

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد بوضياف - المسيلة

ميدان: الحقوق و العلوم السياسية
فرع: الحقوق
تخصص: قانون إداري



كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم: الحقوق
رقم:

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي
إعداد الطالب(ة): سليمة روباش

تحت عنوان

واجب الطاعة الرئاسية في الوظيفة العمومية

لجنة المناقشة:

رئيسا
مشرفا و مقرا
مناقشا

جامعة المسيلة
جامعة المسيلة
جامعة المسيلة

الدكتور فريجة الحسين
الدكتور محمد قسمية
الدكتور نبيح عادل

السنة الجامعية: 2018/2017

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وعرفان

أحمد الله الذي من علي بالعودة إلى دروب العلم بعد توقف دام أكثر من عشر سنوات

و أشكره على ذلك شكرًا كبيرًا.

ثم أشكر والدي الكريمين حفظهما الله على دعوتي منذ نعومة أظفاري إلى يومنا

هذا.

أشكر زوجي وسندي في الحياة، على تذليل المصاعب وتسهيلها على الرحمة على

الثمير والاحترام والرقى.

أشكر الأستاذ الدكتور محمد قسمة جزاه الله خيرًا على تعبه معنا وعلى حسن

إشرافه.

الإهداء

أهدي عملي هذا إلى وطني، وطني الذي راح ضحيته مليون ونصف مليون شهيد، و ما زال تخصصد إلى يومنا هذا .

إلى شهداء الوطن (أبطال طائرة بوفاريك) إلى كل من ما زال في قلبه نخوة النزعة القومية، إلى كل طالب علم شغوف، علم تجلد فيه مبنغاه .

إلى كل موظف ما زال يقرأ .

إلى كل عائلتي، إلى إخواني و أخواتي، إلى فرحتي في الدنيا بناتي ميسون و نورسين

إلى روح جدتي سعونة مرحمها الله

إلى كلية الحقوق جلته .

مقدمة:

إن تقدم أي دولة وازدهارها يتوقف إلى حد كبير على مدى نجاح نظام الموظفين فيها، ولهذا تحتل الدراسات والأبحاث الخاصة بالموظف العمومي مكانة هامة في القانون الإداري، وذلك من أجل الوصول إلى أفضل نظام قانوني لهم، يكفل حسن اختيارهم ويضمن لهم حياة كريمة ومستقبل أفضل، كل ذلك في مقابل ما يقومون به من واجبات وأعمال، على اعتبار أن الوظيفة العمومية هي تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطن والوطن.

وعليه فالواجبات الوظيفية عنصر مهم من عناصر الوظيفة العامة كرسستها القوانين المتعلقة بالوظيفة، لما لحسن أدائها من فوائد عظيمة في تحقيق الأهداف التي رسمتها الدولة في مختلف المجالات التي تعود بالنفع على أبناء المجتمع ككل، أما إذا ساء هذا الأداء، فيسود الظلم والفساد وتكثر الجريمة، وعندها لا مناص من توقيع العقوبات التأديبية فضلا عن غيرها من العقوبات، ردعا للمخالف وحماية للنظام.

ونظرا لعدم إمكانية حصر الواجبات الوظيفية بنصوص محددة، لكثرتها من جهة ولتطورها وتغيرها وتنوعها من وظيفة إلى أخرى، تلجأ التشريعات غالبا إلى وضع نص عام يعتبر كل خروج عن مقتضيات الواجبات الوظيفية أو المساس بكرامة الوظيفة مخالفة تستوجب التأديب. وما دام أن الواجبات الوظيفية تقسم إلى واجبات لها اتصال مباشر بالوظيفة، وهي كثيرة منها واجب التقيد بمواعيد العمل، واجب أداء الخدمة بأمانة ودقة، طاعة الرؤساء واحترامهم المحافظة على الوسائل والممتلكات العامة، عدم إفشاء الأسرار إلى غير ذلك من الواجبات الوظيفية واجب. وواجبات لا تتصل اتصالا مباشرا بالوظيفة، ومنها واجب عدم مزاولة الأعمال التجارية، المحافظة على كرامة الوظيفة خارج أوقات الدوام الرسمي، واجب عدم الجمع بين وظيفتين وغيرها. فإن واجب الطاعة الرئاسية من أهم واجبات المجموعة الأولى ذلك لأنه يتضمن عدة واجبات وظيفية أخرى، هذا إن لم نقل غالبيتها، فواجب الحفاظ على الممتلكات والوسائل وواجب أداء العمل والحفاظ على الأسرار المهنية كلها واجبات يتم القيام بها وفق تعليمات وأوامر الرؤساء. ومن هنا تظهر أهمية موضوع واجب الطاعة الرئاسية كونه يعتبر من الدراسات المتخصصة والمتعلقة بالواجب الأكثر أهمية في الوظيفة العمومية، إذ أن طاعة الرؤساء تعتبر حجر الزاوية في كل نظام إداري، فإذا اختل هذا المبدأ، فلن يجدي في إصلاح الإدارة أي علاج.

ونظرا للخطورة المترتبة عن الإخلال بواجب الطاعة وما يحيط به من غموض وتضارب في الآراء، فقد كان ذلك من أهم الدوافع لاختيار هذا الموضوع، والبحث فيه بما يوسع من المعارف العلمية، بالإطلاع على مختلف المذاهب الفقهية والأحكام القضائية والنصوص التشريعية، بالإضافة إلى السعي للحصول على نتائج من شأنها أن تساعد في تحسين العمل الإداري، والمحافظة على وحدة المرفق وسيره بانتظام، كل ذلك من خلال فك الغموض الذي يثار حول واجب طاعة المرؤوس للرئيس في الوظيفة العامة. وعليه يمكن طرح الإشكالية الرئيسية:

- ماهي الأسس والمقومات التي يقوم عليها واجب الطاعة الرئاسية في تنفيذ الأوامر الصادرة إلى المرؤوس؟ و هل يمكن تصور آثار ناجمة عن ذلك؟
- ومن خلالها نحاول الإجابة عن التساؤلات الفرعية التالية :
- ما المقصود بواجب الطاعة وعلى ما يحتوي هذا الواجب؟
 - ماهي العوامل المؤثرة في واجب الطاعة الرئاسية؟
 - هل يمكن أن يكون لواجب الطاعة حدود؟
 - هل يمكن أن تطاع الأوامر الغير مشروعة؟
 - ما الآثار التي تترتب عن الإخلال بواجب الطاعة؟

وفي سبيل الوصول إلى حلول لهذه الإشكالات تم الاعتماد على المنهج الوصفي للوصول إلى فهم أفضل للموضوع، بالإضافة إلى المنهج التحليلي بتحليل المواد القانونية المتعلقة بالموضوع بما يضمن تقديم تفسير منطقي لها، وعلى الرغم من الصعوبات التي تم مواجهتها، خاصة فيما يتعلق بنقص المادة العلمية في مجال الوظيفة العامة ككل وشبه انعدام في موضوع الطاعة الرئاسية، كذلك الشأن بالنسبة للمواد القانونية المعالجة للموضوع والتي تميز الموجود منها بالغموض والعمومية، إلا أنه تم تقسيم هذه الدراسة إلى فصلين:

حيث تم التعرض في الفصل الأول إلى الإطار المفاهيمي لواجب الطاعة الرئاسية والذي بدوره تضمن مبحثين، يتعلق المبحث الأول بماهية واجب الطاعة، و جاء المبحث الثاني حول مقومات واجب الطاعة الرئاسية، أما الفصل الثاني وهو الأكثر إشكالا فقد كان حول حدود وآثار واجب الطاعة الرئاسية، قسم إلى مبحثين جاء الأول تحت عنوان حدود ونطاق واجب الطاعة الرئاسية، أما الثاني فتم تخصيصه لآثار واجب الطاعة على مسؤولية المرؤوسين.

الفصل الأول

الإطار المفاهيمي لواجب الطاعة الرئاسية

تمهيد:

حتى نتمكن من الإحاطة بالإطار المفاهيمي لواجب الطاعة الرئاسية، لابد من المرور بمراحل متعددة، نستهلها بالوقوف على ماهية هذا الواجب بالتطرق بداية على مفهومه وذلك من خلال الإلمام بمختلف التعاريف ثم البحث في أهم الأسس والأسباب التي يقوم عليها باعتباره أحد أهم الواجبات الوظيفية الملقاة على عاتق الموظف العمومي، والعمود الفقري لسيرورة المرافق العمومية بانتظام واضطراد.

فالسطة الرئاسية بمختلف مظاهرها يباشرها رؤساء لهم من الخبرة والأقدمية، ما يجعلهم الأكثر كفاءة على حسن التسيير ومواجهة المشاكل والعقبات المختلفة في العمل، إضافة إلى أن الرئيس الإداري هو المسؤول الأول عن الوحدة التي يترأسها، وبذلك تكون الطاعة أمراً واجبا على المرؤوس، هذا الأخير الذي اصطلح على تسميته الموظف، يشكل عنصراً هاماً في بحثنا هذا.

وحتى تكتمل مقومات واجب الطاعة، لابد من وجود وسيلة للاتصال بين كل من الرئيس والمرؤوس وذلك ما يعرف بالأمر الرئاسي.

وعليه تكون دراسة هذا الفصل موزعة على مبحثين، يتم تناول ماهية واجب الطاعة الرئاسية في المبحث الأول، أما المبحث الثاني فيتمحور حول مقومات واجب الطاعة الرئاسية .

المبحث الأول: ماهية واجب الطاعة الرئاسية

واجب الطاعة الرئاسية من الواجبات الوظيفية المستقلة بماهيتها الخاصة، والتي لا تتضح إلا من خلال معرفة مفهوم هذا الواجب وبيان أسسه وأسبابه التي يركز عليها، إضافة إلى التطرق لمحتواه الذي يميزه عن غيره من الواجبات الوظيفية الأخرى، وهذا ما سنتناوله في هذا المبحث.

المطلب الأول: مفهوم واجب الطاعة الرئاسية

يعتبر واجب الطاعة الرئاسية من أهم الواجبات الوظيفية، لذلك فإن دراسة هذا الواجب تستلزم حتماً التعرض لمفهومه عن طريق الإلمام بمختلف التعاريف اللغوية والفقهية وحتى القضائية، ثم التطرق إلى أنواعه من خلال ما يلي:

الفرع الأول: تعريف واجب الطاعة الرئاسية

أولاً: الطاعة في اللغة هي: "الانقياد" فيقال: "هو طوع يديه"، أي منقاد له¹.

ثانياً: أما اصطلاحاً، فللطاعة مدلولين انقسم الفقهاء على أساسه إلى قسمين: قسم أخذ بالمدلول الواسع للطاعة، وقسم اتجه نحو المدلول الضيق.

فأنصار المدلول الواسع يذهبون إلى أن واجب الطاعة يقتضي على الموظف العمومي كباقي مواطني الدولة، احترام دستورها وقوانينها (احترام الشرعية)² ومن أنصار هذا الاتجاه الفقيه "دولي" و"أوبي" و"كاثرين" والفقيه "دوجي" الذين اعتبروا أنه لا يوجد واجب طاعة للسلطة الرئاسية يتميز عن واجب طاعة القانون، فدور السلطة الرئاسية لا يزيد عن كونه إعطاء تعليمات مطابقة للقوانين و للعمل بمقتضاها³.

أما المدلول الضيق لواجب الطاعة، فهو التزام الموظف العمومي بتنفيذ جميع الأوامر الصادرة إليه من الرؤساء فحسب، وهو ما أخذ به أغلب الفقهاء ومنهم "SALON"، "DELAUBADER"، "DUEZ"⁴ والأستاذ "محمد أنس قاسم"⁵ والأستاذ "السعيد بوشعير"، الذي عرف واجب الطاعة بأنه "تنفيذ أوامر الرؤساء واحترام قراراتهم والتزام حدود الأدب واللباقة في مخاطبتهم"⁶.

وعليه فإن واجب الطاعة وفقاً للمدلول الضيق يتماشى مع المعنى الواقعي والحقيقي للطاعة في نطاق الإدارة ذلك أن طاعة القانون واجب على الموظف وغير الموظف حسب الدكتور "عاصم أحمد عجيلة"⁷.

¹ - محمد بن أبو بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت، 1983، ص320.

² -Auby (J-m), institutions administratives, Dalloz, paris, 1973, p 283.

³ - محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967، ص104.

⁴ -مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العمومية، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 2002، ص15.

⁵ -محمد أنس قاسم، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 138.

⁶ -بوشعير السعيد، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقاً للأمر 66-133 (دراسة مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة النشر، ص38.

⁷ -كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، طبعة 3، 2006، ص03.

وبالتالي فإن الطاعة الرئاسية بالمعنى الدقيق، لا تنشأ إلا من خلال الوظيفة العامة بين كل من الرئيس والمرؤوس، وهو ما يرجح الاتجاه إلى تعريفها بالمعنى الضيق.

وبناء على ذلك فإنه يمكننا أن نعرف واجب الطاعة بأنه: "تطبيق الموظف للأوامر الرئاسية الصادرة عن السلطة التابع لها مع تقديم واجب الإحترام، كل ذلك في إطار ما يخدم السير الحسن للمرفق العام".

ثالثاً: التعريف القضائي

تعرض القضاء الإداري هو الآخر إلى تعريف واجب الطاعة باعتباره من أهم واجبات الموظف، ومن بينها حكم المحكمة الإدارية في مصر في 1965/06/05 والذي جاء فيه: "... تقضي طاعة الرؤساء من العامل إلى جانب تنفيذ ما يصدرونه إليه من أوامر وقرارات، تقديم الاحترام لهم بالقدر الذي يجب أن يسود بين الرئيس والمرؤوس فيستحق العامل الجزاء، إذا وجه للرئيس عبارات قاسية وذلك حتى ولو ثبت صحة ما تضمنته هذه العبارات"¹.

وفي حكم آخر صادر عن المحكمة الإدارية العليا في مصر بتاريخ: 1963/05/11 "... طاعة الموظف لرئيسه من أهم واجبات وظيفته، إذ أن الرئيس بحسب التدرج الرئاسي المسؤول عن حسن سير العمل، وترك الأمر للموظف باختيار ما يشاء من أعمال وبرفض ما لا تهواه نفسه يؤدي إلى الإخلال بالنظام الوظيفي"².

والملاحظ أن كل من الفقه والقضاء قد اتفقا في تعريفهما لواجب الطاعة على أنه أهم الواجبات التي تقوم عليها الوظيفة، فهي تحقق وحدة الجهاز الإداري الذي يقوم على أساس التدرج الهرمي، وتقتضي من المرؤوس احترام رئيسه بالقدر المطلوب، فاحترام الرئيس الإداري في الوظيفة، لا يتصل بأشخاص الرؤساء، وإنما يتصل بهيبة الوظيفة العامة.

الفرع الثاني: أنواع الطاعة الرئاسية :

إن الطاعة لا يمكن أن تأخذ إلا أحد الشكلين إما أن تكون طاعة مطلقة (عمياء) أو طاعة نسبية³.

أولاً: الطاعة المطلقة (العمياء) :

وهي الطاعة التي لا يملك فيها المرؤوس حق مناقشة رئيسه، فالرئيس يصدر قرارات نهائية غير قابلة للمناقشة، والمرؤوس يمثل لها وهو مرغم على تنفيذها، دون أن يخوض فيها أو في مشروعيتها أو هدفها⁴، ومثل هذا المستوى المتشدد من واجب الطاعة الرئاسية تأخذ به الجيوش في الوظيفة العسكرية

¹ -مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 16.

² -محمود مصطفى، الجرائم العسكرية للقانون المقارن، الجزء 1، دون مكان النشر، 1971، ص 153.

³ - إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، واجب الطاعة في الوظيفة العامة، طاكسج. كوم، الجزائر، 2015، ص 14.

⁴ - عاصم أحمد عجلية، طاعة الرؤساء و حدودها في الوظيفة العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، ص 51.

فهو يمثل أهم الدعامات التي يقوم عليها النظام العسكري، بل يعد من التقاليد الرئيسية التي تحكم أي نظام عسكري ناجح، فهو أساس القوة والنظام، ولذلك قيل أن الطاعة هي قانون الجندي¹.

هذا وإن وجدت الطاعة المطلقة في أي تنظيم إداري، فذلك يدل على أن السلطة الرئاسية فيه هي سلطة مستبدة، فالطاعة المطلقة نوع غير مرغوب فيه في النظم الحديثة، لما تنطوي عليه من استبداد وتسلط² فهي تؤدي حتما إلى قتل روح المبادرة والإبداع، والاطلاع لدى المرؤوس، إضافة إلى عدم الرضا مما يؤدي بالضرورة إلى تقليل مردوديته في مجال الوظيفة، واعتباره مجرد آلة لتنفيذ الأوامر.

ثانيا: الطاعة النسبية :

وهي طاعة معقولة، وتعتبر جزء من حقوق الإنسان وحياته العامة وتطبيق حي من تطبيقات الديمقراطية الإدارية، وهي ضرورية للسلوك التنظيمي والإنساني السليم داخل المرفق العام³. إذ يتيح هذا النوع من الطاعة تطوير عملية الاتصال بين الرئيس والمرؤوس وتبادل الآراء وبناء علاقة تفاعلية أساسها الحوار والاحترام، الأمر الذي يعزز طاعة المرؤوس للرئيس ويزيد في خبراته بمشاركة في عملية صنع القرار⁴.

فواجب طاعة المرؤوس للرئيس لا يعني إلغاء فكره وشخصيته، ولكن يظل له الحق في طرح وجهة نظره بحرية وثقة، وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري في حكم لها (...أنه لا تثريب على الموظف إن كان معتدا بنفسه، واثقا من سلامة نظره، شجاعا في إبداء رأيه صريحا في ذلك أمام رئيسه مادام لم يجانب ما تقتضيه الوظيفة من تحفظ ووقار وما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك...)⁵.

وبالتالي تجدر الإشارة إلى أن هذا النوع من الطاعة (النسبية)، تسمح بوجود مساحة حوار بين الرئيس ومرؤوسه لتعزيز الثقة ورفع مستوى الموظف، عن طريق النقاشات والاجتماعات الهادفة، والتي من شأنها أن تصنع مرؤوسا مطيعا وجدير بالمسؤولية مستقبلا لا مرؤوسا مطيعا فقط (آلة للتنفيذ).

¹-عاشور سليمان شوايل، طاعة الأوامر الرئاسية ومسؤولية الرئيس والمرؤوس جنائيا وتأديبيا، ط2، الناشر مجلس الثقافة العام، طرابلس ليبيا، 2008، ص147.

²- إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص14.

³- إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع نفسه، ص14.

⁴- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمغربي والفرنسي والإنجليزي، ط1، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص101.

⁵- فؤاد محمود معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2006، ص146.

المطلب الثاني: أسباب وأسس واجب الطاعة الرئاسية

يستند واجب الطاعة الرئاسية إلى مرتكزات متعددة، تشكل الأسباب والأسس التي تجعل منه واجبا مهما في سير الحياة الوظيفية.

وعليه يتم التطرق إلى هذين العنصرين كما يلي:

الفرع الأول: أسباب واجب الطاعة الرئاسية

يختلف سبب الميل إلى الطاعة من موظف إلى آخر، لذلك فقد تعددت آراء فقهاء القانون الإداري والإدارة العامة حول الأسباب التي تدفع الموظف للخضوع لسلطات رئيسه، غير أنه يمكن ذكر أهمها في مايلي:

أولا: الطاعة بدافع القانون

يرتبط الموظفون فيما بينهم برابط التبعية والتسلسل، فيخضع موظف أدنى درجة إلى الموظف الأعلى درجة منه، وهو ما يعرف في القانون الإداري بالسلطة الرئاسية¹ ولذلك فإن من يملك سلطات معينة له الحق في أن يصدر أوامر واجبة الطاعة، فطبيعة الوظيفة العامة وضرورتها تفرض احترام القانون وطاعة الرؤساء².

ثانيا: الخضوع بدافع الثقة:

إن السلطة الرئاسية يمارسها رؤساء لهم من الخبرة والدراية والأقدمية في العمل، ما يؤهلهم لتوجيه مرؤوسيه ومراقبة أعمالهم، ومواجهة كافة المشكلات، التي تعترض سير العمل³ مما يجعل لهم تأثير على الموظفين، فيخضعون لهم بدافع الثقة في تجربتهم وخبرتهم التي تصب في مصلحة العمل، وتتيح للمرؤوسين التعلم والاستفادة من مرؤوسيه.

ثالثا: الخضوع خوفا من العقاب:

السلطة التأديبية وسيلة الرئيس للترهيب، فالعقوبات المتوقعة ينظر إليها على أنها سيف مسلط على رقاب الموظفين، فبمجرد وجودها والتهديد بها يدفع ذلك إلى الطاعة⁴.
غير أن إساءة استعمال هذه الجزاءات قد تؤثر سلبا على الروح المعنوية التي تسود العمل وبالتالي يتوجب على الرئيس أن يحسن استعمال هذه الجزاءات.

