي:** ويقصد به ضبط وتحديد مجموعة الأعمال القانونية المخولة للشخص أو الجهة الإدارية، إذ يعد الوجه الآخر للاختصاص الشخصي.

- **الاختصاص المكاني:** ويتحدد هذا الاختصاص بالامتداد الإقليمي أو الجغرافي الذي تباشر في إطاره السلطة الإدارية أعمالها المقررة لها قانوناً، حيث يمنع عليها ممارسة اختصاصها خارج الإقليم المحدد لها⁽¹⁾.

- **الاختصاص الزمني:** دائماً اختصاصات الموظف العام تكون محددة زمنياً، فكل موظف نطاق زمني يكتسب من خلاله صفة تؤهله لمباشرة مهامه الموكلة إليه، تنتهي مدتها بانتهاء وزوال هذه الصفة، فبداية الحياة الوظيفية تبدأ بصدور قرار التعيين الصادر من الجهة الإدارية التي لها صلاحية ذلك، ونهايتها تكون بالتقاعد أو العزل أو الاستقالة⁽²⁾، كما قد تكون بنقل الموظف من منصب إلى آخر، وهذا ما يعطيه صفة جديدة ويؤهله لاتخاذ قرارات تتماشى ومتطلبات المنصب الجديد⁽³⁾.

1- اختصاص الرئيس بالأمر

حتى يتمكن الرئيس من ممارسة سلطة توجيه أوامره إلى مرؤوسيه، فإنه يشترط أن يعهد إليه بهذه السلطة، أو هذا الحق من الجهة المختصة وعلى نحو سليم وفقاً لما تقضي به

¹- محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 292.

²- المادة 216 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، ج ر، عدد 46 مؤرخة في 16 جويلية 2006 .

³- عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 124.

القوانين والأنظمة والتعليمات والأوامر الرئاسية العليا⁽¹⁾، وهذا الاختصاص يتحدد بنطاق مكاني أو زمني معلوم، كما يمكن تحديده أيضا عن طريق موضوعات أخرى لا يمكن أن يتجاوزها.

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يشترط في مصدر الأمر أن يكون في درجة أو رتبة أعلى ممن وجه إليه الأمر، كون الأول يتمتع بسلطة إصدار مثل هذه الأوامر، وفقا للقواعد القانونية ويظهر ذلك جليا من خلال التفويض⁽²⁾، فتفويض الرئيس الإداري الأعلى في السلم الإداري صلاحية إصدار الأوامر إلى أحد مرؤوسيه، يمنح هذا الأخير السلطة في مواجهة من يعلوه أو يقل عنه مرتبة، فمناط هذا الأمر التبعية الرئاسية بغض النظر عن التسلسل أو الدرجة في السلم الإداري⁽³⁾.

2- اختصاص المرؤوس بالعمل أو التصرف

يجب أن يكون المرؤوس الصادر إليه الأمر الرئاسي مختصا بتنفيذه، فإذا تخلف شرط الاختصاص كان الأمر غير مشروع من الناحية الشكلية، وانعكست عدم مشروعيته على التنفيذ، فتنفيذ الأمر الرئاسي يجب أن يكون ضمن واجبات المرؤوس الوظيفية ويكون كذلك طبقا للقوانين واللوائح أو التعليمات الرئاسية، وحتى يكون الأمر مستوجبا للطاعة لابد أن يدخل ضمن اختصاص من وجه إليه هذا الأمر، وتقدير ذلك يدخل ضمن السلطة

¹-مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص76.

²- التفويض: هو أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل بجزء من اختصاصه إلى احد مرؤوسيه للتخفيف من عبئ العمل والتفرغ لأهم المسائل و معالجتها، انظر في ذلك عبد العزيز شيخة، أصول الإدارة العامة، مطبعة شباب الجامعة، بيروت، د.ت.ن، ص263 .

³- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص76.

التقديرية للقاضي الإداري المختص⁽¹⁾، مستعينا في ذلك بالقوانين وحتى التعليمات والأوامر الرئاسية.

ثانيا: استيفاء الشروط الشكلية المطلوبة

يقصد به إصدار الرئيس لأوامره وفقا للأشكال والإجراءات التي حددها القانون، الأصل أن الرئيس أثناء إصداره لأوامره إلى مرؤوسيه، فإنه لا يلتزم بشكل أو إجراء معين، فالطاعة واجبة على الموظف سواء كان الأمر كتابة أو شفاهة⁽²⁾، إلا إذا قرر نص القانون أو التنظيم غير ذلك، في هذه الحالة يلتزم الرئيس الإداري مهما كان موقعه بإصدار أوامره وفقا للأشكال والتدابير المحددة، عندئذ تكون إرادته مقيدة فلا يملك صلاحية الخروج عن الإجراء أو إهمال الشكل المفروض عليه بموجب نصوص قانونية⁽³⁾.

وهنا تجدر الإشارة إلى أهمية الإجراءات والأشكال، كونها تعصم وتحمي الرئيس الإداري من مخاطر التسرع وتدفعه إلى إصدار أوامر مدروسة، حفاظا على مبدأ الشرعية في الدولة رغم ما قد تسببه من بطئ في تسيير المرفق العمومي، وعليه يمكن القول ليس من الضروري أن يتخذ الأمر شكل معين، فالموظف ملزم بتنفيذ ما يصدر إليه من أوامر سواء كانت مكتوبة أو شفوية، فيكفي أن يكون الأمر واضح لا لبس فيه، سهل على المرؤوس فهمه متناسب مع مستوى الموظف وخبرته في هذا المجال، إذ لا بد أن تكون لغة الرئيس واضحة ودالة على الأمر، فبغير ذلك تكون الأوامر الصادرة منه محلا للشك والتأويل، ما يسمح للمرؤوسين التهرب من تنفيذه أو العمل على تنفيذه بمفهوم المخالفة، كما أن المرؤوس الذي

¹ - عاصم عجيلة، طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة إداريا تأديبيا جنائيا مدنيا، دار الكتاب الحديث، القاهرة 1996 ص168.

² - رابحي سهام، فكرة السلطة الرئاسية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2015، ص123.

³ - عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص ص136-137.

لا يفهم الأمر غالبا ما نجده متمسك بغموض الأمر، وهذا ما يؤدي إلى اضطراب في العمل الوظيفي، ولا يعني وضوح الأمر مجرد اقتصار فهمه من المرؤوس فقط، فالرئيس ملزم أيضا أن يكون على معرفة تامة بما يصدره، والآثار المترتبة عليه ومراحل تنفيذه لأن في ذلك ما يحول بين الرئيس والخطأ⁽¹⁾.

ثالثا: تعلق الأمر بالخدمة

يقصد به الأمر الذي ينصب على واجب من الواجبات الوظيفية للمرؤوسين، لكن كون هذه الواجبات صعبة الحصر، أوجد الفقه معيار لتحديد الأمر المتعلق بالخدمة من غيره، هذا المعيار يتمثل في خصوصية هذا الأمر، والمراد به النظر في خصوصية الأمر، فإذا كان هذا الأخير متعلق بشخص أو بمجموعة منهم فإنه لا يكون متعلق بالعمل الوظيفي، والعكس صحيح⁽²⁾، وعليه فإن المرؤوس ملزم بالانصياع لقرارات رئيسه المتعلقة بالوظيفة وليس له حق المطالبة بتعديلها، أو إلغائها طالما كان ذلك متعلق بالوظيفة أو العمل الواجب تنفيذه أما الحياة الخاصة بالموظف لا شأن للرئيس الإداري بها، إذ لا يتلقى المرؤوس تعليمات أو أوامر بشأنها إلا إذا انعكس تصرف المرؤوس في حياته الخاصة على الوظيفة التي يشغلها، إذ في هذه الحالة يتدخل الرئيس الإداري بإصدار مجموعة من التعليمات والأوامر للمرؤوس بالامتناع عن سلوك معين، إذ وجب على هذا الأخير طاعته في ذلك⁽³⁾.

وفي هذا الصدد يجب أن تجرد الأوامر الرئاسية من الباعث الشخصي، فلا يمكن للرئيس أن يصدر أوامر وتعليمات بهدف إشباع حاجياته وتلبية لرغباته الذاتية أو تحقيق نفع

¹ - مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 76.

² - عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 143.

³ - فؤاد محمد معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية

2006، ص 146.

شخصي له أو لغيره على حساب الوظيفة، فمثل هذه الأوامر لا تدخل ضمن نطاق الأوامر المتعلقة بالوظيفة، وبالتالي المرؤوس غير ملزم بتنفيذها، بل عليه رفضها وعدم طاعتها⁽¹⁾.

رابعاً: أن يكون الأمر مستطاعاً

حتى يكون الأمر صالحاً للتنفيذ مستوجبا للطاعة ينبغي أن يكون مستطاعاً في ظل الإمكانيات والظروف الشخصية والعلمية للمرؤوس، فتكليف المرؤوس بأمر خارج عن قدرته يعد من قبيل العبث وإضاعة للوقت والجهد، فالأصل من حق الرئيس توجيه مرؤوسيه بما يراه مناسباً من الأوامر التي تساهم في تحقيق أهداف المرافق العامة، وإقحامه لمرؤوسيه في أعمال تتجاوز طاقتهم يكون مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة وإساءة استعمالها، كما أن تزويد الرئيس بالسلطة الرئاسية الكاملة يوجب محاسبته محاسبة قانونية، في حال استعماله لسلطته وتعسفه بها، متخطياً بذلك الغاية والهدف المسطر له والمتمثل في تحقيق المصلحة العامة⁽²⁾، ومن قبيل ذلك أن يعهد الرئيس إلى مرؤوسيه أعمال تفوق قدراتهم البدنية والعقلية وهذا ما يحول دون تنفيذها⁽³⁾.

وفي هذا الشأن يثار التساؤل حول مدى إلزامية المرؤوس بتنفيذ الأمر الذي يشوبه عيب التعسف، أو الأمر الذي يفوق القدرات العقلية والبدنية، وفي هذه الحالة يكون المرؤوس بين أمرين، فهو من جهة ملزم بطاعة الأمر احتراماً للقانون، ومن جهة أخرى إذا أطاع مثل هذه الأوامر يجد نفسه متكبداً للكثير من المشقة التي تؤثر حتماً على أدائه الوظيفي والمستقبلي وهنا لا بد من فسح المجال أمام المرؤوس لتقدير مدى تعسف رئيسه في إصدار الأمر، ثم امتناعه عن التنفيذ من شأنه أن يفتح المجال أمام الموظفين للتصل من الطاعة لهذه الأوامر والتعليمات التي لا يرغبون في تنفيذها، وفي ذلك تأثير على حسن سير المرافق

¹ - عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 143.

² - حسن محمد عواضة، السلطة الرئاسية، مطابع ديمو جرس، بيروت، 1975، ص 274.

³ - مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 77.

العامة، لذلك فالحل الأمثل يكمن في طاعة الأوامر التعسفية رغم مشقتها⁽¹⁾، أو على الأقل محاولة تنفيذها لعدم عرقلة سير المرفق العام، مع احتفاظ المرؤوس بحقه في التظلم أمام الإدارة و القضاء الإداري المختص الذي تعود له السلطة التقديرية في تحديد ما إذا كان الأمر مستظاعا من عدمه، معتمدا في ذلك على معيار الموظف الحريص في ظل الظروف الشخصية البدنية والعلمية للمرؤوس الموجه إليه هذا الأمر، فإذا تعذر على هذا الأخير تنفيذه يتحقق إعفاء المرؤوس من المسؤولية على إخلاله بواجب الطاعة، أما في حال حصول العكس فنترتب مسؤوليته على ذلك⁽²⁾.

الفرع الثالث:

أنواع الأوامر الرئاسية

تتنوع الأوامر التي يوجهها الرؤساء الإداريين إلى مرؤوسيه، وفقا لمتطلبات كل وظيفة أو المجال الذي تستخدم فيه، أو بالنظر إلى السلطة التي تقوم باتخاذها كما يلي:

أولا : القرار الوزاري.

يمارس الوزير وظيفتين مختلفتين⁽³⁾، وظيفة سياسية يكون مسئول عنها أمام الوزير الأول، تتبثق عنها قرارات سياسية، يشارك من خلالها في رسم السياسة العامة للدولة ووظيفة إدارية باعتباره الرئيس الإداري الأعلى للوزارة، وبهذه الصفة نجد هذا الأخير يمارس نشاطا إداريا واسعا.

¹ - مازن ليلو راضي، المرجع نفسه، ص78.

² - المرجع نفسه، ص81.

³ - ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص ص144-145.

فهو الممثل القانوني للدولة، إذ يبرم باسمها جميع العقود الإدارية بالإضافة إلى تمثيلها أمام القضاء⁽¹⁾.

وهو كذلك بصفته الرئيس الإداري لوزارته، إذ يقوم هذا الأخير بإصدار مجموعة من الأوامر الرئاسية المتعلقة أساسا بتسيير المرافق العامة الذي يترأسها، والأوامر الصادرة منه في هذا المجال تعد من أهم الأوامر الرئاسية التي يتلقاها الموظف العمومي أثناء مساره الوظيفي، وذلك نظرا لسمو مكانة هؤلاء الوزراء في التدرج الإداري .

والوزير أثناء ممارسته لوظيفته الإدارية يمكنه الاستعانة في ذلك بكافة الوسائل المناسبة والملائمة لإصدار أوامره، إذ أن جميع الأوامر التي يصدرها الوزير نجدها تستوعب جميع أنواع الأوامر التي تصدرها السلطة الرئاسية، فهي تارة تصدر في شكل تعليمات وتارة تأخذ شكل منشورات، إضافة إلى ذلك يمكنه اللجوء إلى استخدام مذكرات الخدمة المرفقية بحسب الظروف المحيطة والحاجة الماسة لذلك⁽²⁾.

والجدير بالذكر أن الوزير لا يتمتع بالسلطة التنظيمية المستقلة⁽³⁾، ومع ذلك يساهم في تطبيق وتنفيذ أحكام المراسيم التنفيذية، وذلك عن طريق إصدار قرارات تنظيمية ذات صلة

¹ - نصت المادة 10 من قانون رقم 90-30 المؤرخ في 01/12/1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر، عدد 52 على ما يلي: " يتولى الوزير المكلف بالمالية، تمثيل الدولة في الدعاوى القضائية المتعلقة بالأملاك الوطنية طبقا للقانون ".
- وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 96-66 المؤرخ في 27/01/1996 الذي يحدد صلاحيات وزير الصحة والسكان، ج ر عدد 8.

- وكذلك المرسوم التنفيذي رقم 96-257 المؤرخ في 29/07/1996 الذي يحدد صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالتخطيط، ج ر، عدد 46.

² - Vedel(G) ; droit administratif, Dalloz , Paris , 1973 , p182

³ - السلطة التنظيمية في الجزائر من اختصاص رئيس الجمهورية حسب نص المادة 143 من تعديل دستور 2016 والوزير الأول حسب نص المادة 3/99 والمادة 2/143 من تعديل دستور 2016، المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر عدد 76.

بقطاع وزارته والتي يتم نشرها في الجريدة الرسمية للوزارة⁽¹⁾، هذا بالإضافة إلى القرارات الفردية المتضمنة تطبيق القواعد التنظيمية على الحالات الفردية والخاصة⁽²⁾.

وعليه يمكن القول بأن الوزير من خلال ممارسته لوظيفته الإدارية يؤثر تأثيراً فعالاً ومباشراً على ممارسة المسؤولين لاختصاصهم، بما يصدره إليهم من تعليمات ملزمة، بناءً على ما يتمتع به من سلطة رئاسية تستوجب الطاعة وتعلو على الأوامر والتعليمات الرئاسية الأخرى⁽³⁾.

ثانياً: التعليمات.

يمكن تعريفها على أنها أوامر تصدر من رؤساء المرافق إلى الموظفين الخاضعين لسلطتهم، تتعلق أساساً بتفسير وتطبيق القوانين واللوائح⁽⁴⁾.

تتفاوت الأهمية القانونية لهذه التعليمات بصورة كبيرة بحسب نظرنا إليها من جانب الموظفين، أو من جانب الأفراد المطبقة عليهم، فللتعليمات الإدارية السمة الإلزامية حيال الموظفين، معنى ذلك أنهم ملزمون بها والامتثال لما ورد فيها من توجيهات وتفسيرات للقوانين التي اشتملت عليه، وهذه السمة الإلزامية مستمدة من واجب الطاعة الرئاسية الواجبة على الموظف اتجاه رئيسه الإداري، وعلى العكس ليس للتعليمات أية قوة إلزامية اتجاه الأفراد⁽⁵⁾، كونها لا تخاطبهم لعدم وجود سلطة رئاسية بين الأفراد ومن يوجه هذه التعليمات.

¹ - المادة 9 من المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04/07/1988 المتضمن تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ر عدد 27.

² - عاصم أحمد عجيل، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 118.

³ - مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 71.

⁴ - وهيب عياد سلامة، التدابير الداخلية، منشأة المعارف، الإسكندرية، د.ت.ن، ص 312.

⁵ - موريس نخلة، الوسيط في شرح قانون الموظفين، منشورات الحلبي الحقوقية، جامعة بيروت، لبنان 2004، ص 275.

فالأفراد بحكم وجودهم خارج السلم الهرمي للموظفين، لا يفترض بهم العلم بوجود مثل هذه التعليمات، وعليه عدم إلزامهم بطاعتها، فطاعة الأفراد تكون للنصوص التشريعية التي تنظم حياتهم اليومية دون أن تتعداها، وفي هذا الصدد نجد الفقه الإداري قد قسم التعليمات الإدارية إلى:

- **تعليمات شارحة:** الهدف من ورائها تفسير وشرح أوامر معينة، إذ يقوم الرئيس الإداري من خلالها بإيضاح مسألة غامضة ومبهمه.

- **تعليمات أمرة:** تحمل غالباً طابع الإلزام، هدفها تبصير المرؤوسين لمباشرة المهام الموكلة إليهم في أحسن صورة، مفادها واجب الطاعة وذلك لتنفيذها من قبل المرؤوسين المخاطبين بها على الوجه المقصود منها.

- **تعليمات ناصحة:** يلجأ الرئيس الإداري لإصدار مثل هذه التعليمات المتضمنة إبداء النصح والإرشاد لمرؤوسيه.

- **تعليمات مقررة ومؤكدة:** يلجأ الرئيس الإداري إلى إصدار مجموعة من التعليمات مضمونها تنفيذ أوامر سبق له إصدارها، وذلك بهدف تأكيدها وتقريرها مراعاة منه تنفيذها من قبل مرؤوسيه.

والجدير بالذكر أن التعليمات غالباً ما تصدر بصورة شفوية من كبار الموظفين، وتكون في الحالات الطارئة التي تستدعي تدخل الإدارة على نحو أسرع، إذ لا يكون هناك متسع من الوقت لإعداد تعليمات مكتوبة⁽¹⁾، كما أن الصفة الآمرة لهذه التعليمات لا تكتسب صفة الإلزام إلا بتوافر شرطان أساسيان يتمثلان في ما يلي:

* وجود علاقة رئاسية بين الرئيس والمرؤوس.

¹- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص112.

* ثبوت قصد الرئيس من توجيه هذا الأمر تكون من الصيغة الدالة عليه أو من طبيعته وما عدا ذلك تكون هذه التعليمات مجرد دعوة إلى سلوك طريق معين في المجال الوظيفي.

علاوة على ذلك، فإذا كانت هذه التعليمات لا تخاطب الأفراد كأصل عام لعدم وجود رابطة بين الرئيس الإداري والأفراد، فإن هذه الأخيرة من الناحية الواقعية قد تؤثر على الأفراد ومثال ذلك التعليمات التي تكون موجهة إلى بعض الموظفين لتنفيذها، إلا أنها تخاطب الأفراد في المقام الأول لاتصالها بهم وتأثيرها على مراكزهم القانونية، مما يجعل من هذه التعليمات تتجاوز النطاق الداخلي للمرافق العامة⁽¹⁾.

ثالثاً: المنشورات.

المنشورات عبارة عن أوامر مكتوبة تتصف بالعمومية والتجريد، تصدر من رؤساء المرافق الإدارية المختصين إلى مرؤوسيهم الخاضعين لسلطتهم بصفة دورية هدفها تطبيق القوانين واللوائح⁽²⁾، توجه بصفة عامة إلى طائفة من الموظفين متخذة شكل أوامر مكتوبة ويلتزم بها المرؤوسين بناء على واجب الطاعة للرئيس الإداري حتى ولو كانت مشروعيتها محل شك⁽³⁾.

وبخصوص هذه المنشورات قد قسمها الفقه الإداري إلى نوعين نبرزهما كالتالي:

1- منشورات تفسيرية: وهي تلك المنشورات التي تصدر تفسيراً للنصوص القانونية دون إضافة شيء لها، فهي لا تعدل أو تلغي القواعد المعمول بها، هدفها تفسير أوامر معينة

¹- شعبان عبد الحكيم سلامة، الأمر الرئاسي في القانون الإداري والفقه الإسلامي، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، 2011، ص 58.

²- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 101.

³- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 73.

أو لوائح ونصوص قانونية، تكون ملزمة للموظفين دون أن تتعدى لأفراد الجمهور لأنهم غير ملزمين إلا بالقانون وتفسير المحاكم المختصة له.

2- منشورات لائحية أو تنظيمية: هي تلك المنشورات التي تضيف إلى النصوص القانونية ما يكملها، إذ تعد هذه الأخيرة بمثابة قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء.

والجدير بالذكر أن هذه المنشورات موجهة لطائفة من الموظفين أو فرد منهم، فهي لا تحمل طابع الإلزام دائما إذ نجدها تترك مجالا وحظا من التقدير للمرؤوسين، إذ يمكن ألا يتعدى دورها مجرد التوجيه والإرشاد، كما أن السلطة التقديرية للقاضي الإداري المختص في التمييز بين ما إذا كان المنشور تفسيرا أو تنظيميا⁽¹⁾.

رابعا : مذكرات الخدمة المرفقية.

يمكن تعريفها بأنها الملاحظات المكتوبة التي يبديها الرؤساء الإداريين بخصوص أعمال وتصرفات مرؤوسيه، حيث تتضمن توجيهات لهم حول أعمالهم وتصرفاتهم الإدارية، الهدف من ورائها تنبيه المرؤوسين أثناء وقبل وقوعهم في الأخطاء التأديبية، فهي طريقة يلجأ إليها معظم الرؤساء، وفي بعض الحالات تجنبا من اللجوء إلى العقوبات التأديبية، خاصة إذا كنا أمام موظف حديث عهد بالتوظيف، أو كان الخطأ الذي ارتكبه هذا الأخير نتيجة استهتار من جانبه وعدم مراعاته للأنظمة الداخلية للمرفق العام⁽²⁾.

كما تتميز هذه الملاحظات بكونها لا تحدث أي أثر على الأفراد، وإنما هي تقديرية أمر توجيهها متروك إلى الرؤساء الإداريين، حيث اعتبرها مجلس الدولة الفرنسي من قبيل الإجراءات الداخلية التي لا تقبل الطعن بالإلغاء، وهذا ما أكدته المحكمة العليا المصرية إذ

¹- شعبان عبد الحكيم سلامة، الأمر الرئاسي في القانون الإداري والفقہ الإسلامي، المرجع السابق، ص 65.

²- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 73.

اعتبرت هذه الملاحظات تعد من قبيل إجراءات التنظيم الداخلية للمرافق العامة، وقد اعتبرت لها لأول مرة من قبيل الإجراءات التي تقبل الطعن بالإلغاء، إلا أنها سرعان ما عدلت عن فكرتها هذه واعتبرتها من قبيل التدابير الداخلية التي لا تقبل الإلغاء⁽¹⁾، كذلك الموظف العام في إطار وظيفته دائما في حاجة إلى تقويم أعماله وتصرفاته وتوجيهها حتى تستوفي الغاية المرجوة منها.

خامسا : الأعمال الداخلية ذات النماذج.

تلجأ الإدارة أحيانا في سبيل حسن أدائها وأداء موظفيها إلى وضع نماذج لقرارات أو تصرفات إدارية معدة سلفا، حتى تكون مرجعا لموظفيها في بعض التصرفات والأعمال التي يباشرونها، وبعد هذا من قبيل اللوائح والعقود النموذجية، وبعض الأنظمة الأخرى التي قد تحتاجها الإدارة أثناء ممارسة نشاطها وتصرفاتها، وهذه الأخيرة يكون إتباعها إلزاميا أو اختياريا تبعا للقوة التي تضيفها عليها الإدارة⁽²⁾، أي حرية الإدارة في إعطائها طابع الإلزامية و تقيد الموظف بما هو وارد بها من عدمه.

ويمكن تعريفها بأنها مجموعة من الأنماط ذات صبغة فردية أو عامة تعدها الإدارة سلفا بواسطة إدارتها العليا لتكون أساسا للعمل في بعض التصرفات التي تتبعها الإدارات وكذا الأفراد كليا أو جزئيا بمناسبة قيامهم ببعض التصرفات القانونية⁽³⁾.

وتشمل الأعمال الداخلية النموذجية في الجزائر جانبا كبيرا من العمل الإداري خاصة فيما يتعلق بطلب الإجازات وأوامر المهمات، وهذا لما تلعبه من دور في تبسيط و تسهيل العمل داخل المنظومة الإدارية.

¹ - نقلا عن: عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء و حدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص116.

² - عاصم أحمد عجيلة، المرجع نفسه، ص119.

³ - شعبان عبد الحكيم سلامة، الأمر الرئاسي في القانون الإداري والفقهاء الإسلامي، المرجع السابق، ص65.

المطلب الثاني:

القيمة القانونية للأوامر الرئاسية.

تشير دراسة القيمة القانونية للأوامر الرئاسية بحث مدى القوة الإلزامية التي تكتسبها في مواجهة المرؤوسين، ومدى التزام الإدارة المصدرة لها به، إضافة إلى ذلك تهدف إلى معرفة القيمة القانونية لها بالنسبة للأفراد ومعرفة الآثار التي ترتبها، إذ تعد هذه الأخيرة بمثابة مشكلة قانونية تثيرها تلك الأوامر، إذ يمكن معرفة مدى تأثيرها على المراكز القانونية للمرؤوسين و الأفراد، و من تم معرفة مدى الرقابة القضائية عليها وهل للمرؤوسين باعتبارها موجهة إليهم المصلحة والصفة القانونية حسب نص المادة 13 قانون الإجراءات المدنية والإدارية، للطعن في الأمر الرئاسي أمام القضاء⁽¹⁾.

وعلى ضوء ذلك قسمنا دراستنا لهذا المطلب إلى دراسة القيمة القانونية للأوامر في المجال الداخلي (الفرع الأول) والطبيعة القانونية لها (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

القيمة القانونية للأوامر في المجال الداخلي.

لدراسة قيمة الأوامر الرئاسية في المجال الداخلي يقتضي معرفة قيمتها بالنسبة للإدارة المصدرة لها (أولا) وقيمتها بالنسبة للأفراد (ثانيا) ثم قيمتها بالنسبة للمرؤوسين (ثالثا).

أولا: بالنسبة للإدارة مصدرة الأمر الرئاسي.

الهدف من التشريع الداخلي هو تنظيم الجهاز الإداري على الوجه المشروع، تحقيقا واستجابة لمتطلبات المصلحة العامة من جهة، وتسيير المرافق العامة من جهة أخرى، وذلك من خلال قيام الموظفين بواجباتهم الوظيفية، غير أن الجدير بالذكر أن المنظومة الإدارية

1- المادة 13 من القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن ق إ م إ، ج ر، عدد 21، 2008.

نجدها في تغير مستمر ذلك مسايرة ومواكبة منها للتطورات داخل المجتمع في شتى المجالات، وعليه يمكن للإدارة حق تعديل وتغيير ما صدر عنها سابقا وفقا لمقتضيات الحياة الإدارية، وبذلك نقول أن للإدارة قدرا من السلطة التقديرية، وفي ذلك ضمان سيرورة وعدم انسداد وعجز في المرفق الإداري.

بمعنى يمكن للإدارة مخالفة ما تصدره من تعليمات ومنشورات مبررة ذلك بأن الإجراءات الداخلية لا تصل إلى علم الأفراد، فهي لا تنتشر عليهم ولا تؤثر على مراكزهم القانونية كونها متعلقة بالتنظيم الداخلي للجهاز الإداري فحسب، ومن ذلك وجب إعطاء الإدارة سعة وقدرا من السلطة والسماح لها بإدخال التشريعات الداخلية التي تقدر ضرورتها.