¹ - لجلط فواز "واجب الطاعة الرئاسية وأثره على المسؤولية الجنائية للموظف العام، مجلة التراث، جامعة زيان عاشور بالجلفة، العدد الثاني والعشرون، جوان 2016، ص 124.

² - لجلط فواز، المرجع نفسه، ص 124.

³ - فؤاد محمود معوض، المرجع السابق، ص 145.

⁴ - مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 34.

رابعاً: الخضوع بدافع المكافآت:

إن مختلف الحوافز والمكافآت والترقيات، هي وسيلة تدفع المرؤوسين للخضوع للأوامر وقد أثبتت الدراسات الإحصائية أن الجانب المادي والحاجة إليه يحتل المركز المتقدم في متطلبات الموظفين.¹

الفرع الثاني: أسس الطاعة الرئاسية

تتعدد الأسس التي يستند عليها واجب الطاعة، فمنها ما يعود إلى القانون، ومنها ما يعود إلى مبادئ الدين والأخلاق، وللمزيد من التفاصيل نتطرق إلى هذه العناصر في النقطتين التاليتين :

أولاً: الأساس القانوني:

يستمد واجب الطاعة وجوده القانوني من خلال الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية²، وذلك من خلال نصوص المواد: 40، 52 و 3/180 هذه الأخيرة أشارت إلى أنه " تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يلي:
- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول."

والحقيقة أن الامتثال لأوامر الرؤساء واجب ينبع من طبيعة الوظيفة العامة وضرورتها³ التي تفرض الخضوع لأحكام القانون، واحترام الموظفين لأوامر الرؤساء فالفقيه "دي لو بادير" يرى بأن مبدأ الطاعة الرئاسية لا يستند إلى سلطة لائحية ولكنه يعتبر جزء من السلطة الرئاسية (التنظيم الداخلي) للوظيفة العامة.⁴

ثانياً: الأساس الديني والخلقي:

أوجب المشرع الإسلامي على المرؤوس طاعة رئيسه، لأنه بدون هذه الطاعة يعم الفساد وتسود الفوضى⁵، حيث حث على طاعة أولي الأمر في أكثر من موضع ومنها قوله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ﴾⁶.

أما في السنة الشريفة، فيجد مبدأ الطاعة سنده في قوله عليه الصلاة والسلام: "من أطاعني أطاع الله ومن يطع الأمير فقد أطاعني"⁷، ويقول أيضاً عليه الصلاة والسلام: "السمع والطاعة على المرء المسلم فيما أحب وكره ما لم يؤمر بمعصية، فإذا أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة"⁸.

¹ - لجلط فواز، المرجع السابق، ص 125.

² - أنظر المواد 40، 52 و 3/180 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة

العامة، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 46، الصادر في 16 يوليو 2006، ص 6، 7، 16.

³ - علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 107.

⁴ - إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص 23.

⁵ - فؤاد محمود معوض، المرجع السابق، ص 208.

⁶ - سورة النساء، الآية 59.

⁷ - فؤاد محمود معوض، المرجع السابق، ص 208.

⁸ - فؤاد محمود معوض، المرجع نفسه، ص 209.

هذا عن الأساس الديني، أما عن الأساس الأخلاقي، فنجد أن المرؤوس يقوم بطاعة رئيسه، ويتقبل سلطته الإدارية عن اقتناع ذاتي، وهو يدرك بأن ما يقوم به هو السلوك الرشيد الذي تفرضه عليه أخلاقيات الوظيفة، والتي تولد في نفسه شعورا بأن الأعلى مرتبة يجب أن يطاع¹.

المطلب الثالث: محتوى واجب الطاعة الرئاسية

نظرا للمكانة الهامة التي يحتلها واجب الطاعة الرئاسية، باعتباره من أهم الواجبات الوظيفية، حجر الزاوية في كل نظام إداري، كان لابد من تبيان محتوى هذا الواجب الذي يظهر من خلال عنصرين أساسيين يتمثل العنصر الأول في الامتثال للأوامر الرئاسية بالخضوع لها وتنفيذها، ويقوم العنصر الثاني على احترام الرؤساء بالقدر اللازم لضمان حسن سير المرفق العام.

الفرع الأول: الامتثال لأوامر الرؤساء

يتوقف مدى نجاح التنظيم الإداري على الصورة التي يتلقى فيها المرؤوس أوامر رؤسائه² فالامتثال هو الخضوع للأمر والانقياد له، والعمل به كما أنه يعتبر المظهر المادي لواجب الطاعة والوسيلة الفعالة لتحقيق نتائجها³.

وعملية الامتثال للأوامر الرئاسية ذات وجهين، وجه إيجابي يتمثل في وضع الأوامر موضع التنفيذ، ووجه سلبي يتمثل في اجتناب المعوقات التي تؤدي إلى عرقلة العمل الإداري⁴.

أولا: الوجه الإيجابي للامتثال:

إن الخضوع والامتثال للسلطة الرئاسية، أمر يقتضيه التنظيم الإداري السليم، فبغيره لا يمكن للإدارة تحقيق أي نشاط قانوني تسعى إليه⁵.

هذا الخضوع الذي يأخذ صور عديدة متنوعة، منها ما يتضمن القيام بعمل معين، ومنها ما يتضمن الامتناع عن عمل، والعمل المطلوب تنفيذه بدوره قد يكون تكليفا بعمل قانوني، أو بعمل فني أو بعمل ذو طبيعة إدارية أو مادية، وقد يكون وجه الامتثال خليط بين ذلك، كما قد يكون التزاما بسلوك معين (سواء إيجابي أو موقف سلبي)⁶.

¹ -جلط فواز، المرجع السابق، ص 126.

² -مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء وحدودها، "دراسة مقارنة"، المركز العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، القاهرة، 2017، ص 81.

³ -عاصم أحمد عجيبة، المرجع السابق، ص 51.

⁴ -عاصم أحمد عجيبة، المرجع نفسه، ص 52.

⁵ - piquemal (M), LE Fonctionnaire Devoir ET Obligations, Edition berger. Leverault, p 76.

⁶ -إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص 16.

وبوجه عام فإن أوجه الامتثال تختلف وتتنوع باختلاف نشاط كل جهة إدارية، والهدف العام لكل مرفق، والسياسة الخاصة بكل وزارة¹، وتجدر الإشارة إلى أن الالتزام بتنفيذ الأمر يجب أن ينصرف إلى نصه وفحواه، وإلا كما يقول الفقيه ريفيرو (RIVERO) أن الأمر ينقلب إلى حلول، حينما يقدم المرؤوس على اتخاذ قرار من جانبه يتعارض أو يعدل أو يتجاهل الأمر الرئاسي².

هذا ويلقي عنصر الامتثال على كاهل الموظف العمومي التزامين لا بد من إتباعهما وهما: الأداء الشخصي والإخلاص في الأداء.

1- الأداء الشخصي:

يعتبر الموظف مسؤولاً شخصياً عن تنفيذ المهام الموكلة إليه، ولا يحق للموظف في أي حال من الأحوال التنازل عن ممارسة مهامه، لأنه يعد واجبا قانونيا يلزم الموظف بأدائه وليس له الحق في أن يفوضه إلى غيره إلا إذا أجاز له المشرع ذلك صراحة³، وذلك ما أكدته أحكام الأمر 03/06⁴ وبالتالي فإن مباشرة الأعمال الوظيفية من قبل الموظف التزم شخصي يستند إلى مبدأ عام يجمع عليه الفقه الإداري وهو مبدأ شخصية الاختصاص⁵.

2- الإخلاص في الأداء:

يقتضي الإخلاص في الأداء أن يلتزم الموظف بأداء الأوامر الرئاسية بكل أمانة وتفاني وإتقان ودون تحيز، وقد نصت المادة 25 من الدستور الحالي⁶، على واجب الموظف بعدم التحيز، ويعتبر من قبيل الإخلاص في الأداء، القيام بتنفيذ الأوامر على وجه السرعة، إذا كانت طبيعتها أو هدفها يقتضي ذلك، كالقوانين التي ترتبط بالنظام الاقتصادي⁷، كما أن الإخلاص يقتضي التجرد من الأهواء والمصالح والمصالح الشخصية وهو ما ذهب إليه المشرع الجزائري من خلال الأمر 03/06⁸.

¹ - عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص 54.

² - عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة "دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري"، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية بن عكنون، الجزائر، ص 142.

³ - فاطمة الزهرة جدو، إيمان العيداني، سلطنة سكافالي، النظام القانوني للتوظيف العمومية، وفقا للأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، دار بلقيس، الدار البيضاء، الجزائر، ص 56.

⁴ - أنظر المادة 47 من الأمر 03/06 السالف الذكر.

⁵ - بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر، سعيدة، معهد العلوم القانونية والإدارية، 2008-2009، ص 192.

⁶ - قانون رقم 16-01 مؤرخ في 26/03/2016 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 14 الصادر في 07/03/2016، ص 9.

⁷ - Piquemal.(m) op.cit, p 87.

⁸ - أنظر المادة 41 من الأمر 03-06 السالف الذكر.

ثانياً: الوجه السلبي للامتثال (اجتناب معوقات الأداء):

لا يقتصر واجب الامتثال للأوامر الرئاسية على تنفيذها فحسب، بل لابد من إلتزام المرؤوس بالكف عن إقامة العراقيل في وجه التنفيذ، وأداء الأوامر دون تعقيب منه على مدى ملائمة أو عدالة توزيع المهام على الموظفين، لما في ذلك من عرقلة للعمل¹، وإلا كان عرضة للعقوبة التأديبية، و حسب الأمر 03/06 إذ" تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الأولى كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح"²، كما أن العرقلة الصادرة من المرؤوسين تجاه أوامر الرؤساء يمكن أن تشكل مسؤولية مدنية وحتى جنائية فعلى سبيل المثال ، تضمن قانون العقوبات الجزائري عقوبة السجن لكل موظف عام من خمسة إلى عشر سنوات إذا اتخذ إجراءات ضد تنفيذ القوانين أو أوامر الحكومة وكان تدبيرها إحدى الطرق المنصوص عليها في المادة 112 من قانون العقوبات.³

والخلاصة أن المرؤوس مطالب ببذل عناية الرجل الحريص، في تنفيذ ما يصدر إليه من أوامر وأن لا يقف منها موقف المعارض وإن كان ذلك يقتضي من ناحية أخرى تعاون المرؤوسين فيما بينهم⁴.

الفرع الثاني: احترام المرؤوس لرؤسائه

الجانب الآخر لواجب الطاعة، هو التزام الموظف باحترام رؤسائه وتمسكه بأداب اللياقة في مخاطبتهم⁵، حيث يلزم القانون الأساسي لوظيفة العمومية رقم 03/06 الموظف العمومي بصفة عامة أن يتصرفوا بأدب ولباقة في تعاملاتهم المختلفة حسب نص المادة 52 منه.

فما مضمون هذا الواجب وإلى أي حد يمتد نطاق تطبيقه ؟

أولاً: مضمون مبدأ اللباقة مع الرؤساء:

إن واجب احترام الرؤساء هو واجب تغلب عليه السمة الأخلاقية، ومقتضاه أنه يتعين على الموظف المرؤوس أن يحترم رئيسه الإداري، وأن يلتزم بقواعد الأخلاق في مخاطبته كتابة أو شفاهة⁶، فلا يجوز للموظف مخاطبة رؤسائه بعبارات شائنة تحمل معنى الإهانة، أو تنطوي على خروج عما تقتضيه وظيفته من احترام لرؤسائه وتوقيرهم، ولا يتناول على رؤسائه ويشهر بهم أمام زملائه⁷.

¹ إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص 18.

² أنظر المادة 178 من الأمر 03-06 السالف الذكر.

³ أنظر المادة 112 و 113 من الأمر 66-155 المؤرخ في 08/07/1966 المتضمن قانون العقوبات ، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 49 ، مؤرخة في 11/07/1966، ص 713

⁴ - عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص 61.

⁵ - مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء وحدودها، المرجع السابق، ص 85.

⁶ - إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص 19.

⁷ - علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 107 .

وقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه، إلى أن واجب احترام الرؤساء لا يعني بالضرورة أن يتحفظ المرؤوس في قوله مع الرؤساء فلا ينطق إلا بطيب القول نحوهم، فذلك من قبيل الذوق والأدب العام، ولكنه ليس إلزاماً وإنما يتقيد المرؤوس بالامتناع عن أي قول أو فعل يعد تحدياً للرؤساء أو إهانة لهم، أو ينم عن استخفاف بهم، لأن ذلك من شأنه إصابة الجهاز الإداري بالتفكك بين أعضائه، والتأثير على حسن سير العمل داخل المرفق العام¹.

كما أنه وبالرغم من أن حق الشكوى من الحقوق المكفولة للأفراد، إلا أن لهذا الحق حدود يقف عندها في نطاق الوظيفة العامة، بحيث لا يستغل هذا الحق كذريعة للتطاول على الرؤساء بإسناد وقائع غير صحيحة².

فإذا كان يحق للموظف الطعن في التصرف الإداري الذي أصابه بضرر، بمخالفة القانون بما فيها سوء استعمال السلطة أو الانحراف بها، على أن يلتزم حدود الدفاع، ولا يتجاوزها بما يعد تعدياً على الرؤساء أو المساس بهم، لأن الأمر ينطوي على إخلال بواجب التحفظ بوجوب مجازاة الشاكي³.
وأساس هذا الالتزام يبتعد كل البعد عن فكرة الاحترام المرتبط بأشخاص الرؤساء، وإنما هو من صميم الرعاية الواجبة على كل موظف لحسن سير العمل، كما أن الصالح العام يقتضي تأثيم كل محاولات التشهير بالرؤساء وإسقاط هيبته⁴، لما في ذلك من زعزعة للإدارة وحط من مكانة الوظيفة العامة العامة.

ثانياً: حدود تطبيق واجب الاحترام:

قد يلتقي كل من الرئيس والمرؤوس خارج الإدارة وقد يعمد المرؤوس إلى إبداء تصرفات لا تليق بالرئيس، كالازدراء أو الإهانة، وهو أمر متوقع، بسبب ما يحدث في دائرة العمل من خلافات⁵، فهل يتوجب على الموظف احترام رئيسه خارج نطاق العمل؟ أم أن الأمر يقتصر على حيز المرفق فقط؟
بتفحص نص المادة 52 من الأمر 03/06 نلاحظ أن المشرع لم يشر إلى نطاق واجب الاحترام، غير أن نص المادة 42 من نفس الأمر قد أقرت قاعدة عامة، مفادها تجنب الموظف كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه، ولو كان خارج الخدمة، كما يجب على الموظف أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم.
وعليه فإن الالتزام باحترام الرؤساء يكون داخل وخارج المرفق العمومي حفاظاً على مكانة الرؤساء واحترامهم⁶.

¹ - عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص 68.

² - علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، ط1، 2002، دار النهضة العربية، القاهرة، ص 405.

³ - علي عبد الفتاح محمد خليل، المرجع نفسه، ص 405.

⁴ - مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء وحدودها، المرجع السابق، ص 85 .

⁵ - إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص 20.

⁶ - فؤاد محمود معوض، المرجع السابق، ص 149 .

وإن كان حسن السلوك أمر إلزامي يتصف به الموظف في كل تعاملاته، فمن باب أولى أن يتحلى به مع رؤسائه داخل المرفق أو خارجه¹، وذلك ما أجمع عليه الفقه.

على أن ذلك لا يعني تجريد المرؤوسين من شخصيتهم والمساس بها، وهو ما أكدته المشرع الجزائري من خلال نص المادة 52 من الأمر 03/06 السالف ذكره والتي نصت على ضرورة أن يتعامل الرؤساء الإداريين بأدب واحترام في علاقاتهم مع مرؤوسيه، من خلال حسن التعامل والمساواة والحياد. كما تجدر الإشارة في واجب احترام الرؤساء، إلى مسألة المرؤوس النقابي الذي يخرج عن هذا الواجب، خلال اللقاءات التي تعقد بين النقابيين والرؤساء في دوائر العمل، وما يميز هذه الاجتماعات من جدل ونقاشات حادة² وأما يقع من زلات اللسان وتجاوزات لواجب اللباقة في مخاطبة الرؤساء، فهل يعد ذلك إخلالا بهذا الواجب؟

لقد جاء نص المادة 52 من القانون 90-314 المؤرخ في يوليو 1990 والمتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي، صريحا في جوابه على هذا التساؤل، بنصه على أنه: " لا يجوز للمستخدم أن يسلط على أي مندوب نقابي، بسبب نشاطاته النقابية عقوبة العزل أو التحويل أو عقوبة تأديبية كيفما كان نوعها، تختص التنظيمات بمندوب النقابية وحدها بمعالجة الأخطاء ذات الطابع النقابي".
وبتحليل نص المادة نلاحظ أن المشرع الجزائري لم يعتبر ما يصدر عن المندوبين النقابيين إخلالا بواجب الطاعة، وحسنا فعل لتمكين المشاركين من إبداء النقد وإبداء الرأي ولو أدى ذلك بالمساس بالرؤساء في سبيل الوصول إلى النتائج المسطرة.

المبحث الثاني: مقومات واجب الطاعة الرئاسية

واجب الطاعة التزام قانوني، له مقومات لا يقوم بدونها، وحتى يتضح هذا الواجب لا بد من التعرض لهذه المقومات، والمتمثلة في أشخاص الطاعة وهما الرئيس والمرؤوس ثم الأمر الرئاسي الذي يشكل أداة التواصل فيما بينهما وعلى هذا الأساس تم تقسيم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب نتناولها كالاتي:

المطلب الأول: الرئيس الإداري

إن الحديث عن الرئيس الإداري يقتضى تعريفه بداية، ثم التعرض إلى سلطاته المختلفة وذلك عبر فرعين:

الفرع الأول: تعريف الرئيس الإداري

¹ - علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 107 .

² - إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص 22.

³ القانون رقم 90-14 المؤرخ في 02 يوليو 1990، والمتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 23، المؤرخ في 06 يوليو 1990، ص 769 .

كما عرف عن التشريعات فهي عادة لا تقوم بتقديم التعريفات، وتترك ذلك للفقهاء، هذا الأخير الذي وضع العديد من التعريفات المختلفة فقد عرف الدكتور حسن محمد عواضه في مؤلفه السلطة الرئاسية، الرئيس الإداري بأنه: ((تسمية الرئيس الإداري تطلق على كل عضو يشغل وظيفة رئاسية في الإدارة، مهما كان مستوى هذه الوظيفة أو مركزها في الهرم الإداري، وتتكون الوظيفة الإدارية من كل تجمع وظيفي، مهما كان عدد أعضائه، كما يوجد شخصان احدهما رئيس والآخر مرؤوس))¹ ويؤخذ على هذا التعريف انه يعطي تحليلاً لطبيعة العلاقة الرئاسية أكثر من كونه تعريفاً لمفهوم الرئيس الإداري.²

وقد عرفه الدكتور مازن ليلو راضي بأنه ((الموظف الذي يخضع له عدد من الأفراد ويسعون مجتمعين إلى تحقيق أهداف معينة في مجال الوظيفة العامة، والرئيس الإداري هو المسؤول الأول عن سير العمل في الوحدة التي يرأسها والموظفون ملزمون بإتباع توجيهاته لأنه الأكثر خبرة والأقدر على تنسيق جهودهم نحو تحقيق أهداف المرفق))³.

ويرى الدكتور عاشور سليمان شوايل بأن الرئيس الإداري : ((هو كل موظف عام مختص قانوناً بسلطة الأمر واتخاذ القرار لتوجيه جهود العاملين في المنظمة التي يرأسها نحو الهدف المرسوم لها))⁴. والأكد أن الرئيس الإداري هو الذي يملك إصدار الأوامر الملزمة لمرؤوسه، غير أن يثور التساؤل في حالة وجود أكثر من رئيس داخل المصلحة الواحدة، وحتى خارجها فمن هو الرئيس الذي تجب طاعته؟ من البديهي أنه في حالة وجود قانون منظم لذلك فلا بد من إتباعه، غير أنه في حالة عدم وجود مثل هذه النصوص فكيف يتصرف المرؤوس؟

إن واجب الطاعة لا يقوم إلا في مواجهة رؤساء الموظف الذين يملكون سلطة إصدار الأوامر الملزمة له ، أما ما عدا هم فلا يلزم الموظف اتجاههم بواجب الطاعة⁵، فطاعة الرئيس مناطها السلم الإداري، وهذا ما يعرف بمبدأ وحدة الرئاسة والأمر، وهو من أهم مبادئ التنظيم الإداري ، ويعني ذلك تحديد رئيس إداري واحد لكل مجموعة من المرؤوسين يكون مسؤولاً عن توجيههم⁶ ، فمبدأ وحدة الرئاسة يحول دون انعدام المسؤولية.