كأصل عام لا يمكن للإدارة مخالفة تعليمات ومنشورات صادرة عنها إلا أن هذا المبدأ ترد عليه مجموعة من القيود، إذ يمكن لهذه الأخيرة مخالفة التعليمات والمنشورات وذلك في حالة إصدارها لمنشورات جديدة ومخالفة لمنشورات سابقة اكتسبت طبيعة لائحية⁽¹⁾، ومن تم تطبيقها على الحالات الفردية، وذلك بإصدار قرارات بالاستناد عليها، فلا يجوز مخالفتها إلا إذا قامت بتعديلها بإجراء مماثل لأداة إنشائها ولدواعي المصلحة العامة، وقبل تعديلها يجوز الطعن في القرارات الفردية الصادرة لتطبيق تلك المنشورات، مما يعني أن للإدارة الحق في تعديل أو سحب تلك التعليمات في حالة لم ترتب حقوقا للأفراد ولم تنشئ أي أثر قانوني.

ثانيا: بالنسبة للأفراد.

الأوامر الرئاسية متعلقة أساسا بالعلاقات الداخلية بين موظفي الإدارة، فهي صادرة من الرؤساء الإداريين المختصين، يقتصر دورها على مخاطبة الموظفين في تلك الإدارة دون سواها، إذ لا يمكنها مخاطبة غيرهم من الأفراد، كونها صادرة لتنظيم الجهاز الإداري

¹ - عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص130.

وموظفيه داخليا، حيث تعمل على تبصيرهم وترشيدهم بطريقة إنجاز أعمالهم على الوجه المطلوب والملائم بوظيفتهم وفقا لمتطلبات المصلحة العامة، وبالتالي تكون غير متصلة بالأفراد وتجعلهم تابعين أو خاضعين لها فتلزمهم بطاعتها، عكس الرابطة بين الموظفين ورؤسائهم⁽¹⁾.

أما نتيجة التطورات التي عرفها التشريع الداخلي قد نتج عنه ميل أغلب الإدارات إلى استخدام تلك الأوامر والتعليمات في علاقاتها مع الأفراد، وذلك لسهولة إصدارها، وهذا ما أثار جدل فقهي اتجه تلك الأوامر والتعليمات لأنها تخرق قاعدة المشروعية العامة كإصدار الإدارة مثلا تعليمة تمنع تنفيذ حكم قضائي يقضي بتعويض شخص جراء ضرر أصابه أثناء تنفيذ هذه الأخيرة لمجموعة من الأشغال التابعة لها، فهذه التعليمة أو الأمر كونها إجراء داخلي موجه إلى وكيل الخزينة العمومية، إلا أنها لها أثر قانوني وتلحق أذى بذاتها.

كذلك من المعلوم أن الأوامر الرئاسية أو التعليمات إذا لم تحدث آثار قانونية تكون قد اتخذت صفة الإجراءات الداخلية التي يقتصر دورها مجرد مخاطبة المرؤوسين في نطاق وظيفتهم، ويختلف الأمر في الحالة العكسية.

ثالثا: بالنسبة للمرؤوسين.

كثيرا ما يلجأ الرؤساء الإداريين إلى إصدار مجموعة من الأوامر والتعليمات من أجل تنظيم الإدارة داخليا والمشرفين عليها، والعمل على حسن تسيير مرافقها العامة على النحو الذي يكفل حسن أداء موظفيها لمهامهم الموكلة إليهم واستجابة لمقتضيات الضرورة الإدارية وهذا ما أكده الدكتور عاصم أحمد عجيلة في قوله: «إن الأوامر الرئاسية هي التي تحمل خلاصة تفكير الرئيس إلى مرؤوسيه، وعلى قدر هذه الأوامر تتحدد مسؤولية كليهما: الرئيس

¹ - عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص132.

عن الأمر والمرؤوس عن التنفيذ»⁽¹⁾، وعليه تجب طاعة أوامر الرؤساء المختصين من طرف مرؤوسيههم وليس الرئيس من تجب طاعته، إذ يجب على المرؤوسين الامتثال للأوامر الرئاسية وطاعتها تعد واجبة تطبيقاً لمبدأ الصفة الآمرة للتعليمات والأوامر، غير أن بعض الأوامر يكون أثرها مجرد الإرشاد والتوجيه.⁽²⁾

للإشارة أن مبدأ الصفة الملزمة أو الآمرة لمثل هذه الأوامر والتعليمات مقتضاها وجوب طاعتها بعد إبلاغها وإعلامها للمرؤوسين، سواء كانت موجهة إلى مرؤوس بعينه أو إلى مجموعة منهم، أو كانت موجهة باسم المرفق ذاته، وهذه الصفة الإلزامية غير مختلفة عن حالة من حالات صدور أوامر وتعليمات غير مشروعة.

لضمان الصفة الآمرة للتعليمات والأوامر السلطة التأديبية الممنوحة للرؤساء، والتي تخول لهم حق توقيع الجزاءات على المخلين بطاعتهم، إضافة إلى ذلك فإنه يحق للرئيس ألا يعتد بتصرفات مرؤوسيه، إذ له سلطة التعقيب عليها في حالة مخالفتها للسلطة الرئاسية⁽³⁾.

غير أن أعمال مبدأ الصفة الإلزامية والآمرة للتعليمات والأوامر يتطلب توافر شرطين أساسيين وهما:

- وجود علاقة رئاسية تعقد سلطة الرئيس بالمرؤوس، فتوجب على هذا الأخير الطاعة والالتزام بهذا الأمر أو التعليمات.

- ثبوت قصد الرئيس من إصداره الأمر الذي يلزم به مرؤوسيه، وإلا وقع المرؤوس في تضارب بين مجموعة من الأوامر والغموض.

¹ - بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، 2014/ 2015، ص132.

² - عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص124.

³ - المرجع نفسه، ص 125.

لكن ما يلاحظ أن الشرط الأخير كثيرا ما نجده يثير صعوبات في الواقع العملي، إذ يصعب البحث والتفتيش عن قصد الرئيس، وهذا ما يعطي فرصة التحكم في هذه الأخيرة للمرؤوس، إذ يرى الدكتور أحمد عاصم عجيلة في هذا الصدد أن معرفة ذلك يكفي بدلالة الصيغة على وجوب الأمر والذي يمكن استخلاصها من نصوصه أو بإمعان النظر وفحص النصوص حتى نبين الفرق بين الإلزام ومجرد الدعوى⁽¹⁾.

ويمكن الإشارة إلى نطاق مبدأ الصفة الآمرة والملزمة للتعليمات الرئاسية إنما يمكن تحديدها من الأوامر والمهام المتعلقة بالتنظيم الداخلي للإدارة، فإذا تجاوزت التعليمات والأوامر هذا النطاق، فإن المرؤوس يكون ملزم بالطاعة، فعلى سبيل المثال إذا تعلق الأمر الرئاسي بعمل يدخل ضمن اختصاص المرؤوس، فإن هذا الأخير ملزم بطاعة التعليمات الصادرة إليه في هذا النطاق⁽²⁾.

أما الأوامر والتعليمات التي يقصد من ورائها مجرد التوجيه والإرشاد، فهي مجرد أوامر صادرة من الرؤساء، هدفها تبصير المرؤوسين في تنفيذهم للقوانين واللوائح دون أن يكون لهذه القرارات صفة الإلزام من قبل المرؤوسين⁽³⁾.

في هذه الحالة يكون المرؤوس سيد موقفه في عملية تنفيذ هذه القرارات ويحتفظ بكامل السلطة التنفيذية في ذلك، و يترتب على ذلك عدم مسؤولية المرؤوس في حال اعتراضه عن الامتثال للتوجيهات الرئاسية وعدم طاعتها⁽⁴⁾.

1 - عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 125.

2 - عاصم أحمد عجيلة، المرجع نفسه، ص 126.

3 - مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 23.

4 - عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 128.

وهذا ما أكده الفقيه "ريفيرو" أن هذه التوجيهات لا تعتبر قرارات بالمعنى الصحيح، وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي، حيث لم يقبل الطعن الذي أقامه بعض الموظفين ضد بعض الأوامر الرئاسية، وأسس ذلك على أنها لم تتضمن الصفة الآمرة الموجودة في القرارات الإدارية⁽¹⁾.

الفرع الثاني:

الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية.

كثيرا ما تثار إشكالات وتساؤلات على مستوى الفقه والقضاء الإداري حول الصفة القانونية للأوامر الرئاسية، وكذا أثرها في مجال المشروعية العامة وتأثيرها على المراكز القانونية للأفراد والموظفين، حيث أشد الخلاف الفقهي حولها، وانتهت بفكرة جديدة اتخذها الفقه والقضاء، وقبل تعرضنا لتلك النظريات السائدة ومعرفة موقف كل من الفقه والقضاء وجب علينا تحديد أهمية الطبيعة القانونية لتلك الأوامر (أولا) ثم موقف الفقه منها (ثانيا) ثم موقف القضاء الإداري (ثالثا).

أولا: أهمية معرفة الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية.

لتحديد وتكييف حقيقة الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية لما لها من أهمية بالغة في التنظيم الداخلي للمرافق العامة و الآثار المترتبة عليها والمتمثلة أساسا فيما يلي:

- معرفة ما إذا كانت هذه الأوامر تدخل ضمن الأعمال القانونية، تولد وتخلف آثار قانونية في عالم القانون، عن طريق إنشاء أو إلغاء أو تعديل مراكز قانونية، حيث تكون بذلك مصدرا من مصادر مبدأ المشروعية، إذ يجب تسليط الرقابة القضائية بجميع أنواع الدعاوى والطعون التي يقبلها القضاء من عدمها.

¹ - بهاللي نادية، فكرة السلطة الإدارية ومظاهرها في الإدارة العامة الحديثة، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، في القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2012، ص 52 .

- معرفة ما إذا كانت هذه الأوامر تدرج ضمن إجراءات التنظيم الداخلي لكونها تعد قرارات إدارية مستقلة وقائمة بذاتها كغيرها من القرارات.

- معرفة ما إذا كانت إجراءاتها تدرج ضمن الأعمال القانونية في نطاق الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، أم تعد مجرد إجراءات تصدرها السلطات الرئاسية المختصة في نطاق سلطتها التقديرية التي تتمتع بها، فتخرج عن نطاق الرقابة القضائية بحيث تتمتع هذه الأخيرة عن بسط رقابتها عليها، إلا في حال وقع تعسف أو انحراف في استعمال السلطة من خلال ممارستها لسلطة إصدار الأوامر والتعليمات، أو إجراءات التنظيم الداخلي، فيكون بذلك لجهة القضاء المختصة أهلية التدخل وبسط الرقابة للتأكد من مشروعيتها من حيث توفر ركن الهدف من عدمه⁽¹⁾.

ثانياً: موقف الفقه من تحديد الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية.

لقد اختلف الفقه في تكييف الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية حيث ظهرت ثلاث نظريات مختلفة، كل حسب موقفه ورأيه في تحديد الطبيعة القانونية لهذه الأوامر، إذ نجد النظرية الأولى تنفي الطبيعة القانونية عن الأوامر بينما الثانية تعترف لها ببعض الآثار القانونية وأخيراً نجدها قد ميزت بين المنشورات اللائحية والتفسيرية، وهذا تفصيل لهذه الآراء والنظريات كل حسب رأيه:

¹ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار هومة، الجزائر، د ت ن، ص 424.

1- النظرية الأولى: نفي الصفة القانونية عن الأوامر الرئاسية.

أ- مضمون النظرية:

ظهرت هذه النظرية في نهاية القرن 19 وبداية القرن 20م من أنصارها نجد "دوجي" و"هوريو" و"رونالدغينز"، يرى أنصارها أن كافة أعمال الإدارة الداخلية، وخاصة منها الأوامر الرئاسية

ليست لها صفة قانونية، وبالتالي فهي لا تعد قرارات إدارية لأنها تنصب فقط على التنظيم الداخلي للإدارة، فهي مجرد إجراءات وأعمال إدارية تنفيذية تتعلق أساساً بتغيير وتجسيد القواعد القانونية والتنظيمية السابقة والمتعلقة بالوظيفة الإدارية في المرافق العامة، فهي لا تنشئ آثار قانونية جديدة، حيث أنها لا تقوم بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية، وقد برروا موقفهم هذا استناداً على أن الأوامر الرئاسية تفتقد عنصراً ومقوماً من مقومات الأعمال الإدارية القانونية، إذ أنها لا تولد آثار قانونية جديدة⁽¹⁾، حيث أن الأساس القانوني التي تقوم عليه هذه النظرية حتى تكون بصدد رابطة قانونية لا بد من وجود شخصين قانونيين، وإذا كان الإجراء الداخلي ينصرف إلى التنظيم الداخلي للإدارة، فهو لا يمس مباشرة مركز الموظف أو من يتعامل مع الإدارة، وعليه لا تنشأ آثار قانونية، بحيث لا يمس المركز القانوني سواء بالخلق أو التعديل أو بإلغاء قاعدة قانونية.

وبذلك يعتبر وفقاً لهذه النظرية أو الرأي أن الأوامر الرئاسية وجميع أعمال الإدارة الداخلية مجرد إجراءات تنظيمية داخلية، متعلقة أساساً بتغيير وتجسيد مجموعة من القواعد القانونية والتنظيمية المتعلقة بمجال الوظيفة العامة دون إضافتها أو تعديلها أو إلغائها لآثارها

¹ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 426.

القانونية التي اكتسبتها سابقا، فهي بذلك لا ترتقي إلى الأعمال الإدارية القانونية كونها غير مولدة لآثار قانونية (1).

ففي الصفة القانونية عن الأوامر الرئاسية حسب هذا الرأي، إلا أنهم يلزمون الموظف المخاطب بها، إذ نجد هذا الأخير مجبر على التقيد بها وتنفيذها وإلا كان عرضة للعقوبات التأديبية، كما لا يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء، ولا يمكن قبولها إذا كانت ضد قرارات إدارية نهائية (2).

2- نظرية الأمر الداخلي وآثاره القانونية ذات الطبيعة الخاصة:

أ- مضمون النظرية:

من أنصارها "كار مال بارك" حيث أن هذا الأخير أجرى تمييزا بين نظامين قانونيين مختلفين ومستقلين، إذ فصل بين السلطات في الدولة عهد إليها الدستور خلق مجموعة من القواعد القانونية باسم الأمة، وهما البرلمان والرئيس، أما الإجراءات العامة التي تتخذها السلطات الأخرى فلها قيمة قانونية خاصة، فالوزراء مثلا يمارسون سلطات مخولة لهم بموجب نصوص قانونية، إذ يمكنهم إصدار قرارات عامة تمكنهم من ممارسة الصلاحيات الموكلة إليهم بصفتهم رؤساء يتولون إدارة مرافق عليا (3).

بعدها ظهر الفقيه "ريفيرو" معرضا عن النظرية التي سلبت القيمة القانونية للأوامر الداخلية، إذ ميز بين التوجيهات والتعليمات الآمرة، حيث قال بخصوص هذه الأخيرة أنها تنتج بعض الآثار القانونية وذلك في مواجهة المرؤوسين فقط، فهي غير ملزمة للأفراد وعليه نجده قد عرف الأمر الداخلي على أنه إجراء قانوني يدرج ضمن النظام القانوني

1 - طعيمة الجرف، القانون الإداري، مطبعة القاهرة الحديثة، القاهرة، 1973، ص123.

2 - محمود محمد حافظ، القرارات الإدارية، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 1984، ص182.

3 - عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص133.

الداخلي للأعمال القانونية، إذ حسب الفقيه "ريفيرو" سلطة إصدار الأوامر الرئاسية تتعلق بالنظام القانوني الداخلي للإدارة، ومن بين المظاهر القانونية للحياة الداخلية لها، مما يستوجب إدراجها للتعليمات والمنشورات.

ويقترح رأي الفقيه "بونارت" في هذه النظرية إذ يرى بأن التعليمات والأوامر الرئاسية لها بعض خصائص ومميزات العمل القانوني وإن كان عملاً داخلياً فإن الاختصاص بهذه الأعمال يدرج ضمن الاختصاصات المتعلقة بمبدأ المشروعية العامة⁽¹⁾.

ب - نقد النظرية:

هذه النظرية تبحث عن الآثار التي تنتج عن الأوامر الرئاسية وباقي إجراءات التنظيم الداخلي، أكثر من البحث في الطبيعة القانونية لها، هذا إضافة إلى صعوبة التمييز بين التوجيهات والتعليمات الآمرة⁽²⁾.

إذن حسب هذه النظرية فإن أنصارها قد اعترفوا بالطبيعة القانونية لكافة إجراءات التنظيم الداخلي وعلى رأسها الأوامر الرئاسية اعترافاً جزئياً و بينياً، أي أن تلك الأوامر والتعليمات تكتسب طبيعتها القانونية فقط في مواجهتها للمرؤوسين الملزمين بها، دون أن تكون لها صفة أو طبيعة قانونية لمواجهة الأفراد، وهذا ما أكده الفقيه "ريفيرو جون" بقوله: «أن هذه التعليمات والإجراءات الداخلية لا يحتج بها الأفراد العاديين لأنهم يجهلونها، ويجهلون محتواها وبالتالي لا يجوز لهم الطعن فيها بالإلغاء»⁽³⁾.

¹ - Rivero (J) ;remarques a propos du pouvoir hiérarchique ,Daloz ,paris,1966 , P 126.

² - عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص132.

³ - نقلا عن : محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص294.

3- النظرية الثالثة: النظرية الحديثة والسائدة.

أ - مضمون النظرية:

حيث تقتضي هذه النظرية بعدم إقرارها لقاعدة عامة وحكم عام في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية على أنها أعمال إدارية قانونية وبالتالي تعد من قبيل القرارات الإدارية، إذ يجب اعتمادنا على عناصر وشروط القرار الإداري كمعيار للحكم على طبيعة الأوامر والتعليمات الرئاسية، فإذا ما أدت هذه الأخيرة إلى إحداث جديد في الأوضاع القانونية أو تغييرها لأوضاع قانونية قائمة، سواء تعلق الأمر بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية اعتبرت من ضمن القرارات الإدارية مشكلة بذلك مصدر من مصادر المشروعية وتكون بذلك محلاً للطعن فيها بالإلغاء أمام جهات القضاء الإداري المختص، أما في حالة لم تحدث أي أثر قانوني فإنها تعد من قبيل الإجراءات التنفيذية الداخلية حيث لا تشكل مصدراً من مصادر الشرعية وبالتالي لا تصلح لأن تكون محلاً للطعن فيها بالإلغاء⁽¹⁾.

ب - نقد النظرية:

أصحاب هذه النظرية يصفون صفة القرار الإداري على المنشورات والتعليمات اللائحية دون سواها من اللوائح التفسيرية كونها لا تحدث آثار قانونية وعدم إضافتها جديداً للنظام القانوني في الدولة، إذ نجدهم يقومون في سبيل ذلك بتحليل الإجراء الذي تتخذه الإدارة والبحث في شأنه عما إذا كان مقتصرًا على مجرد التنظيم الداخلي للإدارة وذلك عن طريق شرحه القوانين واللوائح للمرؤوسين فتكون بذلك تعليمات مفسرة، وفي حال تعدت ذلك النطاق بخلقها تنظيمات لائحية تؤثر على المراكز القانونية للموظفين أو الأفراد العاملين مع الإدارة

¹ - محمود محمد حافظ، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 158.

فتكون عندئذ منشورات لائحية⁽¹⁾.

ثالثا: موقف القضاء من تحديد الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية.

لعب القضاء دور هام في إرساء قواعد القانون الإداري بصفة عامة وقانون الوظيفة العامة بصفة خاصة، وذلك من خلال بسط رقابته على الأعمال الصادرة من الإدارة، حيث نجد القضاء قد ميز أثناء ممارسته لتلك الرقابة بين الأعمال التي تقبل الطعن فيها أمام الجهات القضائية المختصة، وتلك الأعمال التي تكون ذات طبيعة داخلية، إذ تلجأ إليها الإدارة من أجل تنظيم مرافقها داخليا، ومن خلال ذلك وجب علينا التطرق لدراسة موقف القضاء الفرنسي في تحديد الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية ثم موقف القضاء الإداري الجزائري على النحو التالي:

1- موقف القضاء الإداري الفرنسي.

لقد تطورت نظرة القضاء الفرنسي عموما بالنسبة للأعمال الإدارية الداخلية تطورا عاما إذ لم يكن في بادئ الأمر اعتراف بأي قيمة لائحية للأعمال الداخلية تأسيسا على فكرة عدم أهميتها بسبب تعلقها بالحياة الداخلية للإدارة، ثم بدأ يخفف من حدة هذه النظرية بالنسبة لبعض المنشورات التي تمس بمراكز ومصالح الموظفين العموميين، دون إعطاء هذا الحق للأفراد، وذلك اعتبارا على أن الموظف هو المسئول عن تنفيذ مثل هذه الأوامر وقيام واجب الطاعة لها، وعليه يمكن لهذا الأخير مواجهة ما يعد غير مشروع منها.

وسرعان ما قيد هذا الاتجاه إذ أصبح الطعن في تلك الأوامر والمنشورات مقصورة على المخالفات للمنشورات دون غيرها من التصرفات والأعمال الإدارية الأخرى، خاصة تلك التي تعد من قبيل التوجيهات الرئاسية المحضة والتي لا تلزم بها الإدارة ويجوز العدول عنها

¹ - نقلا عن: عمار عوادي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 472.

في أي وقت تشاء، ثم تطور موقف القضاء الإداري حيث نجده قد ميز بين طائفتين أساسيتين للأوامر وتعليمات الرؤساء وهما:

التعليمات وإجراءات الضبط الداخلي للمرافق العامة لتكيف الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية وتحديد ما يعتبر منها ذا صفة قانونية فيعد من ضمن القرارات الإدارية والعكس⁽¹⁾.

وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي، حيث نجده يميز بين التعليمات اللائحية والتفسيرية، حيث اعتبر الأولى قرارات إدارية ذات طبيعة قانونية وعليه يمكن الطعن فيها بالإلغاء أمام الجهة القضائية المختصة، أما الثانية نجده لا يعترف لها بالطبيعة القانونية وبالتالي لا تدخل ضمن القرارات الإدارية، وعليه لا يمكن الطعن فيها بدعوى الإلغاء لكونها مدرجة ضمن الأعمال التنظيمية الداخلية للإدارة والجدير بالذكر أن مجلس الدولة الفرنسي يقبل الطعن ضد التعليمات والمنشورات اللائحية ولو كانت من قبيل الأفراد⁽²⁾، وعليه يمكن القول بأن مجلس الدولة الفرنسي يأخذ بالمعيار الموضوعي القائم على أساس فحص مضمون الأمر الرئاسي فيما إذا كان تطبيقه في النطاق الداخلي للإدارة أم تعداه إلى وضع مجموعة من القواعد القانونية التنظيمية.

2- موقف القضاء الإداري الجزائري.

لقد سائر القضاء الإداري الجزائري الموقف الذي سار عليه نظيره الفرنسي إذ باستقراء أحكام وقرارات القضاء الجزائري نجده قد ميز بين نوعين من المنشورات، المفسرة واللائحية وقد بدا هذا الاتجاه واضحا من خلال قرار المجلس الأعلى الجزائري الصادر بتاريخ 1980/03/08 في قضية شركة SAMBAC ضد الطعن الذي أقامه "الديوان الجزائري

¹ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص434.

² - نقلا عن: سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة 1981، ص404.

المهني للحبوب OAIC" حيث جاء في مضمون هذا القرار "حيث أن المدير العام لشركة SAMBAC لم يكتفي بتغيير القواعد القانونية بل أضاف قاعدة جديدة بواسطة القرار المطعون فيه (المنشور) عندئذ يكتسي هذا المنشور صيغة القرار التنظيمي"⁽¹⁾.

كما يظهر موقف القضاء الإداري الجزائري كذلك من خلال قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا رقم 135946 المؤرخ في 14/05/1995 فصلا في قضية الجمعية الوطنية لمسيري قاعات السينما ضد منشور وزاري حيث جاء في القرار: « من المقرر فقها وقضاء أن المنشور الوزاري الذي يرمي إلى نقل حقوق والتزامات الأشخاص والإضرار بهم، إذ له طابع القرار ويمكن أن يكون محل طعن بالبطلان»⁽²⁾.

¹ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص430.

² - نقلا عن: عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص434.

المبحث الثاني:

سلطات الرئيس على المرؤوس

يمارس الرئيس الإداري بصفته مسئولاً عن المرفق العام مجموعة من الصلاحيات والسلطات على المرؤوس، بمناسبة تأدية وظائفه الموكلة إليه، أو بمناسبة اتخاذ هذا الأخير لمجموعة من السلوكات التي يكون لها انعكاسا على وظيفته، غير أن هذه السلطات والصلاحيات رغم تعددها وكثرتها، فهي إما تؤثر على سلوكات وتصرفات المرؤوسين الشخصية، وإما تأثيرها يكون على المراكز القانونية للمرؤوسين، ومن خلال هذا وجب علينا دراسة سلطات الرئيس على شخص المرؤوس (المطلب الأول)، وسلطات الرئيس على أعمال المرؤوس (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

سلطات الرئيس على شخص المرؤوس.

لقد خولت مجموعة من النصوص القانونية للرئيس الإداري مجموعة من الصلاحيات التي تمس بالمراكز الذاتية والشخصية للمرؤوسين أثناء مسارهم الوظيفي (الفرع الأول)، وسلطة الموافقة على طلبات المرؤوس للتحكم في وضعياته تحديد (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

سلطات الرئيس على شخص المرؤوس أثناء مساره المهني.

حيث يمكن للرئيس التحكم في إدارة شؤون المرفق العام يتطلب تخويله مجموعة من الصلاحيات لتحقيق ذلك، ومن جملة ما يتمتع به الرئيس اتجاه شخص مرؤوسه أثناء مساره الوظيفي سلطة التعيين (أولاً) وسلطة تحديد وضعيات مرؤوسيه (ثانياً).

أولاً: سلطة التعيين.

تعتبر المصلحة العامة الهدف الأساسي والرئيسي في القانون الإداري الذي ينبغي أن يراعى بشكل حريص أثناء وضع قواعده، لاسيما تلك المتعلقة بتعيين الموظفين إذ ينبغي اختيار الأحسن والأصلح لشغل الوظائف العامة من جهة، ومن جهة أخرى ينبغي تحقيق مبدأى العدالة والمساواة، وذلك بإعطاء الأفضلية والأسبقية لذوي الكفاءات والإنتاج، ومن ثم يكفي الحرص على تنظيم سلطة التعيين عن طريق تحديد هيئة مخولة للقيام بهذا الإجراء وإعطائها قدراً من السلطة التقديرية في ذلك حتى لا يعاق نشاطها، وفي ذات الوقت الحد من حرية تلك السلطة وذلك حتى لا تتعسف (1).

ولتحقيق التوازن بين جماعة المصلحة العامة، والمصلحة الخاصة من جهة أخرى، بحيث يتغير مبدأ الفاعلية للإدارة ومبدأ الضمان للمعني بالأمر، وهذا ما سنعالجه من خلال دراستنا كما يلي:

1- تحديد السلطة المختصة بالتعيين:

تعد مسألة تحديد السلطة المختصة بالتعيين أمر بالغ الأهمية، إذ يمكن القول بأن هذه الأخيرة تختلف باختلاف وضع الموظف المراد تعيينه في السلم الإداري، وهذا ما أكدته المادة 95 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 والمتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة بنصها: "تعود صلاحيات تعيين الموظفين إلى السلطة المخولة بمقتضى القوانين والتنظيمات المعمول بها"⁽²⁾، كما تنص المادة 16 من نفس الأمر على أنه «يعود التعيين في الوظائف العليا للدولة إلى السلطة التنفيذية للسلطة المؤهلة»، وتنص المادة 37 من المرسوم الرئاسي رقم 85-89 المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي

1 - محمد جمال مطلق الدنبيات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة الأردن، 2003، ص 301.

2 - المادة 95 من الأمر 03-06، المرجع السابق.

النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية على أنه «تملك صلاحية التعيين السلطة التي ينص عليها الدستور والقوانين والتنظيمات المعمول بها، أما صلاحية التعيين في المؤسسات والهيئات العمومية، فينص عليها قانونها الأساسي»⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى المادة 85 من المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين، وأعاون الإدارة المركزية والولايات، والبلديات، والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري حيث تنص على ما يلي: « تخول سلطة تعيين الموظفين العموميين وتسييرهم إلى ما يلي: الوزير فيما يخص الإدارة المركزية، الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية، رئيس المجلس الشعبي الوطني فيما يخص مستخدمي البلدية، مسؤول المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدمي المؤسسة إلا إذا نص التنظيم المعمول به على خلاف ذلك »⁽²⁾.

2- حدود سلطة الإدارة في التعيين:

كأصل عام تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في مجال التعيين في الوظائف، واختيارها للشخص المناسب فلها حق شغل المناصب الشاغرة باتخاذ إجراءات معينة تختلف باختلاف المنصب المراد شغله، ويكون ذلك بمخالفتها لإجراءات التعيين: (النقل، الترقية، الندب، الإعارة).

حيث ترك لها المشرع حرية تنظيم الوظيفة وتسييرها، واختيار موظفيها ذات كفاءات ومؤهلات لازمة، التي تجعل من هذا الأخير استحقاق المنصب بجدارة.

¹ - المادة 37 من مرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر، العدد 13، مؤرخة في 24 مارس 1985، الملغى.

² - المادة 85 من مرسوم رقم 90-99 مؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بالتعيين والتسيير بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر، عدد 13، مؤرخة في 28 مارس 1990.

كما أن حرية التقدير والملائمة والتصرف في قرارات التعيين من عدمه يكون وفقا لمتطلبات المصلحة العامة، لكن في حالة اختيارها لأسلوب آخر لشغل وظيفة ما يتوجب عليها احترام القواعد القانونية التي تنظم ذلك.

ومنه يتبين أن السلطة الإدارية المختصة بالتعيين لها حرية التقدير والملائمة والتدخل في إصدار قرار التعيين، أو امتناعها وفقا لمقتضيات المصلحة العامة، كذلك حرية اختيارها لموظفيها، وفقا لمعايير وشروط تحددها مسبقا، مراعاة منها ما يتلاءم مع مؤهلات وكفاءات الموظفين وتحدد مجال اختصاصه والالتزامات والحقوق التي تلقى عليه والتي يتمتع بها.

كما لها سلطة تقديرية في إلغاء وتعديل المراكز والمناصب الوظيفية المشغولة متى تطلبت المصلحة ذلك، دون أن يكون لأحد الحق في الاحتجاج، إلا في حالة وجود تعسف والانحراف في استعمال السلطة⁽¹⁾.

بالرغم من السلطة التقديرية الواسعة للإدارة في تعيين موظفيها إلا أنه هناك قيود لا بد من مراعاتها تجنباً لأخطار جسيمة، كانتهاك مبدأ المساواة، وانتشار المحسوبية وهبوط مستوى الكفاءة لدى الموظفين، بسبب تدخل الوساطة والنفوذ الشخصي والسياسي، واثم الابتعاد عن الهدف المرجو من هذا الإجراء، لذلك وجب تقييد الإدارة بمجموعة من القيود أهمها:

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري والتنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 108.

* مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة: وهو مبدأ دستوري أقره الدستور الجزائري في نص المادة 63 منه « يتساوى جميع المواطنين في نقل المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى، غير الشروط التي يحددها القانون»⁽¹⁾.

يفهم من خلال هذا النص أن الإدارة مقيدة بمجموعة من الشروط التي أقرها القانون حيث لا يمكنها تغييرها، ما يعني الحد من سلطتها التقديرية، وهذا ما يلزمها باحترام مبدأ المشروعية وهذا ما أكدته المادة 74 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة أنه «يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العمومية»⁽²⁾.

* وجود وظيفة شاغرة: إن التعيين لا يكون إلا لملئ الوظائف الشاغرة، وهذا مبدأ أكده الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: « أن الموظف هو الذي خلق لوظيفته وليست الوظيفة هي التي خلقت للموظف». وعليه يتبين لنا أن الدافع من تعيين الموظف هو مصلحة الوظيفة نفسها، وهي مصلحة لا يقتضي التعيين إلا عندما يكون شغور في الوظائف، وعليه لا يمكن التعيين في وظائف لم تخلو بعد من شاغلها، إضافة إلى ذلك لا يمكن التعيين بأثر رجعي في أية وظيفة، حيث تنص المادة 09 من الأمر 06-03 السابق ذكره على أن: « كل تعيين في وظيفة لدى المؤسسات، والإدارات العامة يجب أن يؤدي إلى شغل وظيفة شاغرة بصفة قانونية»⁽³⁾.

* استيفاء المترشح لشروط التوظيف: لا يمكن للإدارة تعيين الموظفين، إلا إذا توفرت فيه مجموعة من الشروط، حتى يكون مؤهلاً لتقلد الوظيفة، ومن بين هذه الشروط:

¹ - المادة 63 من دستور 1996، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر، رقم 76، المعدل بالقانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، ج ر، رقم 25 المؤرخة في 14 أبريل 2002، المعدل بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر، رقم 63، والمعدل بالقانون 16-01 مؤرخ في 16 مارس 2016، ج ر، عدد 14، صادر بتاريخ 07 مارس 2016.
² - المادة 16 من الأمر 06-03، المرجع السابق.
³ - نقلا عن: محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، د م ج، الجزائر، 1989، ص ص 20-23.

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

ومما سبق يتضح لنا جليا أن الإدارة مقيدة في اختيار موظفيها، فهي محددة على سبيل الحصر بمدى تدخل المشرع في تنظيم هذه الأخيرة من عدمه.

ثانيا: سلطات الرئيس في تحديد وضعيات المرؤوس

بمجرد تعيين الموظف من السلطة المختصة، تقع على عاتقه مجموعة من الالتزامات والمهام يحددها الرئيس، إذ يملك الرئيس سلطة التنظيم الداخلي في إدارته، والتي تخوله اتخاذ القرارات المتعلقة بتوزيع المهام الوظيفية بين مرؤوسيه ويتم ذلك عن طريق إصداره لمجموعة من التعليمات والأوامر، كما يلتزم المرؤوس بأداء كل ما تتطلب منه مصلحة الوظيفة، مقابل ذلك يتم تقييمه وتحضيره طوال حياته المهنية، وترغيبه في العمل بتفان وإتقان⁽¹⁾، كما يلتزم المرؤوس بأداء كل ما تتطلبه منه مصلحة الوظيفة التي يشغلها في المكان والزمان المحددين له من قبل رئيسه الإداري، الذي يتولى عملية تقييمه طوال حياته الوظيفية، إذ تعمل على تحفيزه وترغيبه في العمل بتفان ومهارة وإتقان، فقد يلجأ إلى الكثير من أساليب الترغيب ولعل أهمها الترقية إلى مناصب عليا.

¹ - مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995 ص867.

وبما أن المطلوب من الرئيس الإداري هو حسن تسيير الجهاز الإداري بما يحقق الفائدة المرجوة منه فإنه يضطر إلى تغيير وضعيه مرؤوسيه عن طريق الندب والنقل.

1- حق الرئيس في ترقية المرؤوس :

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

وقد عرفها مرسال فالين بأنها: « تعني صعود و ارتقاء العامل العام من وظيفة منصب العمل أدنى في مهامها وأهميتها وخطورتها وشروطها، إلى وظيفة أعلى وأرقى في أهميتها وخطورتها ومهامها، ومسئولياتها وفي الشروط والقدرات والكفاءات اللازمة التوفر لشغلها وذلك طبقاً للأساليب والإجراءات المقررة» (2).

وقد عرفها جان ماري أوبي على أنها «ميزة تتمح للموظف بقصد تحسين وضعيته ومركزه عن طريق نقله وتصعيده إلى مركز و وضعيه تتضمن سلطات أعلى وأجر أكبر، أي ترقيته في الوظيفة ونقله إلى رتبة أو درجة وأجر أعلى، أي ترقيته في الرتبة والدرجة».

الدكتور "سليمان محمد الطماوي" عرفها على أنها «تعني أن يشغل العامل وظيفة أعلى من درجة الوظيفة التي كان يشغلها قبل الترقية، ويترتب على الترقية زيادة المزايا المادية والمعنوية للعامل، وزيادة اختصاصاته الوظيفية» (3).

1 - مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 692-693.

2 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 311-312.

3 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري قضاء التأديب، (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، 1981، ص

يقول "مصطفى أبو زيد فهمي" في هذا الصدد « إن الترقية في ماهيتها ليست سوى نقل الموظف من وضع وظيفي أقل إلى وضع وظيفي أكبر، ولهذا فإنها تنقسم إلى قسمين: ترقية في الدرجة وترقية في الوظيفة، فأما الترقية في الدرجة فمثالها أن يرقى الموظف من الدرجة الثالثة إلى الثانية إلى الأولى، وتقتضي هذه الترقية ترتيب بعض المزايا أهمها الزيادة في المرتب.

أما الترقية في الوظيفة فمثالها أن يرقى المهندس إلى كبير المهندسين»⁽¹⁾.

وعرفها "محمد أنس قاسم جعفر" على أنها: « الترقية بأنها اختيار أكفأ العاملين وأصلحهم لتولي وظائف ذات مستوى أعلى من حيث المسؤولية والسلطة في التنظيم الإداري للوحدة، أي شاغل الوظيفة الجديدة يتحمل واجبات ومسؤوليات أكبر على أن يقابل ذلك تمتعه بمزايا مادية أفضل مما كان يتمتع بها في وظيفته السابقة»⁽²⁾.

الدكتور "محمد حلمي" عرف الترقية على أنها «نقل العامل من وضع وظيفي أقل إلى وضع وظيفي أكبر عن طريق نقله إلى وظيفة أعلى أو فئة أعلى»⁽³⁾.

في حين عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية على أنها: «الترقية هي كل ما يطرأ على الموظف من تغير في مركزه القانوني يكون من شأنه تقديمه على غيره في مدرج السلم الوظيفي والإداري، ويتحقق ذلك بتقليد الموظف وظيفة تعلو وظيفته في مجال الاختصاص وإن لم يصاحب هذا التقليد نفع مادي».

كما نجد أن نظام الترقية يعمل أيضا على سيادة روح الطاعة والنظام والانضباط إذ يستعمل الرؤساء الإداريون الترقية كوسيلة للتحفيز والترغيب مع مرؤوسيهام إذ يعد نظام

1 - نقلا عن: مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 692.

2 - محمد أنس قاسم جعفر، مذكرات في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 20-23.

3 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 314.

الترقية وسيلة لتكوين الرؤساء الإداريين من بين الموظفين العاملين في المستويات الدنيا من السلم الإداري (1).

أ- طرق وأساليب الترقية في الوظيفة العامة : تتخذ أسلوبين هما:

*أسلوب الترقية بالأقدمية: يحق للسلطة الرئاسية أن تقوم بترقية مرؤوسها على أساس الأقدمية، والتي بمقتضاها يتم اختيار الموظفين على أساس المهارة والخبرة المكتسبة طيلة مسارهم المهني، حيث تعد حق من حقوق الموظف.

ويرى الدكتور أمين عبد الهادي أن أسلوب الترقية بالأقدمية يتسم بالموضوعية والحياد والعدالة وذلك لعدة مبررات يستند إليها هذا الأسلوب، إذ يقوم على افتراض أن الموظف الأقدم أوفر وأكثر خبرة ودراية ومهارة في وظيفته مما يجعل منه أهل لشغل وظيفة أعلى منها، وبذلك تتحقق الترقية بعيدا عن نفوس وإرادة وذهنية السلطات الإدارية المسؤولة والمختصة بتقديرها، ما يعني أن الترقية بالأقدمية تمنع كل انحراف أو استبداد أو تعسف في استعمال السلطة من قبل الرؤساء الإداريين عند القيام بها، كذلك يضمن توفر الرؤساء الإداريين الأكثر دراية ومهارة تطبيقية وفنية وأكثر نضجا وتبصرا وحكمة، أي أن الموظف الذي يكون مرؤوسا قبل ترقيته يكون قد اكتسب خبرة ودراية كافية ومهارة تجعل منه أهلا ليصبح رئيس إداري يتسم بالصفات القيادية الإدارية بالمعنى الصحيح (2).

إن من خلال التعاريف السابقة نجدها تصب في قالب واحد، وهو أن الترقية هي عملية إدارية وقانونية تقوم بها السلطة الرئاسية بنقل ورفع المستوى الوظيفي للمرؤوس من وظيفة أو منصب عمل أدنى إلى وظيفة أو منصب عمل أعلى درجة من الذي كان فيه قبل

1 - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري قضاء التأديب، المرجع السابق، ص 578.

2 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 319 - 321.

الترقية، وذلك ضمانا لحسن سير الوظيفة العامة بانتظام واطراد وبكفاية ورشاد، قصد تحقيق المصلحة العامة شريطة أن يتم ذلك طبقا للقواعد والإجراءات القانونية واللائحية⁽¹⁾.

من خلال ما سبق يتضح لنا جليا أن عملية الترقية تتطلب مجموعة من الشروط نجملها فيما يلي:

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

- أن يترتب على عملية الترقية تغير في الأوضاع القانونية للمركز القانوني للمرئوس المرقى من واجبات وحقوق ومزايا حسب طبيعة ودرجة ومركز الوظيفة.

- يجب أن يرقى المرئوسون الأكثر كفاءة وصلاحيية وأهلية وقدرة على تحمل أعباء ومسئوليات الوظائف الجديدة العليا.

- يجب أن تتم الترقية حسب المبادئ ووفقا للإجراءات والقواعد الدستورية والقانونية.

وتجدر الإشارة إلى أن سبب لجوء الإدارة أو الدافع إلى ترقية المرئوسين هو فكرة المصلحة العامة ومبدأ حسن سير الوظيفة العامة، بالإضافة إلى المبادئ القانونية التي تحكم سير المرافق العامة في الدولة بالإضافة إلى غرس الحماس والحوافز في نفوس المرئوسين ودفعهم لبذل أقصى الجهود والإمكانات والقدرات للفوز والحصول على الترقية⁽²⁾.

¹ - عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص314.

² - سليمان محمد الطماوي، مبادئ الإدارة العامة، المرجع السابق، ص378.

كما يرى الدكتور محمد أنس قاسم أن أسلوب الترقية بالأقدمية يمتاز بالبساطة والوضوح في القيام بعملية الترقية.

ونظرا للدور الذي يلعبه أسلوب الترقية بالأقدمية في نطاق الوظيفة العامة إلا أنه أسلوب لا يخلو من بعض المآثر والعيوب، والمتمثلة أساسا في قتل روح المنافسة، وتجميد مبدأ المبادرة من المرؤوسين، بالإضافة إلى قتل الطموح والحوافز في نفوسهم حيث لا يهتم الموظف سوى قضاء مدة زمنية معينة للحصول على الترقية دون عناء أو جهد أو تقاني وإتقان في عمله خاصة إذا كان المرؤوس حديث العهد بالمؤسسات الإدارية.

ونظرا لهذه الأسباب فإن علماء الإدارة وفقهاء القانون الإداري يرون بأن الأقدمية ليست قرينة قاطعة ولا دليلا حاسما على كفاءة وقدرة وأهلية المرؤوس بالترقية وإنما هي مجرد قرائن بسيطة يستعين بها الرؤساء لتقدير مدى كفاءة وجدارة المرؤوسين بالترقية.

*أسلوب الترقية بالجدارة (الاختيار أو التفضيل): بسبب العجز أو النقص الذي يسجله دائما أسلوب الأقدمية في الترقية، كان لابد من تغطية وتكملة ذلك العجز والنقص، ولهذا تتخذ الإدارة أسلوب الجدارة كأسلوب للترقية، واستنادا إليه يقوم الرؤساء الإداريون بوضع حد أدنى للمؤهلات اللازمة ووضع تقارير عن مدى كفاءة المرؤوسين الخاضعين لسلطتهم، بالإضافة إلى إجراء الدورات والامتحانات التدريبية لكشف وقياس مدى أهلية وجدارة المرؤوس في الترقية إلى المناصب العليا⁽¹⁾.

فالترقية بالاختيار تترك سلطة تقديرية واسعة ومطلقة للرؤساء الإداريين حيث تكون لهم كامل الحرية في منح أو رفض الترقية، ولذلك اعتبرها الفقهاء بأنها تفتح بابا واسعا للانحراف والاستبداد والتعسف من قبل السلطات الرئاسية الإدارية في تقدير الترقية من عدمها.

¹ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 321.

كما أن أسلوب الترقية بالاختيار يسمح بتدخل الاعتبارات والضغوط السياسية فيها، فضلا عن ذلك فإنه لا يبعث الاطمئنان والاستقرار في نفسية المرؤوسين، مما يقضي على التفاني والابتكار والتجديد لديهم⁽¹⁾، ولمنع ذلك يجب تدخل النصوص القانونية واللائحية لتنظيم عملية الترقية، ووضع مجموعة من الشروط والإجراءات اللازمة لذلك، بالإضافة إلى إخضاعها للرقابة الإدارية والقضائية، ضمانا لعدم تعسف السلطات الإدارية المختصة بالترقية، عن طريق تحديد السلطة التقديرية الواسعة المقررة لها، وتوفير بعض الضمانات الوقائية اللازمة لمنع التجاوزات والانحراف والتعسف في إجراء هذه العملية وذلك لتحقيق فعالية الإدارة وضمان لحقوق الموظف.

2- سلطة الانتداب والنقل: عند تعيين الموظف في منصبه تتخذ وضعية القيام بالخدمة والتي تعني الوضعية التي يمارس الموظف فعليا في الإدارة أو المؤسسة العمومية المنتمي إليها المهام الموكلة إليه حسب رتبته، إلا أن مصلحة هذه الأخيرة قد تلجأ إلى عملية انتدابه أو نقله إلى وظيفة أخرى، حيث ينتقل وظيفة غير تلك الوظيفة التي كان يتقلدها سابقا ويكون ذلك بقرار من السلطات الإدارية الرئاسية وهذا ما سنتناوله على النحو التالي:

أ- سلطة الانتداب: يعرف الانتداب بأنه حالة الموظف الذي يوضع خارج سلكه الأصلي مع إمكانية استنفادته من حقوقه في الترقية والتقاعد، فهو بمثابة وضعية استثنائية يقتضيها المحافظة على حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد⁽²⁾، وقد عرفته المادة 133 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة كالاتي: «الانتداب هو حالة الموظف الذي يوضع خارج سلكه الأصلي و/أو إدارته الأصلية مع مواصلة استنفادته من هذا السلك من حقوقه في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد في المؤسسة أو في

1 - عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص332.

2 - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، الطبعة الثالثة، دار هومة، عين مليلة، الجزائر، 2006 ص44.

الإدارة العمومية التي ينتمي إليها» يفهم من نص المادة أن الانتداب هو فصل الموظف من وظيفته الأصلية مؤقتا واستثناءا للقيام بأعمال وظيفية أخرى سواء كانت من نفس درجة وظيفته أو تعلوها، ما دام تتوفر فيه الشروط لاستحقاقها. فهو بعد الندب يكون كما كان عليه قبل الندب فيقوم بأعباء وظيفة واحدة⁽¹⁾.

* **شروط الانتداب:** إن تعيين موظف منتدب في سلك آخر يخضع مبدئيا لنفس الشروط المطلوبة للتعيين عن طريق التوظيف المباشر، إلا أنه يمكن خرق هذه القاعدة بمقتضى أحكام تشريعية أو تنظيمية، لاسيما الأحكام المتضمنة لقواعد التعيين في بعض الوظائف⁽²⁾ فالسلطة الرئاسية عند قيامها بعملية الندب تراعي الشروط المطلوبة لشغل الوظائف العامة وهي نفس الشروط السابق ذكرها في سلطة التعيين، إذ أن غياب أو فقدان هذه الشروط سواء كان ذلك قبل التعيين الأول أو أثناء تواجد المرؤوس في وظيفته يؤدي بالسلطة الرئاسية إلى إنهاء الخدمة ومن تم فقدان صفة الموظف بقوة القانون، وهذا ما أكدته المادة 216 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة « ينتج إنهاء الخدمة التام الذي يؤدي إلى فقدان صفة الموظف عن فقدان الجنسية الجزائرية أو التجريد منها، فقدان الحقوق المدنية » كذلك يجب أن تكون الوظيفة المنتدب إليها شاغرة من شاغلها الأصلي وأن تكون حاجة العمل في الوظيفة الأصلية تسمح بذلك⁽³⁾.

ب- النقل: يتم نقل بعض الموظفين المنتمين لبعض الأسلاك، لاسيما منها تلك التي تقتضي طبيعة نشاطها تغيير أماكن عمل موظفيها باستمرار، فينبغي أن تحدد القوانين الأساسية الخاصة بهذه الأسلاك مدة هذه الحركات وشروط تطبيقها، إذ من الواضح أن

1 - مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 632.

2 - عبد القادر بلمبروك، نظام الترقية في الوظيفة العمومية، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري كلية الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013-2014، ص 65 .

3 - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 46.

تنظيم حركات النقل يجب أن يتم بطريقة منسجمة أخذا بعين الاعتبار ضرورة المصلحة ورغبات الموظفين المعنيين ووضعياتهم ووضعياتهم العائلية وأقدميتهم وكذا كفاءتهم المهنية.

وتحسبا لهذه العملية ينبغي إعداد جدولاً لهذه الحركات من قبل كل إدارة أو مؤسسة عمومية، يعرض وجوباً على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة لإبداء الرأي فيها⁽¹⁾.

وهذا ما أشارت إليه المادة 158 من الأمر 03-06 السالف الذكر على أنه يمكن نقل الموظف إجبارياً عندما تستدعي ضرورة المصلحة ذلك، كما يمكن أيضاً نقل الموظف بطلب منه مع مراعاة ضرورة المصلحة⁽²⁾.

3- سلطة التأديب وإنهاء الخدمة.

أ- سلطة التأديب: هي وسيلة قانونية تتخذ من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين ضد الموظف المقترف لأعمال تخل بقواعد النظام، يكون بذلك مخالفاً للواجبات المنصوص عليها قانوناً⁽³⁾.

إذ يعد النظام التأديبي جزءاً لا يتجزأ عن الوظيفة العامة، فهو نظام خاص للعقاب، يقوم في أساسه على إرادة المشرع الذي يحدد إطاره العام والأصول التي يبنى عليها، فضلاً عن الأعراف الإدارية السائدة في الدولة⁽⁴⁾.

¹ رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية طبقاً لأحكام الأمر 03-06، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2012، ص 74.

² المادة 158 من الأمر 03-06 المرجع السابق.

³ علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي، الطبعة الأولى، دار الثقافة، الأردن، 2004، ص 11.

⁴ عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 326.

فالإجراءات التأديبية تعد بمثابة همزة وصل بين المخالفة وتسليط العقوبة، إذ تختلف إجراءات التأديب باختلاف صور الخطأ المرتكب، إذ بعد معاينة هذا الأخير من قبل السلطة المختصة بالتعيين وإجراء تحقيق وسماع الموظف حول ذلك تقرر توقيع ما تراه مناسبا من العقوبات الواردة في نص المادة 165 من الأمر 06-03 السالف الذكر⁽¹⁾.

تعد مخالفة المرؤوس للأوامر والتعليمات والتوجيهات الصادرة إليه مباشرة من السلطة الإدارية المختصة إخلال بالمرفق العام، إذ يعمل على إفراغ هذه الأوامر والتعليمات الرئاسية من مضمونها، لذلك نجد أن التشريعات وبما فيها التشريع الجزائري منح للرئيس الإداري سلطة تأديب موظفيه عند إخلالهم بواجباتهم الوظيفية المكلفين بها، وتنازل الرئيس عن سلطته في التأديب الواجبات الوظيفية مجرد واجبات أدبية، لا يترتب الخروج عنها أي أثر قانوني أي المشرع وضع بيد السلطة الرئاسية المكلفة باتخاذ التدابير والتنظيمات الداخلية وإسناد المهام والتكليف بالواجبات والمسؤوليات للموظفين الخاضعين لسلطتهم وإجبارهم على القيام بها على الوجه المشروع سلطة تأديبهم واتخاذ الإجراءات اللازمة لتوقيع ذلك الجزاء مع ذلك إحاطة المرؤوسين بمجموعة من الضمانات التي تحميه من تعسف السلطة الإدارية⁽²⁾، في حالة مخالفته للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وبذلك عن طريق التقصير أو الامتناع عن الالتزام بتنفيذها.

ب- سلطة إنهاء الخدمة: المقصود بنهاية الخدمة، انتهاء المهام والأعمال التي يترتب عليها فقدان صفة الموظف⁽³⁾، وقد عدت المادة 216 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، وبصفة حصرية، حالات الإنهاء التام للخدمة والتي يؤدي إلى

¹ - فاطمة الزهراء فيروم، الموظف العام ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماجستير، الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2003-2004، ص 28.

² - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 48.

³ - رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية طبقا لأحكام الأمر 06-03، المرجع السابق، ص 75.

فقدان صفة الموظف وعليه إنهاء العلاقة القانونية التي كانت تربطه بالإدارة أو المؤسسة العمومية⁽¹⁾.

ومن بين هذه السلطات التي يتمتع بها الرئيس الإداري في إنهاء خدمة مرؤوسيه نجدها متمثلة في العزل، التسريح أو الإحالة على التقاعد، وعليه سنتعرض لهذه الحالات بقليل من التفصيل:

- **التسريح:** هو طريق غير تأديبي تلجأ إليه السلطة الرئاسية لإنهاء والاستغناء عن خدمة أحد موظفيها، دون ارتكابه لخطأ مهني وإنما تقوم بذلك في الحالات التالية:

- في حالة عدم قدرة وكفاءة الموظف للقيام بمهامه على أكمل وجه.

- الموظف المحال على الاستيداع، إذا انتهت المدة ولم يتمكن من الالتحاق بوظيفته

- فقدان الأهلية أو اللياقة البدنية، العجز، مع مراعاة حقوقه في التعويض⁽²⁾.

- **العزل:** يمكن للرئيس الإداري عزل مرؤوسه عند ارتكابه خطأ جسيم، إذ تعد هذه الطريقة من أكبر أنواع العقوبات التأديبية التي يتعرض لها الموظف أثناء مساره المهني⁽³⁾، ولهذا اشترط المشرع الجزائري موافقة اللجنة المتساوية الأعضاء، إذ يكون قرارها في هذا الشأن ملزماً للإدارة، ومقابل ذلك يجب توفير كافة الضمانات اللازمة والمقررة قانوناً للموظف محل العقوبة، لأن قرار العزل قد يترتب عليه حرمان الموظف من المعاش كذلك يعد عائقاً أمامه للالتحاق بوظيفة أخرى⁽⁴⁾.

1 - المادة 216 من الأمر 06-03، السابق الذكر.

2 - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 153.

3 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 564.

4 - محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، القضاء الإداري، دار العلوم، عنابة، الجزائر، د.ت.ن، ص 82.

- **الإحالة على التقاعد:** تلجأ الإدارة إلى اتخاذ إجراءات الإحالة على التقاعد لأحد موظفيها الذي يرتكب أحد الأخطاء المنصوص عليها قانوناً، أو في حالة عدم قدرته وعجزه على متابعة هذا الأخير ممارسة وظيفته، والإحالة على التقاعد لا تتقرر إلا بعد اتخاذ الإجراءات التأديبية المنصوص عليها وهذا ما يعرف بالتقاعد الإجباري، وفي غير هذا فإن الإحالة على التقاعد تتم بناء على طلب الموظف بإرادته المنفردة، أو تلقائياً من الإدارة إذا بلغ الموظف السن القانونية للتقاعد.

الفرع الثاني:

سلطة الموافقة على طلبات المرؤوس بشأن وضعيته ووضعيته.

السلطة الرئاسية الإدارية تتمتع بمجموعة من السلطات الواسعة في تحديد وضعيات المرؤوسين والموافقة على طلباتهم من عدمها، ويظهر ذلك بشكل واضح من خلال موافقة هذه الأخيرة على طلبات مرؤوسيهя والمتمثلة في طلب الإحالة على الاستيداع (أولاً) أو الوضعية خارج الإطار الخدمة (ثانياً)، وطلب الاستقالة (ثالثاً).

أولاً: طلب الموافقة على الاستيداع.

تتمثل في إيقاف مؤقت لعلاقة العمل وتؤدي إلى توقيف راتب الموظف وحقوقه في الأقدمية وفي الترقية في الدرجات وفي التقاعد، إذ لا يحتفظ الموظف المستفيد من هذه الوضعية إلا بالحقوق التي اكتسبها في رتبته الأصلية عند تاريخ إحالته على الاستيداع⁽¹⁾.

تتم عملية وضعية الإحالة على الاستيداع بطريقتين، إما بقوة القانون وإما بطلب من المرؤوس لأعراض شخصية، كقيام هذا الأخير بدراسات أو أعمال بحث، وهنا تظهر سلطة الرئيس في الموافقة على ذلك أو الرفض وذلك خدمة للمصلحة العامة والحفاظ عليها، كما

¹ - المواد 146، 147 من الأمر 06-03، المرجع السابق.

يمكنها اتخاذها كذريعة للتكيل بالمرؤوس، وفي هذه الحالة يكون المرؤوس مجبرا على الاستمرار في أداء مهامه والتخلي عن أعراضه الشخصية، إن كان ذلك من مصلحة الوظيفة وإما التخلي عن وظيفة من أجل تحقيق أعراضه الشخصية وهذا يعني دفعه إلى ارتكاب جريمة إهمال المنصب وبالتالي يتم عزله بمرور المدة القانونية، ويبقى الدور هنا للقاضي الإداري النظر في القرارات الإدارية كلما تضمنت الإساءة في استعمال السلطة.