و الرئيس الإداري مفروض على المرؤوسين بقوة القانون، يستمد تأثيره ونفوذه من القواعد القانونية المنظمة لمركزه القانوني، وما تكفله هذه النفوذ من سلطة إصدار الأوامر وتوقيع الجزاء التأديبي.

¹ - بدرية ناصر، المرجع السابق، ص 39 .

² - مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء و حدودها، المرجع السابق، ص 66.

³ - مازن ليلو راضي، المرجع نفسه، ص 67.

⁴ - عاشور سليمان شوايل، المرجع السابق، ص 25.

⁵ - إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص 33.

⁶ - إبراهيم ملاوي ، محمد دحدوح ، المرجع نفسه، ص 34.

وتجدر الإشارة إلى أن هناك عدة تسميات لوظيفة الرئيس الإداري، فهو تارة رئيس مجلس إدارة، مدير عام، رئيس قسم، مفوض، رئيس مكتب، مدير فرعي وغيرها من التسميات التي تختلف باختلاف الأنظمة المتبعة.

ويعتبر كل رئيس إداري في منتصف السلم الإداري، رئيساً ومرئوساً، إلى غاية الوصول إلى الوزير، الرئيس الإداري الأعلى في وزارته، كما يعتبر رئيس الدولة الرئيس الإداري الأعلى في الإدارة العامة¹. لذلك فقد يحدث أن يتجاوز الرئيس الأعلى في الوحدة الإدارية مرؤوسيه المباشرين ويوجه أوامر إلى من يعمل تحت أمر هؤلاء مما يؤدي إلى إرباك العمل واضطرابه في المرفق². وفي ذلك يرى الأستاذ الطماوي أنه إذا اضطرت المواقف الرؤساء إلى التخطي، فيجب عليهم أن يحيطوا الرؤساء المباشرين علماً، حتى يتجنبوا الإحراج³.

الفرع الثاني : سلطات الرئيس الإداري

هي مجموع الصلاحيات والإمكانات والقدرات القانونية التي يمارسها الرؤساء، سواء اتجاه أشخاص المرؤوسين أو أعمالهم وتصرفاتهم⁴.

أولاً: سلطات الرئيس الإداري على شخص المرؤوس:

تخول النصوص القانونية للرئيس الإداري العديد من السلطات والصلاحيات التي تمس المركز الذاتي والشخصي للمرؤوس، وكل ذلك في حدود القوانين والأنظمة المعمول بها⁵. وتتضمن هذه السلطات العديد من الاختصاصات بدءاً من التعيين، مروراً بتحديد وضعية المرؤوس من ترقية والندب والنقل والموافقة على طلباته كالاستيداع إضافة إلى سلطة التأديب وانتهاء بسلطة الفصل والعزل.

ثانياً: سلطات الرئيس على أعمال المرؤوس:

إضافة إلى سلطات الرئيس على شخص المرؤوس، فإنه مسؤول أيضاً عن كيفية أداء مرؤوسيه لأعمالهم ومهامهم⁶ حيث يمكنه مراقبة تلك الأعمال رقابة سابقة، أو رقابة لاحقة من غير استثناء، وهي وهي رقابة غير محدودة، يملكها الرئيس الإداري دون حاجة إلى نص خاص، بحكم طبيعة السلطة الرئاسية بذاتها⁷، وهي رقابة مطلقة تشمل الشرعية والملاءمة¹.

¹ - عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، ص 200 وما بعدها.

² - مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 70.

³ - مازن ليلو راضي، المرجع نفسه، ص 70.

⁴ - محمد صغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ص 47.

⁵ - نواف كنعان، القانون الإداري "الكتاب الأول"، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2018، ص 148.

⁶ - أنظر المادة 47 من الأمر 03/06 السالف الذكر .

⁷ - إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص 40.

¹ - محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 38.

1- الرقابة السابقة (سلطة التوجيه):

وهي عملية إدارية قبل أن تكون سلطة من سلطات الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه¹ تتضمن سلطة إصدار الأوامر والتعليمات، التي تحدد للمرؤوسين كيفية أدائهم لأعمالهم، بما يحقق المصلحة العامة وحسن سير المرفق، وسلطة التوجيه تختلف باختلاف طبيعة الوظيفة ذاتها فهي تضيق إلى حد بعيد بالنسبة لما يسمى بالوظائف المستقلة².

2- الرقابة اللاحقة:

هي الرقابة التي تأتي عقب أداء المرؤوس لمهامه، ويمارسها الرئيس الإداري إما من تلقاء نفسه بواسطة وسائل الرقابة المختلفة (الإشراف، التفتيش، كتابة التقارير، المتابعة) وإما بناء على اتصالات الغير،³ والرقابة اللاحقة لها عدة أشكال وصور أهمها:

- **التصديق:** والمقصود به إقرار وتزكية الرئيس لعمل المرؤوس بخصوص عمل إداري معين⁴ وهذه السلطة تجعل من عمل المرؤوس موقوف النفاذ على إقرار الرئيس وحسب ما حدده القانون، إما صراحة وإما ضمنا، كتابيا أو شفاهة.⁵

- **التعديل:** تعطي هذه السلطة الرئيس الإداري الحق في استبدال قرار المرؤوس بقرار صادر عنه، ومختلف إلى حد ما عن القرار الأول، وكل ذلك لأسباب تتصل بملائمة العمل الإداري.

- **الإلغاء:** تسمح هذه السلطة للرئيس الإداري بوضع حد للآثار والنتائج المترتبة على أعمال مرؤوسيه بالنسبة للمستقبل فقط، دون أن يكون لهذا الإلغاء أثر رجعي⁶ والإلغاء يمس الأعمال الشرعية كما يمس الأعمال غير الشرعية.

- **السحب:** وهو خاضع لنفس أحكام سلطة الإلغاء، إلا أنها تتميز عنها من حيث الأثر، ذلك أن السحب يسري بأثر رجعي. حيث يؤدي إلى إزالة قرارات المرؤوس بشكل كامل ونهائي.⁷

- **سلطة الحلول:** تطبيقا لقاعدة من يملك الكل يملك الجزء فإن الرئيس الإداري يمكنه أن يحل محل مرؤوسه، غير أن الفقه انقسم في ذلك إلى ثلاث اتجاهات، حيث وافق الاتجاه الأول على الحلول باعتبار أن سلطة الرؤساء سلطة كاملة وشاملة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.⁸

¹ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية بالجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، ص 436.

² - إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص 40.

³ - عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، ج1، ط1، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائري، 2000، ص 209.

⁴ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، ص 71.

⁵ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 41.

⁶ - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 71.

⁷ - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 151.

⁸ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 42.

أما الاتجاه الثاني فيرى بعدم جوازه لتعارضه مع التدرج الرئاسي والاختصاص، إضافة إلى حرمان المواطن من قاعدة الفحص المزدوج، وحرمان للرئيس من سلطة التأديب، وبالتالي فالحلول لا يجوز إلا بنص قانوني.¹

أما أنصار الاتجاه الثالث فيحاولون التوفيق بين احترام قواعد الاختصاص ومستلزمات السلطة الرئاسية، حيث يرون أن الرئيس لا يستطيع أن يحل محل المرؤوس إلا في حالة تقاعسه ما لم تكن هذه المهام مسندة على وجه التخصيص والتحديد للمرؤوس.

وقد أخذ المشرع الجزائري بالاتجاه الثالث، من خلال نص المواد من 100-101-102 من قانون رقم 10-11 المتضمن قانون البلدية، حيث يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة تقاعسه أو تقصيره ويتخذ الإجراءات اللازمة بدلا منه.

المطلب الثاني: المرؤوس

استقر التشريع الجزائري، أسوة بالتشريعات المقارنة على عدم وضع تعريف للمرؤوس، كما أن الملاحظ أن كلمة موظف تستخدم للدلالة على وصف المرؤوس، حيث نجد نص المادة 29 من القانون المدني الجزائري² لا يكون الموظف والأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كان طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

كما جاءت في نص المادة 180 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة " تعتبر على الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول".
أما على مستوى الفقه فقد عرفها الدكتور عاصم أحمد عجيلة فقال: المرؤوس هو: " كل موظف عام يخضع إداريا أو فنيا لسلطة رئاسية أعلى"³، وعرف الفقيه " شيرينيي" (CHERIGNY) المرؤوسين بأنهم: "الأشخاص الخاضعين للالتزام الرئاسي".

ومن خلال هذه التعاريف نستنتج أن مفهوم المرؤوس يقوم على عنصرين، أولهما فكرة الموظف العام، وثانيهما فكرة التبعية الرئاسية.

الفرع الأول: مفهوم الموظف العمومي

لتحديد مفهوم العمومي، يتوجب التطرق إلى تعريفه، والإشارة إلى الشروط الواجب توافرها لتحقيق صفة الموظف، وإلى تحديد طبيعة العلاقة التي تربطه بالإدارة وذلك عبر ثلاث نقاط:

¹ - إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص 44.

² - أنظر المادة 29 من الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26/09/1975، المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية رقم: 78.

³ - عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص 87.

أولاً: تعريف الموظف العمومي:

عرف المشرع الجزائري الموظف العمومي في نص المادة 04 من قانون الوظيفة العامة حيث جاء فيها: "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسوم في رتبة في السلم الإداري". أما بالنسبة للفقهاء فقد عرفه الفقيه "هوريو" (HAURIUO) "كل الذين يعينون من قبل السلطة العامة تحت اسم موظفين أو مستخدمين أو عاملين أو مساعدين عاملين، يشغلون وظيفة في الكوادر الدائمة لمرفق عام تديره الدولة أو الإدارات العامة الأخرى".¹ وذهب غالب الفقهاء في مصر إلى تعريف الموظف بأنه: "من يعين في عمل منظم لدى شخص معنوي عام".²

ثانياً: شروط تحقق صفة الموظف العمومي:

من خلال التعاريف الفقهية نلاحظ ثلاث شروط يكتسب من خلالها الشخص صفة الموظف العمومي وهي:

- 1- **شغل وظيفة دائمة:** أي أن تكون الوظيفة بطبيعتها دائمة، ويتفرغ الموظف لها تفرغاً دائماً وليس منقطعاً وذلك ما يؤكد نص المادة 4 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية.
- 2- **أن يتم التعيين من السلطة المختصة:** يشترط لاعتبار الشخص موظفاً عاماً، أي يتم تعيينه بطريقة شرعية، وبقرار من السلطة المختصة وذلك بعد توافر شروط التعيين.
- 3- **الخدمة في مركز عام تديره الدولة أو سلطة إدارية، إدارة مباشرة:** وفقاً لنص المادة 2 من الأمر 03/06 والتي جاء فيها أنه: "يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية..."

ثالثاً: طبيعة علاقة الموظف العمومي بالإدارة (السلطة الإدارية):

ثار حول هذه النقطة خلاف فقهي، نتج عنه نظريتين لكل منهما آراء وحجج تبني عليه تكيفها لطبيعة العلاقة بين الموظف العمومي والسلطة الإدارية.³

- 1- **النظرية التعاقدية:** حيث اتجه أنصار هذه النظرية إلى تكيف علاقة الموظف بالسلطة الإدارية على أنها علاقة خاصة يحكمها القانون الخاص (المدني) تخضع لقاعدة "العقد شريعة المتعاقدين" وقد تعرضت هذه النظرية لعدة انتقادات كونها تؤدي إلى:⁴
 - اختلال مراكز الموظفين القائمين بنفس العمل لاختلاف شروط وظروف الاتفاق.

¹ - مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء وحدودها، المرجع السابق، ص 74.

² - مازن ليلو راضي، المرجع نفسه، ص 75.

³ - أحمد سليم سيعفان، قانون الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، منشورات الطب الحقوقية، ط1، 2017، ص 156.

⁴ - إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص 51.

- آثار العقد تختصر على طرفيه لكن إخلال الموظف بواجبه قد يعرضه للمسؤولية تجاه الأفراد وهم غير أطراف في العقد.
- إن عملية التوظيف لا تتضمن مقومات التعاقد (شكلا وموضوعا)
- 2- النظرية التنظيمية اللائحية:** يرى أصحاب هذا الاتجاه أن علاقة الموظف بالسلطة الإدارية علاقة تنظيمية تحكمها قواعد قانونية متصلة بتنظيم الوظائف العامة بالوظيفة، تقرر له حقوق وواجبات معينة يتمتع بها بمجرد التحاقه بالوظيفة، يجوز تغييره في أي وقت وفقا لمقتضيات المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام.
- وقد تبنى المشرع الجزائري هذه النظرية، وهو ما تؤكد المادة 7 من الأمر 03/06 سالف الذكر حيث جاء فيها: " يكون الموظف اتجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية تنظيمية".¹
- ويترتب على تبني هذه النظرية النتائج التالية:¹
- خضوع الموظف لقواعد معدة سلفا تقوم السلطة العامة وحدها بتحديد ما تمنحه من حقوق، وما تفرضه من واجبات، بمجرد تعيينه واستلامه للوظيفة.
- التعيين يتم بمجرد صدور قرار إداري بصرف النظر عن قبول الموظف، كما أن الاستقالة لا تؤدي إلى انقطاع علاقة العمل، إلا بعد قبول الإدارة.
- للسلطة العامة تعديل النظام الوظيفي، دون أخذ رأي الموظف رغم ما يتضمنه من مساس بمركزه القانوني.

الفرع الثاني: التبعية الرئاسية

- حيث نجد أن القوانين واللوائح الإدارية، تقوم بتحديد الخضوع الرئاسي، وبيان حدود النطاق الإشرافي لكل رئيس في كل مستوى من مستويات الإدارة، وذلك فيما يصدره إلى مرؤوسه من أوامر وتعليمات لتنفيذ الأعمال بالفاعلية التي تحقق أهداف المرفق العام.²
- والتبعية الرئاسية تقوم على أساس التدرج الهرمي من الأعلى إلى الأسفل، الأمر الذي يساعد على إيضاح العلاقة الرئاسية وإبراز التبعية وانسيابها بين طبقتي الرؤساء والمرؤوسين³ بحيث يتعين على الموظف الذي يشغل وظيفة دنيا في السلم الإداري الالتزام بقرارات الرؤساء الذين يشغلون الدرجات العليا.⁴

¹- إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص 52 .

²- عاشور سليمان شوايل، المرجع السابق ، ص 28 .

³- عاشور سليمان شوايل، المرجع نفسه ، ص 28 .

⁴- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 78 .

وعليه فإن التبعية الرئاسية حتمية إدارية فنية لكل تنظيم، تحدد مسار انسياب سلسلة الأمر والنهي من الأعلى، و تدرج صعود الطاعة من الأسفل ، ولذلك فإن مبادئ التنظيم الإداري تؤكد على أن ينتقل المرؤوس أوامره من جهة واحدة ، منعا للتضارب وتعارض القرارات والتوجيهات¹.

المطلب الثالث: الأمر الرئاسي

تحمل الأوامر الرئاسية خلاصة تفكير الرئيس إلى مرؤوسيه، فهو يتمتع بسلطة الأوامر الملزمة لمرؤوسيه بهدف تعريفهم بما يجب عليهم فعله أو الامتناع عنه، وذلك من أجل الحفاظ على دوام سير العمل في المرفق العام بانتظام واضطراد.

ذلك أن هذه الأوامر هي التي تحدد الاتجاهات العامة، التي ترمي إلى تحقيق أهداف الدولة وتنفيذ سياستها العامة ونظرا لما لهذه الأوامر من أهمية، وجب التطرق إلى مفهومها وتحديد طبيعتها القانونية.

الفرع الأول: مفهوم الأمر الرئاسي

ليبيان الأمر الرئاسي ، لايد من تعريفه أولا، ثم التطرق إلى شروطه ثانيا ثم إلى أنواعه ثالثا

أولا: تعريف الأمر الرئاسي:

لم يعرف المشرع الجزائري الأمر الرئاسي، وترك هذه المهمة للفقهاء باعتبارها من اختصاصه وعليه فالأمر يعرف لغة بأنه: " طلب تنفيذ عمل على وجه الإلزام"².

أما اصطلاحا: فقد كان لكل من القضاء والفقهاء الدور الجلي في تعريفه، حيث عرفه القضاء الإداري المصري وجعله مرادفا للقرار الإداري فقال: " أن الأمر أو القرار الإداري هو كل إفصاح من جانب الإدارة العامة يصدر صراحة أو ضمنا من إدارة هذه المصلحة في أثناء قيامها بأداء وظائفها المقررة لها قانونا في حدود المجال 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، وتتوافر له القوة التنفيذية بغير حاجة إلى إعلان ونشر، إلا إذا كان عنصرا أساسيا في كيانه ووجوده"³.

أما من الناحية الفقهية فهناك عدة تعاريف تكاد تكون متفقة نورد منها: تعريف الدكتور عبد العزيز السيد الجوهري الذي يرى أن الأمر الرئاسي هو :

" كل تعبير يتضمن أداء عمل أو الامتناع عن عمل أو تحذير للتحوط من وقوع حدث يصدر من رئيس يختص بإصداره إلى مرؤوس يختص بتنفيذه تربطهما علاقة وظيفية"⁴.

¹-عاشور سليمان شوايل، المرجع السابق ، ص 30.

² قاموس مدرسي، مرشد الطلاب عربي عربي، دار ابن رشد، الجزائر، بدون سنة النشر، ص37.

³ مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 111-112.

⁴-عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص142.

كما عرفه الدكتور هيثم هاشم بأنه: " كل توجيه يصدر للمرؤوس لأجل القيام بعمل أو الامتناع عن عمل أو التحرك إلى عمل آخر، أو لأجل توضيح طبيعة العمل أو غير ذلك من النواحي التي يطلبها التوجيه¹ .

ثانياً: شروط الأمر الرئاسي :

حتى يكون الأمر قابلاً للتنفيذ، لا بد أن تتوفر فيه مجموعة من الشروط، التي يقضي بها القانون وهي:

1- اختصاص طرفي الأمر: الاختصاص هو القدرة أو المكنة أو الصلاحية المخولة لشخص أو لجهة إدارية للقيام بعمل معين على الوجه القانوني² وللاختصاص أربعة أشكال :

الاختصاص الشخصي، الاختصاص الموضوعي، الاختصاص المكاني والاختصاص الزمني.

وعليه يتم التطرق إلى اختصاص كل من الرئيس والمرؤوس كما يلي :

-اختصاص الرئيس بالأمر: حتى يثبت للرئيس سلطة توجيه الأوامر إلى مرؤوسيه، فإنه يشترط أن يعهد إليه بهذه السلطة من الجهة المختصة، وفق ما تقتضيه القوانين والأنظمة³، وهذا الاختصاص قد يتحدد بنطاق زمني أو مكاني أو موضوعي.

كما تجدر الإشارة إلى أن الرئيس الإداري الأعلى، يمكنه تفويض صلاحية إصدار الأوامر إلى أحد مرؤوسيه، يعطي هذا الأخير السلطة في مواجهة من يعلوه أو يقل عنه مرتبة في السلم الإداري، فمناطق الأمر التبعية الرئاسية بغض النظر عن التسلسل أو الدرجة في السلم الإداري⁴.

وتجدر الإشارة إلى أن التعليمات، والأوامر الرئاسية تصدر إلا على السلطة التي يعهد إليها القانون بذلك⁵.

-اختصاص المرؤوس بالعمل: حتى يلتزم المرؤوس بالطاعة، يتوجب أن يكون الأمر من اختصاصه، وإلا كان للمرؤوس أن يتجاهل الأمر الصادر إليه كما لو كان غير متعلق بوظيفته أو يتعلق بحياته الخاصة، وتقدير ذلك خاضع للسلطة التقديرية للقاضي المختص، مستعينا في ذلك بالقانون واللوائح وحتى التعليمات والأوامر الرئاسية⁶.

2- استيفاء الشروط الشكلية للأمر: أي أن يصدر الأمر وفق قالب معين حدده القانون، والأصل أن الرئيس لا يلتزم بشكل معين عند إصداره لأوامره إلى مرؤوسيه، فالمرؤوس ملزم بالطاعة سواء صدر إليه

¹-إبراهيم ملاوي محمد دحدوح، المرجع السابق، ص56.

²-محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر، ص290.

³-مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص121.

⁴-عاشور سليمان شوايل، المرجع السابق، ص56.

⁵-إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص 58.

⁶-مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص122.

الأمر كتابة أو شفاهة¹ إلا إذا فرض القانون غير ذلك، وعليه تكون إرادة الرئيس مقيدة بالإجراءات والأشكال المحددة قانوناً، وفي ذلك إيجابية تعصم الرئيس من التسرع، وتدفعه إلى إصدار أوامر مدروسة. وعليه فلا ضرورة لصدور الأمر وفق شكل معين ما دام الموظف ملزم بالتطبيق، فيكفي أن يكون الأمر واضحاً لا لبس فيه، سهل على المرؤوس فهمه متناسب مع درجة ثقافته وخبرته، ذو لغة سهلة واضحة ودالة على الأمر.