أما فيما يتعلق بكيفية تنظيمها فالمشعر نص صراحة على أنه لا يستفيد منها المرؤوس إلا إذا قضى سنتين من الخدمة الفعلية، وأنها تمنح لمدة قدرها ستة أشهر قابلة للتجديد في حدود سنتين خلال حياته الوظيفية ومنع على المرؤوس المحال على الاستيداع القيام بنشاطات مربحة، إذ أعطى للسلطة الرئاسية الحق في القيام في أي وقت بتحقيق للتأكد من تطابق الإحالة على الاستيداع مع الأسباب التي استدعت ذلك، وألزم هذه الأخيرة بضرورة إعادة إدماج المرؤوس في رتبته الأصلية بقوة القانون، ولو كان إضافيا عن عدد الموظفين داخل تلك المصلحة أو المرفق.

ثانيا: طلب وضعية خارج إطار الخدمة.

هذه الوضعية مرتبطة ارتباط وثيقا بوضعية الانتداب، والمقصود بها حسب ما جاءت به المادة 147 من الأمر 03-06 السابق الذكر، هي الحالة التي يمكن فيها وضع الموظف بطلب منه، بعد استنفاده حقوقه في الانتداب، في إطار أحكام المادة 135 من نفس الأمر في وظيفة لا يحكمها هذا القانون، ووضعية خارج الإطار تكرر بقرار إداري فردي من السلطة الرئاسية صادر بالموافقة على طلب المرؤوس، قد يتم رفضه في حالة الداعي لذلك في إطار خدمة المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة⁽¹⁾.

1- المواد 135، 147 من الأمر 03-06، المرجع السابق.

وأمام غياب النصوص التنظيمية الذي تبين كيفية تطبيق المواد المتعلقة بهذه المواد، فإن الكفة تميل لصالح السلطة الرئاسية، إذ لم يحدد الأمر 06-03 في هذا المجال سوى أن هذه الوضعية لا يمكن أن تتجاوز 5 سنوات وأن الموظفين في هذه الوضعية لا يستفيدون من الترقية في الدرجات حسب نص المادة 141 من الأمر 06-03، بالإضافة إلى أن المرؤوس الذي وضع خارج إطار الخدمة يتقاضى مرتبه ويتم تقييمه من قبل المؤسسة أو الهيئة التي وضع لديها في هذه الوضعية وهذا ما أكدته المادة 142 من الأمر 06-03، والقيود الوحيد الذي جاء به المشرع هو إلزامية إعادة الموظف عند انقضاء فترة وضعه خارج إطار الخدمة إلى رتبته الأصلية بقوة القانون حتى ولو كان زائد عن العدد الإجمالي للموظفين في ذلك المرفق حسب نص المادة 143 من نفس الأمر السالف الذكر⁽¹⁾.

وبذلك تبقى ضمانات المرؤوس في هذه الوضعية غير كافية لحمايته من تعسف السلطة الرئاسية الذي يمكن لها رفض طلبه، وفي ذلك ضياع لمصالحه الشخصية.

ثالثاً: طلب الاستقالة.

يلجأ الموظف في بعض الأحيان إلى طلب الاستقالة من منصبه الوظيفي وبقبولها من الجهة الإدارية المختصة تنتهي علاقة هذا الأخير بالإدارة بقوة القانون، وبهذا نجد أن كل القوانين والتنظيمات المتعلقة بالوظيفة العامة عملت على تنظيمها، إذ جعلت منها سببا من أسباب إنهاء الخدمة، وحقا شخصيا للموظف، حيث يكون هذا الأخير حرا بين الاستمرار في وظيفته أو مغادرتها، غير أنه وفي مقابل ذلك نجد أن الاستقالة لا ترتب آثارها القانونية، إلا إذا تم قبولها من قبل السلطة المختصة، وهذا يعني أن القرار النهائي لقطع هذه العلاقة الوظيفية بين المرؤوس ومنصبه الإداري يعود للسلطة التقديرية للرئيس الإداري.

1 - المواد: 141، 142، 143، 147 من الأمر 06-03، المرجع السابق.

وتعرف الاستقالة بأنها الخروج من خدمة المرفق العام بناء على طلب الموظف ذاته فهي حق من حقوقه الوظيفية المعترف بها له، يمارسها ضمن الشروط القانونية، إذ يجب تنظيمها حتى لا تؤثر على سيرورة المرافق وعدم مساسها بمبدأ استمرارية المرافق العامة بانتظام واطراد، إذ نجدها تخضع لضوابط وشروط معينة متمثلة أساسا في كونها تقدم بموجب طلب كتابي من المعني يعلن فيها عن إرادته الصريحة في التخلي عن منصبه بصفة نهائية، وإرادته المنفردة خالية من أي عيوب قد تشوبها -عيب الرضا- أو تحت تأثير ضغط أو إكراه أو غلط، أو كان ضحية تدليس، هنا له حق الطعن بالإلغاء في القرار الإداري الصادر بعدم قبولها.

بعد تقديم الاستقالة من المعني إلى السلطة الإدارية المختصة، لا يعني ذلك انتهاء العلاقة بين الموظف والإدارة، وإنما يتوقف ذلك على مدى قبول طلب الاستقالة من الجهة المختصة من عدمه، فإن رفض طلب الاستقالة يكون حاجزا أمام الموظف في ترك أو مغادرته للوظيفة، وهذا يعني إجباره على أمر لا رغبة له فيه، قد يؤدي ذلك إلى إهمال منصبه وبالتالي يعدّ ذريعة لتوقيع العقوبة التأديبية عليه والمتمثلة أساسا في العزل والتي يكون وقعها أشد على حياة الموظف ماديا ومعنويا.

وهذا ما أكدته المادة 220 من الأمر 06-03 السابق الذكر «لا ترتب الاستقالة أي أثر إلا بعد قبولها الصريح من السلطة المخول لها صلاحيات التعيين، التي يتعين عليها اتخاذ قرار بشأنها في أجل أقصاه شهرين ابتداء من تاريخ إيداع الطلب.

غير أنه يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين، تأجيل الموافقة على طلب الاستقالة لمدة شهرين ابتداء من تاريخ انقضاء الأجل الأول، وذلك للضرورة القصوى وبانقضاء هذا الأجل تصبح الاستقالة فعلية»⁽¹⁾.

¹ - المادة 220 من الأمر 03/06، المرجع السابق.

يتبين من نص المادة سابقة الذكر أن المشرع قد اشترط الموافقة الصريحة على الاستقالة ما يعني أن سكوت الإدارة على ذلك مدة شهرين يعني رفضها، إذ لهذه الأخيرة السلطة التقديرية بين قبولها أو رفضها.

لكن يمكن للسلطة الرئاسية إرجاء طلب الاستقالة لمدة لا تتجاوز شهرين أخرى من تاريخ انقضاء أجل الشهرين السابقين كلما دعت الضرورة ذلك -سلطة مقيدة- وهذا ما جاء في الفقرة الأخيرة من نص المادة، إذ نجد المشرع قرر الاستقالة بقوة القانون بعد مرور أجل أربعة أشهر وهذا ما يفسر بأن السلطة ليس لها الحق في رفض طلب الاستقالة وإنما يتوجب عليها قبولها أو إرجائها لأسباب متعلقة بالمصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة، أما في حال إذا كان إرجاء الاستقالة لا يمد بصلة لمصلحة العمل الإداري، وكان المقصود من ورائه المماثلة في قبولها جاز للموظف اللجوء إلى القضاء الإداري لطلب إلغاء هذا القرار⁽¹⁾.

المطلب الثاني:

سلطات الرئيس على أعمال المرؤوس.

تتمثل سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه، في حق هذا الأخير في توجيه مرؤوسيه أثناء قيامهم بواجباتهم الوظيفية المنوطة بهم، وذلك بإصداره ترسانة من الأوامر والتعليمات والتوجيهات إليهم، قبل ممارسة أعمالهم أو تصرفاتهم الموكلة إليهم، بالإضافة إلى مراقبة تنفيذهم لهذه الأعمال والتعقيب عليها، وتتمثل هذه السلطات في سلطة التوجيه (فرع أول) وسلطة الرقابة والتعقيب (فرع ثاني).

¹ - رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية طبقاً لأحكام الأمر 06-03، المرجع السابق، ص74.

الفرع الأول:

سلطة التوجيه.

ويقصد بها ملاحظة جهود وأعمال الموظفين بغية توجيهها الوجهة السليمة عن طريق اتخاذ مجموعة من الأوامر والتعليمات والإرشادات سواء كانت كتابية أو شفوية.

وقد عرفها الدكتور عمار عوابدي: «بأنها عملية إدارية تتحقق عن طريق التدخل الدائم والمطرد لمراقبة وملاحظة أعمال الموظفين المرؤوسين من قبل رؤسائهم الإداريين وتوجيه جهودهم ودفعهم نحو التزام الأساليب الصحيحة»⁽¹⁾.

وعليه يمكن القول بأن سلطة التوجيه تلعب دورا بارزا ومهما في تقوية العلاقة بين الرؤساء الإداريين ومرؤوسيه في حدود وظيفتهم، إذ تمكن الطائفة الأولى من التحكم في القدرات البشرية للإدارة، والسيطرة على جميع الجهود التي تتوافر عليها المنظومة الإدارية.

إضافة إلى ذلك نجد أن سلطة التوجيه التي يتمتع بها الرؤساء الإداريين تخوله إصدار مجموعة من الأوامر والتعليمات الداخلية لإدارة المرفق العام أو الوظيفة الإدارية كل حسب اختصاصه، إذ يجب على مرؤوسيه تنفيذها على الوجه المشروع، وعليه نجد تنفيذ هذه الأوامر والتعليمات يطرح إشكالا قانونيا متمثل في مدى إلزامية المرؤوس بتنفيذ الأوامر الصادرة إليه من السلطة الرئاسية المختصة خاصة إذا اتخذت هذه الأخيرة شكلا مخالف للقانون.

¹ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 415.

الفرع الثاني:

سلطة الرقابة والتعقيب.

تتيح هذه السلطة للرئيس الإداري المختص القيام بمجموعة من الصلاحيات والتصرفات إذ نجد من بين صلاحياته هذه والذي خولها له القانون، تولى إجازة عمل المرؤوس بالإضافة إلى سلطة تعديلها أو سحبها كما يملك أيضا سلطة الحل محل مرؤوسيه والقيام بأعمال معينة غير مهامه الأصلية⁽¹⁾.

أولا : سلطة الإجازة والمصادقة.

بمقتضى هذه السلطة يبقى العمل أو التصرف الذي قام به المرؤوس غير منتج لآثاره القانونية، إذا تم إقراره والموافقة عليه من طرف الرئيس الإداري المختص صراحة أو ضمنا. ويكون صراحة في حالة ما اشترط القانون الموافقة الصريحة على تصرف المرؤوس سواء كتابيا أو شفويا، أو أي تصرف آخر يأتيه الرئيس ليؤكد بذلك موافقته وإقراره بكيفية واضحة وصريحة، وقد يكون الإقرار ضمنا وذلك من خلال سكوت الرئيس عن التعبير عن إرادته صراحة خلال مدة زمنية معينة، مما يدل نهائيا على إقراره وإجازته لذلك العمل أو التصرف الذي قام به المرؤوس بصفة ضمنية⁽²⁾.

ثانيا: سلطة التعديل والإلغاء.

يملك الرئيس الإداري كذلك سلطة تعديل وإلغاء تصرفات وأعمال مرؤوسيه، وذلك بهدف جعلها أكثر مسابرة للقوانين والتنظيمات الداخلية والسهر على عدم حيادها وذلك على النحو التالي:

¹ - مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، 2010، ص ص66-67.

² - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص51.

1- التعديل: يمتلك الرئيس الإداري حق تعديل تصرفات وأعمال مرؤوسيه بهدف جعلها غير مخالفة للقانون، وذلك حسب مقتضيات ومتطلبات ظروف وطبيعة العمل الإداري، إذ يجوز لهذا الأخير تغيير ما يراه مناسباً إذ له السلطة التقديرية في ذلك، وسلطة التعديل هذه تتصرف لتمس الأعمال غير المشروعة والأعمال المشروعة أيضاً، وفي هذا النوع الثاني من الأعمال يفترض بالسلطة المركزية المبادرة بإلغاء مثل هذه الأعمال والتصرفات التي تكون مشبوهة بعيب في المشروعية⁽¹⁾.

2- سلطة الإلغاء: يقصد بها قيام السلطة الإدارية المختصة بالقضاء على آثار ومخلفات القرارات الإدارية وإعدامها بأثر فوري بالنسبة للمستقبل فقط، مع ترك آثارها الماضية قائمة فالمركز السامي للسلطة الإدارية يفرض عليها الإسراع إلى إعدام القرار الإداري، إذ قدرت عدم مشروعيته -السلطة التقديرية- ومخالفته للقوانين والتنظيمات، كما يجوز لها أيضاً إلغاء الأعمال المشروعة لاعتبارات تمس جانب الملائمة وظروف ومعطيات العمل الإداري لذلك نجد الفقه ميز بين الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية والإلغاء القضائي، فالنوع الأول يشمل القرارات غير المشروعة والقرارات المشروعة، بينما الإلغاء القضائي يقتصر على الأعمال والقرارات غير المشروعة⁽²⁾.

ثالثاً: سلطة السحب والحلول.

تمتلك السلطة الرئاسية الإدارية سلطة سحب وإزالة التصرفات والأعمال التي قام بها المرؤوس، بالإضافة إلى سلطة الرئيس الإداري في الحلول محل مرؤوسيه والقيام ببعض مهامهم ونشاطاتهم الوظيفية.

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرجع السابق، ص 52.

² - طعيمة الجرف، رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، مصر، 1970، ص 80.

1- سلطة السحب: ويقصد به إزالة وإنهاء الآثار القانونية للقرارات والتصرفات الإدارية التي قام بها المرؤوس، وإعدامها بأثر رجعي بالقضاء على آثارها في الماضي والمستقبل، ونظرا لآثار السحب البالغة الخطورة فقد قيدت ممارستها من طرف السلطة الإدارية المختصة بشرطين هما:

* **من حيث الموضوع:** يجب أن يشمل السحب فقط القرارات والأعمال غير المشروعة والمخالفة للقوانين والتنظيمات، لأن هذه الأخيرة لا يمكنها أن تولد حقا أو تنشئ مركزا قانونيا مكتسب، ومثال ذلك أن يصدر القرار عن سلطة غير مختصة أو يحمل في طياته مخالفة صريحة للقانون أو التنظيم المعمول به⁽¹⁾.

* **من حيث المدة:** يجب أن تمارس السلطة الإدارية المختصة السحب خلال مدة زمنية معينة، فإذا تجاوزتها يكتسب هذا التصرف أو القرار حصانة ضد السحب، والمدة المقررة في هذا الشأن هي أربعة أشهر.

2- سلطة الحل: كأصل عام وطبقا لمبدأ توزيع الاختصاص يتولى كل شخص إداري القيام بالمهام المنوطة به، غير أنه في مواضع وحالات معينة يملك الرؤساء الإداريين سلطة الحل محل مرؤوسهم بحكم مالهم من سلطة وهيبة على هذه الأعمال⁽²⁾، إذ لا يمكن للمرؤوسين الاعتراض على أعمال رؤسائهم وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي على عدم قبوله دعوى الإلغاء المرفوعة من المرؤوس ضد القرارات الصادرة من الرئيس بخصوص أعمال المرؤوس، ولكن رغم هذا الإطلاق والشمول التي تتمتع به السلطة الرئاسية فإنه توجد حالات محددة خول فيها المشرع للمرؤوس سلطة اتخاذ قرارات معينة دون تعقب من رئيسه وحينها لا يكون للرئيس مجال ليحل محل المرؤوس في اتخاذ هذه القرارات ولا التعديل فيها

¹ - رمزي الشاعر، نظرية البطلان في القرارات الإدارية، جامعة القاهرة، مصر، 1968، ص348.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، د.ت.ن، ص ص69-72.

أو التعقيب عليها إذ كان القانون يمنعه صراحة من ذلك، أما إذا أخضع المشرع المرؤوس من مزاوله هذا الاختصاص لرقابة السلطة الرئاسية، فإنه يتعين على الرئيس في المكان الذي تخوله إياها سلطته الرئاسية⁽¹⁾.

ووسيلة الرئيس في رقابته على أعمال مرؤوسيه تتمثل في التقارير التي يقدمها الموظفون عن أعمالهم بصورة دورية، أو بواسطة التقارير التي يضعها المفتشون ويطلعون السلطة الرئاسية عليها، وقد يمارسها الرئيس الإداري عن طريق الشكاوي التي يقدمها إليه الأفراد الذين أصابهم الضرر نتيجة الأعمال أو التصرفات التي قام بها المرؤوسين⁽²⁾.

¹ - سليمان محمد الطماوي، مبادئ الإدارة العامة، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1980، ص 77.

² - مازن راضي ليلو، القانون الإداري، المطبوعات الجامعية الإسكندرية، مصر، 2005، ص 40.

الفصل الثاني:

الطاعة وآثارها في الوظيفة العامة

تعد الطاعة في الوظيفة العامة من أهم الواجبات التي تقع على عاتق الموظف فالطاعة شرط للوحدة الوظيفية، لذلك كان التزام الموظف بطاعة رئيسه أمراً لا بد منه وأي إخلال بواجب الطاعة يعرض التنظيم الإداري إلى الانهيار والتفكك، والحقيقة إن الرئيس الإداري يستمد حق طاعة المرؤوس من ضرورة سير المرفق العام بانتظام واطراد فطاعة الرئيس واجب على المرؤوس، هذا الواجب الذي يستمد وجوده من مبدأ التدرج الوظيفي فالموظف الأدنى يطيع الموظف الأعلى درجة منه، والذي تربطه به علاقة رئاسية، ذلك لأن تدرج فكرة السلطة الرئاسية تحقق الوحدة والخضوع والطاعة من قبل المرؤوسين لأوامر وتوجيهات الرؤساء الإداريين، فيجعل ذلك الإدارة العامة في الدولة تتخذ قراراتها وتنفذها بسرعة وفعالية.

فواجب الطاعة يتمثل في تنفيذ الأوامر والقرارات الموجهة إلى المرؤوس من الرئيس المسؤول عليه بدقة، وذلك في حدود القوانين والنظم المعمول بها، فيقوم بإنجازها وتنفيذها وفقاً لما يحدده له رئيسه، وأي إخلال في تنفيذه لهذه الأوامر والتعليمات يؤدي إلى مسألته وبالتالي يتعرض لنوع أو أكثر من الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في القانون، وهذا ما سنحاول توضيحه من خلال دراستنا لمفهوم الطاعة (المبحث الأول)، بينما نتناول دراسة آثار الإخلال بواجب الطاعة في الوظيفة العامة (المبحث الثاني).

المبحث الأول:

مفهوم الطاعة في الوظيفة العامة.

من خلال هذا المبحث سنحاول أولاً التعريف بواجب الطاعة وهذا (المطلب الأول) بينما نتطرق إلى دراسة نطاق أو حدود واجب الطاعة بين الرئيس والمرؤوس ومدى التزام المرؤوس بأوامر رئيسه المشروعة، وكذلك الأوامر غير المشروعة (المطلب الثاني)، وقد تطرقنا إلى الاستثناء الوارد على واجب طاعة الأمر الرئاسي (المطلب الثالث)، وهي الحدود الواردة على واجب الطاعة، فمنها الحدود المستمدة من طبيعة النظام الإداري، ومنها الحدود المستمدة من طبيعة اختصاص المرؤوس، وأيضا حدود مستمدة من طبيعة الوظيفة العامة.

المطلب الأول:

التعريف بالطاعة.

في هذا المطلب سنحاول إبراز مدلول الطاعة من حيث الاصطلاح اللغوي والتطرق إلى بعض التعاريف الفقهية (الفرع الأول)، وكذا إبراز الأسباب والدوافع التي تدفع بالموظف إلى الخضوع لأوامر رؤسائه (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

تعريف الطاعة.

للطاعة مدلولين أحدهما واسع والآخر ضيق.

فهناك من يذهب إلى تعريف الطاعة بمعنى واسع فيعرفها بأنها احترام النصوص الدستورية التشريعية اللائحية بوجه عام⁽¹⁾.

ومن الفقهاء أيضا الذين عرفوا الطاعة بمعناها الواسع، نجد الفقيه "كاترين دولي" فيقول "كاترين": أن طاعة الرؤساء هي النتيجة المنطقية والعملية للواجب الذي يلزم به كل مواطن حتى الذين هم على رؤوس السلطة، وهو احترام القانون.

1- شعبان عبد الحكيم سلامة، الأمر الرئاسي في القانون الإداري والفقه الإسلامي، المرجع السابق، ص 37.

ومن الفقهاء الذين حددوا للطاعة معنى ضيق "سالون دولبدير"، "دويز ديبيير" ونجد سالون يعرف الطاعة بأنها: "التنفيذ الدقيق لقواعد المرفق والتطابق مع أوامر الرؤساء شفوية أم كانت كتابية" (1).

كما عرف أيضا "سعيد بوالشعير" واجب الطاعة بأنه: "تنفيذ أوامر الرؤساء واحترام قراراتهم والتزام حدود الأدب واللباقة في مخاطبتهم أو التعقيب على قراراتهم أو أوامرهم حيث يقتضي الأمر ذلك" (2).

ومن خلال هذه التعاريف نلاحظ بأن التعريف الضيق للطاعة في الوظيفة العامة هو الأكثر توافقا مع المعنى الواقعي للطاعة.

وعليه يمكن تعريف واجب الطاعة بأنه، امتثال وتنفيذ الموظف المرؤوس للأوامر الصادرة من رؤسائه والتزامه باحترامهم.

الفرع الثاني:

أسباب الطاعة.

ترجع أسباب طاعة المرؤوس للسلطة الرئاسية الإدارية المختصة للأسباب الآتية:

أولاً- دافع الثقة: يتقبل الموظف أوامر رؤسائه لما يتمتعون به من ثقافة وخبرة تحمله على الثقة بهم، فكثيرا من الرؤساء تتيح لهم سمعتهم وماضيهم أو ذكائهم أو خبرتهم أن يكون لهم تأثير شديد على الآخرين فتقبل مقترحاتهم دون تحليل أو مناقشة أو دراسة، فيكون المرؤوس متقبلا للأوامر الصادرة من رئيسه (3).

1- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص19.

2- سعيد بوالشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، طبعا للامر 66-133، دراسة مقارنة، دم.ج، 1991 ص38.

3- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص21.

فطاعة الرؤساء تقوم على أساس الثقة في أوامرهم وافتراض الكفاءة في جانبهم ليتبوؤوا مقاليد الأمور في المرافق العامة خاصة إذا أضفنا إلى تلك القرينة قرينة المشروعية المفترضة في الأوامر الرئاسية، ومن ناحية أخرى يتطلب القيام بواجب الطاعة إخلاصاً كاملاً ووفاء تاماً من جانب الموظفين حتى أن بعض الفقهاء قديماً أطلقوا على واجب الطاعة تسمية تجمع بين هذا المعنى وبين الطاعة فيقال واجب الإخلاص والطاعة⁽¹⁾.

ثانياً- دافع الجماعة: يكون الفرد بطبيعته دائماً ميالاً إلى الاجتماع بالغير ومحباً للانتماء إلى كنف الجماعة يربط بمشاعرها ويستقبل الآراء الصادرة عنها، ولعل هذه الظاهرة هي التي حملت الأفراد على الانضمام إلى الاتحادات والنقابات التي يلتزمون بما تصدره من قرارات وأوامر عن رغبة فيها أكثر من التزامهم لو أنها صدرت من جهة أخرى، والإدارة أو المؤسسة الإدارية أشبه ما تكون بالمجتمع أو الجماعة الصغيرة التي تسودها علاقات من الانتماء تجعل منها فريق عمل متكامل يهدف إلى تحقيق غايات طيبة، ويجب على الرئيس الإداري أن ينمي مثل هذه المشاعر بينه وبين الجماعة من المرؤوسين، وهو بذلك يجعل قبولهم لقراراته أكثر فعالية، وبعكسه تصبح المؤسسة عاجزة عن العمل⁽²⁾.

ثالثاً- دافع الحافز أو التواب: كل الدراسات والإحصاءات كشفت عما يريد الموظفين من وراء وظائفهم وكانت النتيجة أن للمادة والحاجة إليها المركز المتقدم في كثير من الأحيان فالموظف عند ممارسته وظيفة ينتظر التواب على هذا العمل، وهذا ما تفرضه الطبيعة البشرية وجعل منه البشر حب الذات وإيثار المنفعة الشخصية.

ف نجد مثلاً الأجر الذي يتقاضاه ذلك الموظف جراء قيامه بعمله يعد وسيلة رئيسية لعيش الموظف إذ تكون مستحقة له بمجرد أدائه الخدمة في آخر كل شهر، بالإضافة إلى الترقية وما تلعبه من دور، إذ بواسطتها يصل هذا الأخير إلى أعلى المناصب، إضافة إلى

1- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 57.

2- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 21-22.

العلاوات والشهادات التي يتحصل عليها أثناء مساره الوظيفي، ومما لا شك فيه أن غاية الموظف هي إشباع رغباته وتفانيه في وظيفته يحقق له ذلك من خلال قيامه بواجباته الوظيفية على أكمل وجه دون الإخلال بطاعة رؤسائه واحترامهم⁽¹⁾.

والجدير بالذكر أن العقوبات المتوقعة والمسطرة على الموظفين يدفعهم إلى الطاعة وذلك رغبة منهم في تجنب العقوبات من الرؤساء الإداريين، والتي تقرر عليهم جراء مخالفتهم لأوامرهم أو الإخلال بالوظيفة.

رابعاً- الدافع القانوني: طبيعة العمل الوظيفي يقتضي تقسيم الوظائف إلى درجات يعلو بعضها على بعض، وهذا ما يصطلح عليه تسمية التدرج أو السلم الإداري، ومقتضاه أن من يعلو في هذا السلم يمارس سلطة على الموظفين الذين هم دونه في المرتبة، ولذلك نجد من يملك سلطات معينة له الحق في اقتضاء الطاعة، وكل من يتلقى الأمر واجب عليه الطاعة⁽²⁾.

إذ نجد هذه السلطة تساعد على دفع عجلة النشاط الإداري والمساهمة في تحقيق أهداف الإدارة المنشودة على أكل وجه، نظراً لطبيعة الوظيفة العامة ومقتضياتها التي تفرض احترام القانون وطاعة الرؤساء، ذلك أن إصدار الأوامر من السلطة الإدارية المختصة يقابله واجب الطاعة من قبل المرؤوسين في نفس المرفق العام، فالموظف الذي يقبل الانتماء إلى التنظيم الإداري واجب عليه الخضوع لقواعد هذا التنظيم، بما فيها قبوله لسلطات رؤسائه في إصدار القرارات، وأي خروج عنها يضعه في مركز التمرد على القواعد القانونية التي تنظم نشاط الإدارة، وعليه يمكن مسائلته تأديباً لأن عدم امتثال المرؤوس لأوامر رئيسه ومحاولته التملص منها يعد خرقاً للنظام الإداري⁽³⁾.

1- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ص 22-23.

2- مازن ليلو راضي، المرجع نفسه، ص 24.

3- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2000، ص 48.

الفرع الثالث:

شروط الطاعة.

حتى تكون الطاعة واجبة على المرؤوس لا بد من توفر مجموعة من الشروط منها أن يكون الأمر صادر من الرئيس المختص ويكون أيضا وفقا للشكل المحدد قانونا (أولا)، وأن يكون الأمر مشروعاً ويوجد تناسب بين صدوره والقدرة على تنفيذه (ثانياً).

أولاً- أن يكون الأمر صادر من الرئيس المختص ويكون وفق الشكل المحدد قانوناً.

من أجل ممارسة واجب الطاعة لا بد من مراعاة شرطين أساسيين نوضحهما فيما يلي:

1- أن يكون الأمر صادر من الرئيس المختص: فالرئيس هو المسؤول عن سير العمل في الجهة التي يرأسها ويكون الموظفون في تلك الجهة ملزمون باتباع توجيهاته:

فالرئيس الذي يجب طاعته هو الذي تحدده القوانين واللوائح الموجودة في الوحدة الإدارية التي يتبعها، ولا فرق فيما إذا كان من داخل الوحدة أو خارجها أو كان الرئيس المباشر أو الأعلى فالمهم أن يكون ذلك الشخص مخول قانوناً بإصدار الأوامر من الناحية المكانية أو الزمنية أو النوعية، وأن يتخطى الرئيس الأعلى الأدنى منه ويقوم بتوجيه أوامر إلى مرؤوسيه بحجة السرعة، فالملاحظ أن تخطي الرئيس الأعلى للرئيس الأدنى منه والاتصال بمرؤوسيه فيه إحراج الرئيس الأدنى الواجب الطاعة وصاحب الاختصاص الأصيل بإصدار الأوامر كما أن تنفيذ ذلك الأمر من قبل الموظف سيجعله مسؤولاً قانوناً فيما ولم يكن الرئيس الأعلى مختصاً بإصدار الأمر الواجب الطاعة⁽¹⁾.

2- أن يكون الأمر صادر وفق الشكل المحدد قانوناً: من الأمور التي يجب مراعاتها في

الأمر هي الكيفية التي يصاغ بها، فإذا اشترط القانون صدور الأمر في شكلية معينة فهل يصح طاعة هذا الأمر ما لم يكن مستوفياً لتلك الشكلية؟، فمثلاً إذا كان الأمر يستلزم أن

1- محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية، دار النهضة، مصر، 1988، ص ص 139-140.

يكون شفويا أو مكتوبا فلا بد أن يكون كذلك، كون التزام المرؤوس بتنفيذ أوامر رئيسه لا بد أن يكون ذلك الأمر متفقا حسب ما هو محدد في التعليمات والأوامر⁽¹⁾.

ثانيا: أن يكون الأمر مشروعاً ويوجد تناسب بين صدوره والقدرة على تنفيذه.

في هذه الحالة يجب على المرؤوس التأكد من بعض الشروط الأساسية نجملها فيما يلي:

1- أن يكون الأمر الصادر مشروعاً: فمن مقتضيات مبدأ المشروعية أن يتقيد الأمر بدائرة القانون والاختصاصات المحددة، وبخلاف ذلك فإن الموظف المختص سوف يجد نفسه أمام أمرين هما: إما احترام القانون وعصيان أمر الرئيس وإما إطاعة الأمر وتجاهل القانون وفي الحالتين هناك أضرار لحق من الحقوق المصانة فإما إهدار للسلطة الرئاسية الواجبة الاحترام والمتمثلة بأمر الرئيس وإما إهدار لمبدأ المشروعية في حالة تجاهل القانون وإزاء ذلك فإن على الموظف إن أراد أن يتجاوز هذا الإشكال أن يلاحظ الأوامر التي تصدر إليه من حيث الشكلية القانونية وكذلك من حيث الموضوع وينفذ أمر الرئيس إذا اعتقد مشروعيته وأن طاعته واجبة عليه⁽²⁾.

وفي حالة عدم مشروعيته فإن عليه أن يخبر رئيسه تحريماً بالمخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر إلا إذا أكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها.

على أن اشتراط مشروعية الأمر الصادر في الوظائف المدنية تختلف عنها في الوظائف العسكرية وذلك تبعا لاختلاف طبيعة العمل فالموظف المدني تكون فرصته للتأكد من مشروعيته الأمر أكبر من الموظف العسكري الذي يجب عليه التنفيذ الفوري لأوامر رؤسائه⁽³⁾.

2- أن يكون هناك تناسب بين الأمر الصادر والقدرة على تنفيذه: حيث يجب أن يتوافر التناسب بين الأمر والقدرة على التنفيذ وإلا فقد الأمر إمكانية تنفيذه فمن غير الممكن تكليف

1- عوض محمد، قانون العقوبات، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1983، ص116.

2- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص81.

3- محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية، المرجع السابق، ص67.

الموظف بأمر يفوق طاعته لأن ذلك سوف يؤدي إلى عصيان الأمر من قبل المرؤوس⁽¹⁾ وبذلك يخرج عن الطاعة.

الفرع الرابع:

الأساس القانوني لواجب الطاعة.

إن واجب الطاعة يستمد وجوده القانوني من نص المادة 47 من الأمر 03-06 المتضمن قانون الوظيفة العامة⁽²⁾، والتي جاء فيها "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه".

- لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه.

بالرجوع إلى المشرع الجزائري في هذا الشأن نجد أنه اتخذ موقف متذبذب في النص بشكل مباشر وصريح على واجب الطاعة، بعد أن أورده صراحة من خلال نص المادة 17 من الأمر 66-133 بقوله: "إن كل تقصير في الواجبات المهنية وكل مساس بالطاعة عن قصد وكل خطأ يرتكبه الموظف في ممارسة مهامه أو أثنائها يعرضه إلى عقوبة تأديبية دون الإخلال عند اللزوم بتطبيق قانون العقوبات"⁽³⁾، وعليه نجد المشرع الجزائري قد أغفل التطرق إليه من خلال المرسوم 59-85 الخاص بعمال الإدارات والمؤسسات العمومية، ثم عاد وأشار إليه من خلال نص المادة 47 سالفة الذكر.

وحقيقة الأمر أن الامتثال لأوامر الرؤساء واجب ينبع من طبيعة الوظيفة العامة وضرورتها، التي تفرض فيها الخضوع لأحكام القانون، واحترام الموظفين لأوامر الرؤساء وهذا ما أكده الفقيه "دي لوبادير" الذي يرى بأن مبدأ الطاعة الرئاسية لا يستند إلى سلطة لائحية ولكنه يعتبر جزء من السلطة الرئاسية للوظيفة العامة⁽⁴⁾، فطبيعة العمل الوظيفي

1- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص78.

2- المادة 47 من الأمر 03-06 المرجع السابق.

3- المادة 17 من الأمر 66-133 المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن قانون الوظيفة العمومية، ج ر، عدد46 عام 1966، الملغى.

4 - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص71.

تقتضي تقسيم الوظائف إلى درجة يعلو بعضها على بعض وهذا أما اصطلاح عليه تسميته بالتدرج أو السلم الإداري، وبمقتضى ذلك أن من يعلو هذا السلم يمارس سلطته على الموظفين الأدنى منه درجة أو مرتبة، ولذلك فمن يملك سلطة معينة له الحق في وجوب طاعته، وكل من يتلقى الأوامر عليه واجب الطاعة⁽¹⁾.

فقد نشأ هذا التدرج بين الموظفين وتطور في كنف الوظيفة العامة حتى أصبح مبدأ من مبادئ التنظيم الإداري، فلم تكن المجتمعات القديمة تعرف أصلاً نظام الموظفين، ومع تقدم الزمن تجمعت القبائل وبرز نظام الدولة للوجود، واستلزمت المهام الجماعية الإحاطة بقدر أكبر من المعرفة، فأصبحت الحاجة الماسة إلى وجود أفراد مختصين، ومن هنا ظهر نظام الموظفين، ثم تزايدت أعدادهم نتيجة تقدم المجتمعات فتزايدت حاجياتهم وتعقدت الوظائف فيها فاستتبع ذلك أن يقوم التنسيق بينهم، وأن تنظم صفوفهم بحيث يكون منهم العقول المفكرة التي تدبر وتدير، ثم الأيدي المطيعة في التنفيذ والامتثال⁽²⁾.

فنشأ التدرج الرئاسي بين الموظفين وبرزت معه رابطة التبعية للرؤساء والتي تعني الالتزام بأوامرهم، وهذا الالتزام الذي ينشأ حتماً بوجود تجمع وظيفي مهما قل عدد أعضائه إذ يقوم بينهم هذا الرابط التسلسلي بصرف النظر عن التدرج الإداري، الذي ينشأ بين الهيئات الإدارية ذاتها، وبمعنى آخر فإن علاقة تدرج السلطة الرئاسية التي تقوم بين الموظفين ينبثق عنها واجب الطاعة، لا ترتبط بالأساس بنظام المركزية أو اللامركزية الإدارية وإنما ترتبط بالتدرج الرئاسي الداخلي الذي ينشأ بين الموظفين داخل كل خلية إدارية⁽³⁾.

المطلب الثاني:

- 1- شعبان عبد الحكيم سلامة، الأمر الرئاسي في القانون الإداري والفقهاء الإسلامي، المرجع السابق، ص 102.
- 2- محمد انس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاته في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 138.
- 3- سعيد بوالشعير، نظام التأديب للموظف العمومي في القانون الجزائري طبقاً للأمر 66-133، المرجع السابق، ص 38.

طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس.

تعرضت النصوص التشريعية والتنظيمية المختلفة المتعلقة بالوظيفة العامة عموماً والعلاقة القانونية والتنظيمية الوظيفية بين الرؤساء الإداريين والمرؤوسين لهم بصفة خاصة بنوع من العمومية في صياغتها ووفقاً لما يقتضيه فن التشريع وصناعة القواعد والأحكام والمبادئ القانونية العامة، فلم تناقش النصوص التشريعية الدستورية والقانونية بالتفصيل مسألة ما الموقف الذي يجب أن يتخذه ويسلكه الموظف العام عندما يجد نفسه في مركز تتنازع واجبه في إطاعة السلطة الإدارية الرئاسية وواجبه في إطاعة واحترام القانون الأمر الذي يجعل من الصعوبة الكبيرة معرفة موقف المشرع من هذه القضية والحل الذي يقره لقضية تتنازع واجب احترام التعليمات والأوامر الرئاسية غير المشروعة وتنفيذها وواجب احترام وتنفيذ القانون⁽¹⁾، ولهذا سنتناول طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس المشروعة في (الفرع الأول)، بينما طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس غير المشروعة في (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس المشروعة.

إذا كانت الأوامر الصادرة من الرئيس الإداري المختص والموجهة إلى مرؤوسيه يتمشى في موضوعها مع مقتضيات القانون، فلا شك من وجوب طاعتها وتنفيذها من المرؤوس على أكمل وجه، غير أن ذلك لا يمنع المرؤوس من مناقشة رئيسه الإداري ومراجعته بشأن مسألة معينة في حدود وظيفته، وهذا الأمر الذي أكده القضاء الإداري المصري في حكمه الصادر عن مجلس الدولة، إذ جاء فيه: «لا تترتب على الموظف إذا كان معداً نفسه واثقاً من سلامة نظره شجاعاً في إبداء رأيه صريحاً في ذلك أمام رئيسه ولا يداور، ولا يرائي ما

1 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 440-441.

دام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار وما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام الأدب واللباقة وحسن السلوك»⁽¹⁾.

الفرع الثاني:

طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس غير المشروعة.

الأوامر والتعليمات التي يصدرها الرئيس الإداري، والتي تكون مخالفة للقانون أحدثت إشكالا وجدلا على مستوى الفقه الإداري، ومن أهم هذه الإشكالات نجدها متمثلة في النظريات والآراء الفقهية التالية:

أولا- الأوامر الغير مشروعة ليست ملزمة للمرؤوسين:

هذه النظرية تزعمها الفقيه "دوجيه Dughit" مفادها أن مبادرة الرئيس الإداري في اتخاذ أوامر منافية أو مخالفة في مضمونها للقانون وجب على المرؤوس مخالفتها وعدم تنفيذها وعدم إطاعته في ذلك، لأنه بمخالفة الرئيس للقانون يضمن للمرؤوس عدم تبعيته واستثنى من ذلك فقط طائفة الجنود، إذ يرى أنه من واجب الجندي تنفيذ الأوامر الصادرة إليهم دون أن يكون له الحق في مناقشتها لأن الجندي في اعتباره هو آلة للإكراه محرومة من التفكير⁽²⁾.

وبالرجوع إلى القضاء الإداري المصري فيما يخص هذا الرأي بالنسبة لموظفي الجيش والشرطة في حكمها الصادر في 10 جانفي 1955 أنه ليس من الجائز في النظم العسكرية الامتناع عن تنفيذ الأوامر متى كانت صادرة ممن يملكها، وإنما يتظلم منها بالطريق الذي رسمه القانون، إذ لو أبيع لكل من يصدر إليه أمر أن يناقش مشروعيته وسببه وأن يمتنع عن تنفيذه متى تراءى له ذلك لاختل النظام وشاعت الفوضى⁽³⁾.

1 - ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1969 ص334.

2 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص449.

3 - عاصم أحمد عجيبة، طاعة الرؤساء و حدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص448.

إذ أن العمل بهذا الرأي ينجم عليه المحافظة على مبدأ المشروعية والسعي إلى القضاء وإبطال مفعول الأوامر التي تجانب القانون، غير أنه قد عيب على هذه النظرية، وتجسيدها على أرض الواقع يؤدي إلى تعطيل الجهاز الإداري وعرقلة سيره⁽¹⁾، وبالتالي منح المرؤوس سلطة فحص وتقدير مشروعية أوامر الرئيس والامتناع عن تنفيذها إذا اقتنع بعدم مشروعيتها، وهذا ما يؤدي إلى زعزعة مبدأ السلطة الرئاسية ويخل بالتنظيم الإداري.

ثانيا - الأوامر غير المشروعة ملزمة للمرؤوس:

يرى أنصار هذا الاتجاه أن الأوامر غير المشروعة ملزمة للمرؤوس، إذ هذا الأخير ملزم بتنفيذ الأوامر الصادرة إليه من رئيسه الإداري المختص، ولو كانت هذه الأوامر مخالفة للقانون، فلا يحق له فحصها أو تقدير مشروعيتها وبعد ذلك محاولة عرقلة تنفيذها⁽²⁾.

وقد تبني هذا الرأي الفقيه "موريس هوريو" الذي أعطى أولوية لعنصر الطاعة على مبدأ المشروعية، إذ نجده قد وجه انتقادات كبيرة للرأي الأول بقوله إن تطبيق ذلك في الواقع العملي ينجر عنه انتشار ظاهرة الفوضى في المرافق والمؤسسات الإدارية العامة، كما يجعل من المرؤوس بمثابة قاضي للمشروعية له صلاحيات واسعة لفحص أوامر رئيسه⁽³⁾.

ثالثا - الأوامر غير المشروعة ملزمة في حدود معينة:

تصدر هذا الاتجاه القضاء الفرنسي وتبناه الفقه الألماني محاولة منه التوفيق بين النظريتين السابقتين، وذلك بوضعه مبدأ عام يقضي بتنفيذ أوامر الرئيس متى كانت مكتوبة وواضحة ودقيقة ومحددة، عندها ألزم المرؤوس بتنفيذها بعد التأكد أنها صادرة عن السلطة المختصة

1 - مازن راضي ليلو، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص82.

2 - عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص185.

3 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص452.

وأن تنفيذه يدخل ضمن نطاق اختصاصه⁽¹⁾، وتبعاً لهذا الرأي فإن الأضرار الناتجة عن تنفيذ هذه الأوامر يحملها المرفق العام وليس الموظف العمومي.

الفرع الثالث:

موقف المرؤوس حيال الأمر غير المشروع.

إن الأوامر الرئاسية الصادرة من السلطة الرئاسية الإدارية والموجهة خصيصاً للمرؤوسين داخل المنظومة الإدارية، تحمل في طياتها إلزامية تنفيذها وطاعتها دون خلق أي مبررات للتصل منها وإثارة مشاكل وأسباب تحول دون ممارسة هذا الواجب، إذ متى دخلت هذه الأخيرة حيز التنفيذ وجب التقيد بها وعدم مخالفتها، إذ لا يملك المرؤوس السلطة التقديرية في ذلك، إلا فيما يدخل ضمن التوجيه والإرشاد، إذ يكون الموظف في هذه الحالة سيداً في عملية تنفيذها، دون أن تترتب عليه مسؤولية الاعتراض أو عدم الامتثال للأوامر والتوجيهات الرئاسية⁽²⁾.

وهذا ما يتبناه كل من الفقه والقضاء الإداري، إذ المرؤوس ملزم بالامتثال لأوامر وتوجيهات رئيسه الإداري واحترامه لأن ذلك امتداد لواجب الطاعة.

أولاً- التزام المرؤوس بواجب طاعة الأمر:

في هذا الصدد ثار خلاف فقهي حول واجب طاعة المرؤوس للرئيس الإداري وانقسم بذلك الفقه إلى مؤيد ومعارض على النحو التالي:

1- الاتجاه المعارض: تزعمه الفقيه "دوجي" إذ يرى بأن الموظف غير ملزم بطاعة الرئيس الإداري، فهو لا يدين له بالطاعة إلا للقانون دون سواه، والسلطة الرئاسية لا يمكنها ممارسة مختلف نشاطاتها إلا وفقاً للقانون واللوائح والمبادئ الأساسية المشروعة التي تنظم النشاط

1 - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم، الجزائر، 2002، ص50.

2 - عاصم أحمد عجيل، طاعة الرؤساء و حدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص126.

الإداري، وإن الالتزام بطاعة الرؤساء إذا كان موجودا في ظاهره فإنه في حقيقته غير موجود⁽¹⁾.

إلا الالتزام والتصرف وفقا لقانون الوظيفة العامة، وما على الرئيس إلا إصدار الأوامر والتوجيهات طبقا للقانون الذي يلزمهم هذا الأخير بالخضوع لها وطاعتها، ويفهم من ذلك أن الطاعة واجبة للأمر الرئاسي وليس للرئيس وفي حدود ما يسمح به القانون.

وأن دور السلطة الرئاسية مقتصر على إعطاء الأوامر والتعليمات والتوجيهات المطابقة للقانون، والهدف منها هو التنظيم الداخلي للمرافق العامة⁽²⁾.

2- الاتجاه المؤيد: يرى بأن واجب الطاعة للرئيس واجب وظيفي مستقل عن طاعة القانون ويتزعم هذا الاتجاه الفقيه "هوريو" وقد أيده جمهور الفقه الإداري في ذلك، إذ يرى أن طاعة الرئيس الإداري واجبا مستقلا عن واجب طاعة القانون، فالموظف لا يؤدي عمله إلا وفقا لالتزامه بطاعة القانون ورهبة في تعرضه للعقوبات التأديبية وإنما يتعدى ذلك إلى طاعة الرؤساء لأنهم بمثابة وسيط بينهم وبين القانون⁽³⁾، وهم بذلك يعرفون واجب الطاعة على أنه الخضوع لأوامر الرؤساء فحسب، وهذا ما دفع بالفقيه سالون إلى تعريفها بقوله: «التنفيذ الدقيق لقواعد المرفق والتطابق مع أوامر الرؤساء».

وحسب أغلب الفقه الإداري فإن هذا الاتجاه هو السائد إذ يتوافق مع المعنى الواقعي لواجب الطاعة في الوظيفة العامة، إذ أن هذا الواجب يسري على جميع الموظفين وعليه فإن المرؤوس ملزم بطاعة القوانين واللوائح والتنظيمات العامة للدولة والخضوع لها، كما يمكن أن يتعدى ذلك إلى الالتزام بالأوامر والتعليمات وتنفيذها في حدود ما يسمح به القانون.

1 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 439.

2 - مازن راضي ليلو، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 15.

3 - عاصم أحمد عجيبة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 34.

ويتحقق ذلك عن طريق التنفيذ الأمثل للأوامر والإخلاص في الأداء وكذلك الأداء الشخصي، إذ الموظف ملزم بتأدية واجبه الوظيفي بنفسه وفي الوقت والمكان المحدد لذلك وهذا ما أكدته المادة 47 من الأمر 06-03 السابق الذكر.

ثانيا - الخضوع للأمر الرئاسي وتنفيذه:

إن الطاعة أمر تمليه طبيعة الوظيفة العامة وضرورة القيام بها، إذ يلتزم المرؤوس بالخضوع للتعليمات وتنفيذها كما أرادت السلطة الرئاسية دون تجاوز في مضمونها، أو الخروج عن الغرض الذي شرعت من أجله وخاصة عند صياغتهم للنصوص القانونية⁽¹⁾.

وبهذا الصدد يقول الفقيه بيكمال «أنه يعتبر واجب الطاعة لا يمكن تحقيق أي نشاط قانوني ترجوه الإدارة» ويوضح الفقيه "وينر" ذلك بقوله «أن الالتزام والامتثال للأوامر الرئاسية يجب أن يتصدر كل اعتبار لدى المرؤوس، كمبدأ عام وذلك بوصفه مواطناً في منظمة إدارية».

وعليه إذا كان لواجب الطاعة من الأهمية البالغة في مجال التنظيم الإداري، إلا أنه في مقابل ذلك ينبغي أن تكون الأوامر في استطاعة المرؤوس، إذ يتوقف شرط الطاعة على قدر الاستطاعة وإلا فقدت الأوامر الرئاسية فاعليتها، مهما كانت تحمل في طياته من قوة إلزامية حتى ولو وجهت تهديد للمرؤوس في حال عدم الامتثال لها، لأن الامتثال والطاعة في أصلها تتطلب التسهيل، حتى لا يصعب على المرؤوس تنفيذها.

لهذا تعد طاعة الرؤساء العمود الفقري في كل نظام إداري، فإذا تسرب لهذا النظام أي خلل، فلن يجدي إصلاح الإدارة أي علاج⁽²⁾، كما أن طاعة الموظف لرئيسه تعد من أهم الواجبات الوظيفية إذ أن الرئيس بحسب التدرج الرئاسي هو المسؤول عن سير المرافق العامة

1 - عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص52.

2 - سليمان محمد الطماوي، مبادئ الإدارة العامة، المرجع السابق، ص163.

وترك السلطة التقديرية للموظف في اختيار ورفض ما يشاء من الأعمال يؤدي ذلك إلى الإخلال بالنظام (1).

الأصل أن الطاعة في نطاق الوظيفة العامة ليست للرئيس الإداري وإنما للأوامر الصادرة عنه، غير أن هذا الأخير ينبغي احترامه فالامتثال للأوامر الرئاسية واجب وظيفي نابع من طبيعة الوظيفة، والتي فيها تفرض الخضوع لأحكام القانون والتزام المرؤوسين بأوامر السلطة الإدارية وهذا احترام ينتج من علاقة التدرج الرئاسي الناشئ بين الموظفين داخل كل مصلحة أو مرفق عمومي، حيث ينتظمون فيها على شكل هرم إداري، تكون كل مرتبة خاضعة للمرتبة الأعلى منها ومرتبطة بها، حتى قمة الهرم أين يكون الرئيس الإداري الأعلى، وبالتالي لا يخضع لواجب الطاعة إذ لا توجد رابطة التبعية بينه وبين آخر سلطة رئاسية في قمة ذلك الهرم وهو الوزير عادة.

وكما أن واجب الطاعة واجبا وظيفيا يقع على عاتق المرؤوس الذي عليه تنفيذ الأوامر والتعليمات الرئاسية وطاعتها، فإن عدم الالتزام بذلك الواجب يعد خطأ تأديبيا، يعقد المسؤولية للمرؤوسين وبالتالي تنقرر العقوبة التأديبية المنصوص عليها قانونا (2).

ويتحقق الامتثال للأوامر الرئاسية عن طريق:

1- التنفيذ الأمثل للأوامر والإخلاص في الأداء:

المرؤوس مطالب بالوفاء الكامل والإخلاص في الأداء وطاعته لأوامر رؤسائه، فيقوم هذا الأخير بتنفيذها بشكل إيجابي ونشاط دون تهاون، فالامتثال لها أمر متصل بضمير

1 - علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 140-141.

2 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 439.

الموظف وأخلاقه، حيث أطلق عليه الفقيه الألماني Laband بواجب الإخلاص في الأداء القيام بتنفيذ الأوامر على وجه السرعة إذا كانت طبيعتها تتطلب ذلك⁽¹⁾.

2- الأداء الشخصي:

على الموظف أن يؤدي عمله بنفسه، وفي الوقت والمكان المخصص لذلك، فهو التزام شخصي وواجب جوهري على كل موظف في مرفق عام ومعنى هذا أن يؤدي المرؤوس المهمة الموكلة إليه من قبل السلطة الرئاسية بنفسه ودون أن يعهد بها أو يفوضها إلى غيره إلا إذا أجاز المشرع ذلك صراحة، وكل تصرف يخالف ذلك يعرض صاحبه إلى المسؤولية التأديبية، فضلا عن بطلان التصرف وهذا ما يعرف بمبدأ الاختصاص.

3- احترام التدرج الرئاسي:

إن التدرج الرئاسي يقابله تدرج في القرارات التي يصدرها الرؤساء وهذا ما عبر عنه الفقيه "فالين" بقوله «أن تدرج الأعضاء يقابله تدرج في النصوص»⁽²⁾. ويترتب على هذا التدرج أن أوامر الرؤساء تتدرج فيما بينها بحسب درجة الأمر مما يترتب عليه تفاوت في قوتها الإلزامية، حيث يلتزم المرؤوس بطاعة الأمر الرئاسي ذات القيمة القانونية الأعلى والصادر عن الرئيس الأعلى، وتفضيلها عن الأوامر الصادرة من الرئيس الأدنى، إذ تكون أوامر الوزير أولى بالطاعة من أوامر يصدرها أحد مديري المصالح التابع لهم وهكذا.

4- اجتناب المعوقات.

واجب الامتثال للأوامر الرئاسية لا يقتصر على تنفيذها فحسب بل يتعدى ذلك إلى اجتناب معوقات الأداء التي يمكنها الوقوف ضده، إذ على المرؤوس الالتزام بعدم عرقلة التي تحد من فعالية أوامر رؤسائه مما يجعل جهودهم لإدارة المرفق وتنظيمه تذهب سدى وبهذا

1 - عاصم احمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص52.

2 - سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص148.

الصدد نجد الفقيه "هوريو" يؤكد ذلك بقوله: "أنه يقع على عاتق المرؤوس التزام غير مرئي يتمثل في الاحترام الكامل لأوامر الرؤساء احتراماً غير قابل للتجزئة، فلا يجوز له أن يتخذ موقفاً معارضاً لها صراحة أو ضمناً، يفهم منه عرقلة تنفيذها أو المماطلة في طاعتها⁽¹⁾، فالمرؤوس إذ كان له حق مناقشة رئيسه وإبداء رأيه، بالرغم من اختلاف وجهات نظر الطرفين إلا أنه لا يمكن له مخالفة ما استقر عليه رأي رئيسه النهائي وبالتالي تنفيذه على الوجه المشروع دون إثارة العراقل، إذ أصبحت الطاعة واجبة متى خرجت المسألة من البحث إلى دور التنفيذ، وكل اعتراض من جانب المرؤوس يعد إخلالاً بواجب الطاعة مما يتوجب للمسؤولية التأديبية⁽²⁾.

يجب على المرؤوس بذل جهده في طاعة الأوامر الصادرة إليه من رئيسه الإداري المختص عناية الرجل الحريص، والابتعاد عن الاعتراض عليها والتراخي في الامتثال لها وهجر كل من يتسبب في عرقلتها، إذ يجب عليه التعاون مع رئيسه من أجل حسن سير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة.

ثالثاً: موقف المشرع الجزائري.

لم تتضمن أنظمة الوظيفة العامة في الجزائر على تعاقبها، بدءاً بالأمر 66-133 وانتهاءً بالأمر 06-03، مروراً بالمرسوم رقم 85-59 والقانون رقم 78-12 أية أحكام تشريعية صريحة حول التزام المرؤوس بتنفيذ الأوامر الصادرة إليه من السلطة الرئاسية، فهي لم تناقش بالتفصيل المطلوب إزاء هذه القضية، واكتفى المشرع بنصوص مقتضبة وعامة في صياغتها⁽³⁾، يصعب معرفة موقف المشرع الجزائري والحل الذي يتبناه ويقره في حالة تنازع واجب احترام الأوامر والتعليمات الرئاسية وواجب احترام وتنفيذ القانون وفقاً لما يقتضيه مبدأ

1 - عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة، المرجع السابق، ص 60.

2 - عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 61-62.

3 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 440.

الشرعية، فنص المادة 180 من الأمر 06-03 السالف الذكر يبين حتمية الخضوع للأوامر والتعليمات الرئاسية، حيث الخروج عنها يعد خطأ مهني من الدرجة الثالثة.

- كما تعرض المشرع الجزائري أيضا لهذه القضية عندما تناول أثر الأوامر الرئاسية على النظام القانوني للمسؤولية المدنية والإدارية والجنائية للموظف العام، حيث جاء في نص المادة 129 من الامر 75-58 المتضمن القانون المدني الجزائري ما يلي:

«لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسئولون شخصا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذ قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس، متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم».

هذا النص وضع قاعدة عامة استبعد من خلالها المشرع الخطأ الشخصي للموظف واعتمد الخطأ المرفقي كأساس للمسؤولية في حالة تنفيذ أوامر الرئيس متى كانت واجبة التنفيذ⁽¹⁾.

ولكن بالرغم من ذلك فهو لم يحدد قاعدة عامة تكون بموجبها إطاعة تلك الأوامر واجبة مما يبقى الإشكالية قائمة، خاصة إذا تعلق الأمر بالأوامر والتعليمات المخالفة للقانون.

- كذلك بالرجوع إلى نص المادة 122 من قانون العقوبات الجزائري نجدها تؤكد على تطبيق العقوبات الواردة في نص المادة 121 من نفس القانون، على كل صاحب سلطة عمومية يأمر بتحصيل ضرائب مباشرة أو غير مباشرة غير تلك التي حددها القانون.