3- تعلق الأمر بالخدمة: الأمر المتعلق بالخدمة هو الأمر المتصل بالعمل العام أو المال العام، وهو كذلك الأمر المنصب على واجب من الواجبات الوظيفية للمرؤوسين ولكن ونظراً لصعوبة حصر هذه الواجبات، أوجد الفقه معياراً لتحديد الأمر المتعلق بالخدمة من غيره، يتمثل هذا المعيار في خصوصية الأمر، فإذا كان الأمر متعلق بشخص أو بأشخاص معينين، فإنه لا يكون متعلقاً بالخدمة²، وبالتالي لا يلتزم المرؤوس بتنفيذه ويجب عليه رفض طاعته.

أما إذا كان الأمر متعلقاً بالخدمة، فقد اتفق الفقه والقضاء على أن طاعته واجبة، مع إعطاء هامش من الحرية للمرؤوس في إبداء رأيه وملاحظاته، وكل ذلك في إطار تحقيق المصلحة العامة من خلال تقديم الخدمة في أحسن الظروف³، وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة المصري عندما قضى بأن الطاعة الواجبة على المرؤوس قبل رئيسته لا تمنعه من إبداء رأيه مادام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار، وما تستوجبه علاقته برئيسته من التزام حدود الأدب، إذا الصراحة في إبداء الرأي بما فيه وجه المصلحة العامة مطلوبة حتى لا تضيع تلك المصلحة في تلافيف المصانعة والرياء. ولا جناح عليه أن يختلف مع رئيسته في وجهات النظر إذ الحقيقة دائماً وليدة اختلاف الرأي. وإنما ليس له أن يخالف ما استقر عليه رأي الرئيس نهائياً أو يقيم العراقيل في سبيل تنفيذه إذ أصبحت الطاعة واجبة بعد أن خرجت المسألة عن البحث إلى دور التنفيذ⁴.

وإضافة إلى ذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي استقر على أن المرؤوس لا صفة له في الطعن فيما يصدره إليه رئيسته من أوامر وتعليمات، ولا في القرارات التي يصدرها الرئيس بتعديل أوامر المرؤوس أو إلغائها⁵

4- أن يكون الأمر مستطاعاً: حتى يكون الأمر صالحاً للتنفيذ، يجب أن يكون مستطاعاً، في ظل الإمكانيات وحتى الظروف الشخصية والعلمية للمرؤوس، وإلا اعتبر الأمر من قبيل العبث وإضاعة الوقت والجهد كأن يأمر الرئيس المرؤوس بحضور إجماع انقضى انعقاده قبل ساعة⁶.

¹ -عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص 168.

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

³ -لجلط فواز، المرجع السابق، ص 122.

⁴ -لجلط فواز، المرجع نفسه، ص 122.

⁵ -لجلط فواز، المرجع نفسه، ص 123.

⁶ -مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 124.

فإذا كان من حق الرئيس أن يواجه ما يراه ملائماً من الأوامر التي تساهم في تحقيق أهداف المرفق، فإن أمر المرؤوسين بما يتجاوز طاقتهم الوظيفية أو البدنية والعقلية، يكون مشوباً بعيب التعسف¹. وحصول مثل هذه الأمور وارد في الحياة العملية، وإن كان كذلك فهل يلتزم المرؤوس بتنفيذ الأمر رغم ما يشوبه من تعسف؟

الحل الأمثل في هذه الحالة هو إطاعة الأوامر التعسفية على ما فيها من مشقة، أو على الأقل محاولة تنفيذها، تغليباً لحسن سير المرفق العمومي، مع الاحتفاظ للمرؤوس بحق التظلم أمام الإدارة والقضاء، هذا الأخير تعود له السلطة التقديرية في تحديد ما إذا كان الأمر مستطاعاً أو لا، مستعملاً في ذلك معيار الموظف الحريص، في ظل الظروف الشخصية البدنية والعلمية للمرؤوس الموجه إليه الأمر²، فإذا تعذر عليه تنفيذ الأمر أعفى المرؤوس من المسؤولية، أما إذ حصل العكس فإنه سيؤخذ تأديبياً على الإخلال بالطاعة³.

ثالثاً : أنواع الأوامر الرئاسية:

تتخذ الأوامر الرئاسية التي يوجهها الرؤساء إلى مرؤوسيه عدة صور، وفقاً لوظيفة كل منها، أو المجال الذي تستخدم فيه أو بالنظر إلى السلطة المختصة بها و من الصور الغالبة والشائعة نجد: التعليمات، المنشورات، مذكرات الخدمة المرفقية، الأعمال الداخلية ذات النماذج، القرارات الوزارية، وتفصيلاً لها نتناولها كما يلي:

1- التعليمات: تعرف بأنها أوامر تعطى من رؤساء المرافق إلى الموظفين الخاضعين لسلطتهم، فيما يتعلق بتفسير القوانين وتطبيقها⁴.

وللتعليمات الإدارية السمة الإيجابية بالنسبة للموظفين، وهذه السمة مستمدة من واجب الطاعة الرئاسية، وعلى العكس فليس للتعليمات أي قوة إلزامية اتجاه الأفراد، إذ أنها لا تخاطبهم كما يفترض فيهم عدم العلم بها.

وقد قسم الفقه الإداري التعليمات الإدارية إلى:⁵

- تعليمات شارحة: تتعلق بقيام الرئيس بتوضيح مسألة غامضة.
- تعليمات أمرة: حينما يأمر الرئيس بأمر معين وجعل طاعته أمراً واجباً.
- تعليمات مقررّة (مؤكدة): يؤكد الرئيس فيها وجهة نظره، رغم ملاحظات مرؤوسيه (يؤكد فيها موقفه في التعليمات).

¹- إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص 61.

²- إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع نفسه، ص 62.

³- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 125.

⁴- إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص 62.

⁵- إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع نفسه، ص 63.

- تعليمة ناصحة: عندما يرى الرئيس أن جانبا من التقدير يتوجب تركه للمرؤوسين.
- 2- المنشورات:** (النشرات المصلحية) هي عبارة عن الأوامر الرئاسية المكتوبة، التي تنتم بطابع العمومية، وتوجه إلى المرؤوسين بصفة دورية، وهي وإن كانت تتفق مع التعليمات كون كلتاها أوامر توجهها السلطة الرئاسية إلى المرؤوسين¹.
- إلا أنها تختلف عنها في نقاط يمكن إجمالها في التالي:²
- أن المنشورات لا تكون إلا أوامر خطية أي مكتوبة، بينما التعليمات تكون شفوية أو مكتوبة³.
- المنشورات يغلب عنها طابع العمومية والدورية، فهي توجه إلى طائفة من الموظفين بصفة دورية، بينما التعليمة تصدر إلى موظف معين.
- والمنشورات نوعين حسب التقسيم الفقهي:⁴
- منشورات تفسيرية: تصدر تفسيرا لنص قانوني، ولا تضيف شيء له، أو إلى القواعد القانونية الأخرى (لا تعدل ولا تلغي).
- منشورات تنظيمية: (لائحية): وتضيف هذه المنشورات إلى النصوص القانونية ما يكملها ويعدل فيها، أو يلغيها وتعد هذه المنشورات بمثابة قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء.
- 3- مذكرات الخدمة المرفقية:** تعد من أعمال الإدارة الداخلية، وهي عبارة عن ملاحظات مكتوبة يوجهها الرؤساء إلى مرؤوسيه، متعلقة أساسا بحسن أدائهم لأعمالهم وتقويم سلوكهم في غير ما يتعلق بالتأديب⁵
- يمكن هذا النوع من الأوامر الرئيس الإداري من تنبيه مرؤوسيه إلى أخطائهم دون إقحامهم في مجال المسؤولية التأديبية، وتعتبر هذه الوسيلة ذات جدى، خاصة إذا كان الموظف حديث العهد بالعمل⁶.
- 4- الأعمال الداخلية ذات النماذج:** تلجأ الإدارة أحيانا في سبيل حسن أدائها، إلى وضع نماذج لتصرفات أو قرارات إدارية معدة سلفا تعتبر مرجعا لموظفيها، كما هو الحال في دفاتر الشروط في الصفقات العمومية⁷.
- وفي الجزائر تشمل الأعمال النموذجية جانبا كبيرا من العمل الإداري كنماذج طلب العطل وأوامر المهمات وذلك لتسهيل وتبسيط وتسريع العمل .

¹-بدرية ناصر، المرجع السابق، ص163.

²- بدرية ناصر، المرجع نفسه، ص163.

³-عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص113

⁴-خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص40.

⁵-مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص117.

⁶-إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص66.

⁷-قانون الصفقات العمومية 149/15، المؤرخ في: 2015/09/16، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 50 .

5- قرار الوزير: باعتباره الرئيس الإداري الأعلى للوزارة ، يمارس نشاطا إداريا واسعا، فهو الممثل القانوني للدولة يبرم باسمها العقود، ويمثلها أمام القضاء وبصفته الرئيس الإداري الأعلى للوزارة، فهو يصدر أوامر رئاسية لتسيير مرفقه العمومي، وأوامره من أهم الأوامر الرئاسية التي يتلقاها الموظف نظرا لاعتباره يمثل أعلى الهرم في وزارته وعليه فإن الوزير سيستعين بأي وسيلة مناسبة لإصدار أوامره (تعليمات، منشورات، مذكرات الخدمة..). وهي تعلق على الأوامر الرئاسية الأخرى.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية:

هناك العديد من التساؤلات والإشكالات القانونية حول الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية أو ما يعرف بإجراءات التنظيم الداخلي (نظرا لاقتصارها على مخاطبة الموظفين العاملين في الإدارة فقط)، ذلك لأن تحديد طبيعتها القانونية أهمية كبيرة¹، تسمح من ناحية بتحديد ما إذا كانت هذه الأوامر الرئاسية أعمال قانونية تولد آثارا قانونيا، (إنشاء ، تعديل ، إلغاء مراكز قانونية) وتعد بذلك مصدر من مصادر الشرعية، وخاضعة للرقابة القضائية، أم أنها مجرد إجراءات تقوم بها السلطة الإدارية في نطاق سلطتها التقديرية التي تخرج من نطاق الرقابة القضائية² ؟

وللإجابة على هذه التساؤلات يتعين التطرق إلى رأي كل من الفقه والقضاء والتشريع في معالجة القضية.

أولا: التكيف الفقهي للطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية:

اختلف الفقهاء حول هذه القضية مما أدى إلى ظهور ثلاث آراء، لكل منها حججه الخاصة وهي:

الرأي الأول: نفي الطبيعة القانونية عن الأوامر الرئاسية:

ساد هذا الرأي في القرن التاسع عشر (19) وحتى بداية القرن العشرين (20) ومن رواده الفقيه "دوجي" والفقيهين هوريو ورولاندي حيث يعتبرون أن أعمال الإدارة الداخلية وخاصة الأوامر الرئاسية ليست لها الطبيعة القانونية وبالتالي لا تعتبر قرارات إدارية، لأنها تتعلق بالتنظيم الداخلي للإدارة فقط، من تفسير وتجسيد للقواعد القانونية والتنظيمية في المرافق والمؤسسات فهي لا تنشئ آثار قانونية جديدة لا بالخلق ولا بالتعديل ولا بالإلغاء (مجرد أعمال مادية محضة).³

وأهم ما نتج على هذا الرأي، هو أنه لا يجوز الطعن في الأوامر الرئاسية بالإلغاء، لأن هذا النوع من الدعاوي لا يحرك إلا في وجود قرار إداري نهائي منشأ لآثار قانونية.⁴

¹-عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية بالجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، ص 424.

²-عمار عوابدي ، المرجع نفسه، 424.

³-عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص 131-132.

⁴-رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 36.

وتجدر الإشارة إلى أن أصحاب هذه النظرية، وإن كانوا ينفون الطبيعة القانونية عن الأوامر الرئاسية، إلا أنهم يعتبرونها ملزمة للموظفين المخاطبين بها وهم مجبرين على التقيد بها، وإلا تعرضوا للعقوبات التأديبية.¹

ومع التطور الحاصل هجر الفقه هذه النظرية، إلى آفاق جديدة من التصور أدى إلى ظهور نظرية أخرى تمثل الرأي الثاني.

الرأي الثاني: نظرية الأمر الداخلي وآثاره القانونية ذات الطبيعة الخاصة

مهد لهذه النظرية الفقيه "كاري دو مالبيرق" (CARRE DE MALBERG) حيث فرق بين نظامين قانونيين متميزين في الدولة، فهو يفصل بين السلطات التي عهد لها الدستور بوضع وسن القوانين وهما البرلمان والرئيس²، وبين السلطات الأخرى التي تتخذ إجراءات عامة لها قيمة قانونية خاصة، فالوزراء مثلا يصدرن قرارات عامة تمكينهم من ممارسة سلطاتهم، فيضيفون قواعد معينة، بصفتهن رؤساء للمرافق التي يشرفن عليها ويديرونها.³

ثم جاء الفقيه "ريفيرو"، الذي اعتبر الأمر الرئاسي إجراء قانوني يخرط في النظام القانوني للأعمال القانونية إلا أنه متميز، فالأوامر الرئاسية تعتبر مظهر من المظاهر القانونية للنظام الداخلي للإدارة.⁴

ويرى أصحاب هذه النظرية، أن الأوامر الرئاسية قد تنتج بعض الآثار القانونية في مواجهة المرؤوسين فقط دون الأفراد العاديين، لأنهم ببساطة يجهلون محتواها، ولا يجوز الطعن فيها بالإلغاء من طرفهم.⁵

الرأي الثالث: النظرية الحديثة السائدة :

يرى أصحاب هذا الاتجاه بأنه لا يجب إقرار قاعدة عامة في تحديد الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي على أنها أعمال إدارية قانونية (أي تكتسي صفة القرار الإداري)، أم أنها ليست كذلك وإنما ينبغي اعتماد عناصر وشروط القرارات الإدارية كمعيار للحكم على الأوامر والتعليمات الرئاسية من حيث أنها قرارات إدارية أم لا⁶ ؟

¹ - إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص 68.

² - أنظر، المواد 140-142 من القانون رقم 16-01 مؤرخ في 26/03/2016 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 14 الصادر في 07/03/2016، ص 26 - 28 .

³ - عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص 133.

⁴ - إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص 69.

⁵ - إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع نفسه ص 69.

⁶ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية بالجزائر، المرجع السابق، ص 427.

فإذا أدت الأوامر الرئاسية إلى إحداث جديد، بأن غيرت في الأوضاع القانونية القائمة (إنشاء، تعديل، إلغاء) اعتبرت قرارات إدارية تشكل مصدرا من مصادر المشروعية وتكون محلا للطعن بالإلغاء أمام القضاء المختص، أما إذا لم يحدث ذلك فإنها لا تعتبر من قبيل القرارات الإدارية، بل إجراء داخلي، لا يشكل مصدر من مصادر الشرعية، ولا يصلح أن تكون محل للطعن بالإلغاء.

وعليه فإن أنصار هذه النظرية، يصفون صفة القرار الإداري على المنشورات والتعليمات اللائحية فقط، دون التفسيرية، لأن هذه الأخيرة لا تحدث أي أثر قانوني، أما في حالة المنشورات اللائحية التي تؤثر على المراكز القانونية للموظفين المخاطبين بها أو الأفراد المتعاملين مع الإدارة.¹ فنكون أمام قرارات إدارية تشكل مصدر من مصادر المشروعية قابلة للطعن أمام القضاء

ثانيا: التكييف القضائي للطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية

حسب أحكام وقرارات القضاء الجزائري، فإننا نجد قد فرق بين نوعين من المنشورات، المفسرة واللائحية، وفي ذلك مساهمة لما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي والمصري.²

وقد بدأ هذا واضحا من خلال قرار المجلس الأعلى الجزائري الصادر في 1980/03/08 في الطعن الذي أقامه "الديوان الجزائري المهني للحبوب" (OAIC) ضد (SAMPAC) حيث جاء في أحد حيثيات هذه القرار "حيث أن المدير العام لشركة (SAMPAC) لم يكتف بتفسير النصوص بل أضاف قاعدة جديدة بواسطة القرار المطعون فيه (المنشور) عندئذ يكتسي هذا المنشور صيغة القرار التنظيمي".³ وعليه فقد سائر القضاء الإداري الجزائري موقف كل من القضاء الفرنسي و المصري ، وذلك بالتمييز بين المنشور التفسيري الذي لا يعتبر من الأعمال القانونية، ولا يجوز الطعن فيه بالإلغاء وبين المنشور اللائحي الذي يعتبر قرارا إداريا له الطبيعة القانونية ، و يقبل الطعن بالإلغاء .

¹-عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص108.

²-عمار عوابدي، المرجع السابق، ص430.

³رشيد خلوفي ، المرجع السابق، ص 40 .

خلاصة الفصل الأول:

ومن خلال ما سبق يتضح أن واجب الطاعة هو حجر الأساس في أداء المرفق العمومي لأعماله، إذ يقضي بالتزام الموظف العمومي بتنفيذ جميع الأوامر الصادرة إليه من رؤسائه، كما أنه يعتبر من أهم الواجبات باعتباره يحقق وحدة الجهاز الإداري الذي يقوم على أساس التدرج الهرمي.

وللطاعة نوعان طاعة مطلقة، لا يمكن فيها للمرؤوس مناقشة رئيسه، وطاعة نسبية تعتبر تطبيق حي للديمقراطية الإدارية، وهو ما تأخذ به النظم الحديثة، أما بالنسبة لأسباب طاعة المرؤوس للرئيس فمتعددة وتختلف من موظف إلى آخر، فهناك من يطيع بدافع القانون، وهناك من تدفعه الثقة أو الخوف من العقاب للطاعة، وهناك من يطيع بدافع الحصول عن المكافآت.

كما لا يخفى أن لواجب الطاعة أسس قانونية كرسها المشرع الجزائري من خلال المواد: 40، 52، 180 من القانون الأساسي للوظيفة العامة، وأسس أخرى دينية و أخلاقية

كما يحتوي واجب الطاعة على عنصرين أساسيين، عنصر الامتثال لأوامر الرؤساء عن طريق الأداء الشخصي والإخلاص في الأداء، وعنصر احترام المرؤوس لرؤسائه هذا الأخير الذي تغلب عليه السمة الأخلاقية، ومقتضاه اللباقة مع الرؤساء داخل و خارج المرفق.

ولقيام واجب الطاعة الرئاسية لابد من وجود رئيس ومرؤوس وأمر رئاسي، فالرئيس مفروض بقوة القانون يستمد تأثيره ونفوذه من القواعد القانونية المنظمة لمركزه ، كما أن له سلطات واسعة على المرؤوس تشمل شخصه وأعماله .

أما المرؤوس أو ما اصطلح على تسميته في القانون بالموظف ، فهو كل شخص خاضع للالتزام الرئاسي تربطه بالإدارة علاقة قانونية تنظيمية ، فهو خاضع لقواعد معدة سلفا .

ويتحرك واجب الطاعة عن طريق الأمر الرئاسي الذي لابد من توافر شروطه من اختصاص كل من الرئيس والمرؤوس ،استيفاء الشروط الشكلية وأن يكون الأمر مستطاعا ومتعلقا بالخدمة، كما أن للأمر الرئاسي أنواع متعددة كالمنشورات والتعليمات وغيرها.

أما بالنسبة للطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية فقد اختلف الفقهاء حول اعتبارها أعمال قانونية أو مجرد أعمال مادية، أما القضاء فقد ميز في ذلك بين التفسيري منها الذي لا يعتبر من الأعمال القانونية، ولا يجوز الطعن فيه بالإلغاء وبين اللاتحي الذي يعتبر قرارا إداريا له الطبيعة القانونية ويقبل الطعن بالإلغاء .

الفصل الثاني

حدود وآثار واجب الطاعة الرئاسية

تمهيد:

واجب الطاعة الرئاسية لا يمكن أن يتضح بالشكل المطلوب، إلا بالتطرق إلى حدود هذا الواجب و بيان المستوى الذي يمكن أن يصل إليه المرؤوس في التزامه به، فطاعة الرؤساء في العصر الحديث لم تعد سمتها الخضوع المطلق، خاصة مع ظهور عدة عوامل مؤثرة في هذا الواجب، كنظام الحكم و النظام الإداري ومبادئ الاختصاص، وحتى طبيعة الوظيفة في حد ذاتها، فقد يصل مستوى الخضوع في بعض الوظائف إلى أشد مستوياته، بينما لا يظهر في وظائف أخرى يتمتع شاغلها باستقلالية أكبر.