ومن خلال هذين النصين يتضح لنا جليا أن مبدأ احترام القانون يخضع له جميع الموظفين على اختلاف مستوياتهم، وهذا ما يستلزم أن تكون الأوامر الصادرة إلى المرؤوسين قانونية إذ يجب على الموظف الامتناع عن تنفيذ الأوامر غير المشروعة ومخالفة للقانون فيها

1 - نقلا عن: محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص52.

ظاهرة لا جدال فيها، أو يترتب على تنفيذ هذا الأمر تهديدا لسير العمل ويؤدي إلى ارتكاب جريمة⁽¹⁾.

المطلب الثالث:

حدود الطاعة في الوظيفة العامة.

إن نطاق واجب الطاعة يختلف من وظيفة إلى أخرى و سبب هذا الاختلاف يعود في الأساس إلى عوامل منها ما يتعلق بطبيعة النظام الإداري ومنها ما يتعلق بطبيعة الوظيفة العامة، وتوجد أيا بعض العوامل تتعلق بطبيعة اختصاص المرؤوس.

ومن خلال دراستنا لموضوع حدود الطاعة في الوظيفة العامة ارتأينا أن نقسم هذا المطلب إلى ثلاث فروع، بحيث تناولنا دراسة الحدود المستمدة من طبيعة النظام الإداري (الفرع الأول)، بينما الحدود المستمدة من طبيعة اختصاص المرؤوس (الفرع الثاني)، وتناولنا الحدود المستمدة من طبيعة الوظيفة العامة (الفرع الثالث).

الفرع الأول:

حدود مستمدة من طبيعة النظام الإداري.

إن حدود واجب الطاعة يختلف تبعا للنظام الإداري المتبع فإذا كان النظام الإداري مركزيا كانت الرابطة بين الرئيس والمرؤوس رابطة خضوع رئاسي "Subornation hiérarchique pure et simple"، أما إذا كان النظام لا مركزي فإن الرابطة بين السلطة المركزية والإداري والإدارات المحلية تخضع لنظام الوصايا الإدارية "la tutelle administrative"، ولهذا سوف نقوم بتوضيح حدود واجب الطاعة لهذين النظامين على الشكل الآتي⁽²⁾:

1- سعيد بوالشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، المرجع السابق، ص42.

2- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص57.

أولاً- المركزية الإدارية:

المركزية هي أول النظم التي أتبعها الدول في الحكم والإدارة وهي تقوم على أساس التوحيد وعدم التجزئة، وفي المجال الإداري يقصد بها توحيد النشاط الإداري وتجميعه في يد السلطة التنفيذية في العاصمة⁽¹⁾، فهي تقوم على توحيد السلطة وبالتالي توحيد الإدارة وجعلها تتبع من مصدر واحد مقره العاصمة.

فإن النظام المركزي يقضي بتركيز وتشديد تدرج النظام الإداري والإطلاق والاستبداد في إعطاء، الأوامر الرئاسية ولا يسمح بالمشاركة في عمليات صنع القرارات والأوامر الإدارية⁽²⁾، ويساعد على ذلك طبيعة العلاقة القائمة بين الرئيس والمرؤوس والتي تحكمها أساساً رابطة الخضوع الرئاسي، والتي تؤدي حتماً إلى اتساع مجال ونطاق الطاعة إلى درجة كبيرة، فالرئيس يباشر رقابة سابقة ولاحقة على أعمال المرؤوس، إعمالاً لصلاحياته الواسعة اتجاه تصرفات مرؤوسيه بالشكل الذي يراه مناسباً ومقتضيات العمل الإداري⁽³⁾.

ثانياً- اللامركزية الإدارية:

يقوم هذا النظام على أساس توزيع الوظيفة الإدارية، بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، ولكن تحت رقابة وإشراف السلطة المركزية، هذا الإشراف الذي يعرف بالوصاية الإدارية⁽⁴⁾.

هذه السلطة التي تختلف عن السلطة الرئاسية التي تعتبر أحد عناصر المركزية الإدارية فالسلطة الرئاسية تمثل علاقة التبعية والتدرج الرئاسي بين الموظف ورئيسه، أما في السلطة الوصائية والتي تعتبر الترجمة القانونية للأسلوب اللامركزي، فإن الموظفين في الهيئات

1- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 277.

2- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 437.

3- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 75.

4- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 59.

المستقلة لا يدينون بالطاعة لأوامر السلطة المركزية على خلاف الأمر في السلطة الرئاسية لأنها هيئة تتمتع بشخصية معنوية تجعلها في منأى عن الخضوع التام لتوجيهات السلطة المركزية، وتكفل لها حقها في اتخاذ القرارات بالكيفية التي رسمها القانون، دون أن يكون لها استقلال تام عن الدولة لأن هذا الأخير يؤدي إلى زعزعة كيان الدولة، فهي تبقى على علاقة بالجهاز المركزي عن طريق سلطة الوصاية (1).

ونستشف مما سبق لنا ذكره عند الحديث عن الأساس القانوني لواجب الطاعة بأن هذا الواجب لا يختلف في جوهره في داخل نظام اللامركزي من النظام المركزي، ففي داخل المرفق أو الهيئة اللامركزية، وحيثما يوجد أو ينشأ تدرج رئاسي بين الموظفين في داخل الإدارة يقوم واجب الطاعة، والذي يتمثل في الخضوع لأوامر الرؤساء واحترامهم، لتلك الأوامر التي تسمى بالتشريعات الداخلية، وذلك بصرف النظر عن علاقة الخضوع التي تقوم بين الهيئة اللامركزية ذاتها وبين السلطة المشرفة عليها (2).

الفرع الثاني :

حدود مستمدة من طبيعة اختصاص المرؤوس.

في غالب الأحيان ما تثير مسألة اختصاص المرؤوس مشكلة حدود ممارسة واجب الطاعة هذا الاختصاص الذي يمارسه الموظف المرؤوس يختلف من حالة إلى أخرى من اختصاص نهائي إلى ممارسة اختصاص تقديري، ثم ممارسة اختصاص مفوض، وسندرس كل حالة على حدى على النحو الآتي :

1- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص8.

2 - عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص279.

أولاً- اختصاص المرؤوس اختصاص نهائي:

وهو عندما يحصر المشرع صلاحية إصدار قرار معين بسلطة معينة، لا يجوز لأي سلطة أخرى رئاسية أو وصائية أن تحل محل السلطة الأصلية في إصدار ذلك القرار، وهنا تظهر مشكلة طاعة المرؤوس والذي يملك مثل هذه الصلاحية لأوامر رئيسه، الذي يقم ويدخل نفسه فيها يختص به اختصاص نهائياً مانعاً⁽¹⁾، فهل على المرؤوس الالتزام بطاعة رئيسه في هذه الوضعية أو الحالة؟.

لقد أجب عن هذا التساؤل اتجاهين من الفقه: حيث ذهب الفريق الأول إلى الاعتراف للمرؤوسين بسلطة الاختصاص النهائية، فلا يثبت للرؤساء الحق في توجيه الأوامر إلى مرؤوسيه في شأن الاختصاصات النهائية، التي عهد بها إليهم احتراماً لإرادة المشرع الذي منحهم هذا الاختصاص⁽²⁾.

بينما الاتجاه الثاني ذهب عكس هذا الرأي فقضى بجواز تدخل الرئيس وتوجيهه لمرؤوسيه حتى ولو خصهم القانون باختصاص نهائي مانع عن طريق توجيهه تعليمات ملزمة لهم.

وحسب الدكتور عاصم أحمد عجيلة فهو يرجح منع تدخل الرؤساء بإصدار أوامر تتعلق باختصاص نهائي للمرؤوس، ويعفى المرؤوس من واجب الطاعة احتراماً لإرادة المشرع⁽³⁾، وهو الحل الأمثل لاجتتاب المشاكل .

1- مازن ليلو راضي، الطاعة و حدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص60.

2- مازن ليلو راضي، المرجع نفسه، ص61.

3- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص228

ثانياً - اختصاص المرؤوس اختصاصاً تقديرياً.

يعطي القانون في بعض الأحيان الموظفين سلطة تقديرية، تتيح لهم اتخاذ قراراتهم بحرية تملئها طبيعة الأعمال التي يمارسونها، وبغير هذا القدر من الحرية لا يتسنى لهم أداءهم للمهام المنوطة بهم على الوجه المشروع، وغالبا ما يتمتع شاغلوا المناصب العليا في الدولة بمثل هذا الاختصاص التقديري بالنظر إلى طبيعة المهام الموكلة إليهم، والتي تفرض عليهم قرارات ذات طابع فني وتقديري⁽¹⁾.

مثل في حالة الأطباء والمهندسين والأساتذة حيث يتمتع هؤلاء بمثل هذه الحرية والتي تمكنهم من أداء الأعمال والمهام المسندة إليهم بالكفاءة المطلوبة وإزاء وجود مثل هذا النوع من الاختصاص مما يثار التساؤل حول التزام الموظفين بطاعة رؤسائهم عند ما يختلفون معهم في تقدير مسألة معينة، وفي هذا الخصوص ذهب الفقه إلى أن المرؤوس تترتب عليه المسؤولية إذا هذا الأخير اعتمص بتعليمات رئيسه مادام التقدير متروك له وحده، وهذا ما أكدّه القضاء الإداري المصري، حيث انتهى إلى أن اختلاف المرؤوس مع رئيسه في مسألة فنية لا ينتهي به إلى المساءلة التأديبية للمرؤوس⁽²⁾.

ومنه فإن السلطة التقديرية التي منحها له المشرع تختلف من حيث مداها، من وظيفة إلى أخرى أو في نفس الوظيفة، إذ مثلا للمهندس السلطة التقديرية في إقامة مجموعة من الأعمال الفنية، الزخرفة وغيرها، إلا أنه لا يتمتع بهذه السلطة في تحديد آجال المشروع أو تحديد مقادير المواد الأولية الواجب إقامة المنشآت بها، وعلى هذا الأساس لا يمكننا أن نحدد ما إن كان للمرؤوس أن يتجاهل ما يصدره الرئيس من توجيهات وأوامر عندما يمنحه القانون سلطة إبداء الرأي واتخاذ قرار ينطق على نفس الموضوع التي عاجته تلك التعليمات لأن الأمر يختلف من حالة إلى أخرى، تبعا لمكانة الموظف ووظيفته وعليه، فإن الأفضل

1- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص228.

2- عاصم أحمد عجيلة، المرجع نفسه، ص287.

ترك تقدير هذا الأمر للقضاء وحده فهو الأقدر على تلمس المدى الذي يمكن للمرؤوس أن يمارس سلطته التقديرية فيه⁽¹⁾

ثالثاً: اختصاص المرؤوس اختصاص مفوض.

تستوجب ضرورات العمل وسير المرافق العامة، تفويض بعض الموظفين المختصين بعض أعمالهم إلى موظفين آخرين، غالباً ما يكونون مرؤوسين بالنسبة لهم، هذا التفويض الذي يقصد به نقل الرئيس لجزء أو جانب من اختصاصاته إلى بعض مرؤوسيه ليقوموا بها دون العودة إليه، على أنه تبقى مسؤوليته قائمة عن الآثار المترتبة عن الاختصاصات المفوضة إليهم، والتفويض يأخذ نوعين هما تفويض اختصاص وتفويض توقيع.

1- تفويض الاختصاص:

تفويض الاختصاص هو نقل أو تحويل جزء من بعض اختصاصات شخص أو سلطة إلى سلطة إدارية أخرى⁽²⁾، كما هو وارد في نص المادة 87 من القانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية التي تنص على ما يلي: " يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدي أن يفوض تحت مسؤولية أي نائب أو موظف في البلدية، استلام تصريحات الولادات والزواج والوفاة وكذا تسجيل جميع الوثائق والأحكام القضائية في سجلات الحالة المدنية، وكذا تحرير وتسليم جميع الوثائق الخاصة بالتصريحات المذكورة أعلاه، يرسل التفويض إلى الوالي والنائب العام لدى مجلس القضاء المختص إقليمياً"⁽³⁾.

1- محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 306 .

2- عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 117.

3- المادة 87 من القانون، رقم 10-11 المؤرخ في 03 جويلية 2011 المتضمن قانون البلدية، ج ر، عدد 15، الصادرة بتاريخ 22 جويلية 2011.

2- تفويض التوقيع:

هو نقل أو تحويل المفوض إليه توقيع وإمضاء قرارات باسم صاحب الاختصاص الأصل كما هو الحال بالنسبة للوالي، إذ نصت المادة 126 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية على ما يلي: يمكن للوالي أن يفوض توقيعية لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات" (1).

وقد ثارت بشأن التفويض مشكلة إثر انتقال الاختصاص المفوض إلى المرؤوسين فهل يتضمن ذلك قطع العلاقة بين الرئيس والمرؤوس وبالتالي انتفاء واجب الطاعة أم أن الرئيس يبقى محتفظا بكامل سلطاته حتى المفوض منها؟.

وعليه نجد الفقه قد ميز بين تفويض التوقيع وتفويض الاختصاص، فبالنسبة لتفويض الاختصاص يؤدي إلى منع الجهة المفوضة من اتخاذ أي قرار في المجال المفوض فيه، بل يتعدى ذلك إلى أنه لا يمكن للرئيس أن يمارس حقه في توجيه تعليمات لمرؤوسيه متعلقة بالاختصاص المفوض إليهم، وذلك على أساس أن الرئيس الذي قام بالتفويض لا يعتبر رئيسا إداريا بالنسبة للقرارات الصادرة طبقا للتفويض (2).

بينما ذهب رأي آخر من الفقه، ومنه الأستاذ محمد سليمان الطماوي إلى القول "بأن الرئيس يبقى له الحق في ممارسة سلطاته والتعقيب على القرارات الصادرة عن المفوض إليه إذا كان هذا الأخير مرؤوسا له، لأن التفويض لا يقطع العلاقة بين الرئيس والمرؤوس، ولا يحول دون ممارسة الرئيس لاختصاصاته في توجيه والرقابة السابقة واللاحقة على أعمال مرؤوسيه".

1- المادة 126 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتضمن قانون الولاية، ج ر، عدد 12، الصادرة بتاريخ 29 فبراير 2012.

2- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 290.

إذ لا مانع من قيام الرئيس بمراجعة قرارات مرؤوسيه وتوجيههم من خلال إصداره لمجموعة من الأوامر والتعليمات التي تتعلق بالاختصاص المفوض ليطمئن على سلامة الوظيفة من الناحية القانونية، خاصة أن التفويض لا يعدو أن يكون تخفيفاً عن كاهل الرؤساء ومساعدة لهم في تسيير أعمالهم⁽¹⁾.

بالإضافة إلى أن مسؤولية الرئيس تبقى قائمة على من قام بتفويضه من اختصاص فلا تفويض في المسؤولية، وهذا ما يستتبع الإبقاء على حق الرئيس الإداري في ممارسة سلطاته والتعقيب على القرارات والتصرفات الصادرة من المفوض إليه.

الفرع الثالث:

حدود الطاعة المستمدة من طبيعة الوظيفة العامة.

إذا كان من المسلم به أن الموظف تجب عليه الطاعة التامة في أثناء عمله لرؤسائه فإن هناك فئات خاضعة لوظائف يمكن تسميتها بالوظائف المستقلة يتمتعون فيها بنظام خاص مستقل بحيث يختفي واجب الطاعة بالنسبة إلى شاغليها إلا في جزء من عملهم، ومن بين هذه الوظائف وظيفة القاضي وأساتذة التعليم العالي.

أولاً: وظيفة القضاء.

يعتبر استقلال القضاء من أهم المبادئ التي تنص عليها الدساتير ومن بينها الدستور الجزائري، ويقصد بالاستقلال القاضي أنه لا يخضع لأي جهة عند ممارسة عمله إلا للقانون ووحى الضمير، وفي هذا الصدد يقول أحد القضاة في الولايات المتحدة الأمريكية "لا توجد في الحكومة البشرية سوى قوتين ضابطين قوة السلاح وقوة القوانين، وإذا لم يتولى قوة القوانين قضاة فوق الخوف، وكل ملامة فإن قوة السلاح هي التي ستسود حتما"⁽²⁾.

1 - سليمان محمد الطماوي، مبادئ الإدارة العامة، المرجع السابق، ص 131.

2- أحمد عاصم عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 234.

ومن أجل إبراز استقلالية القاضي في القيام بعمله ووظيفته فقد حدد بعض الفقهاء من بينهم الفقيه "Bougrat" ثلاثة وجوه لتحقيق ذلك وهي: (1).

- استقلاله اتجاه الخصوم.

- استقلاله اتجاه السلطة التنفيذية.

- استقلال القضاة فيما بينهم.

لكن هل هو مستقل عن سلطاته الرئاسية وهل يمكن لهذه السلطات إصدار تعليمات وأوامر له؟.

ومن الملاحظ أن وظيفة القاضي تتمثل بأدائه لواجبين:

- الأول واجب تطبيق القانون وحسم الخلاف وهو في هذا الشق الفني يتمتع باستقلال تام خال من التأثير والضغط، فهو يعفى من واجب الطاعة في كل ما يتعلق بأدائه. لهذا الجانب من وظيفته، ويعتبر ما يصدر نتيجة مبدأ التقاضي على درجتين والطعن بالنقض أمراً يدخل في نطاق القانون (2).

- أما الجانب الثاني من وظيفة القاضي هو الجانب الإداري فإنه يخضع للسلطة الرئاسية شأنه شأن أي موظف آخر إذ عليه الالتزام بواجب الطاعة للأوامر والتعليمات الرئاسية والتوجيهات العامة التي تتعلق بأصول ممارسة الوظيفة القضائية (3).

وتجدر الإشارة إلى أن قضاة النيابة هم فقط المعنيون، فهم يخضعون للتبعية التدريجية على خلاف قضاة الحكم وعليه فإن طاعة قضاة النيابة لرؤسائهم أمر ضروري.

1- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 66.

2- مازن ليلو راضي، المرجع نفسه، ص 67.

3- أحمد عاصم عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 236.

ثانياً: وظيفة أساتذة التعليم العالي.

تختص الجامعات بكل ما يتعلق بالبحث العلمي في سبيل خدمة المجتمع والارتقاء به حضارياً متوخية في ذلك المساهمة في رقي الفكر وتقدم العلم وتنمية القيم الإنسانية وإعداد الإنسان المزود بأصول المعرفة وطرائق البحث المتقدمة والقيم الرفيعة ليساهم في صنع مستقبل الوطن وخدمة الإنسانية، وتعتبر الجامعات بذلك معقلاً للفكر الإنساني في أرفع مستوياته ومصدر للاستثمار وتنمية أهم ثروات المجتمع وأغلاها، وهي الثروة البشرية والحقيقة أن وضع أساتذة التعليم العالي بالنسبة لواجب الطاعة يميّز فيه بين جانبين:⁽¹⁾

1- الجانب الفني لعمل الأستاذ: تكمن الوظيفة الأساسية للأستاذ الجامعي في المشاركة في إعداد المعرفة وضمان نقلها، بإعطاء تدريس نوعي مرتبط بتطورات العلم والمعرفة وفق أحدث الطرق البيداغوجية والتعليمية ووفقاً للمقاييس الأدبية والمهنية⁽²⁾.

لا شك أن المناخ الضروري لممارسة هذه المهنة هو مناخ الحرية والاستقلال، فلا يخضع الأساتذة إلا لضمائرهم ومن ثم فإن السلطات الرئاسية تعجز على أن تملى عليهم في هذا المجال أمراً، وهذا المبدأ أي مبدأ الاستقلال ينبع أساساً من الميادين الدستورية القاضية بحرية الفكر والتعبير⁽³⁾، وتترتب عليه النتائج التالية:

- يملك الأستاذ الجامعي كل الحرية فيما بيديه من آراء، شريطة أن يكون ذلك بغرض البحث العلمي ومع الالتزام بالموضوعية والحياد، فلا يجوز أن تفرض عليهم اتجاهات فكرية معينة كأن يملى عليهم مثلاً حذف جزء من مذهب فكري يعتقدونه ويثبتونه ويكون هو خلاصة معارفهم ونتائج أبحاثهم.

1- أحمد عاصم عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 243.

2- المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 08-130، المؤرخ في 03 مايو 2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث، ج ر، رقم 23.

3- المادة 33 من الدستور 1996، المرجع السابق.

- يتمتع رجال التعليم العالي بنوع من الاستقرار الوظيفي اتجاه السلطة الرئاسية، فلا يمكن نقلهم إلا بناءً على مشيئتهم⁽¹⁾.

2- الجانب الإداري لعمل الأستاذ:

يسترد واجب الطاعة مظاهره بالنسبة لهذا الشق من حق عميد الكلية مثلاً إصدار أوامر وتعليمات ملزمة إلى غيره من الأساتذة الذين يخضعون له إدارياً ويلتزم هؤلاء بالطاعة على اختلاف درجاتهم، ومثال تلك الأوامر التي تصدر في هذا النطاق تلك التي تتصل بالشؤون الإدارية والمالية في القسم أو في الكلية أو حتى في المعهد، كتحديد عدد الدروس والمحاضرات ومواعيد إلقائها والإشراف على الامتحانات وتصحيح الأوراق إلى غير ذلك من الأوامر المتعلقة بالشؤون الإدارية والمالية داخل الجامعة⁽²⁾.

ولكن وبالرغم من هذا الخضوع، فإن ذلك لا يمثل إلا مظهرًا ثانويًا بالنسبة إلى مهمة الأستاذ الرئيسي والتي يتمتع في أدائها بالاستقلال.

1- المادة 21 من المرسوم 130-08 حيث جاء فيها : بغض النظر عن أحكام المادة 158 من الأمر 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق ل5 يوليو 2006 « لا يمكن تحويل الأستاذ الباحث إلا بطلب منه»
2- عاصم أحمد عجيبة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص243.

المبحث الثاني:

آثار الإخلال بواجب الطاعة.

يخضع الموظف المرؤوس للقوانين والنظم العامة واللوائح إضافة إلى ذلك فهو ملزم بالخضوع لأوامر ونواهي وتوجيهات رئيسه الإداري، وذلك من أجل طاعتها وتنفيذها، في حدود ما ينص عليه القانون، وكل إخلال لهذه الأوامر يعد خطأ تأديبيا يترتب عنه قيام المسؤولية التأديبية، ناهيك عن المسؤولية الجنائية والمدنية.

لدى في دراستها لهذا المبحث سوف نحاول أن نقف على آثار الإخلال بواجب الطاعة، وقد قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين نتناول مظاهر وصور الإخلال بواجب الطاعة (المطلب الأول)، ثم سنتطرق إلى دراسة ضمانات طاعة الأوامر الرئاسية (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

مظاهر وصور الإخلال بواجب الطاعة.

من المعروف أن مقتضيات قيام الموظف بواجباته أن ينفذ الأوامر والتعليمات التي يوجهها إليه رئيسه وهذا وفق القوانين والأنظمة، والخروج عن واجب الطاعة له عدة مظاهر نلخصها من خلال (الفرع الأول)، كما أن الإخلال بواجب الطاعة يتخذ عدة صور تختلف باختلاف جسامة الخطأ الذي ارتكبه الموظف المرؤوس، فهي لا تقتصر على المسؤولية التأديبية فقط وإنما قد تقوم أيضا المسؤولية الجنائية والمدنية، وهذا ما سنتطرق إليه في (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

مظاهر الإخلال بواجب الطاعة.

تتنوع مظاهر الإخلال بطاعة الأمر الرئاسي، وتتخذ عدة صور أهمها الامتناع عن تنفيذ الأوامر (أولا)، أما الطاعة المعيبة وهي الأخرى تتخذ عدة أشكال منها التراضي في

التنفيذ والتنفيذ غير المشروع وهو ما حاولنا توضيحه (ثانياً)، أما ترك العمل والانقطاع عنه وسوف نتناوله (ثالثاً).

أولاً- الامتناع عن تنفيذ الأوامر.

يشكل الامتناع عن تنفيذ الأوامر الرئاسية الصورة الغالبة والواضحة للخروج على طاعة الرؤساء، سواء كان عن عمد أو نشأ عن مجرد إهمال إذ يلاحظ أن غالبية الأحكام التأديبية بالنسبة للطاعة تصدر في هذا المجال أو النطاق، فالطاعة لا تكون وفقاً للقوانين واللوائح والقرارات فحسب، بل وفقاً لما يحدده الرؤساء أيضاً، وقد أكد القضاء أهمية إطاعة المرؤوسين لأوامر رؤسائهم، واعتبار الموظف عاصياً إذا امتنع عن تنفيذ الأمر الصادر إليه من رئيسه⁽¹⁾.

ثانياً- الطاعة المعيبة.

إن التنفيذ المعيب للأمر أو عدم تنفيذه بالشكل المطلوب يعتبر إخلالاً بالطاعة، مما يشوه صورة تلك الطاعة والتنفيذ المعيب للأمر قد يتخذ إحدى الأشكال أو الصور التالية:

1- التراضي في التنفيذ:

من أهم واجبات الموظف أن يطيع الأمر الصادر إليه من رئيسه وأن ينفذه دون عقبات أو تسويق أو مماطلة لأنه بغير ذلك يعرض نفسه للمساءلة التأديبية.

فتأخير التنفيذ أو التراضي فيه يؤدي غالباً لنفس النتائج التي يسببها الامتناع الصريح عن التنفيذ، خاصة عندما يتطلب الأمر السرعة في إنجاز العمل⁽²⁾.

1- شعبان عبد الحكيم سلامة، الأمر الرئاسي في القانون الإداري والفقهاء الإسلامي، المرجع السابق، ص188.

2- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص100.

2- التنفيذ غير المشروع:

وهما صورتين التنفيذ الخاطئ وتجاوز مضمون الأمر الرئاسي.

أ- التنفيذ الخاطئ :

في هذه الحالة يصدر أمر مشروع يتضمن إلزاما بعمل محدد ولكن الموظف يجربه بطريقة تخالف مضمون ذلك الأمر، ومثال عن ذلك أن يتم تنفيذ أمر بالضبط والإحضار على غير من صدر ضده الأمر، أو أن يصدر أمر من النيابة العامة بتفتيش منزل متهم فيتم تفتيش منزل غير المتهم.

ب- تجاوز مضمون الأمر الرئاسي:

في هذه الحالة يقوم الموظف بتنفيذ أمر الرئيس، ولكنه يتعدى حدود هذا الأمر ويتجاوز مضمون المهمة التي أناطها به، ومن قبيل ذلك أن يكلف أحد مأموري الضبط القضائي بإحضار شخص ما فيقوم بتنفيذ ذلك الأمر وتفتيشه أيضا، أو يقوم بضبط وإحضار أحد من ذويه معه.

ومن الجدير بالذكر أن مخالفة واجب الطاعة على النحو السابق يستوجب المؤاخذة التأديبية لأنه يشكل إخلالا بواجب وظيفي⁽¹⁾.

ثالثا- ترك العمل أو الانقطاع عنه.

إن من أهم واجبات الموظف العام الانتظام في الالتحاق ومزاولة الوظيفة المنوطة به في المواعيد الرسمية المحددة للعمل، فلا يجوز له أن ينقطع عن عمله إلا بإجازة ويعتبر الانقطاع عن العمل دون الحصول على إجازة مرخص له بها إخلالا بهذا الواجب يرتب المسائلة التأديبية، لإخلال ذلك بحسن سير انتظام الجهة الإدارية التي يعمل بها في أداء

1- شعبان عبد الحكيم سلامة، الأمر الرئاسي في القانون الإداري والفقہ الإسلامي، المرجع السابق، ص 191-192.

غاياتها وتحقيق أهداف وجودها حتى ولو كان له رصيد من الإجازات السنوية، لأن الإجازة إنما تتمح بناء على طلب العامل وموافقة جهة الإدارة وفقا لحاجات العمل ومقتضياته، ومن ثم لا يسوغ للعامل أن ينقطع عن عمله وقتما شاء بحجة أنه له رصيدا من الإجازات والعطل⁽¹⁾، مما قد يمس بحسن سير المرفق العام وبالتالي المساس بالمصلحة العامة.

الفرع الثاني:

جزاء الإخلال بواجب الطاعة.

من مقتضيات قيام الموظف بواجباته أن ينفذ الأوامر والتعليمات التي توجه إليه وفقا للقوانين والأنظمة، وأي امتناع أو تجاوز يشكل خطأ يرتب مسؤولية الموظف، ومن الصور الهامة التي يمكن أن تعتبر إخلالا وخروجا عن واجب الطاعة، ولهذا سنتناول المسؤولية التأديبية (أولا)، ثم المسؤولية الجنائية (ثانيا)، وأخيرا المسؤولية المدنية (ثالثا).

أولا- المسؤولية التأديبية.

تتحكم الأنظمة القانونية السارية المفعول في قطاع الوظيفة العمومية في النظام التأديبي للموظفين، فالسلطة التي لها صلاحية التعيين لها صلاحية إحالة الموظف الذي يرتكب خطأ مهني على المجلس التأديبي المختص.

1- تعريف المسؤولية التأديبية

سوف نقوم من خلال دراستنا بإعطاء التعريف الفقهي للمسؤولية التأديبية، ثم التعريف التشريعي، وأخير التعريف القضائي.

أ-**التعريف الفقهي:** تعرف المسؤولية التأديبية على أنها إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجابا أو سلبا أو إتيانه عمل من خلال الأعمال المحرمة عليه، والهدف من هذه المسؤولية

1- شعبان عبد الحكيم سلامة، الأمر الرئاسي في القانون الإداري والفقہ الإسلامي، المرجع السابق، ص 189.

التأديبية هي تقويم الموظف المخطئ وفصل من لا أمل في تقويمه والتنبؤ إلى ما قد يحدث من مخالقات تأديبية في المستقبل، فالهدف الأساسي للعقوبة هو الرقابة، ومعنى ذلك أن كل موظف يخرج من مقتضى الواجب على أعمال وظيفته يعاقب تأديبياً وذلك مع عدم الإخلال بالمتابعة المدنية والجزائية عند الضرورة⁽¹⁾.

ب- **التعريف التشريعي للمسؤولية التأديبية:** بالرجوع إلى المشرع الجزائري نجد أنه لم يورد تعريفاً جامعاً مانعاً للخطأ التأديبي لا في الأمر 66-133 ولا في المرسوم 85-59 المتعلق بالوظيفة العامة، واكتفى بنص المادة 17 من قانون الأساسي للوظيفة والتي تنص على: " إن كل تقصير في الواجبات الوظيفية وكل مساس بطاعة عن قصد وكل خطأ يرتكبه موظف في ممارسة مهامه أو أثناءها يعرضه إلى عقوبة تأديبية دون الإخلال عند اللزوم بتطبيق قانون العقوبات⁽²⁾، لكنه تدارك الأمر من خلال الأمر 06-03 المتضمن قانون الوظيفة العامة في المادة 160 ووضع تعريف يتماشى مع التعريفات الفقهية والقضائية، حيث عرفت الخطأ التأديبي " كل تزل عن الواجبات الوظيفية أو مساس بالانضباط، وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنياً، ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعة الجزائية"⁽³⁾.

ج- التعريف القضائي للمسؤولية التأديبية:

لقد تطرق القضاء الإداري إلى تعريف الجريمة التأديبية (الخطأ التأديبي) في محاولة لبيان سلوك المخالف وأركان الجريمة إذ ذهبت المحكمة العليا في مصر إلى القول « سبب القرار الإداري بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي نصت عليها القوانين أو القواعد التنظيمية

1- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2004، ص 88.

2- المادة 17 من الأمر 66-133، المتضمن قانون الوظيفة العمومي، المؤرخ في 02 جوان 1966، ج ر، عدد 46 عام 1966، ملغى.

3- المادة 160 من الأمر 06-03، المرجع السابق.

العامة، وأوامر الرؤساء في حدود القانون أو يخرج على مقتضى الواجبات في أعمال وظيفته التي يجب أن يقوم بها بنفسه إذا كان ذلك منطويًا به، أي يؤديها بدقة وأمانة فإذا ارتكب ذنبًا إراديًا يسوغ تأديبية فتتجه إرادة الإدارة لتوقيع الجزاء عليه حسب الأشكال والأوضاع المقررة قانونًا في حدود النصاب المقرر»⁽¹⁾.

كما عرفت هذه المحكمة الجريمة التأديبية بحكم آخر جاء فيه: « من المسلم به أن مناط المسؤولية التأديبية هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجابياً أو سلبياً أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين واللوائح أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون أو يخرج من مقتضيات الواجب في أعمال وظيفية أو يقصر في تأديتها بما تتطلبه من مقتضيات دقة وحيطة وأمانة أو بخل بالثقة المشروعة في هذه الوظيفة إنما يرتكب ذنباً إرادياً يسوغ تأديبه»⁽²⁾.

2- أساس المسؤولية التأديبية.

إن أساس المسؤولية التأديبية هو الخطأ التأديبي للموظف العمومي المتمثل في الإخلال بالواجبات الوظيفية مما يعرقل السير الحسن للمرافق العامة.

فالمسؤولية التأديبية هدفها هو ردع الموظف العمومي المرتكب للخطأ التأديبي ومنعه من مواصلة الخطأ التأديبي عن طريق العقوبة التأديبية من خلال السلطة المخولة بذلك

والتي هي في العادة المجلس التأديبي وذلك بقرار مبرر إذا كانت العادة المجلس التأديبي وذلك بقرار مبرر إذا كانت العقوبات من الدرجة الأولى والثانية، وبعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني، كذلك هو الأمر بالنسبة للعقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة إذ لا بد أن تصدر بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة متساوية الأعضاء

1- سليمان محمد الطماوي، القضاء التأديبي الإداري، المرجع السابق، ص 48.

2- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 382

والمختصة والمجتمعة كمجلس تأديبي والتي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى 45 يوماً من تاريخ إحضارها (1).

يستعمل الفقه عدة تسميات للفعل الصادر عن الموظف والذي يكون موضوعاً إذا أخل بأحد واجباته الوظيفية، فيسميها أغلبية الفقهاء بالجريمة التأديبية ويطلق عليه البعض بالذنب الإداري بينما يسميه آخرون بالمخالفة التأديبية.

ويعرف الخطأ التأديبي أو المخالفة التأديبية بأنه هو ما يرتكبه العامل من إخلال سابق بالتزاماته وواجباته الوظيفية، وبالنظام القانوني للوظيفة العامة عن طريق الإهمال أو التراخي أو الخطأ في أداء مهام وواجباته الوظيفية أو الخروج عن مقتضيات الوظيفة العامة (2).

كما قام الدكتور محمد أنس قاسم بتعريف الجريمة التأديبية بأنها كل إخلال بالواجبات الوظيفية سواء تمثل ذلك القيام بعمل يجب أن يقوم به مخالفاً بذلك القانون ومقتضيات الوظيفة (3)، أما الدكتور أحمد بوضياف فيعرفه "بأنه إخلال بالتزام قانوني ويأخذ القانون بالمعنى الواسع، بحيث يشمل القواعد القانونية أياً كان مصدرها تشريع أو لائحة بل يشمل أيضاً القواعد الخلقية" (4).

ويقوم الخطأ التأديبي على عدة أركان أهمها:

- **الركن المادي:** يتضح هذا الركن من خلال الفعل الذي يرتكبه الموظف والذي يخاف به واجباته غير أن كل فعل يرتكبه الموظف لا يعد ذنباً إدارياً إلا إذا رتب آثاراً فعلية في المجتمع الوظيفي فعدم الكفاءة المهنية وكذلك المعتقدات الدينية والسياسية لا تشكل جرائم

1- سعيد مقدم، تأديب الموظف، المرجع السابق، ص 434-435

2 - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 332.

3- محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 163.

4- أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986، ص 7.

تأديبية كما أنه لا يجوز للإدارة متابعة الموظف بحجة التصرف العام غير المرضي، كما أن التفكير وحده في ارتكاب الجريمة التأديبية غير كاف لتحريك الدعوى التأديبية حتى ولو كان عدم تنفيذ المخالفة يرجع إلى إرادة الموظف، أو إلى أسباب خارج عن إرادته⁽¹⁾.

ويظهر الركن المادي في الفعل الذي يرتكبه الموظف أو امتناعه عن أداءه لعمل يدخل في وظيفته، و يجب في هذا الركن أن يكون محدد وله وجود ظاهري وملموس⁽²⁾.

- **الركن المعنوي:** هي الإرادة الآثمة أو غير المشروعة للموظف في اقتراف الفعل المكون للركن المادي، وهو القصد في تحقيق المرتبة على التصرف، فإذا انعدمت إرادة الموظف أثناء ارتكاب الخطأ بسبب قوة قاهرة، وعليه لا تترتب على ذلك المسؤولية التأديبية لعدم توفر الإرادة⁽³⁾.

يجب الإشارة إلى أن المشرع الجزائري قد جمع بين عنصري الإرادة والدوافع التي أدت إلى ارتكاب الجريمة التأديبية لأنه فرض على الإدارة أن تأخذ في الحسبان عند تقديرها للخطأ نية الموظف والدوافع التي أدت إلى اقتراف الذنب الإداري، وهذا مسلك حميد إذ يمنح للموظف ضماناً أكثر فاعلية عندما تقوم الإدارة بتحريك الدعوى التأديبية⁽⁴⁾.

- **الركن الشرعي:** يتعلق الركن الشرعي بخضوع الفعل للتجريم وتعلق صفة عدم المشروعية به، فلا بد من القول بأن الأفعال المكونة للذنب التأديبي ليست محددة على سبيل الحصر وإنما مردودها الإخلال بواجبات الوظيفة ومقتضياتها لا غير، وهذا ما دعا البعض إلى القول بأن الجريمة التأديبية لا تخضع لمبدأ شرعية الجرائم، ولا يتوافر فيها الركن الشرعي⁽⁵⁾، هذا

1- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص28-29.

2- شعبان عبد الحكيم سلامة، الأمر الرئاسي في القانون الإداري والفقہ الإسلامي، المرجع السابق، ص184.

3- حمايتي صباح، الإطار القانوني للقرارات التأديبية الصادرة ضد الموظف، المرجع السابق، ص35.

4- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص31.

5- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص102.

ما جعل الموظف يخضع للمساءلة التأديبية وتوقيع الجزاء إذا ما ثبت ضده فعل إيجابي أو سلبي.

يتمثل جزاء الخطأ التأديبي في العقوبة التي تمس الموظف في حياته الوظيفية، وفي مزاياه التنظيمية، والتي نفضّلها كما يلي:

فالعقوبات التأديبية هي عقوبات وظيفية توقعها السلطات التأديبية المختصة على العامل المنسوب إليه ارتكاب المخالفة التأديبية، طبقاً للقواعد والأحكام القانونية والتنظيمية والإجرائية المقررة، فتقرر القوانين واللوائح التنظيمية المتعلقة بالوظيفة العامة مجموعة العقوبات التي يمكن أن توقع على العاملين العاملين مرتكبي المخالفات والجرائم التأديبية وتحديدها تحديداً حصرياً، أي أن نظام العقاب التأديبي يسوده مبدأ الشرعية مثل العقاب الجنائي، فيسود نظام الجزاء والعقاب التأديبي « مبدأ لا عقوبة تأديبية بدون نص » مثل مبدأ « لا عقوبة إلا بنص قانوني » الذي يسود القانون الجنائي⁽¹⁾.

وترتبط العقوبة التأديبية ارتباطاً وثيقاً بالمهام المسندة إلى الموظف العام والواجبات الملقاة على كاهله، ولذلك لا يعرف القانون التأديبي نفس العقوبات المستعملة في القانون الجنائي كالحبس والإعدام وكذلك الحال فيما يخص قانون العقوبات، فهو يجهل تماماً العقوبات التي يستعملها القانون التأديبي كالتوبيخ والإنذار⁽²⁾، يمكن اعتبارها جزاء يدور حول حرمان الموظف من امتيازات وظيفته وقد يصل هذا الجزاء إلى تسريحه أو تنحيته من وظيفته.

3- جزاء المسؤولية التأديبية للموظف العمومي.

إن المشرع الجزائري حدد أربعة درجات في مجال الخطأ التأديبي في قانون الوظيفة العامة وذلك من خلال نص المادة 163 من قانون الوظيفة العامة والمتمثلة في:

1- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 336.

2- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، المرجع السابق، ص 87.

***العقوبة من الدرجة الأولى:**

وتشمل التنبيه، الإنذار الكتابي والتوبيخ.

***العقوبة من الدرجة الثانية:**

وتشمل التوقيف عن العمل مدة يوم (1) إلى ثلاثة أيام (3) والشطب من قائمة

التأهيل.

***العقوبة من الدرجة الثالثة:**

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

*** العقوبة من الدرجة الرابعة: وتشمل:**

- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة.

- التسريح⁽¹⁾.

ثانيا - المسؤولية الجنائية.

يعتبر الموظف فرد وشخص عادي يخضع للقواعد المقررة في القانون الجنائي، فإذا أخل بواجب الطاعة وكان هذا الإخلال فعل مجرم قانوناً قامت عليه المسؤولية الجنائية ونتيجة لذلك يستحق المرؤوس عقاباً جنائياً إلى جانب العقاب التأديبي إذا اقتضى الأمر ذلك.

1- تعريف المسؤولية الجنائية.

وتعرف المسؤولية الجنائية بأنها: المسؤولية الواقعة على الفرد الذي قام بفعل أو الامتناع عن القيام به وأن كل التصرفين مجرم قانوناً مما يستلزم توقيع العقوبة الجزائية

1- المادة 163 من الأمر 06-03، السابق ذكره.

عليه⁽¹⁾، أي أنه يرتكب الفرد فعل يعتبر جريمة فيُقرر لها عقوبة جزائية توقع عليه، فقد حددت المادة 01 من قانون العقوبات الجزائري نطاق المسؤولية الجنائية وحصرتها بأفعال مجرمة بنص القانون طبقاً لقاعدة " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، ومنه فإن قيام المسؤولية الجنائية لا يتم إلا ضمن الحالات المنصوص عليها في القانون والتي جرمها وحدد عقوبتها قانون العقوبات⁽²⁾.

2- أساس المسؤولية الجنائية.

تؤسس المسؤولية على الفعل الضار أو " الخطأ الجنائي" والذي يصيب المجتمع ويظهر بالجريمة الجنائية بحيث يسأل الموظف كسائر المواطنين بصفة عامة عند ارتكابه المخالفة خارج المصلحة التي يمارس عمله بها، ويُختلف الأمر إذا ارتكب المخالفة داخل المصلحة أو لها علاقة وثيقة بالمصلحة ولو حدث ذلك خارج وقت العمل فإن المسؤولية تحاط بقواعد خاصة، منها ما يثقل المسؤولية الموظف ومنها ما يخففها.

ومن المخالفات التي تنقل المسؤولية يوجد مثلاً: الرشوة و التعسف في استعمال السلطة⁽³⁾.

3- جزاء المسؤولية الجنائية.

لقد نصّ المشرع الجنائي على بعض الأخطاء المهنية التي يأتيها الموظف ويعتبرها جرائم جزائية، وهو ما نص عليه في الفصل الثالث من الباب الأول من الكتاب الثالث وتحت عنوان الاعتداءات على الحريات العامة والتي تتضمنه المواد 107، 109، 110 من قانون العقوبات، والمتعلقة بانتهاك الموظف للحريات الفردية والحقوق المدنية للمواطنين وكذا رفض بعض من الموظفين لبعض أعمالهم.

1- رضا فرج، شرح قانون العقوبات الجزائري، الكتاب الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1972، ص 439.

2- المادة 01 من القانون 06-23 المتضمن قانون العقوبات الجزائري، المؤرخ في 20/12/2006 المعدل والمتمم للأمر 66-156 المؤرخ في 02 جوان 1966.

3- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، المرجع السابق، ص 368

ففي مجال الإعتداء على الحريات نجد أن القانون يعاقب الموظف الذي يتعرض لتنفيذ الأوامر الصادرة عن رئيسه بعقوبة الحبس والغرامة، أو بإحدى هاتين العقوبتين⁽¹⁾.

إذ تنص المادة 113 من قانون العقوبات الجزائري "إذا اتخذت إجراءات ضد تنفيذ القوانين أو أوامر الحكومة وكان تدبيرها بإحدى الطرق المذكورة في المادة 112 فيعاقب الجناة بالسجن المؤقت من خمس إلى عشر سنوات".

كما تنص المادة 2/116 منه "يعاقب بالسجن المؤقت مرتكبو جريمة الخيانة من خمس إلى عشر سنوات".

ثالثا - المسؤولية المدنية.

إن المسؤولية التأديبية للمرؤوس لا تنفي جواز مقاضاته مدنيا عن الضرر الناجم عن الخطأ التأديبي سواء كان ذلك الخطأ ناتجا عن عصيان الأوامر أم لحدوث خلل في تنفيذها أو تجاوز لمضمونها، إذ يتحمل المسؤول في هذه الحالة كافة النتائج المترتبة على عمله غير المشروع وفقا للقواعد المقررة في المسؤولية المدنية عن الأعمال الشخصية⁽²⁾.

1- تعريف المسؤولية المدنية

المسؤولية المدنية للموظف هي تلك المسؤولية التي تتجم عن الأعمال الضارة من طرف الموظف العمومي، أو هي الحالة القانونية التي يلتزم فيها الموظف العمومي بدفع التعويض عن الضرر أو الأضرار التي سببها للغير بفعل أعماله الضارة وذلك على أساس الخطأ الشخصي الذي ارتكبه.

1- المواد 110 مكرر فقرة 02، 113، 116 من القانون 06-23، المرجع السابق.

2 - عاصم أحمد عجيبة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 393.

ويجمع الفقه القانوني على المسؤولية المدنية للموظف العمومي أنه لا يمكن أن تقوم أو تتولد عنها الآثار، إلا إذا تم تأسيسها على فكرة الخطأ، لذلك أصبح علينا لزاماً أن نبحث عن مدلول الخطأ لبيان طبيعة الخطأ الذي تأسس عليه المسؤولية المدنية للموظف هل هو الخطأ الشخصي أم هو الخطأ المرفقي؟، فالأول تترتب عليه مسؤولية الموظف العمومي وهو يلتزم بالتعويض، أما الثاني فالإدارة هي التي تكون مسؤولة عن الأضرار التي أصابت الغير من جراء أخطاء موظفيها وهي التي تلتزم بالتعويض (1).

2- أساس وجزاء المسؤولية المدنية

من خلال دراستنا للمسؤولية المدنية سنحاول أن نقف على أساس المسؤولية المدنية، ثم جزاء المسؤولية المدنية كما يلي:

أ- أساس المسؤولية المدنية:

تستمد المسؤولية المدنية أساسها من نص المادة 124 من القانون المدني الجزائري (2) والتي تنص على كل فعل أي كان يرتكبه الشخص بخطئه، ويسبب ضرراً للغير يلزم من كان سبباً في حدوثه بالتعويض .

ب- جزاء المسؤولية المدنية :

موضوع المسؤولية المدنية هو المطالبة بالتعويض نتيجة ضرر يقع من الموظف أي المسؤول عن وقوع الضرر ومنه إلزام المسؤول بتعويض الشخص المضرور الذي له الحق وحده المطالبة بالتعويض ويجوز للمضرور الصلح أو التنازل عن دعوى التعويض.

1 - رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، د.م.ج، الجزائر، 2001، ص74.

2- المادة 124 من قانون 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، بالقانون 07-05 المؤرخ في مايو 2007، ج ر، عدد 31، الصادرة بتاريخ 2007/05/13.

3- أركان المسؤولية المدنية

من خلال نص المادة 124 من القانون المدني الجزائري يتضح أن المشرع يشترط ثلاثة شروط لقيام المسؤولية المدنية والتي تتمثل أساسا في :

أ - الخطأ القصدي أو غير القصدي الذي يسبب ضررا غير مشروع للغير، مرتبا على صدر منه موجب التعويض إذا كان مميزا فالتسبب بالضرر غير المشروع هو الخطأ بذاته .

ب - الضرر: تقوم المسؤولية التقصيرية بالرجوع إلى نص (المادة 124) من القانون المدني بالاستناد لفعل شخصي يحدث ضررا للغير، هذا الضرر الذي يشكل تعديا على حق من حقوق الإنسان في سلامة نفسه وممتلكاته فينتقص منها أو يعطلها أو يتلفها أو يغتصبها أو يحول دون استعمالها أو استثمارها وهو نوعان :

* **ضرر مادي** : وهو الذي يمس بمصالح مالية داخلية ضمن الذمة المالية للمتضرر فينقص منها أو يعدمها، كما قد يمس كذلك بسلامة الإنسان في حياته أو جسده .

* **ضرر معنوي**: وهو الذي يلحق بغير ماديات الإنسان، فيمس بمشاعره أو بأحاسيسه أو بعاطفته أو بمكانته العائلية أو المهنية أو الاجتماعية، محدثا لديه الألم النفسي أو الشعور بالإنقاص من قدره .

ج-علاقة السببية: حتى تقوم المسؤولية المدنية للمرؤوس نتيجة لإخلاله بواجب الطاعة يجب أن تكون الأضرار الناتجة عن فعله ومتصلة سببيا بخطئه، أي أن يكون الضرر قد ترتب كنتيجة مباشرة لإخلاله بواجب الطاعة.

فيمكن أن يكون هناك خطأ وضرر ولكن لا توجد رابطة بينهما، حيث تنتفي وتتقطع علاقة السببية كلما وجد سبب أجنبي (1).

¹ - المادة 124 من القانون 75-58، السابق ذكره.

المطلب الثاني:

ضمانات طاعة الأوامر الرئاسية.

إذا كان الجزاء المقرر للموظف الذي لم يقم بواجب إطاعة أوامر رؤسائه هو العقاب فإن المشرع قد منح ضمانات للمرؤوس الذي يمتثل لأوامر رئيسه، وسوف ندرس هذه الضمانات التي يحوزها المرؤوس المطيع والملتزم بتنفيذ أوامر رؤسائه لإعفائه من المسؤولية وهذا من خلال تخصيصنا لإعفاء المرؤوس من المسؤولية التأديبية (الفرع الأول)، فقد تناولنا فيه إعفاء المرؤوس من المسؤولية الجنائية (الفرع الثاني)، إعفاء المرؤوس من المسؤولية المدنية (الفرع الثالث).

الفرع الأول:

إعفاء المرؤوس من المسؤولية التأديبية.

لقد تطرق كل من المشرع الجزائري والمشرع المصري إلى ما يعفي المرؤوس من المسؤولية التأديبية وهذا ما سنتطرق إليه من خلال دراستنا لإعفاء المرؤوس من المسؤولية التأديبية في التشريع الجزائري (أولاً)، ثم في التشريع المصري (ثانياً).

أولاً- إعفاء المرؤوس من المسؤولية التأديبية في التشريع الجزائري.

إن الهدف من المسؤولية التأديبية المتمثل أساساً في ضبط سلوك الموظف بما يتماشى وسير المرافق العامة بانتظام واطراد⁽¹⁾، فإذا ما خضع الموظف لأوامر رؤسائه الإداريين، فإنه يكون بذلك قد أدى واجبه الوظيفي، وتنتفي مع أدائه له المسؤولية التأديبية ولو كان قد وقع منه ما يشكل خطأ تأديبياً، إذ تقع المسؤولية في هذه الحالة على عاتق الرئيس مصدر الأمر، وهو المبدأ العام المقرر في هذا الصدد⁽²⁾.

1- سعيد بوالشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي طبقاً للأمر 66-133، المرجع السابق، ص94.

2- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص256.

وبالرجوع إلى موقف المشرع الجزائري من هذه المسألة نجده غامضا مبهما، لعدم وجود نص صحيح يوضح موقف المشرع فيما يخص أثر الخضوع للأمر الرئاسي على المسؤولية التأديبية للموظف.

إلا أنه و بالرجوع إلى نص المادة 47 من الأمر 06-03 السالف الذكر نجدها تنص على أنها « كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه لا يعفى الموظف المسؤولية المنطوية بسبب المسؤولية الخاصة بمروؤسيه»⁽¹⁾.

وعليه يمكن القول بأن المشرع الجزائري قد حمل الرئيس والمرؤوس المسؤولية على حد سواء، فإذا ما ارتكب الموظف خطأ تأديبيا بمناسبة تنفيذه لأوامر وتعليمات رئيسه الإداري، فإنه يتابع تأديبيا على هذا الخطأ، كما يتابع أيضا رئيسه الإداري كونه المسؤول عن أداء العمل، وذلك يعد خروج عن القاعدة العامة المقررة سلفا والتي تقضي بانتقال المسؤولية التأديبية إلى عاتق الرئيس الإداري مصدر الأمر⁽²⁾.

حقيقة الأمر أن المشرع الجزائري بموقفه هذا يجعل الموظف المرؤوس أقل جرأة وإقداما على تنفيذ ما يصدر إليه من أوامر خوفا من المسؤولية التأديبية، وفي تلك مساس واضح بواجب الطاعة، الذي ينجم عنه بالضرورة خلل واضطراب في سير المرفق العمومي فكان من الأجدر بالمشرع الجزائري إلقاء المسؤولية التأديبية فقط على عاتق الرئيس الإداري مصدر الأمر حتى يسهل على المرؤوس قيامه بواجباته الوظيفية على أحسن وجه دون خوف من المسؤولية التأديبية.

ثانيا - الإعفاء من المسؤولية التأديبية للمرؤوس في التشريع المصري.

بالرجوع إلى المشرع المصري نجد موقفه واضحا إذ اشترط شرطين من أجل إعفاء المرؤوس من المسؤولية التأديبية وهما كالتالي:

1- المادة 47 من الأمر 06-03 السابق ذكره.

2- سعيد بوالشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي طبقا للأمر 66-133، المرجع السابق، ص94.

1- التنبيه الكتابي من المرؤوس:

يقصد بهذا التنبيه تقديم المرؤوس لاعتراضاته على قرار رئيسه وإبداء ملاحظاته بشأنه، فيشرح له كتابة الأسباب والظروف التي تجعله ممتنعاً عن تنفيذ القرار وهذا التنبيه يوجه إلى الرئيس الذي أصدر الأمر، فلا يوجه إلى رئيس أعلى والحكمة من طلب تحقق هذا الشرط هي منح الرئيس فرصة أخرى لدراسة قراره، فقد يتراجع فيه إذا تبين صحة ملاحظات المرؤوس وبذلك يعصم الإدارة من الزلل أو الخطأ⁽¹⁾.

2- صدور أمر كتابي من الرئيس.

إذا أصر الرئيس الإداري على تنفيذ الأمر المخالف للقانون رغم تنبيهه بمعرفة المرؤوس كتابة فيجب أن يصدر أوامره كتابة مع الأصل في القرارات الإدارية أنها لا تنقيد بشكل معين وأنها تنفذ بمجرد صدورها من السلطة المختصة، ولكن لوحظ في كثير من الحالات تتصل الرؤساء من مسؤولية الأوامر المخالفة للقانون، ولهذا وضع المشرع هذا الشرط لحماية المرؤوس من جراء تنفيذ الأمر المخالف للقانون ولمنح الرئيس الفرصة للتروي قبل المضي في تنفيذ قرار مخالف رغم تنبيهه للمخالفة لأنه سوف يتحمل المسؤولية بمفرده⁽²⁾.

الفرع الثاني:

الإعفاء من المسؤولية الجنائية.

إن طاعة الموظف المرؤوس لرئيسه الإداري لا تجوز أن تصل إلى حد ارتكاب جريمة جنائية، غير أن التشريعات العقابية قد تبيح الجريمة بشروط محددة، وهذا من شأنه إعفاء المرؤوس من المسؤولية الجنائية، لذلك سنتعرض للإعفاء من المسؤولية الجنائية في التشريع الجزائري (أولاً)، وكذا الإعفاء من المسؤولية الجنائية في التشريع المصري (ثانياً).

1- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 328.

2- شعبان عبد الحكيم سلامة، الأمر الرئاسي في القانون الإداري و الفقه الإسلامي، المرجع السابق، ص 19.

أولاً: الإعفاء من المسؤولية الجنائية في التشريع الجزائري.

لقد نصت المادة 39 من قانون العقوبات الجزائري أنه " : لا جريمة :

إذا كان الفعل قد أمر أو إذن به القانون"، يتضح لنا في البداية من قراءتنا لهذه المادة أن الشرط الوحيد للإعفاء من المسؤولية هو أن يأمر أو يأذن به القانون لكن وبعد قراءتنا لنص المادة 135 من قانون العقوبات⁽¹⁾، يظهر أنه حتى يكون الفعل مباحاً من القانون نفسه. لا يشترط فقط صدوره عن سلطة رئاسية مختصة ولكن يجب أن يكون أمر أو إذن به القانون، وأن يتم وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في القانون وإلا يترتب على المخالف المسؤولية الجنائية.

ثانياً - الإعفاء من المسؤولية الجنائية في التشريع المصري.

لقد جاء المشرع المصري في المادة 63 من قانون العقوبات⁽²⁾، بما يعفي الموظف العام من المسؤولية الجنائية في حالة ارتكابه فعلاً ضاراً والتي نصت "لا جريمة إذا وقع الفعل من موظف أميري في الأحوال الآتية :

أولاً: إذا ارتكب الفعل تنفيذ الأمر صدر إليه من رئيس وجب عليه إطاعته أو اعتقد أنها واجبة عليه.