على أن البحث في واجب الطاعة الرئاسية، يظهر أن الإخلال به يؤدي إلى تعرض الموظف للمساءلة التأديبية، والتي لا تعفيه من قيام المسؤوليات الأخرى المدنية والجنائية متى توفرت أركانها، هذا من جهة، ومن جهة ثانية فإن البحث في نطاق الطاعة يثير التساؤل حول إمكانية امتدادها إلى الأوامر الغير مشروعة، وهو الأمر الذي أثار خلاف فقهي كبير.

وبناء على ذلك قسم هذا الفصل إلى مبحثين :

مبحث أول بعنوان: حدود ونطاق واجب الطاعة الرئاسية، و مبحث ثان بعنوان: آثار واجب الطاعة الرئاسية على مسؤولية المرؤوسين.

المبحث الأول: حدود ونطاق واجب الطاعة الرئاسية

يشند ويقل مستوى خضوع المرؤوس لرئيسه الإداري بحسب اختصاصه، و العوامل المحيطة به أما بالنسبة لامتداد نطاقه إلى الأوامر الغير مشروعة، فمسألة خلاف فقهي، اكتنفها الغموض والعموم عند المشرع الجزائري، وذلك ما سنتناوله كمايلي :

المطلب الأول: العوامل المؤثرة في حدود الطاعة الرئاسية

إن مدى احترام المرؤوس لأوامر رئيسه، يختلف من دولة إلى أخرى تبعا لعوامل مختلفة منها ما يتعلق بطبيعة النظام الإداري، ومنها مايتعلق بنظام الحكم ومنها ما يتعلق بطبيعة الوظيفة العامة ذاتها، ولتفصيل ذلك نتناول هذه النقاط في مايلي:

الفرع الأول: الحدود الناتجة عن طبيعة الحكم

إن التزام الموظف بطاعة أوامر رئيسه الإداري يختلف باختلاف التوجه السياسي والدستوري للدولة، من حيث هو نظام دستوري ديمقراطي أم استبدادي دكتاتوري.

ومما لاشك فيه أن الدول ذات النظام الدكتاتوري، توسع من نطاق الطاعة إلى حد بعيد يصل حد الطاعة المطلقة للرؤساء، والتي لا يجوز فيها للمرؤوس أن يتمتع عن تنفيذ ما يصدر إليه من أوامر يعتقد بعدم مشروعيتها، فالموظف العمومي في هذا النظام لا يخضع للنظام القانوني السائد، وإنما يخضع للمبدأ القديم القائل: "إن ما يحبه ويريده الملك يحبه ويريده القانون"¹.

فالطاعة في النظام الدكتاتوري طاعة كاملة، يتحول فيها الموظف إلى آلة تتلقى الأوامر وتنفذها بغض النظر عن مشروعيتها.

هذا على عكس الدول ذات النظام الديمقراطي، فالموظف رغم خضوعه لواجب الطاعة إلا أنه يخضع كذلك للنظام القانوني الذي ينظم حقوقه وواجباته، هذا النظام الذي يقر للموظف ببعض الحرية في التصرف تجاه الأوامر الرئاسية².

الفرع الثاني: الحدود الناتجة عن النظام الإداري المتبع

التنظيم الإداري في أي دولة، يبني على أجهزة مركزية، وأخرى لامركزية وعلى أساس هذا النظام المتبع، يتأثر واجب الطاعة الرئاسية تبعا لما للرئيس من سلطات في كل نظام، وذلك ما سنتناوله من خلال النقطتين التاليتين:

أولا : النظام المركزي:

تعرف المركزية الإدارية على أنها: جمع الوظيفة الإدارية وحصرها بيد شخص معنوي عام واحد هو " الدولة " حيث يهيمن على النشاط الإداري، وإن تعددت الهيئات والأفراد القائمين به وفق نظام

¹-عمار عوابدي، فكرة السلطة الرئاسية بالجزائر، المرجع السابق، ص437 .

²- إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص102.

السلطة الرئيسية¹، فالنظام المركزي يقوم على تركيز الوظيفة الإدارية، والخضوع للسلطة الرئاسية، أي أن السلطة التنفيذية في العاصمة (الوزراء) تشرف على النشاط الإداري من العاصمة عن طريق مختلف الأوامر الرئاسية (تعليمات، منشور،) يتلقاها المرؤوسين لتنفيذها، دون أن يكون لهم الحق في المشاركة لوضعها، ويساعد على ذلك طبيعة العلاقة بين الرئيس والمرؤوس التي تحكمها رابطة الخضوع الرئاسي، والتي تمنح للرئيس صلاحيات واسعة.

فهي تشمل شخص المرؤوس (تعيين نقل، تأديب ...) كما تشمل عمله من خلال المراقبة السابقة واللاحقة²، في إطار حسن سير المرفق العام .

وبالتالي فإن حدود الطاعة الرئاسية في هذا النظام تتسع بشكل كبير لصالح الرئيس الإداري، نظرا لما تقتضيه خصائص النظام المركزي .

ثانيا: النظام اللامركزية:

يعني هذا النظام أن يعهد بسلطة البتّ في بعض الأمور إلى هيئات تتمتع بنوع من الاستقلال تجاه السلطة المركزية.

فالسمة المميزة لهذا النظام هي الاستقلال الذي يتمثل بوجود هيئات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية، ووجود مجالس إدارية تتولى الإشراف على هذه الهيئات، ويكون لها سلطة التقرير المستقلة، مع خضوعها لنوع من الإشراف، اصطلاح الفقه الإداري على تسميته الوصاية الإدارية³ .

هذه السلطة تختلف عن السلطة الرئاسية، ففي ظل الوصاية الإدارية لا يترتب على الموظفين تلقي تعليمات وأوامر ملزمة يقوم بشأنها واجب الطاعة للإدارة المركزية خاصة أن هذه الأخيرة لا تملك سلطة تعيين وترقية وتأديب موظفي الهيئات اللامركزية⁴ .

لأنها هيئات تتمتع بالشخصية المعنوية، تجعلها في منأى عن الخضوع التام لتوجيهات السلطة المركزية، وتكفل لها حقها في اتخاذ القرارات⁵ .

حيث لا يجوز للسلطة المركزية تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية، وكل ما تملكه هو أن توافق عليها بحالتها أو ترفضها⁶ .

وخلاصة القول أن كلا النظامين يحكمه نظام داخلي يقوم على التدرج السلمي (رئيس و مرؤوس

و واجب طاعة)

¹ - محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري النشاط الإداري، دار العلوم، عنابة، الجزائر 2013، ص 46 .

² - محمد الصغير بعلي، المرجع نفسه، ص 48-49 .

³ - نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ط1، عمان، الأردن، 2006، ص 157 .

⁴ - نواف كنعان، المرجع نفسه، ص 168 .

⁵ - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 80 .

⁶ - مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء و حدودها، المرجع السابق، ص 93 .

الفرع الثالث: الحدود الناتجة عن طبيعة الاختصاص

يقوم القانون العام على قواعد الاختصاص، التي تقضي بتحديد وتعيين مجال ونطاق عمل كل هيئة وكل موظف في الجهاز الإداري للدولة¹.

ويفرض المشرع احترام هذه القواعد على كل السلطات، امتدادا لاحترام مبدأ المشروعية. و قد ميز الفقه بين ثلاث حالات لاختصاصات المرؤوس من شأنها أن تؤثر على واجب طاعة الرؤساء .

أولا : اختصاص المرؤوس اختصاص نهائي:

الاختصاص هو: " القدرة القانونية لعون الإدارة لاتخاذ تصرفات قانونية، عقدية كانت أو بإرادة منفردة في زمان ومكان محددين" ² فهو التزام يفرض على صاحبه القيام به ولا يجوز لأي سلطة أخرى رئاسية أو وصائية ، أن تحل محل السلطة الأصلية في إصدار القرار .

و عليه فإذا كان المرؤوس يملك اختصاصا أصليا، فهل يمكن للرئيس أن يتدخل في هذا الاختصاص ويلزم المرؤوس بالطاعة ؟

وللإجابة على هذا السؤال انقسم الفقه إلى فريقين :

حيث ذهب الفريق الأول : إلى أن الرئيس الإداري لا يمكنه التدخل عن طريق توجيه أوامر إلى مرؤوسيه في شأن اختصاصاتهم النهائية احتراما لإرادة المشرع، الذي منحهم هذا الاختصاص³.

أما الفريق الثاني: فذهب إلى جواز تدخل الرئيس، وتوجيهه لمرؤوسيه حتى ولو خصهم القانون باختصاص نهائي وذلك عن طريق توجيه تعليمات ملزمة لهم⁴.

أم قضاء مجلس الدولة الجزائري، فقد اوجب عنصر الاختصاص وإلا اعتبر التصرف باطلا حيث جاء في أحد قراراته ما يلي :

" فضلا عن ذلك فإن قرارا تتخذه سلطة غير مختصة لاتخاذها يحلّ على أساس انه قرار منعدم وبطلانه من النظام العام ..."⁵

ثانيا: اختصاص المرؤوسين اختصاص تقديريا:

نظرا لوجود بعض الوظائف العامة التي تتميز بطبيعة خاصة، فإن القانون يمنح للموظفين الشاغلين لهذه الوظائف، سلطة تقديرية تتيح لهم اتخاذ قراراتهم بحرية، حتى يتسنى لهم أداء مهامهم على

¹ - منور كربوعي، مفهوم التفويض الإداري " دراسات قانونية"، دار القبة للنشر والتوزيع، الوادي، الجزائر، 2002، ص 57 .

² - منور كربوعي، المرجع نفسه، ص 58 .

³ - مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء و حدودها، المرجع السابق، ص 95 .

⁴ - victore silver ,la fonction publique et ses problemees actuels, parais , 1969 ,p135.

⁵ - قرار رقم: 011803 بتاريخ: 2002/12/03 ، الغرفة الخامسة، مجلة مجلس الدولة الجزائري، العدد 3، 2003، ص 171.

الوجه الأمثل، وغالبا ما تكون هذه الوظائف عليا وذات طابع فني وتقديري (المهندس، الأطباء، الأساتذة ..)¹.
ويثير هذا النوع من الاختصاص تساؤلا حول التزام المرؤوسين بطاعة رؤسائهم عند اختلافهم في
تقدير مسألة معينة ؟

وفي ذلك يرى الفقهاء أن المرؤوس يعفى من واجب طاعة الأمر الذي وجهه إليه رئيسه والذي
يتعلق باختصاصه التقديري على سبيل الحصر².

ولكن تجدر الإشارة إلى أن المسألة ليست بهذه السهولة، فالتقدير الذي يمنحه المشرع يختلف من
حيث مداه قوة وضعفا، بين وظيفة وأخرى، وعليه لا يمكن أن نحدد ما إن كان للمرؤوس أن يتجاهل ما
يصدره الرئيس من توجيهات وأوامر، عندما يمنحه القانون سلطة إبداء الرأي، واتخاذ قرار ينطق بنفس
الموضوع الذي عاجته تلك التعليمات لأن الأمر يختلف من حالة إلى أخرى، تبعا لمكانة الموظف
ووظيفته، ومن الأفضل ترك تقدير هذا الأمر إلى القضاء وحده، لأنه الأقدر على معرفة المدى الذي
يمكن للمرؤوسين أن يمارس سلطته التقديرية فيه وهذا ما ذهب إليه غالبية الفقه³.

ثالثا: ممارسة المرؤوس اختصاصا مفوضا :

إن الاعتبار العملية المحيطة بتنفيذ الوظيفة الإدارية، تستلزم أن يتوسع الرئيس الإداري في
تفويض اختصاصاته الإدارية إلى معاونيه للمحافظة على حسن سير المرفق من جهة ومن جهة أخرى
الاهتمام بالأعوان وتطوير كفاءاتهم⁴.

ويعرف التفويض بأنه: " هو أن يفوض الرئيس لمرؤوسيه بعض المسائل التي تدخل في اختصاصه⁵ .

والتفويض نوعين: تفويض اختصاص وتفويض توقيع .

فتفويض الاختصاص هو الذي يحول جزء من اختصاصات شخص أو سلطة إلى سلطة إدارية أخرى⁶.
أخرى⁶.

وأما تفويض التوقيع فهو تفويض شخصي يأخذ بعين الاعتبار شخصية المفوض إليه، ويسمح له
بممارسة الاختصاصات المفوضة باسم السلطة المفوضة (كسر الواو) .

فإذا كان التفويض يؤدي إلى نقل جزء من اختصاصات الرئيس إلى المرؤوس فهل يعني قطع

علاقة الطاعة فيما يتم تخصيصه ؟ أم أن الرئيس يبقى محتفظا بسلطاته كاملة حتى المفوض منها ؟
للإجابة على هذه الإشكالية القانونية ميز الفقه بين كل من تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع

¹ - مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء و حدودها ، المرجع السابق، ص 97 .

² - مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء و حدودها ، المرجع السابق، ص 98 .

³ - مازن ليلو راضي ،طاعة الرؤساء و حدودها، المرجع نفسه، ص 98 .

⁴ - منور كربوعي، المرجع السابق، ص 65 .

⁵ - منور كربوعي، المرجع نفسه، ص 62 .

⁶ - عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 117 .

بالنسبة لتفويض التوقيع ذهب الفقه إلى القول بأنه لا يحد من سلطة الرئيس في ممارسة اختصاصاته، حتى مع وجود التفويض¹.

وفيما يخص تفويض الاختصاص، انقسم الفقه في شأنه إلى رأيين حيث ذهب أنصار الرأي الأول إلى عدم السماح للرئيس بتوجيه تعليمات إلى المرؤوسين متعلقة بالاختصاص المفوض إليهم على أساس أن المفوض إليه (المرؤوس) يعتبر كأنه الرئيس وعليه فإن قراراته واجبة الاحترام². بينما يرى أنصار الرأي الثاني ومنهم: "مازن ليلو راضي"، "حسن محمد عواضة"، و"سليمان الطماوي" بأن الأصل أن يبقى للرئيس الإداري بالرغم من حرمانه من ممارسة اختصاصاته المفوضة حق الرقابة على القرارات الصادرة من المفوض إليه، لأن التفويض لا يقطع العلاقة الرئاسية بين الرئيس والمرؤوس ولا يحول دون ممارسة الرئيس لاختصاصاته في الرقابة اللاحقة والسابقة على أعمال مرؤوسيه³. وهذا ما أكدته مجلس الدولة المصري الذي أقر بمباشرة الرئيس رقابته على اختصاصات المرؤوس المفوض إليه⁴.

وخلاصة القول أن التفويض أحد وسائل الإدارة للتخفيف من عبء العمل على الرؤساء وتحسين سير المرفق العام، وعليه فإن للرئيس دائماً الحق في إصدار التعليمات للتأكد من سلامة العمل من الناحية القانونية.

الفرع الرابع : الحدود الناتجة عن طبيعة الوظيفة العامة

طبيعة الوظيفة العامة تعتبر من أهم العوامل المؤثرة في مدى ونطاق واجب الطاعة الرئاسية، حيث توجد وظائف تشد فيها السلطة الرئاسية حتى يغدو المرؤوس آلة لتنفيذ الأوامر والتعليمات كوظائف الأمن الوطني، وبالعكس هناك نوع من الأعمال يقتضي قدراً من الاستقلال في ممارسته يتعذر معه القول بوجود سلطة رئاسية، ولتوضيح ذلك أكثر نحاول أن نتطرق إلى وظيفتين مختلفتين لكل منهما طبيعته الخاصة، لنبين التمايز في مستوى الطاعة المطلوب في كل وظيفة، وعلى سبيل المثال نأخذ وظيفة أستاذ التعليم العالي وموظفي الأمن الوطني.

أولاً: أساتذة التعليم العالي:

تعمل الجامعة على خدمة المجتمع والارتقاء به حضارياً، عن طريق تطوير الفكر والعلم وتنمية القيم وإعداد الإنسان ليساهم في صنع مستقبل الوطن وخدمة الإنسانية وكل ذلك بواسطة أساتذة التعليم العالي، فكيف هو وضع الأستاذ بالنسبة لواجب الطاعة؟
الملاحظ أنه يمكن التمييز بين جانبين⁵ في عمل أستاذ التعليم العالي :

1 - محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، المرجع السابق، ص 309 .

2 - عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص 232 .

3 - مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء و حدودها، المرجع السابق، ص 100 .

4 - مازن ليلو راضي، المرجع نفس، ص 101 .

5 - عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص 243 .

1- **الجانب الفني لعمل الأستاذ:** الوظيفة الأساسية للأستاذ الجامعي هي المشاركة في إعداد المعرفة ونقلها وذلك عن طريق تدريس نوعي، مرتبط بتطورات العلم، ووفق أحدث الطرق مع احترام المقاييس الأدبية المهنية 1، ولا شك أن المناخ المناسب لممارسة هذه المهنة هو مناخ الحرية والاستقلال، فلا يخضع الأساتذة إلا لضمائرهم، ومن ثمة فإن السلطة الرئاسية تعجز في أن تملي عليهم أوامر في هذا المجال². ومبدأ الاستقلال مكرس في الدستور الذي يؤكد حرية الفكر والتعبير³ ويترتب عن هذا المبدأ: نتائج⁴ متعددة منها:

- يملك الأستاذ الجامعي كل الحرية فيما يبيده من آراء، شريطة الإلتزام بالموضوعية والحياد، وأن يكون ذلك بغرض البحث العلمي فلا يجوز أن تفرض عليهم اتجاهات فكرية معينة .
 - يتمتع أساتذة التعليم بالاستقرار الوظيفي فلا يمكن للسلطة الرئاسية نقلهم إلا بناء على طلب منهم⁵
- 2- **الجانب الإداري:** تظهر السلطة الرئاسية في هذا الجانب، حيث يسترد واجب الطاعة مكانه، فيصبح من حق عميد الكلية إصدار تعليمات وأوامر ملزمة إلى الأساتذة التابعين له إداريا، ويلتزمون بالطاعة على اختلاف درجاتهم، ومثال ذلك: تحديد مواعيد إلقاء المحاضرات وعددها، والامتحانات والإشراف وغيرها من الأمور الإدارية غير أن مهمة الأستاذ الأساسية يتمتع فيها بكثير من الاستقلال، وذلك على خلاف المثال الثاني .

ثانيا: موظفي الأمن الوطني:

يشبه تنظيم جهاز الأمن الوطني التنظيم المعمول به في الجيش الوطني الشعبي، من ناحية الخضوع للسلطة الرئاسية، حيث يخضع الموظف الأقل رتبة للأعلى رتبة طبقا لنص المادة 19 من قانون موظفي الأمن الوطني التي نصت على " يجب على كل موظف في الأمن الوطني إطاعة رؤسائه خلال ممارسة مهامه، ويجب على كل موظفي الأمن الوطني أيا كان موقعهم في السلم التصاعدي الإداري أن يؤديوا أي مهمة ذات صلة بالمناصب التي يشغلونها وذلك في إطار احترام

¹ - المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 08 - 130، المؤرخ في 30/ ماي/ 2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث، الجريدة الرسمية الجزائرية، رقم 23، ص 19 .

² - إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص 110 .

³ - أنظر المادة 44 قانون رقم 16-01 مؤرخ في 26/03/2016 يتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية الجزائرية، عدد 14 الصادر في 07/03/2016، ص 11 .

⁴ - إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح المرجع السابق، ص 110.

⁵ - أنظر المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 08 - 130، المؤرخ في 30/ ماي/ 2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث، الجريدة الرسمية الجزائرية، رقم 23، ص 23.

القانون والأحكام التنظيمية وبهذه الصفة هم مسئولون عن تنفيذ الخدمة، تنفيذاً سليماً، وهم إلى ذلك غير معفيين من أية مسؤولية منوطة بهم جراء المسؤولية الإدارية الخاصة بمروؤسيهم¹. فواجب الطاعة وسيلة من وسائل الانضباط العام في جهاز الشرطة، ونظراً لأهميته فقد حماه القانون التأديبي الخاص بموظفي الأمن الوطني حماية كاملة، حيث أعتبر من الأخطاء الجسيمة تجاوز السلم الإداري، وعاقب عليه بعقوبة من الدرجة الثالثة، قد تصل حد الفصل خاصة في حالة عدم احترام أنظمة المصالح والتعليمات الرئاسية عمداً أو عند امتناع الشرطي عن تنفيذ التعليمات والأوامر الرئاسية دون سبب.

المطلب الثاني: نطاق الطاعة بالنسبة للأوامر الغير مشروعة

لقد سبق وأن تطرقنا إلى تعريف الأوامر وبيان أنواعها وطبيعتها، كم اشرفنا إلى أن المرؤوس ملزم بطاعة الأوامر الرئاسية، غير أنه يتوجب التفرقة في هذا الصدد بين الأوامر المشروعة والأوامر الغير مشروعة.

فإذا كان الأمر يتماشى مع مقتضيات القانون، فإن الطاعة بالنسبة للمرؤوس واجبة لكن الخلاف يثور بالنسبة للأوامر الغير المشروعة التي تثير العديد من الإشكالات الأمر الذي أسأل الكثير من حبر فقهاء القانون، وتفصيلاً في ذلك لا بد من أن نشير إلى مبدأ المشروعية أولاً ثم إلى مختلف النظريات الفقهية، إضافة إلى رأي كل من القضاء وموقف المشرع في طاعة الأوامر الرئاسية الغير مشروعة.

الفرع الأول : مبدأ المشروعية

يعني مبدأ المشروعية خضوع الكافة حكماً ومحكومين للقانون، وعليه يتعين على الإدارة احترام أحكام القانون في كافة تصرفاتها².

أما بالنسبة للموظفين، فإن مبدأ المشروعية يتضمن التزامهم بواجبين³:

الأول: واجب طاعة القوانين بمعناه العام سواء كانت قواعد مدونة أم غير مدونة.

الثاني: فيتعلق بإطاعتهم للأوامر الرئاسية الصادرة من الرؤساء الإداريين والمخولة لهم بموجب القانون.

ومن ثم فإن احترام مبدأ المشروعية يشكل ضماناً هامة بالنسبة للأفراد، حيث يكفل لهم الحماية تجاه تعسف السلطات العامة في الدولة⁴ وعليه فإن تطبيق هذا المبدأ يكون أكثر إلحاحاً من

¹ -أنظر المادة 19 المرسوم التنفيذي رقم: 91 - 524 المؤرخ في 1991/12/25، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي الأمن الوطني، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 69، المؤرخة في 1991/ 12 /28، ص 2713.

² - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، دار الكتب القانونية، مصر، 2006، ص 14.

³ - مازن ليلو راضي المرجع السابق، ص 129.

⁴ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 19.

الرئيس الإداري مع موظفيه، حيث أن احترام مبدأ المشروعية في تعليماته وأوامره يكون أوجب وألزم حرصاً على الثقة المفترض توافرها لدى الرئيس في مرؤوسيه أو الجهة الإدارية التابع لها .
ومن مقتضيات مبدأ المشروعية أن تنقيد الإدارة عند قيامها بنشاط معين بأداء أعمالها في دائرة القانون بمعناه الواسع الذي يشمل كافة القواعد المكتوبة فيها أو غير المكتوبة .
ويرتكز مبدأ المشروعية في الوظيفة العامة، على أساس ضمان حريات الموظفين وحقوقهم ضد تحكم الإدارة من جهة، وتقبيد هؤلاء بالقانون في تعاملهم مع الأفراد من جهة أخرى، تحقيقاً للتوازن بين المصلحة العامة والخاصة، وتلك هي سمة الدولة القانونية الحديثة¹.

الفرع الثاني: واجب الطاعة والأوامر غير المشروعة

طاعة الأوامر المشروعة أمر لا يثير أي إشكال، ولا شك أن طاعة المرؤوس لها واجبة .
لكن الخلاف يطرح، في حالة ما إذا كانت هذه الأوامر مشوبة بعدم الشرعية، الأمر الذي ناقشته عدة نظريات مختلفة وذلك ما سنتطرق إليه في ما يلي:

أولاً: النظرية الشرعية:

يرى أنصار هذه النظرية وعلى رأسهم الفقيه "دوجي" أن المرؤوس يلتزم بطاعة رئيسه مادام الأمر مشروعاً، فإن خرج عن المشروعية كان على المرؤوس عدم طاعته² : وحجته في ذلك أن الموظف لا يعدو أن يكون مواطناً، عليه أن يلتزم باحترام القانون وعدم مخالفته أما الأستاذ " طعيمة الجرف"، فهو يؤسس موقفه على أن مبدأ التدرج القانوني يقضي بذلك لأن القانون يحتل بقوته الإلزامية الدرجة الثانية بعد الدستور، بينما تأتي الأوامر والتعليمات في درجة أدنى، وعليه فالقاعدة القانونية العليا تلزم الدنيا³ وعلى الرغم من أن هذه النظرية ترسي قواعد متينة للمشروعية، بما توفره من ضمانات تحول دون استبداد السلطة الإدارية، إلا أنها تعرضت للكثير من النقد، لا سيما أن الأخذ بإطلاقها يؤدي إلى تعطيل سير العمل في المرفق ويدفع المرؤوسين إلى أن يكونوا "قضاة مشروعية" يبحثون في مشروعية أوامر رؤسائهم ويمتنعون عن تنفيذها إن هم اعتقدوا بعدم مشروعيتها، وهم في الغالب أقل خبرة ودراية من الرؤساء في مجال الإدارة،⁴ مما يصيب المرفق بالاضطراب.

ثانياً: نظرية الطاعة المطلقة (الانضباط الإداري):

¹ مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء و حدودها، المرجع السابق، ص 130 .

² - مازن ليلو راضي المرجع نفسه، ص 132 .

³ إبراهيم ملاي ، محمد دحدوح ، المرجع السابق ، ص 112.

⁴عاشور سليمان شوايل، المرجع السابق، ص 113.

يرى أنصار هذه النظرية ومن أبرزهم الفقيه "هوريو"¹ أن ضرورة ضمان سير المرفق العام تستلزم من المرؤوس أن يطيع أوامر رؤسائه، حتى وإن كانت مخالفة للقانون، وتقع المسؤولية بعد ذلك على عاتق الرئيس مصدر الأمر، وعززت هذه النظرية تسويغاتها² في: **قرينة الشرعية:** على أساس افتراض أن أوامر الرؤساء دائما مشروعة . **الضرورة العملية:** ضمان سيرورة المرفق، وحتى لا يتحول مجال العمل الى صراع دائم بين الرئيس و المرؤوس .

غير أن هذه النظرية لم تسلم من النقد، باعتبار أن تطبيقها يؤدي الى إهدار مبدأ المشروعية، وإعطاء فرصة للرؤساء لمخالفة القانون، وتشجع على غلبة منطق القوة³ . كما أن عدم إعطاء المرؤوسين الفرصة لمناقشة رؤسائهم، حتى وإن كانت أوامره مخالفة للقانون يجعل منهم آلة في يد الرئيس الإداري يوجههم كيفما يشاء، و يضعف لديهم ملكة البحث عن الصواب كما يلغي شجاعتهم و فكرهم.⁴

ثالثا: النظرية التوفيقية (النظرية الوسطية)

توفيقا للنظريتين السابقتين، ظهرت هذه النظرية لتكون حلا وسطا يحافظ على دوام سير المرفق العام بانتظام، في ظل ما يمليه مبدأ المشروعية من احترام لتعليمات و أوامر الرؤساء من طرف المرؤوسين كل ذلك بتوفر مجموعة من الشروط⁵، الواجبة الاحترام، وتقوم هذه النظرية على أساس أن يطيع الموظف المرؤوس ما يتلقاه من أوامر رئاسية، والتي تتوفر فيها مجموعة من الشروط الفنية و العملية و القانونية، مثل الوضوح والدقة والشرعية، ولحماية هذه الشروط يمكن المرؤوسين من التحقق فيما يوجه إليهم من تعليمات وأوامر عن طريق الفحص والتأكد.⁶ فإذا لاحظ عدم شرعية هذه الأوامر فعلية- المرؤوس- أن ينبه رئيسه الإداري إلى ذلك، فإذا أصر الرئيس على تنفيذها، وجب على المرؤوس الامتثال لها على مسؤولية الرئيس لوحده.⁷

الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري من تحديد نطاق الطاعة

الملاحظ أن المشرع الجزائري لم يعالج موضوع نطاق الطاعة من خلال الأنظمة المتعاقبة للوظيفة العامة في الجزائر، بدءا بالأمر رقم 133/66 و انتهاء بالأمر رقم 03/06 مرورا بالمرسوم

¹ عمار عوابدي، فكرة السلطة الرئاسية بالجزائر، المرجع السابق، ص 452-453.

² مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء و حدودها، المرجع السابق، ص 133.

³ عاصم أحمد عجيلة ، المرجع السابق، ص 187.

⁴ مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء و حدودها، المرجع السابق، ص 133.

⁵ عمار عوابدي، فكرة السلطة الرئاسية بالجزائر، المرجع السابق، ص 455.

⁶ عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص 456.

⁷ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 52.

رقم 59/85 والقانون رقم 112/78 و اكتفى المشرع بنصوص مقتضبة وعامة في صياغته¹، الأمر الذي لم يتضح معه موقف المشرع الجزائري و النظرية المتبناة من طرفه في حالة التنازع بين واجب الطاعة الرئاسية للأوامر غير المشروعة و احترام و تنفيذ القانون تطبيقاً لمبدأ المشروعية.

حيث أكد المشرع الجزائري على إلزامية الخضوع للأوامر و التعليمات الرئاسية من خلال نص المادة 180 من الأمر 03/06 السابق الذكر، و اعتبر مخالفة ذلك خطأ مهني من الدرجة الثالثة.

كما تناول المشرع باختصار هذه القضية من خلال نص المادة 129 من القانون المدني² في تعرضه للمسؤولية المدنية والإدارية والجنائية للموظف، حيث جاء في نص المادة 129 على أنه : لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولون شخصياً عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذاً لأوامر صدرت إليهم من رئيس، متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

من خلال هذه المادة استبعد المشرع الخطأ الشخصي للموظف و اعتمد الخطأ المرفقي كأساس للمسؤولية و ذلك في حالة تنفيذ أوامر الرئيس الواجبة.³

غير أن المشرع لم يحدد قاعدة عامة تكون بموجبها إطاعة تلك الأوامر واجبة، خاصة بالنسبة للأوامر والتعليمات المخالفة للقانون، حيث أشار فقط الى إمكانية وجود أوامر لا تجب الطاعة فيها. الأمر الذي جلب الفقه الجزائري لاستطلاع موقف المشرع من هذه القضية حيث قال الأستاذ عمار عوابدي في ذلك "المشرع يميل إلى ترجيح الخضوع والطاعة لأوامر السلطة الرئاسية على واجب إطاعة و احترام القانون بالنسبة للعاملين العاميين المرؤوسين".⁴

وقد برر موقفه هذا بكون المادة 129 من القانون المدني، ترتب النتيجة القانونية للنظرية الفقهية بواجب الطاعة المطلقة، فهي تسقط المسؤولية الشخصية للموظف المرؤوس عن الأخطاء التي يرتكبها تنفيذاً لأوامر رئيسه.⁵

كما يستند أيضاً في تدعيم موقفه هذا إلى نص المادة 19 من الأمر رقم 133/66 المتضمن القانون الأساسي العامة للوظيفة العامة و نص المادة 30 من القانون الأساسي العام للعامل الجزائري رقم 78-12، والتي يقابلها نص المادة 47 من الأمر 03-06 الحالي والساري المفعول وتتص هذه المادة على أن "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 حيث يظهر موقف المشرع الجزائري جلياً في إقرار المسؤولية المطلقة للرؤساء على أعمال مرؤوسيه حسب الأستاذ

¹ عمار عوابدي، فكرة السلطة الرئاسية بالجزائر، المرجع السابق، ص 440.

² أنظر المادة 129 من القانون رقم 10/05 المؤرخ في 20/06/2005، المعدل للقانون المدني، الجريدة الرسمية الجزائرية رقم 44، ص 23 .

³ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 50.

⁴ عمار عوابدي، فكرة السلطة الرئاسية بالجزائر، المرجع السابق، ص 442.

⁵ عمار عوابدي، فكرة السلطة الرئاسية بالجزائر، المرجع نفسه، ص 442.

عمار عوابدي، وانطلاقاً من المبدأ العملي القائل لا مسؤولية دون سلطة و لا سلطة دون مسؤولية فإن لمشرع الجزائري انحاز إلى أولوية طاعة أوامر و تعليمات السلطة الإدارية الرئاسية على واجب طاعة و احترام القانون.¹

إلا أن الأستاذ عمار بوضياف في تحليله لنص المادة 129 من القانون المدني يرى أن عبارة "متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم"، يفهم منها أن الموظف ملزم فقط بإطاعة الأوامر الشرعية، دون الأوامر غير المشروعة مما يعني تبني المشرع الجزائري لأولوية تطبيق القانون على الأوامر غير المشروعة²، وبالتالي فإن المشرع قد تبني النظرية الشرعية حسب الأستاذ عمار بوضياف ويكون بذلك قد ذهب عكس ما ذهب إليه الأستاذ عمار عوابدي.

وعليه فإنه عند تحليل نص المادة 129 من القانون المدني و المادتين 47 و 180 من الأمر 03-06 السالف الذكر نجد ما يلي:

أن المرؤوس غير مسؤول شخصياً عن أعمال التي يقوم بها تنفيذاً لأوامر رئيسه، عندما تكون هذه الأوامر واجبة الطاعة و بالتالي تكون المسؤولية مرفقية، لكن المشرع لم يحدد قائمة الأوامر غير الموجبة للطاعة.

- أما المادة 03/180 والتي اعتبرت رفض تنفيذ التعليمات السلمية دون عذر مقبول خطأ تأديبي من الدرجة الثالثة فنلاحظ على هذه المادة أن الخطأ التأديبي يقوم عند رفض تنفيذ الأوامر الرئاسية مع عدم وجود مبرر مقبول وعليه فعند وجد مبرر مقبول فإن مسؤولية الموظف التأديبية لا تقوم لكن المشرع عند ذكره لعبارة "دون مبرر مقبول" لم يحدد طبيعة هذا المبرر و كيف يتم قبوله ومن الجهة المختصة باستقبال هذه المبررات، وحتى ولو افترضنا أن المشرع قصد بالمبرر الأوامر غير المشروعة، فإن الغاية من عدم ذكرها غير واضحة.
- وبتحليل نص المادة 47 من الأمر 03-06 المذكور، و التي نصت في الفقرة الأولى على أن "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه"، مما يعني أن المشرع نص على إلزامية طاعة الرؤساء باعتبار أن المسؤولية تقع عليهم من دون المرؤوسين، ثم تأتي الفقرة الثانية من ذات المادة لتؤكد على قيام مسؤولية المرؤوس إلى جانب مسؤولية الرئيس ومع هذا الاختلاف وعدم الوضوح من جانب المشرع الجزائري فإن مسألة التزام المرؤوس بطاعة أوامر رئيسه غير المشروعة تبقى موضوع نقاش فقهي.

الفرع الرابع: موقف القضاء من تحديد نطاق الطاعة

يبرز موقف القضاء من خلال التصدي للدعاوى القضائية التي ترفع من ذوي المصلحة ضد الأعمال غير المشروعة، المرتكبة من طرف الموظف العمومي المرؤوس تنفيذاً لأوامر رئيسه

¹ عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص 443.

² عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 71 .

الإداري، و تجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري الجزائري حديث العهد حيث لم يتبلور لديه موقف واضح، لأن ذلك لا يكون إلا بعد تطبيقات كثيرة و لمدة زمنية طويلة.¹

و عليه نتطرق إلى موقف القضاء الفرنسي:

موقف القضاء الإداري الفرنسي:

تمسك مجلس الدولة الفرنسي بالقاعدة القاضية بوجوب إطاعة المرؤوس لأوامر رئيسه الإداري، في جميع الأحوال على مسؤولية رئيسه.²

إلا أنه غير رأيه، وتبني موقف جديدا، منذ حكم "لونيور" (Langneur)³ الصادر في 10 نوفمبر 1944، ويتلخص في أنه يتوجب على الموظف الإداري تنفيذ أوامر رئيسه، ما لم تكن غير مشروعة بصورة ظاهرة أو كان تنفيذها يؤدي إلى ضرر جسيم بالمصلحة، ويتوجب على الموظف أن يمتنع عن تنفيذ الأمر، وإلا عوقب على ذلك و يتضح مما سبق أنه لكي نكون أمام واجب رفض الطاعة يجب توفر أحد الشرطين:⁴

1. أن يكون الأمر مشوبا بعدم المشروعية الظاهرة أي أن يكون باستطاعة المرؤوس أن يدركها.

2. أن يلحق ضررا بالمصلحة العامة.

وعليه فإنه في حالة توفر هذين الشرطين جاز للمرؤوس الإداري رفض تنفيذ الأمر

(أو ما يعرف بواجب عدم الطاعة للأوامر غير المشروعة).

المبحث الثاني: آثار واجب الطاعة الرئاسية على مسؤولية المرؤوسين

واجب الطاعة ككل واجبات الوظيفة العمومية، يترتب على مخالفته قيام المسؤولية التأديبية، والتي يمكن أن تمتد لتشمل حتى المسؤولية المدنية والجنائية، وبما أن واجب الطاعة من أهم الواجبات الوظيفية، فمن الضروري أن يحيطه المشرع بمجموعة من الضمانات لتعزيز وحماية الموظف المطيع، أساس ذلك نتناول في مطلب أول ضمانات المرؤوسين في مجال الطاعة وفي مطلب ثان آثار الإخلال بالطاعة الرئاسية.

المطلب الأول: الضمانات الرئاسية للمرؤوسين في مجال الطاعة

يقوم الموظف العمومي بأعمال هامة، تساهم في استقرار المرافق العمومية و حسن سيرها بانتظام، ويتم ذلك بصورة عامة من خلال الامتثال لأوامر رؤسائه المشروعة ، لكن هذا لا يمنع من أن يقع الموظف أثناء تنفيذه للأوامر في بعض الأخطاء التي قد تتسبب في وقوع أضرار للغير، مما

¹ عمار عوابدي ، فكرة السلطة الرئاسية بالجزائر، المرجع السابق ، ص 468.

² عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 463.

³ مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 141.

⁴ الحكم مشار إليه في عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص 197.

يضعه أمام المسؤولية، وحتى يتمكن الموظف العمومي من أداء واجباته على أحسن وجه، وجب إحاطته بضمانات تمثل له الحماية أثناء قيامه بعمله، وذلك بإعفائه من المسؤولية بكل أنواعها، على أن لا يكون هذا الإعفاء مطلقاً، و هو ما سنحاول الإحاطة به من خلال ما يلي:

الفرع الأول: مدى الإعفاء من المسؤولية التأديبية

الهدف من المسؤولية التأديبية، يتمثل أساساً في ضبط سلوك الموظف بما يتماشى و سير المرفق العام¹، ويؤدي الموظف واجبه الوظيفي بخضوعه لأوامر رؤسائه الإداريين، الأمر الذي تنتقي معه المسؤولية التأديبية، وحتى وإن وقع منه ما يشكل خطأً تأديبياً، إذ أن المسؤولية في هذه الحالة تقع على عاتق الرئيس مصدر الأمر، وهي القاعدة العامة في هذا الصدد.²

ونجد أن موقف المشرع الجزائري في هذه القضية غامض ومبهم لعدم وجود نص صريح يتعلق بأثر الخضوع للأمر الرئاسي على المسؤولية التأديبية للموظف.

غير أنه بالنظر إلى نص المادة 47 من الأمر 06-03 السالف الذكر التي تنص على أنه: "كل موظف مهمات كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه، لا يعفي الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمروؤسيه".

وبتحليل هذه المادة نجد أن المشرع الجزائري حمل كل من الرئيس والمرؤوس المسؤولية ففي حالة ارتكاب الموظف خطأً تأديبياً بمناسبة تنفيذه لأوامر رئيسه، فإنه يتابع تأديبياً، هو ورئيسه على حد سواء، باعتبار هذا الأخير المسؤول عن أداء العمل.

وبذلك فإن المشرع الجزائري، يجعل المرؤوس متردد وأقل شجاعة في تنفيذ الأوامر مترقبا لما سيقع عليه من مسؤولية تأديبية، مما يؤدي إلى تعطيل سير المرفق، وكان من الصواب إلقاء المسؤولية على الرئيس فقط مصدر الأمر، تسهيلا لسير العمل وتسريعه برفع المسؤولية التأديبية من على المرؤوس المطيع.

الفرع الثاني: مدى الإعفاء من المسؤولية المدنية

لقد ألقى المشرع الجزائري من خلال نص المادة 129 من القانون المدني المذكورة سابقاً، الموظف العمومي من المسؤولية المدنية الشخصية نتيجة أفعاله التي أضرت بالغير، و كانت تنفيذاً لأوامر رئيسه الإداري الواجبة الطاعة، و بالتالي فالمشرع الجزائري يستبعد الخطأ الشخصي و يحل محله الخطأ المرفقي كأساس للمسؤولية المدنية.³

و هو ما يؤكد ذلك نص المادة 136 من القانون المدني الجزائري و التي نصت على "يكون

¹ عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص 257.

² بوشعير السعيد، المرجع السابق، ص 94.

³ عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص 289.