ثانياً: إذا حسنت نيته وارتكب فعلاً تنفيذياً لما أمرت به القوانين أو اعتقد أن إجراءه من اختصاصه وعلى كل حال يجب على الموظف أن يثبت أنه لم يرتكب الفعل إلا بعد التنبيه والتحري وأنه كان يعتقد بمشروعيته وأن اعتقاده كان في مبنياً على أسباب معقولة"، فحتى يعفى المرؤوس من المسؤولية الجنائية لا بد من توافر الشروط الآتية :

• حسن النية: وهذا الشرط يستهدف منه نفي الركن المعنوي في الجريمة أي نفي القصد الجنائي من طرف المرؤوس.

1- المادة 135 من القانون 06-23، المرجع السابق.

2- شعبان عبد الحكيم سلامة، الأمر الرئاسي في القانون الإداري والفقهاء الإسلامي، المرجع السابق، ص 227.

- إثبات المرؤوس ما يدعيه: يجب على الموظف أن إثبات ما يدعيه من حسن نية وأن يكون اعتقاده منطقي.
- التثبت والتحري: يجب على المرؤوس أن يكون قد تثبت وتحري على مشروعية فعله.
- اعتقاد المرؤوس بمشروعية الأمر على أن تكون ظروف صدور الأمر هي التي جعلت المرؤوس يعتقد بأن الأمر الصادر إليه واجب الطاعة.

الفرع الثالث:

الإعفاء من المسؤولية المدنية

القاعدة أن المرفق العام يجب أن يسير حسنا، ولتحقيق ذلك يجب على الموظفين الانضباط في تنفيذ أوامر رئيسهم الإداري وأي خرق لهذه الأوامر يعد خطأ يعرض صاحبه لتحمل المسؤولية المدنية إلا أنه وفي بعض الأحيان قد يعفى المرؤوس من المسؤولية المدنية وهذا ما حاولنا توضيحه في التشريع الجزائري (أولا)، ثم في التشريع المصري (ثانيا).

أولا: إعفاء المرؤوس من المسؤولية المدنية في التشريع الجزائري.

عند إصدار الأوامر من الرئيس إلى المرؤوس قد تنتقل المسؤولية الشخصية من المرؤوس إلى الرئيس، وبالتالي فالأخطاء الناتجة عن الموظف تصبح مرفقية تسأل عنها الإدارة فقط، ومن ثم أصبح الموظف العمومي المرؤوس محصن من المسؤولية الشخصية فهو يتقيد بالأوامر تنفيذا كاملا وبالرجوع إلى القانون المدني الجزائري وتحديداً إلى نص المادة 129 منه نجد بأن المشرع الجزائري قد أعفى الموظف العمومي من المسؤولية المدنية الشخصية الناتجة عن أفعاله التي أضرت بالغير، إذا كانت نتيجة لتنفيذ أوامر صدرت إليه من رئيسه الإداري وكانت هذه الأوامر واجب الطاعة والمشرع بذلك يضع قاعدة عامة يستبعد من خلالها الخطأ الشخصي ويعتمد الخطأ المرفقي أو الخطأ الشخصي للرئيس

كأساس للمسؤولية المدنية في حالة تنفيذ أوامر الرئيس إذا كانت هذه الأخيرة واجبة التنفيذ⁽¹⁾ وهو ما جاء به المادة 136 من القانون المدني الجزائري، والتي نصت على أنه " يكون المتبوع مسئولاً عن الضرر الذي يحدثه تابعه بفعله الضار متى كان واقعا منه في حالة تأديته وظيفته أو بسببها أو بمناسبةها، وتتحقق علاقة التبعية ولو لم يكن المتبوع حرا في اختيار تابعه متى كان هذا الأخير يعمل لسحاب المتبوع"⁽²⁾.

ونخلص إلى أنه للاستفادة من الإعفاء من المسؤولية المدنية لا بد أن يتوافر ثلاثة شروط نوجزها فيما يلي:

- صدور أمر رئيس مختص.

- أن يكون مرتكب الفعل الضار موظفا عاما.

- الاعتقاد بشرعية الأمر الرئاسي.

فإذا اجتمعت وتوفرت هذه الشروط مع بعضها فإن الموظف يعفى من المسؤولية عن فعله الضار وتنتقل بذلك المسؤولية إلى عاتق الرئيس مصدر الأمر.

ثانيا: إعفاء المرؤوس من المسؤولية المدنية في التشريع المصري.

نص القانون المدني المصري في المادة 167 منه على إعفاء الموظف العام من المسؤولية عن تعويض الأضرار التي تصيب الغير، إذا كان الضرر ناتجا عن قيامه بتنفيذ أمر صادر إليه من رئيس متى كانت إطاعة الأمر واجبة عليه أو كان يعتقد أنها واجبة وعليه أن يثبت أنه كان يعتقد مشروعية العمل الذي وقع منه، وعليه فهو يشترط

لإعفاء المرؤوس أو الموظف من المسؤولية المدنية ما يأتي:

- يجب إصدار أمر إلى المرؤوس بتنفيذ العمل من رئيس تجب طاعته

1- المادة 129 من الامر 75-58، السابق ذكره.

2- المادة 136، من الأمر نفسه.

- يجب أن يعتقد المرؤوس أن طاعة الأمر الصادر عن رئيسه واجبة، فإذا كان الأمر مخالفاً للقانون أو تعلق بجريمة من واجبه أن يمتنع عن التنفيذ، إذ يجب على المرؤوس تقديم الدليل على اعتقاد مشروعية الأمر الذي صدر إليه ونفذه⁽¹⁾.

1- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص ص118-119.

الختامة

إن الأمر الرئاسي في الوظيفة العامة يتمثل في التعليمات والتوجيهات التي تصدرها السلطة الرئاسية المختصة إلى الموظف المرؤوس، وذلك من أجل تفسير وشرح القوانين والقرارات الإدارية الواجب على المرؤوس تنفيذها، إذ تعتبر هذه الأوامر والتوجيهات أداة في يد الرئيس الإداري لتوجيه مرؤوسيه من أجل ضمان التسيير الحسن للمرفق العام، ومن خلال دراستنا لهذا الموضوع الموسوم تحت عنوان: الأمر الرئاسي في الوظيفة العامة خلصنا إلى:

أولاً - الأمر الرئاسي يعتبر أداة الرئيس الإداري في إرشاد مرؤوسيه إلى مختلف الطرق والأساليب والإجراءات التنظيمية والتنفيذية اللازمة لتنظيم وتسيير الجهاز الإداري بكفاءة وضمانا لحسن سيرها بانتظام.

ثانياً - تعد الأوامر والتعليمات التي يصدرها الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه الركيزة الأساسية لتنظيم المرافق الإدارية العامة داخليا والسهر على حسن تسييرها بانتظام، مما يستوجب ذلك طاعة المرؤوس لتلك الأوامر والتوجيهات والالتزام بتنفيذها على أكمل وجه.

ثالثاً - إن تنفيذ المرؤوس لأوامر الرئيس خاصة إذا كانت غير مشروعة، قد يضعه أمام موقفين إما الالتزام بتنفيذها وخرق القواعد الأساسية في الدولة أو الاعتراض عليها فيعد ذلك مخالفة للسلطة الرئاسية وإهدار لواجب طاعتها.

رابعاً - يمارس الرئيس الإداري السلطة الرئاسية على شخص المرؤوس طبقا للقانون، أما على أعمال المرؤوس فله السلطة التقديرية والتي تحدها المصلحة العامة ومبدأ المشروعية وهذه السلطات لا تعتبر من قبل الحقوق، فالرئيس يمارسها ضمن الحدود التي حددها القانون فهو لا يمارسها على إطلاقها.

خامساً - إن واجب الطاعة يبرز بعدم مخالفة الأوامر والتعليمات للنصوص القانونية المنظمة للوظيفة العامة.

سادسا - واجب الطاعة ينتج من طبيعة الوظيفة التي توجب على المرؤوس أن يحترم أمر الرئيس، وهذا كنتيجة لعلاقة التدرج الهرمي التي تستوجب طاعة الموظف الأدنى درجة للموظف الأعلى درجة منه وإلا تعرض للجزاء التأديبي.

سابعا - إن الإخلال بواجب الطاعة يعتبر خرقا للقانون وتهديدا لحسن سير المرفق العام ولهذا أقر المشرع الجزائري قواعد للمسؤولية تتعقب الموظف المخل بهذا الواجب وتوقع عليه الجزاء المناسب والذي قد يكون تأديبيا أو مدنيا أو جزائيا.

ثامنا - يحض الموظف المرؤوس الذي يمثل لأوامر رؤسائه ل ضمانات تعفيه من المسؤولية التي قد تلحق به، غير أن هذا الإعفاء ليس مطلقا وإنما مقيد بشروط خاصة تنتوع حسب تنوع المسؤولية التي تورط فيها.

تاسعا - يمكن للمرؤوس طلب نفي مسؤوليته كتابيا في حالة تطبيق الأوامر غير المشروعة والتي قد تلحق بالإدارة أو الغير أضرارا وبهذا يتحمل الرئيس عواقب تنفيذ أوامره المخالفة للقانون أو التنظيم.

عاشرا - من واجبات الموظف الأساسية الالتزام بالطاعة بالمقابل هناك حدود قانونية لا يحق للرئيس تجاوزها، حتى لا يخالف القانون ولا يعرض المرفق أو الإدارة للخروج عن ما هي موجودة من اجله وهو تحقيق المنفعة للمصلحة العامة.

أحدا عشر - يعد واجب طاعة الرؤساء من أهم عوامل النهوض بالإدارة العامة و إصلاحها رغم ما يثيره هذا الواجب من مشكلات قانونية وإدارية، وهذا الواجب يتعلق بمدى احترام القانون ومستوى تطور السلوك الأخلاقي للمجتمع.

اثنا عشر - عدم وضوح موقف المشرع الجزائري وحتى القضاء من مسألة واجب الطاعة وخاصة طاعة المرؤوس لأوامر رئيسه غير المشروعة حيث تميز موقفه بالعمومية والسطحية.

وأخيرا نشير إلى بعض التوصيات والاقتراحات التي نراها مهمة وذلك من أجل إيضاح الغموض الذي يشوب بعض النصوص القانونية وهي كالآتي:

أولا - ضرورة العمل على تطوير قدرات الرؤساء الإداريين القانونية، وهذا بإخضاعهم إلى دورات تكوينية من أجل مسايرة هؤلاء الرؤساء التطور الحاصل في المجال القانوني للدولة وحتى تكون أوامرهم أكثر تماشيا مع القانون ومسايرة له.

ثانيا - من الأجدر منح الموظف المرؤوس حق التظلم أمام السلطات الرئاسية العليا إذا كان الأمر الرئاسي غير مشروع.

ثالثا - يستحسن التحديد الدقيق لموقف المرؤوس، وكذا مدى إلزامه بطاعة أوامر رئيسه غير المشروعة من خلال النص عليها بموجب مواد قانونية وبشكل لا يشوبه أي لبس، وهذا ما سيعزز الحماية القانونية للموظف المرؤوس في مواجهة الأوامر غير المشروعة.

رابعا - إضافة بعض الشروط التي من شأنها تقديم ضمانة للمرؤوس المطيع وإعفائه من المسؤولية في حالة طاعة وتنفيذ الأمر الرئاسي غير المشروع، كالتنبيه الكتابي من المرؤوس للرئيس مصدر الأمر وتقديم ملاحظات حول ما يراه في ذلك الأمر وبيان عيوبه إن كانت واضحة فيه، بالإضافة إلى شرط الكتابة بالنسبة للأوامر التي يصدرها الرئيس وذلك لتحديد المسؤولية جراء تنفيذه لهذه الأوامر.

خامسا - إدراج بعض النصوص القانونية في قانون الوظيفة العامة خاصة منها ما يتعلق بالمسؤولية المدنية والمسؤولية الجنائية للموظف المرؤوس، وهذا تفعيلا لمبدأ المشروعية أكثر وضمانا لاحترام واجب الطاعة.

سادسا - مراجعة نص المادة 47 من الأمر 06-03 حماية للموظف وإعطائه ضمانات أكثر ودفاعا أكبر في أدائه وتنفيذه لواجباته الوظيفية.

سابعاً - بالنسبة لإخلال المرؤوس بواجب طاعة أوامر رئيسه من المستحسن تعديل نص المادة 180 من الأمر 03-06، وذلك بإعادة تكييف هذا الإخلال ضمن الأخطاء المهنية من الدرجة الرابعة حتى تكون أكثر تجسيدا للحماية القانونية لواجب الطاعة.

قائمة المراجع

أولاً- الكتب :

- باللغة العربية:

- 1- أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر، 1986.
- 2- أحمد عاصم عجيلة، طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة إداريا تأديبيا جنائيا مدنيا دار الكتاب الحديث، القاهرة، 1996 .
- 3- هاشمي خرفي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريع الجزائري وبعض التشريعات الأجنبية، دار هومه، الجزائر، 2010.
- 4- هيثم هاشم، مبادئ الإدارة، الطبعة الثانية، مطبعة ترين، دمشق 1977- 1978.
- 5- وهيب عياد سلامة، التدابير الداخلية، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون تاريخ نشر.
- 6- حمدي ياسين عكاشة، القضاء الإداري في مجلس الدولة، منشأة المعارف الإسكندرية 1987.
- 7- حسن محمد عواضة، السلطة الرئاسية، مطابع ديمو جرس، بيروت، 1975.
- 8- طعيمة الجرف، رقابة القضاء على أعمال الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة مصر 1970.
- 9- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، الطبعة الثالثة، دار هومة عين مليلة، الجزائر، 2006.
- 10- مازن راضي ليلو ، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، 2002.

- 11- مازن راضي ليلو، القانون الإداري، المطبوعات الجامعية الإسكندرية ، مصر، 2005.
- 12- محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، القضاء الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، دون تاريخ نشر.
- 13- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم الجزائر، 2002.
- 14- محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، دون تاريخ نشر.
- 15- محمد أنس قاسم جعفر، مبادئ الوظيفة العامة و تطبيقاتها على التشريع الجزائري ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1984.
- 16- محمد أنس قاسم جعفر، مذكرات في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989.
- 17- محمود محمد حافظ، القرارات الإدارية، دار الفكر العربي، الإسكندرية، 1984.
- 18- محمد جمال مطلق الدنبيات، الوجيز في القانون الإداري، دار الثقافة، عمان، الأردن 2003.
- 19- محمد عبد الحميد أبو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية، جامعة القاهرة، دار النهضة، مصر، 1988.
- 20- محمد عوض ، قانون العقوبات، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر 1983.

- 21- مليكة الصروخ، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، دراسة مقارنة مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، 2010.
- 22- موريس نخلة، الوسيط في شرح قانون الموظفين، الجزء الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، جامعة بيروت، لبنان 2004.
- 23- مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995.
- 24- ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، لباد للنشر، الجزائر، دون تاريخ نشر.
- 25- سليمان محمد الطماوي، مبادئ الإدارة العامة، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي القاهرة، 1980.
- 26- سليمان محمد الطماوي، مبادئ الإدارة العامة، الطبعة السادسة، دار الفكر العربي القاهرة، 1980 .
- 27- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1981 .
- 28- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر 2000.
- 29- سعيد بوالشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقا للامر 133/66 دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، 1991 .
- 30- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

- 31- عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1983.
- 32- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، 2003 .
- 33- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي، الطبعة الأولى، دار الثقافة، 2004.
- 34- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، دون تاريخ نشر.
- 35- عمار بوضياف، القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار جسر، الجزائر، 2007.
- 35- عمار عوابدي، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2003.
- 36- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1984 .
- 37- فؤاد محمد معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006 .
- 38- رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية طبقاً لأحكام الأمر 03/06، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2012 .
- 39- رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
- 40- رمزي الشاعر، نظرية البطلان في القرارات الإدارية، جامعة القاهرة، مصر، 1968.

41- رضا فرج، شرح قانون العقوبات الجزائري، الكتاب الأول، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر، 1972 .

42- شعبان عبد الحكيم سلامة، الأمر الرئاسي في القانون الإداري والفقہ الإسلامي الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2011.

43- ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ المشروعية، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1969.

ثانيا - المذكرات :

1- مذكرات الماجستير:

1- بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، معهد العلوم القانونية والإدارية، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، 2014/2015 .

2- حمايتي صباح، الإطار القانوني للقرارات التأديبية، الصادرة ضد الموظف، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي الجزائر، 2013-2014.

3- فاطمة الزهراء فيروم، الموظف العام ومبدأ حياد الإدارة في الجزائر، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة ماجستير، قسم عام، فرع الإدارة والمالية، جامعة الجزائر 2003-2004

2- مذكرات الماستر:

1- بهلالي نادية، فكرة السلطة الإدارية ومظاهرها في الإدارة العامة الحديثة، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة 2012-2013 .

2- رابحي سهام، فكرة السلطة الرئاسية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014- 2015 .

3- عبد القادر بلمبروك، نظام الترقية في الوظيفة العمومية، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2013-2014.

ثالثا - النصوص القانونية:

1- القوانين:

- 1- دستور 1996 المؤرخ في 01 ديسمبر 1996، ج ر، عدد 76 ، المعدل والمتمم بالقانون 01-16 المؤرخ في 06 مارس 2016، ج ر، عدد 03، المؤرخة في 07 مارس 2016.
- 2- الأمر 66-133، المتضمن قانون الوظيفة العمومي، المؤرخ في 02 جوان، 1966، ج ر، عدد 46، عام 1966م ملغى.

3- القانون رقم 90-30 المؤرخ بتاريخ 01/12/1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر، عدد 52.

4- القانون 06-23 المتضمن قانون العقوبات الجزائري، المؤرخ في 20 ديسمبر 2006 المعدل والمتمم للأمر 66-156 المؤرخ في 02 جوان 1966 .

5- الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية المؤرخ في 15 يوليو 2006، ج ر، عدد 46، عام 2006.

6- الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان 1395 هـ الموافق لـ 26 سبتمبر، 1975 المتعلق بالقانون المدني، ج ر، عدد 78، الصادرة بتاريخ 30 أوت 1975، المعدل والمتمم بالقانون 07-05 المؤرخ في ماي 2007، ج ر، عدد 31، الصادرة بتاريخ 13 ماي 2007. 7- القانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر، عدد 21، الصادرة بتاريخ 23 أبريل 2008.

8- القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون البلدية، ج ر، عدد 15 الصادرة بتاريخ 11 أبريل 1990 المعدل والمتمم بالقانون 11-10 المؤرخ في 03 جويلية 2011.

9- القانون رقم 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن قانون الولاية، ج ر، عدد 15 الصادرة بتاريخ 11 أبريل 1990، المعدل والمتمم بالقانون 12-07، المؤرخ في 21 فبراير 2012، ج ر، عدد 12 الصادرة بتاريخ 21 فيفري 2012

2- المراسيم:

1- المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج ر، العدد 13، مؤرخة في 24 مارس 1985.

- 2- المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988 المتضمن تنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ر، عدد 27.
- 3- المرسوم رقم 90-99 مؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بالتعيين والتسيير بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر، عدد 13، مؤرخة في 28 مارس 1990 .
- 4- المرسوم التنفيذي رقم 96-257 المؤرخ في 29 جويلية 1996 الذي يحدد صلاحيات الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالتخطيط، ج ر، عدد 46 .
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 96-66 المؤرخ في 27 جانفي 1996 الذي يحدد صلاحيات وزير الصحة والسكان، ج ر، عدد 8 .
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 08-130، المؤرخ في 03 ماي 2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث، ج ر، عدد 23 .

- المراجع باللغة الأجنبية:

- 1-Rivero Jean , remarques a propos du pouvoir hiéchiq ,dalloz , Paris, 1966 .
- 2-Vedel Georges ; droit adminstratif, dalloz , Paris , 1973.

الفهرس

الصفحة	الموضوع
4-2	..... مقدمة
62-6	..... الفصل الأول : الأمر الرئاسي في الوظيفة العامة
7	..... المبحث الأول: مفهوم الأمر الرئاسي
7	..... المطلب الأول: التعريف بالأمر الرئاسي
7	..... الفرع الأول: تعريف الأمر الرئاسي
10	..... الفرع الثاني: شروط الأمر الرئاسي
10	..... أولاً: اختصاص طرفي الأمر
13	..... ثانياً: استيفاء الشروط الشكلية المطلوبة
14	..... ثالثاً: تعلق الأمر بالخدمة
15	..... رابعاً: أن يكون الأمر مستطاعاً
16	..... الفرع الثالث: أنواع الأوامر الرئاسية
16	..... أولاً: القرار الوزاري

18	ثانيا التعليمات.....
20	ثالثا: المنشورات.....
21	رابعا: مذكرات الخدمة المرفقية.....
22	خامسا: الأعمال الداخلية ذات النماذج.....
23	المطلب الثاني: القيمة القانونية للأوامر الرئاسية.....
23	الفرع الأول: القيمة القانونية للأوامر في المجال الداخلي.....
23	أولا: بالنسبة لإدارة مصدرة الأمر الرئاسي.....
24	ثانيا: بالنسبة للأفراد.....
25	ثالثا: بالنسبة للمرؤوسين.....
28	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية.....
28	أولا: أهمية معرفة الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية.....
29	ثانيا: موقف الفقه من الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية.....
34	ثالثا: موقف القضاء من تحديد الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية.....

33	الفرع الثالث: موقف القضاء من تحديد الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية
37	المبحث الثاني: سلطات الرئيس على المرؤوس
37	المطلب الأول: سلطات الرئيس على شخص المرؤوس
37	الفرع الأول: سلطات الرئيس على شخص المرؤوس أثناء مساره المهني.
38	أولاً: التعيين.....
42	ثانياً: سلطات الرئيس في تحديد وضعيات المرؤوس.....
53	الفرع الثاني: سلطة الموافقة على طلبات المرؤوس للتحكم في تحديد وضعيته.....
53	أولاً: طلب الموافقة على الإستيداع.....
54	ثانياً: طلب وضعية خارج إطار الخدمة.....
55	ثالثاً: طلب الإستقالة.....
57	المطلب الثاني: سلطات الرئيس على أعمال المرؤوس
58	الفرع الأول: سلطة التوجيه

59	الفرع الثاني: سلطة الرقابة والتعقيب
59	أولاً: سلطة الإجازة والمصادقة.....
59	ثانياً: سلطة التعديل والإلغاء.....
60	ثالثاً: سلطة السحب والحلول.....
114-64	الفصل الثاني: الطاعة وآثارها في الوظيفة العامة
65	المبحث الأول: مفهوم الطاعة.....
65	المطلب الأول: التعريف بالطاعة
65	الفرع الأول: تعريف الطاعة
66	الفرع الثاني: أسباب الطاعة
66	أولاً: دافع الثقة.....
67	ثانياً: دافع الجماعة.....
67	ثالثاً: دافع الحافز والثواب.....
68	رابعاً: الدافع القانوني.....

69	الفرع الثالث: شروط الطاعة
69	أولاً: أن يكون الأمر صادراً من الرئيس المختص ويكون وفق الشكل المحدد قانوناً.....
70	ثانياً: أن يكون الأمر مشروعاً ويوجد تناسب بين صدوره والقدرة على تنفيذه.....
71	الفرع الرابع: الأساس القانوني الواجب الطاعة
73	المطلب الثاني: طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس
73	الفرع الأول: طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس المشروعة.....
74	الفرع الثاني: طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس غير المشروعة.....
74	أولاً: الأوامر غير المشروعة ليست ملزمة للمرؤوسين.....
75	ثانياً: الأوامر غير المشروعة ملزمة للمرؤوسين.....
75	ثالثاً: الأوامر غير المشروعة ملزمة في حدود معينة
76	الفرع الثالث: موقف المرؤوس حيال الأمر غير المشروع.....

76	أولاً: إلتزام المرؤوس بواجب طاعة الأمر.....
78	ثانياً: الخضوع للأمر الرئاسي وتنفيذه.....
81	ثالثاً: موقف المشرع الجزائري.....
83	المطلب الثالث: الاستثناء الوارد على واجب طاعة الأمر الرئاسي
83	الفرع الأول: الحدود المستمدة من طبيعة النظام الإداري
84	أولاً: المركزية الإدارية.....
84	ثانياً: اللامركزية الإدارية.....
85	الفرع الثاني: الحدود المستمدة من طبيعة اختصاص المرؤوس.....
86	أولاً: اختصاص المرؤوس اختصاص نهائي.....
87	ثانياً: اختصاص المرؤوس اختصاص تقديري.....
88	ثالثاً: اختصاص المرؤوس اختصاص مفوض.....
90	الفرع الثالث: الحدود المستمدة من طبيعة الوظيفة العامة
90	أولاً: وظيفة القضاء.....

92	ثانيا: وظيفة أساتذة التعليم العالي.....
94	المبحث الثاني: آثار الإخلال بواجب الطاعة.....
94	المطلب الأول: مظاهر وصور الإخلال بواجب الطاعة
94	الفرع الأول: مظاهر الإخلال بواجب الطاعة.....
95	أولا: الإمتناع عن تنفيذ الأوامر.....
95	ثانيا: الطاعة المعيبة.....
96	ثالثا: ترك العمل والإنقطاع عنه.....
97	الفرع الثاني: جزاء الإخلال بواجب الطاعة.....
97	أولا: المسؤولية التأديبية.....
103	ثانيا: المسؤولية الجنائية.....
105	ثالثا: المسؤولية المدنية.....
108	المطلب الثاني: ضمانات طاعة الأوامر الرئاسية.....
108	الفرع الأول: إعفاء المرؤوس من المسؤولية التأديبية.....

108	أولاً: إعفاء المرؤوس من المسؤولية التأديبية في التشريع الجزائري.....
109	ثانياً: إعفاء المرؤوس من المسؤولية التأديبية في التشريع المصري.....
110	الفرع الثاني: إعفاء المرؤوس من المسؤولية الجنائية
111	أولاً: الإعفاء من المسؤولية الجنائية في التشريع الجزائري.....
111	ثانياً: الإعفاء من المسؤولية الجنائية في التشريع المصري.....
112	الفرع الثالث: إعفاء المرؤوس من المسؤولية المدنية.....
112	أولاً: إعفاء المرؤوس من المسؤولية المدنية في التشريع الجزائري.....
113	ثانياً: إعفاء المرؤوس من المسؤولية المدنية في التشريع المصري.....
119-116	الخاتمة
128-121	قائمة المراجع
133-130	الفهرس

الملخص :

تعد طاعة أوامر الرؤساء من قبل المرؤوسين أساس كل نظام إداري ناجح، وهي من أهم الواجبات الملقاة على عاتق الموظف العام، إذ يلتزم المرؤوس بتنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة إليه من السلطة الإدارية المختصة فليس له حق تجاوز مضمونها أو الحياد عن الغرض الذي أصدرت من أجله إذ كل الموظفين يخضعون لمبدأ المشروعية، وعلى هذا الأساس يجب أن تكون الأوامر الصادرة من الرئيس مشروعة وموافقة للقانون وإذا كانت أوامر الرئيس مخالفة للقانون، فإن المرؤوس يجد نفسه بين أمرين إما احترام القانون وعصيان الأمر غير المشروع وفي هذا إهدار للسلطة الرئاسية واجبة الاحترام أو طاعة الأمر وتجاهل القانون وفي هذا إهدار للمشروعية وقد يرتكب الموظف بعض الأخطاء أثناء تنفيذه للأمر الرئاسي مما يضعه أمام المسؤولية بمختلف أنواعها جراء الأضرار الناتجة عن أخطائه، لذا حتى يتمكن الموظف من أداء واجباته على أكمل وجه وجب تزويده بضمانات تكون له عوناً ودافعاً لأداء مهامه.

Résumé

Le respect des ordres et orientation émanant de la Hiérarchie par le fonctionnaire subalterne, Est une des obligations fondamentales caractérisant sa fonction . car le fonctionnaire subalterne est tenu de respecter et d'exécuter les ordres et orientations émanant de son pouvoir hiérarchique, Il n'a pas le droit d'outré dépasser ces ordres ou ignorer l'objectif que visent ces orientations.

Considérant que tout fonctionnaire est astreint à l'exerce de sa fonction dans la légitimité, Les ordres reçus de la hiérarchie, doivent donc être empreintes de la légalité.

Au cas ou certains ordres sont entachés d'illégitimité et non conformes à la législation en vigueur, Le fonctionnaire subalterne chargé de l'exécution se trouvera devant un dilemme

-soit le respect de la loi et le défi des ordres du pouvoir hiérarchique. Ce qui signifie le non respect des ordres de la hiérarchie qui doivent en principe être respectés.

-soit la violation de la loi et le respect de la hiérarchie, en agissant de la sorte le fonctionnaire subalterne est exposé à commettre des fautes dans l'exécution de ces ordres et endossera donc pleinement la responsabilité des actes

Pour protéger le fonctionnaire au cour de l'exercice de ses fonctions, Des garanties et protections d'ordre légal doivent être mis à son profit pour le protéger et l'assurer quant aux conséquences de ses actes.