المتبوع مسؤولاً عن الضرر الذي يحدثه تابعه بفعله الضار متى كان واقعا منه في حالة تأديته وظيفته أو بسببها أو بمناسبة و تحقق علاقة السببية و لو لم يكن المتبوع حرا في اختيار تابعه متى كان هذا الأخير يعمل لحساب المتبوع".

ويشترط الفقه¹ ثلاث شروط للاستفادة من الإعفاء الوارد في نص المادة 129 من القانون المدني الجزائري و هي:

- أن يكون مرتكب الفعل الضار موظفا عاما.
 - صدور أمر من رئيس مختص.
 - الاعتقاد بشريعة الأمر الرئاسي: فإذا ثبت علم المرؤوس بعدم شرعية لمطال الأمر الذي نفذه، فلا يستفيد من الإعفاء، و يكون مسؤولاً عن فعله الضار.²
- و بتوافر هذه الشروط يعفي المرؤوس من المسؤولية الشخصية عن فعله الضار، و تنتقل المسؤولية إلى الرئيس مصدر الأمر.

الفرع الثالث: مدى الإعفاء من المسؤولية الجزائية

لقد نصت المادة 39 من قانون العقوبات 3 الجزائري أنه لا جريمة إذا كان الفعل قد أمر أو أذن به القانون، وإذا كان ظاهر النص يفيد أن الشرط الوحيد لاعتبار الفعل مباحا هو إذن القانون، فقد أغفل المشرع الإشارة إلى حالة صدور الأمر عن سلطة رئاسية مختصة.⁴

فبالرجوع إلى نص المادة 135 من قانون العقوبات المذكور نجدتها تجرم فعل دخول أحد موظفي سلك الشرطة أو القوة العمومية منزل مواطن ما بغير رضاه، و في غير الحالات المقررة قانونا، وبالتالي فإن تلقي الموظف الأمر من رؤسائه لا يعفيه من المسؤولية، بل إن دخوله دون سند قانوني، يجعل صاحب المنزل في وضع يبرر الدفاع الشرعي.

كما أن صدور الأمر من السلطة الرئاسية المختصة لا يكفي أن يكون مباحا، ولكن يجب أن يكون أمر به أو أذن به القانون وهذا ما يستفاد من عبارة: "وفي غير الحالات المقررة في القانون وبغير الإجراءات المنصوص عليها فيه".

وكذلك ما جاء في نص المادة 107 من قانون العقوبات المذكور والتي تجرم كل أمر بعمل تحكمي أو مساس بالحرية الشخصية أو بالحقوق الوطنية لمواطن أو أكثر، وذلك يعني أن مصدر

¹ محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 50.

² عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص 290.

³ أنظر المادة 39 من الأمر 66-155 المؤرخ في 08/07/1966 المتضمن قانون العقوبات الجريدة الرسمية عدد 49 مؤرخة في 11/07/1966، ص 702.

⁴ إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص 132.

الأمر يتعرض للمساءلة الجنائية حسب المادة 107 بينما يعاقب الموظف بالعقوبة المنصوص عليها في المادة 135 من قانون العقوبات.

المطلب الثاني: أثر الإخلال بواجب الطاعة

الإخلال بواجب الطاعة يعتبر خرقاً للقانون، وتهديداً لسير المرفق العام، وعليه فإن قواعد المسؤولية توقع الجزاء المناسب على المخل بواجب الطاعة، كما وأن للإخلال بواجب الطاعة عدة صور إضافة إلى عصيان أمر الرئيس، يتم التطرق لها من خلال الفرع الأول، كما يتم التطرق إلى المسؤوليات الناتجة عن الإخلال بواجب الطاعة.

الفرع الأول: صور ومظاهر الإخلال بواجب الطاعة

يقوم الموظف العمومي بواجباته الوظيفية بصورة عامة عن طريق تنفيذ الأوامر والتعليمات وفق الأنظمة المعمول بها، وبالتالي فإن أي امتناع أو تجاوز يشكل خطأ لقيام المسؤولية، ومن أهم الصور التي تعتبر إخلالاً بواجب الطاعة ما يلي:

أولاً: الامتناع الصريح عن تنفيذ الأوامر:

وهو الصورة الغالبة للإخلال بواجب الطاعة، وذلك باتخاذ المرؤوس سلوكاً سلبياً اتجاهه¹، وقد أكد كل من القضاء والتشريع²، أهمية خضوع المرؤوسين لرؤسائهم، واعتبر الموظف مستحقاً للعزل في حالة امتناعه.

ثانياً: ترك العمل والانقطاع عنه:

استقر مجلس الدولة الفرنسي من خلال أحكامه على أن الانقطاع عن العمل يشكل مخالفة تأديبية بالخروج على واجب الطاعة، تستوجب الجزاء³.

وتجدر الإشارة إلى أن الانقطاع عن العمل قد يكون فردياً، كما قد يكون جماعياً أو ما يعرف بالإضراب هذا الأخير يطرح عدة إشكالات في مجال الطاعة، فهل يعتبر الإضراب أخلاً بواجب الطاعة؟ وهل يلتزم الموظف بأوامر رؤسائه أثناء فترة إضرابه؟

وعليه فإن الإضراب يعرف بأنه: "توقف إرادي جماعي عن العمل لمدة محددة أو غير محددة، بغرض تحقيق مطالب معينة مهنية أو اجتماعية"⁴.

¹ ابراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص 135.

² أنظر المادة 180 من الأمر 06-03 السالف الذكر.

³ مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء وحدودها، المرجع السابق، ص 162.

⁴ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 177.

وهذا التوقف يتعارض مع مبدأ استمرارية المرافق العمومية، و نتيجة لذلك حرمة مختلف التشريعات و لجأت إلى فصل كل من يقوم به دون ضمانات¹، ولم تعترف به إلا مؤخرا ومنها الجزائر بشكل تدريجي، إلى غاية النص عليه صراحة في المادة 36 من الأمر 06-03 السالف الذكر حيث جاء فيها: يمارس الموظف حق الإضراب في إطار التشريع و التنظيم المعمول به. ويعتبر الفقه² أن فكرة الإضراب تتعارض مع فكرة التبعية و الطاعة و بالتالي فإن الجزاء الذي توقعه السلطة الرئاسية على المضربين لرفض طاعة أوامرها خلال الإضراب الشرعي، يصبح غير قانوني.

ثالثا: الطاعة المعيبة:

حيث يمثل الموظف لأوامر رئيسه الإداري إلا أنه يرتكب أخطاء تؤدي إلى الإخلال بواجب الطاعة و من ذلك نجد:

1. التراخي في التنفيذ: يفترض في المرؤوس القيام بواجباته دون عقبات أو تسويق أو مماطلة لأن ذلك يمكن أن يعرضه للمساءلة التأديبية³.
2. التنفيذ الخاطئ: في هذه الحالة يصدر الأمر شرعي عن الرئيس لكن المرؤوس ينفذه بطريقة تجلي نتائج ضارة⁴ (كأن يزور الموظف وثائق إدارية في سبيل تنفيذ الأوامر الرئاسية).
3. تجاوز حدود الأوامر الرئاسية: حيث ينفذ الموظف الأمر غير أنه يتجاوز حدود المطلوب، فتكون النتائج المترتبة عن التنفيذ غير المرجوة في إصداره⁵.
4. تغيير الأوامر محل التنفيذ: ويعتبر ذلك تعديا على واجب الطاعة تجعل من المرؤوس رئيسا.

الفرع الثاني: المسؤولية التأديبية

تعطي المسؤولية التزام شخص بالتعهد القيام به، أو الامتناع عنه، ويعرض للمسائلة في حالة تكونه، وإخلال الموظف العمومي بواجب من واجباته الوظيفية، يعتبر خطأ يؤدي إلى قيام المسؤولية التأديبية، وتجدر التعليمات و الخروج على أحكام الطاعة، مرده إلى جهة الإدارة، كما أنها تختص بتقدير الجزاء المناسب عن الخطأ الإداري، إضافة إلى أن السلطة الرئاسية يكون لها فضلا على توقيع العقوبة التأديبية أن تقوم بتعديل تصرفات مرؤوسيهما أو إلغائها، بحسب الأحوال. كما أن تقرير مسؤولية المرؤوس عن الإخلال بواجب الطاعة، أمر لا تستبعد معه مسؤولية الرئيس وفقا لنص المادة 47 من الأمر 06-03 السالف الذكر.

¹ عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 178.

² إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص 137.

³ مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 163.

⁴ إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص 138.

⁵ عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص 298-299.

أولاً: أركان مخالفة الإخلال بواجب الطاعة:

- الإخلال بواجب الطاعة مثله مثل بقية المخالفات التأديبية يقوم على ثلاث أركان:
- ركن مادي يتمثل في: خروج الموظف العمومي عن مقتضيات واجب الطاعة و يغير هذا السلوك لا يمكن محاسبة الموظف المرؤوس، فالقانون لا يعاقب على النوايا والأفكار¹، كما أن المسؤولية التأديبية لا تستلزم الضرر لقيامها.
 - ركن معنوي: وهو الإرادة الآثمة للموظف الذي يرتكب الفعل، أو الترك، الذي يشكل إخلالاً بواجباته الوظيفية و مقتضياتها²، فستان بين من أخل بواجب الطاعة عن علم وقصد وإرادة، ويزفر فعل ذلك خطأ، و تبقى السلطة التقديرية للإدارة (السلطة الرئاسية) في تحديد مدى توافر الإرادة الآثمة.
- هذا و يعفي الموظف من المسؤولية إذا ما تعذر عليه تقييد الأمر، كأن يصاب بمرض يعيق تنفيذ واجباته الرئاسية (قوة القاهرة)³.
- الركن الشرعي: و الذي يتمثل في مخالفة النصوص القانونية المستلزمة لواجب الطاعة، وبالرجوع إلى نص المادة 180 من الأمر 06-03 السالف الذكر نجدنا تنص على أنه "تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يلي... رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول..."
- وعقوبات الدرجة الثالثة محددة على سبيل الحصر في نص المادة 163 من الأمر 06-03 المذكور والمتمثلة في:

- التوقف عن العمل من أربعة إلى ثمانية أيام.
- التنزيل من درجة إلى درجتين.
- النقل الإجباري.

الأمر الذي يشير التساؤل حول مدى الردع الذي تحققه هذه العقوبات خاصة و أنها الكفيل الأساسي لاحترام واجب الطاعة الرئاسية؟

نظرا لأهمية واجب الطاعة، و تعله بحسن سير وانتظام واستقرار المرفق العام، فإن المشرع الجزائري قد جانب الصواب بتصنيفه خطأ رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في أخطاء الدرجة

¹ مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 140.

² إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص 140.

³ مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 165.

الثالثة، وكان من الأفضل إدراجها ضمن أخطاء الدرجة الرابعة، حتى تكون أكثر فاعلية في ضمان حماية المرفق العام مما قد يسببه الإخلال بواجب الطاعة.

وهناك من الفقهاء من يضيف ركن رابع هو ركن الصفة أو الركن الشخصي و مضمونه أنه لا بد أن يقع الفعل الجرم من أحد العاملين المرتبط برابطة وظيفية بالإدارة.¹

ثانيا: ضمانات الموظف المتابع تأديبيا:

لقد مكن المشرع الجزائري الموظف المتابع تأديبيا بصفة عامة، و المتابع في إطار جريمة الإخلال بواجب الطاعة، العديد من الضمانات، منعا لتعسف الإدارة في أعمال سلطة التأديب.²

إضافة إلى المحافظة على شرعية العقوبات التأديبية و من ذلك نجد ضرورة تسبيب القرارات التأديبية، و كفالة حق الدفاع، الذي حرص القانون على تأكيده من خلال إيراد عناصره والمتمثلة في مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه المادة 167 من الأمر 03-06.

تمكين الموظف من الاطلاع على ملفه التأديبي المادة (196) و إمكانية الاستعانة بمدافع 169 تمكين الموظف من أجل كاف لتحضير دفاعه 168 حق الموظف في إحضار الشهود (169) و غيرها من الضمانات المقررة قانونا.

الفرع الثالث: المسؤولية المدنية

المسؤولية التأديبية للموظف المرؤوس، لا تنفي جواز مقاضاته مدنيا جراء الضرر الناتج عن خطئه التأديبي، سواء كان الخطأ سببه عصيان الأوامر الرئاسية أو التراضي في تنفيذها أو التجاوز مضمونها إذ يتحمل المرؤوس كافة الآثار المترتبة عن إخلاله بواجب الطاعة.³

و ذلك وفقا لنص المادة 124 من القانون المدني 4 الجزائري السالف الذكر و التي جاء فيها "كل فعل أيا كان يرتكبه الشخص بخطئه، و يسبب ضررا للغير يلزم من كان سببا في حدوثه بالتعويض. و لذلك وحسب المادة فقيام المسؤولية المدنية يشترط توفر ثلاث شروط هي:

أولاً: الخطأ (الإخلال بواجب الطاعة):

هناك اختلاف فقهي كبير حول تعريف الخطأ ولتفادي التطويل في ذلك نورد أكثر التعاريف شمولية حيث عرفه الأستاذ السنهوري⁵ بتحليله إلى عنصرين هما:

¹ مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 170.

² أنظر المواد من 65 إلى 176 من الأمر 03-06 السالف الذكر.

³ عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص 310.

⁴ أنظر المادة 124 من القانون رقم 05-10، المؤرخ في 20-06-2005، المعدل للقانون المدني، الجريدة الرسمية الجزائرية رقم 44 ص 23.

⁵ عبد الرزاق السنهوري، الموجز في النظرية العامة للالتزامات، دار الفكر العربي، ص 308-309.

1. **التعدي:** وهو أن يسلك المرء مسلكا لم يكن ينبغي أن يسلكه الرجل العادي، أو أن يتمتع عن فعله الرجل العادي، فعنصر التعدي يقاس بمعيار الانحراف عن سلوك الرجل العادي بغض النظر عن ظروفه لفرعلا ينظر إليه نظرة ذاتية، ولكن تؤخذ ظروفه الخارجية من زمان و مكان في الاعتبار.

2. **الإسناد:** ويقضي أن لا يسأل المرأ عن التعدي إلا إذا كان مميزا و مدركا.

ثانيا: الضرر:

بالرجوع إلى نص المادة 124 من القانون المدني السالف الذكر فإن المسؤولية التقصيرية تقوم بالاستناد لفعل شخصي يؤدي إلى ضرر بالغير ويشكل تعديا على حق من حقوق الإنسان، وهو نوعان ضرر مادي يمس بالممتلكات أو بالذمة المالية أو بسلامة الإنسان.

و ضرر معنوي و هو الذي يمس بمشاعر أو أحاسيس أو المكانة العائلية أو المهنية أو الاجتماعية أو الانتقاص من قدره ، و لثبوت الضرر في المسؤولية للموظف العمومي أو أي شخص آخر ينبغي أن تتوفر على الشروط التالية:¹

- أن يقع على حق أو مصلحة شرعية و محمية قانونا.
- أن تكون أكيدا أو حالا.
- أن يكون مباشرا.
- أن يكون شخصا.
- أن يتصل سببيا بالفعل الخاطيء.
- أن يكون قابل للتعويض عينيا أو نقدا.

ثالثا: علاقة السببية:

حتى تقوم المسؤولية المدنية للمرؤوس عن الإخلال بالطاعة يجب أن يكون الضرر الناتج متصلا بخطئه أي أن يكون الضرر نتيجة للإخلال بواجب الطاعة.

الفرع الرابع: المسؤولية الجزائية

يخضع الموظف كغيره من الأشخاص لقواعد القانون الجنائي، فإذا أدى إخلاله بواجب الطاعة الرئاسية إلى فعل مجرم قانونا، فإن مسؤوليته الجزائية تقوم إلى جانب مسؤوليته التأديبية تطبيقا لمبدأ استقلال المسؤولية التأديبية عن الجزائية، وهذا ما أكده المشرع الجزائري، من خلال نص المادة 177 من الأمر 03-06 السالف الذكر، والحديث عن المسؤولية الجزائية يقودنا إلى التعرض إلى أركان هذه الجريمة الناتجة عن الإخلال بواجب الطاعة كمايلي:

¹ علي علي سليمان، النظرية العامة للالتزام، مصادر الالتزام في القانون المدني الجزائري، ط7، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 170-191.

أولاً: الركن المادي:

يتعلق هذا الركن الجريمة و مظهرها الخارجي، سواء كان إيجابياً كالاغتداء على الرئيس في العمل، أو سلبياً كالامتناع عن تنفيذ أمر رئاسي¹ و لا يعتد إلا بالأفعال الظاهرة، فلقانون لا يعاقب على النوايا و الهواجس، ويتكون الركن المادي من ثلاث عناصر هي:

1. السلوك الإجرامي: و هو الذي يخرج النية و التفكير إلى حيز الوجود سواء كان سلبياً أو إيجابياً كامتناع الموظف عن تنفيذ ما يؤمر به.
2. النتيجة: ويقصد بها الأثر المترتب على الإخلال بالطاعة أو هي ما يسببه سلوك الجاني من ضرر أو خطر يصيب أو يهدد مصلحة محمية قانون على أن الضرر المعتبر هو ما نص عليه القانون ففي جريمة السرقة مثلاً هو حرمان صاحب المال من ما له.
3. الرابطة السببية بين السلوك الإجرامي و النتيجة الضارة.

ثانياً: الركن المعنوي:

و الذي يعني العلم بظاهر الجريمة مع اتجاه الإرادة إلى تحقيقها أو قبولها²، و هو ما يعرف بالقصد الجنائي الذي بنى على عنصرين:

1. العلم بعناصر الواقعة الإجرامية: سواء تعلق بالسلوك الإجرامي أو بموضوع الاعتداء) فإذا كان لا يعلم بشيء من ذلك لا يتحقق القصد الجنائي.
2. اتجاه إرادة الجاني إلى السلوك الإجرامي و إلى النتيجة.

ثالثاً: الركن الشرعي:

يتعلق الركن الشرعي بخضوع الفعل للتجريم و تعلق صفة عدم الشرعية به. ولا بد من الإشارة في هذا الصدد إلى وجود فرق بين الركن الشرعي في المخالفات التأديبية و الركن الشرعي في المجال الجنائي.³ ففي المجال الجنائي الجرائم محددة على سبيل الحصر، عكس المخالفات التأديبية فهي غير محددة على سبيل الحصر، وإنما مردها الإخلال بالواجبات الوظيفية وهذا أدى بقول البعض أن المخالفات التأديبية لا تخضع لمبدأ الشرعية، ولا يتوفر فيها الركن الشرعي.⁴

¹ إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص 146.

² عبد الله سليمان، شرح قانون العقوبات، القسم العام، دار الهدى، عين مليلة الجزائر، ص 126.

³ إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص 148.

⁴ إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع نفسه، ص 149.

غير أن الملاحظ أن مبدأ شرعية المخالفات التأديبية هي غيرها بالقياس لشرعية الجرائم في المجال الجنائي و الخضوع لمبدأ (لا جريمة و لا عقوبة إلا بنص)¹.
فالمبدأ في المخالفات التأديبية و منها الإخلال بواجب الطاعة، أن الموظف يعاقب إذا ما خالف القواعد و الواجبات الوظيفية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة والتعليمات، ولا يعني ذلك عدم خضوعها لمبدأ المشروعية فالمشروعية في مجال الجرائم التأديبية لا تقتصر على النصوص القانونية و إنما تلعب فيها أحكام القضاء الإداري دورا كبيرا يفوق دور النصوص القانونية فهذه الأخيرة هي التي تحدد الواجبات الوظيفية و تعاقب عند الإخلال بها، وأحكام القضاء التي تمارس رقابتها على هذه النصوص كفيلة لتقرير مبدأ شرعية المخالفة التأديبية.

¹ مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 168.

4 مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 168-169

خلاصة الفصل الثاني:

يمكن القول أن واجب الطاعة الرئاسية تتحكم فيه العوامل الخارجية في الدولة، سواء تعلق الأمر بسياسة الحكم، أو نوع النظام الإداري السائد، أو حتى طبيعة الوظيفة العامة فلي حد ذاتها، فهي كلها عوامل تؤثر في مستوى الطاعة المطلوب.

ونظرا للأهمية البالغة لواجب الطاعة الرئاسية باعتباره العامل الرئيسي لاستمرار وحسن سير المرافق العامة، فقد ثار خلاف فقهي كبير حول امتداد نطاق الطاعة إلى الأوامر الرئاسية غير المشروعة، حماية لاستقرار المرافق على حساب مبدأ المشروعية، و الذي نتج عنه ثلاث نظريات لكل منها حجج مختلفة، لم يظهر أن المشرع الجزائري استقر على أي منها وهو الأمر الذي ترك الباب مفتوحا للفقهاء لإبداء وجهات نظرهم و محاولة إيضاح موقف المشرع الجزائري من المسألة .

أما بالنسبة لإخلال المرؤوس بواجب الطاعة فإن ذلك لا يؤدي إلى قيام المسؤولية التأديبية فقط بل يمكن في ذات الوقت أن يؤدي إلى قيام المسؤولية المدنية و الجنائية، كل ذلك في إطار تقديم ضمانات هامة للموظف القائم بواجب الطاعة، تعصمه من آثار المسؤولية التي تحيط به، إذا كان ما بدر منه تنفيذا لأوامر رؤسائه الإداريين.

الخاتمة

الخاتمة:

إن موظفي القطاع العام منوط بهم خدمة الدولة، وذلك بمراعاة أدائهم لواجبهم الوظيفي بوجه يكفل تحقيق الصالح العام، ومن أهم الواجبات واجب الطاعة الرئاسية، لهيمنتها على معظم الواجبات الأخرى، فمن شأنه تنظيم أجهزة الوظيفة العامة والحفاظ على انتظام وحسن سيرها، وذلك بالتزام الموظف الأقل درجة بتنفيذ الأوامر الأعلى درجة، في نفس الجهاز الإداري حتى نصل إلى قمة الهرم، ضمن علاقة قوامها الاحترام المتبادل، وامتثال المرؤوس لأوامر رئيسه، هذه الأوامر ملزمة وواجبة التنفيذ لكل المرؤوسين، شرط استنادها إلى المشروعية، وعدم الخروج عنها.

فالمرؤوس ليس مجرد آلة للتنفيذ، وإنما هو شخص مسؤول يميز بين المشروع وغير المشروع كما أنه تجدر الإشارة إلى أن النتيجة الحتمية والدائمة لمخالفة واجب الطاعة الرئاسية، قيام المسؤولية التأديبية، كون المرؤوس في الأخير موظف، ولا يمنع ذلك من قيام المسؤولية المدنية والجزائية عند قيام أركانها.

و دراسة هذا الموضوع قادتنا إلى التوصل لعدة نتائج تمثلت في:

- أن واجب الطاعة يعني الانقياد والامتثال لأوامر الرئيس، وأن له مدلول واسع هو طاعة القانون، وآخر ضيق هو التزام الموظف العمومي لأوامر رئيسه وهذا الأخير هو المرجح.
- كما أن الطاعة نوعان مطلقة، تصلح للقطاع العسكري وتظهر أكثر في الأنظمة الديكتاتورية وطاعة نسبية وهي المطلوبة في قطاع الوظيفة العامة (لإيجاد موظف واعي ومسؤول) مع تأثرها بعوامل مختلفة تزيد وتنقص في مداها كنوع النظام الإداري، وطبيعة الوظيفة، وفي كل الأحوال يبقى المرؤوس مسؤولاً أمام رئيسه.
- هذا وإن كان واجب الطاعة يؤسس على أساس قانوني المادة 180 من الأمر 06-03 فإن له أصولاً أخرى مستمدة من قواعد الدين والأخلاق، أما أسباب الطاعة فتختلف من موظف إلى آخر فمنهم من تدفعه الثقة أو القانون ومنهم يطيع بدافع العقاب أو الثواب.
- بالإضافة إلى أن سيرورة المرفق بانتظام واضطراد تقتضي من الموظف الامتثال لأوامر الرؤساء و إخلاص النية في الأداء وذلك ما أكده المشرع في نص المادة 41 من الأمر 06-03 والطاعة لا تتوقف على الأداء فقط وإنما تشمل احترام الرئيس وعدم التشهير به والحفاظ على مكانته داخل وخارج المرفق، باعتبار أن هذه المكانة لا تتجزأ وأن هيئة الرئيس من هيئة الوظيفة العامة.
- وبما أن واجب الطاعة يعني الخضوع والامتثال لأوامر الرئيس هذا الأخير الذي يملك سلطة التصرف، يمكن أن تكون له ميولات مختلفة للسلطة سواء الميل التكليفي أو التشريفي أو أن له مركبات نقص أو عقد تجعله يسيء استعمال سلطته، فقد حرص المشرع الجزائري على حماية المرؤوس وكفل له حرية الرأي حسب المواد 26، 27، 28، 29 من الأمر 06-03.
- ويضم واجب الطاعة أغلب الواجبات الأخرى فهو يقوم على عناصر رئيسية تمثل طرفي الواجب الرئيس والمرؤوس، ووسيلة الاتصال وهي الأوامر الرئاسية وأنه بالرغم ما للرئيس الإداري من سلطات

على المرؤوس إلا أنه لا يمارسها إلا في حدود ما رسمه القانون كما لوحظ في إطار بحثنا عن المرؤوس غياب هذا المصطلح في النصوص القانونية، ليحل محله مصطلح الموظف العمومي ما قادنا إلى دراسته وفق نص المادة 4 من الأمر 03-06 والمادة 07 منه التي تعتبر الموظف في وظيفة قانونية تنظيمية وخلصت إلى أنه ملزم بواجب الطاعة في مواجهة رؤسائه المباشرين.

أما بالنسبة لوسيلة الاتصال بين طرفي واجب الطاعة والمتمثلة في الأوامر فوجدنا أن لها أنواع مختلفة من تعليمات ومناشير وأوامر وزارية، وغيرها وتقوم على شروط هي اختصاص طرفي الأمر، استيفاء الشروط الشكلية المطلوبة، عدم استحالة الأمر وفي بحثنا لموضوع الأوامر الغير مشروعة تبين وجود ثلاث نظريات لكل منها رأي مختلف، والظاهر أن النظرية التوفيقية هي أفضل النظريات ملاءمة، فالمرؤوس يطيع الأمر مادام شرعيا، وفي خلاف ذلك يعلم رئيسه فإن أصر على التنفيذ انصرفت المسؤولية إليه، أما بالنسبة لموقف القضاء الجزائري فلم يتضح مساره بعد نظرا لفتوته.

وبالرجوع إلى رأي المشرع الجزائري في الموضوع فقد تميز بالغموض والعمومية غير أن استقراء نص المادة 129 من القانون المدني والمادة 180 من الأمر 03-06 يتضح أن المشرع الجزائري يميل نحو نظرية المشروعة وذلك لورود عبارة (متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة) المادة 129 من القانون المدني و(دون مبرر مقبول) المادة 180 وكلاهما تعني استبعاد الأمر الغير مشروع من طاعة المرؤوس.

أما عن آثار الطاعة تبين أن واجب الطاعة يقدم ضمانات هامة للموظف المطيع تعصمه من آثار المسؤولية، وذلك بشروط تختلف باختلاف نوع المسؤولية التي يتعرض لها المرؤوس.

غير أن المشرع الجزائري يقرر المسؤولية لكل من الرئيس والمرؤوس حسب نص المادة 47 من الأمر 03-06، الأمر الذي يمكن القول فيه أن المشرع جانب الصواب لأنه يمس بواجب الطاعة ويجعل من المرؤوس دائم الخوف والترقب مما يؤثر على حسن سير المرفق العام.

وبما أن الإخلال بواجب الطاعة يعتبر خرقا للقانون فقد أقر له المشرع تتبع الموظف المخل وتوقيع الجزاء المناسب سواء كان تأديبيا أو مدنيا أو جزائيا.

هذا وفي ختام موضوعنا نشير إلى بعض الاقتراحات كالتالي:

- ضرورة إخضاع كل من الرؤساء والمرؤوسين لدورات تدريبية وتكوينية لتطوير قدراتهم القانونية، حتى يكونوا أكثر مساهمة للتعديلات القانونية وتطبيقها على العمل الإداري.
- السلطة التقديرية للرؤساء تنطوي في ذاتها على تهديد لمبدأ المشروعية وذلك ما بينته مختلف الدراسات، الأمر الذي يدعو للحد منها وتضييقها إلى أقصى حد، إضافة إلى بسط الرقابة القضائية عليها.
- ضرورة تعديل نص المادة 47 من الأمر 03-06 بإعفاء الموظف المرؤوس من المسؤولية إذا كان عمله نتيجة لتطبيق أوامر رئيسه، متى كانت عدم المشروعية في الاوامر الرئاسية غير ظاهرة.

- وكذلك اقتراح تعديل نص المادة 180 بجعل خطأ الإخلال بواجب الطاعة ضمن العقوبات من الدرجة الرابعة لضمان حماية هذا الواجب الذي يمثل العمود الفقري لدوام وحسن سيرورة المرافق التي تتشكل منها الدولة.
- اقتراح تبني المشرع الجزائري للنظرية التوفيقية التي جمعت بين النظريتين الشرعية ونظرية الطاعة المطلقة، وذلك بتعديل نص المادتين 129 من ق م و 180 من الأمر 03-06 بما يتناسب ومحتوى النظرية.
- وعليه ومن خلال دراستنا لواجب الطاعة تبين أنه القوام والعمود الفقري لكل المرافق التي تشكل الدولة، و الأكثر من ذلك أن قوانين السلطة التشريعية تنفذها السلطة التنفيذية عن طريق موظفين أكفاء مستعدين للامتثال والطاعة، مرهون بهم حسن سير المرفق ودوامه في إطار المشروعية.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

المراجع باللغة العربية

- الكتب المتخصصة:

1. إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، واجب الطاعة في الوظيفة العامة، طاكسج كوم، دون طبعة، 2015.
2. أحمد سليم سعيان، قانون الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، 2017.
3. بوشعير السعيد، النظام التأديبي للموظف في الجزائر طبقاً للأمر 66-133 (دراسة مقارنة)، الجزائر.
4. الجوهري عبد العزيز السيد: الوظيفة العامة، دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.
5. راضي مازن ليلو: الطاعة و حدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2004.
6. السعيد بوشعير: النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقاً للأمر 133/66 دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
7. عاشور سليمان شوابل: طاعة الأوامر الرئاسية و مسؤولية الرئيس و الرؤوس جنائياً و تأديبياً، مجلس الثقافة العام، الطبعة الثانية، 2008.
8. عجيلة عاصم أحمد: طاعة الرؤساء و حدودها في الوظيفة العامة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 1996.
9. علي جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمغربي والفرنسي والانجليزي، مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.
10. علي عبد الفتاح محمد خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، الطبعة الاولى، 2002، دار النهضة العربية، القاهرة.
11. عوابدي عمار، فكرة السلطة الرئاسية بالجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1984.
12. فاطمة الزهرة جدو، إيمان العيداني، سلطنة سكفالي، النظام القانوني للوظيفة العمومية وفقاً للأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، دار بلقيس، دار البيضاء، الجزائر.
13. فؤاد محمود معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2006.
14. كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2006.
15. مازن ليلو راضي: طاعة الرؤساء و حدودها دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر و التوزيع، القاهرة، الطبعة الأولى، 2017.
16. محارب علي جهة: التأديب الإداري في الوظيفة العامة، المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2004.
17. محمد أنس قاسم، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقاتها على التشريع الجزائري، د م ج، الجزائر.
18. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967.

- الكتب العامة:

1. بعلي محمد الصغير: القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر.
2. بعلي محمد الصغير: المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر.
3. بعلي محمد الصغير: دروس في المؤسسات الإدارية، د ط، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر.
4. بعلي محمد الصغير: دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر.
5. بوضياف عمار: الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر.
6. بوضياف عمار، القرار الإداري، الطبعة الأولى، دار عبور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
7. خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
8. سليمان عبد الله: شرح قانون العقوبات، القسم العام، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر.
9. سليمان علي علي: النظرية العامة للالتزام، مصادر الالتزام في القانون الجزائري، ط7، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
10. عبد الرزاق السنهوري، الموجز في النظرية العامة للالتزامات، دار الفكر العربي، طبعة 1988، مصر، القاهرة.
11. عوابدي عمار: نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة و القانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 2003.
12. عوابدي عمار، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء 1، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
13. محمد بن أبو بكر عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، دار الرسالة، الكويت، 1983.
14. محمود مصطفى، الجرائم العسكرية للقانون المقارن، الجزء الأول، 1971.

- المقالات:

1. لجلط فواز: واجب طاعة الرئيس و أثره على المسؤولية الجنائية للموظف، مجلة التراث، جامعة زيان عاشور، بالجلفة، العدد الثاني و العشرون، جوان 2016.
2. منور كربوعي: مفهوم التفويض الإداري، دراسات قانونية، دار القبة للنشر و التوزيع، جوان 2002.

- الرسائل :

1. بدرية ناصر: نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر بسعيدة، معهد العلوم القانونية و الإدارية، 2008-2009.

خامسا- المجالات القضائية:

1. مجلة مجلس الدولة، العدد 03، 2003 .

المصادر

أولا - الدساتير

1. دستوري 1996، المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، جريدة رسمية عدد 76، الصادرة بتاريخ 08 ديسمبر 1996.
2. التعديل الدستوري لسنة 2016، قانون رقم 01-16 المؤرخ في 06-مارس-2016، جريدة رسمية عدد 14، الصادرة بتاريخ 2016/03/07.
3. النصوص التشريعية (القوانين و الأوامر):

ثانيا - القوانين:

1. قانون رقم 90-14 المؤرخ في 02 يوليو 1990 و المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي، جريدة رسمية عدد 23 المؤرخة في 06 يوليو 1990.
2. قانون رقم 30/90 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، جريدة رسمية عدد 52، الصادرة بتاريخ 12 ديسمبر 1990.
3. قانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية، جريدة رسمية عدد 37، الصادرة بتاريخ 3 يوليو 2011.
4. قانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتضمن قانون الولاية، جريدة رسمية عدد 12 مؤرخة في 29 فبراير 2012.

ثالثا - الأوامر

- أمر رقم 156/66 المؤرخ في 8 جوان 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل و المتمم، جريدة رسمية عدد 49 الصادرة بتاريخ 11 جوان 1966.
- أمر رقم 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، جريدة رسمية عدد 78 الصادرة بتاريخ 30 سبتمبر 1975، المعدل و المتمم بالقانون رقم 05/07 المؤرخ في 13 مايو 2007، جريدة رسمية عدد 31 الصادرة بتاريخ 13 مايو 2007.

رابعا - النصوص التنظيمية:

1. مرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 4 جويلية 1988 الذي ينظم العلاقة بين الإدارة و المواطن، جريدة رسمية عدد 27 المؤرخة في 1988/7/4.
2. مرسوم التنفيذي رقم 524/91 المؤرخ في 25 ديسمبر 1991، المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي الأمن الوطني، جريدة رسمية عدد 96 المؤرخة في 28 ديسمبر 1991.
3. مرسوم التنفيذي رقم 130/08 المؤرخ في 03 ماي 2008 المتضمن القانون الخاص بالأستاذ الباحث، جريدة رسمية عدد 23 المؤرخة في 06 ماي 2008.

• المراجع باللغة الأجنبية:

1. -AUBY J-M, "Initiation administrative", Dalloz, Paris, 1973.
2. -PiQuemel M, "Le Fonctionnaire devoirs et obligation" éd Berger leverault, 1976.

فهرس المحتويات

الصفحة	المحتويات
	شكر وعران
	إهداء
أب	مقدمة
الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لواجب الطاعة الرئاسية	
04	تمهيد
05	المبحث الأول: ماهية واجب الطاعة الرئاسية
05	المطلب الأول: مفهوم واجب الطاعة الرئاسية
05	الفرع الأول: تعريف واجب الطاعة الرئاسية
06	الفرع الثاني: أنواع الطاعة
08	المطلب الثاني: أسباب وأسس الطاعة الرئاسية
08	الفرع الأول: أسباب واجب الطاعة الرئاسية
09	الفرع الثاني: أسس الطاعة الرئاسية
10	المطلب الثالث: محتوى واجب الطاعة الرئاسية
10	الفرع الأول: الامتثال لأوامر الرؤساء
12	الفرع الثاني: احترام المرؤوس لرؤسائه
14	المبحث الثاني: مقومات واجب الطاعة الرئاسية
14	المطلب الأول: الرئيس الإداري
14	الفرع الأول: تعريف الرئيس الإداري
16	الفرع الثاني: سلطات الرئيس الإداري
18	المطلب الثاني: المرؤوس (الموظف)
18	الفرع الأول: مفهوم الموظف العمومي
20	الفرع الثاني: التبعية الرئاسية
21	المطلب الثالث: الأمر الرئاسي
21	الفرع الأول: مفهوم الأمر الرئاسي
26	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية
29	خلاصة الفصل الأول

الفصل الثاني: حدود وآثار واجب الطاعة الرئاسية

31	تمهيد
32	المبحث الأول: حدود ونطاق واجب الطاعة الرئاسية
32	المطلب الأول: العوامل المؤثرة في حدود الطاعة
32	الفرع الأول: الحدود الناتجة عن نظام الحكم
32	الفرع الثاني: الحدود الناتجة عن النظام الإداري المتبع
34	الفرع الثالث: الحدود الناتجة عن طبيعة الاختصاص
36	الفرع الرابع: الحدود الناتجة عن طبيعة الوظيفة العامة
38	المطلب الثاني: نطاق الطاعة بالنسبة للأوامر الغير مشروعة
38	الفرع الأول: مبدأ المشروعية
39	الفرع الثاني: واجب الطاعة والأوامر غير المشروعة
40	الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري من تحديد نطاق الطاعة
42	الفرع الرابع: موقف القضاء من تحيد نطاق الطاعة
43	المبحث الثاني: آثار واجب الطاعة الرئاسية على مسؤولية المرؤوسين
43	المطلب الأول: ضمانات المرؤوسين في مجال الطاعة
44	الفرع الأول: مدى الإعفاء من المسؤولية التأديبية
44	الفرع الثاني: مدى الإعفاء من المسؤولية المدنية
45	الفرع الثالث: مدى الإعفاء من المسؤولية الجزائية
46	المطلب الثاني: أثر الإخلال بواجب الطاعة
46	الفرع الأول: صور الإخلال بواجب الطاعة
47	الفرع الثاني: المسؤولية التأديبية
49	الفرع الثالث: المسؤولية المدنية
50	الفرع الرابع: المسؤولية الجزائية
53	خلاصة الفصل الثاني
55	الخاتمة
59	قائمة المراجع
	فهرس المحتويات
	الملخص

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الملخص:

واجب الطاعة الرئاسية هو حجر الأساس في أداء المرفق العمومي لأعماله وبالتالي يحتل الصدارة والأولوية في واجبات الموظف العمومي كالتزام يقضي بامتثال وتنفيذ المرؤوس للأوامر الصادرة عن رؤسائه الإداريين، مع التزامه باللباقة والاحترام في التعامل معهم، كما أنه واجب يقوم على وجود رئيس ومرؤوس وأمر رئاسي هذا الأخير الذي يعتبر وسيلة التواصل بين طرفي الطاعة إضافة إلى أن واجب الطاعة الرئاسية تتحكم في مدها، عدة عوامل منها ما يتعلق بسياسة الحكم أو نوع النظام الإداري السائد، أو حتى طبيعة الوظيفة العامة في حد ذاتها.

أضف إلى أنه يمكن القول أن واجب الطاعة الرئاسية العامل الرئيسي لاستمرار وحسن سير المرافق العامة، الأمر الذي ثار معه خلاف فقهي كبير حول امتداد نطاقه ليشمل الأوامر الرئاسية غير المشروعة، حماية لاستقرار وسيرورة المرافق على حساب مبدأ المشروعية، الأمر الذي اختلفت فيه النظريات الفقهية والتي لم يظهر أن المشرع الجزائري استقر على أي منها.

أما بالنسبة لإخلال المرؤوس بواجب الطاعة فإن ذلك لا يؤدي إلى قيام المسؤولية التأديبية فقط، بل يمكن في ذات الوقت أن يؤدي إلى قيام المسؤولية المدنية والجنائية، كل ذلك في إطار تقديم ضمانات هامة للموظف القائم بواجب الطاعة، تعصمه من آثار المسؤولية التي تحيط به، شرط أن يكون ما بدر منه تنفيذا لأوامر رؤسائه الإداريين.

Summary:

The duty of obeying superiors at work is the cornerstone of the well performance of the public service. Therefore, it constitutes the top priority in the duties of the public servant as a commitment to follow and execute the orders of his superiors, while being committed to respect and courtesy in dealing with them. It is also a duty based on the existence of a superior, a public servant and superior orders. This latter serves as a means of communication between the two.

In addition, many factors control the scope of the duty of obedience to superiors, including the policy of governance, the type of administrative system, or even the nature of the public service.

Moreover, it can be said that the duty of superior obedience is the main factor in the efficient operation of services in public facilities, which has led to a great jurisprudential dispute over the extension of its scope to include illegal superior orders, to protect the stability and operation of facilities at the expense of the principle of legality. This caused the rise of different doctrinal views which did not show that the Algerian legislator has settled on any of them.

As for the violation of the subordinate to the duty of obedience, this leads not only to disciplinary responsibility, but also to civil and criminal liability. In the context of providing important guarantees to the duty-bearer to protect him from the consequences of his responsibility provided that what is required of him in implementation of the orders of his superiors.