

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة د. مولاي طاهر – سعيدة -
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

واجب الطاعة الرئاسية في الوظيفة العمومية

تخصص: قانون الوظيفة العامة

إشراف الدكتورة :
بدري مباركة

إعداد الطالبة :
وقواق سليمة

لجنة المناقشة

الأستاذة : مراح

نعيمة..... رئيساً

الأستاذة : بدري مباركة..... مشرفاً

و مقررأ

الأستاذة : جعفري نعيمة

..... عضوا مناقشأ

الأستاذة : نعار زهرة

..... عضوا مناقشأ

السنة الجامعية : 2018/2017

إن الدولة باعتبارها شخص معنوي لا يمكن أن تؤدي رسالتها إلا عن طريق شخص طبيعي و هو الموظف العام، الذي يتوقف على إخلاصه حسن سير العمل و دوام انتظامه⁽¹⁾. وطالما يتمتع شاغل الوظيفة العامة بحقوق معينة، فبالمقابل يفرض عليه القيام بأعباء الوظيفة العامة أو ما يعرف بالواجبات الوظيفية، التي تعد عنصرا هاما من عناصر الوظيفة العامة، باعتبارها تعد ضمانا أساسية لانتظام سير العمل بالمرافق العامة، وكذا وسيلة ناجعة لتحقيق أهدافها في خدمة المصلحة العامة، لذلك نجد أن التشريعات قد أولت عناية فائقة بها والقواعد التي تحكمها⁽²⁾.

و تقسم الواجبات الوظيفية إلى مجموعتين أساسيتين هما :

المجموعة الأولى : تشمل الواجبات المتصلة اتصالا مباشرا بالوظيفة العامة كالالتزام بالسر المهني .
المجموعة الثانية : تشمل الواجبات التي لا تتصل اتصالا مباشرا بالوظيفة، و منها عدم الجمع بين وظيفتين و المحافظة على كرامة الوظيفة خارج أوقات العمل الرسمية⁽³⁾.

و يعد واجب الطاعة الرئاسية من أهم واجبات المجموعة الأولى، حيث يتحدد في كنفه عدة واجبات وظيفية أخرى، كواجب أداء العمل و الحفاظ على ممتلكات ووسائل الإدارة⁽⁴⁾. وفي هذا السياق نص المشرع الجزائري على الواجبات التي يلتزم بها الموظف على سبيل المثال في الفصل الثاني من الباب الثاني من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة⁽⁵⁾ من المادة 40 إلى غاية المادة 54 .

(1) ابراهيم ملاوي و محمد دحدوح، واجب الطاعة في الوظيفة العامة، طاكسيج . كوم، الجزائر، 2015، ص.5.

(2) عاصم أحمد عجيلة ، طاعة الرؤساء و حدودها في الوظيفة العامة (إداريا، تأديبيا، جنائيا و مدنيا) ، عالم الكتب ، القاهرة ، الطبعة الخامسة، 2000 ، ص.6.

(3) مازن ليلو راضي ، الطاعة و حدودها في الوظيفة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية، 2002 ، ص.8 .

(4) بدر بن ناصر بن خميس الخميسي ، واجب الطاعة الرئاسية في مجال الوظيفة العامة ، الدار العلمية للنشر و التوزيع ، الأردن، 2007 ، ص.15.

(5) الأمر رقم 03/06 ، المؤرخ في 15 يوليو سنة 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 46 ، الصادرة بتاريخ 16 يوليو 2006 ، الصفحة 03.

و سوف نحاول من خلال هذه المذكرة دراسة " واجب الطاعة الرئاسية في مجال الوظيفة العمومية " باعتبار أن هذا الواجب يعد من أكثر الواجبات الوظيفية أهمية و حساسية ، فهو الأساس الجوهري لاستمرار سير العمل في المرافق العامة.

و تكمن أهمية الدراسة من الناحية النظرية في التعرف على كل ما يتعلق بهذا الموضوع، وذلك من أجل بيان حقيقة واجب الطاعة الرئاسية باعتباره إحدى الواجبات الوظيفية من جهة وضمانة أساسية للحفاظ على سيرورة المرفق العام من جهة أخرى، كما أن أهمية البحث في هذا الواجب في مجال الوظيفة العمومية يجعل دراسته ضرورية لأصحاب الاختصاص .

أما من الناحية العملية، فتبرز أهمية الدراسة في الوقوف على أهمية التقيد بواجب الطاعة الرئاسية، و تسليط الضوء على بعض المشاكل العملية التي تثار بخصوص الالتزام بهذا الواجب، ومحاولة إيجاد الحلول من أجل تذليل هذه الصعوبات التي تواجه الموظفين الملزمين بطاعة رؤسائهم، خاصة و أن الفقه و التشريع قد يعجزان في الكثير من الأحيان لوضح الحلول السليمة، خاصة ما يتعلق بتوفر ضمانات للمرؤوسين عند تنفيذ الأوامر الرئاسية و أثر هذا الواجب على حقوق و حريات الموظف العام. بالإضافة الى تزويد المكتبة ببحث يمكن أن يستفيد منه الطلبة و الباحثين لإنجاز دراسات أو بحوث أخرى مكتملة .

أما عن الأسباب الموضوعية التي دفعتنا إلى اختيار هذا الموضوع، فتكمن في الأهمية البالغة التي يكتسبها موضوع الدراسة، باعتباره أهم موضوعات الوظيفة العامة و أكثرها حساسية في الوقت الراهن، كونه يمس فئة مهمة من المجتمع و هو المجتمع الوظيفي ، خاصة مع قلة الدراسات و البحوث المتعلقة بهذا الموضوع في التشريع الجزائري . بالإضافة إلى الأسباب الذاتية لاختيار هذا الموضوع، والتي تتلخص في الميل و الرغبة في دراسة هذا الواجب، و ذلك للإطلاع أكثر على مثل هذه المواضيع الهامة في مجال الوظيفة العامة .

وتجدر الإشارة إلى أنه من بين الدراسات السابقة للموضوع التي تحصلت عليها و التي ناقشت موضوع الطاعة الرئاسية الدراسات التالية :

- عاصم أحمد عجيله ، طاعة الرؤساء و حدودها في الوظيفة العامة إداريا، تأديبيا، جنائيا ومدنيا، حيث تناولت هذه الدراسة مفهوم واجب الطاعة الرئاسية و أساسها و أطراف واجب الطاعة الرئاسية و مقوماته و الإعفاء من المسؤولية المدنية و الجزائية في القانون المصري ، في حين سنركز في هذا البحث على دراسة واجب الطاعة في الوظيفة العمومية الجزائرية.

- شعبان عبد الحكيم سلامة ، الأمر الرئاسي في القانون الإداري و الفقه الإسلامي، دراسة مقارنة، و قد تناولت هذه الدراسة مدلول الموظف العام في القانون المصري و الفقه الإسلامي ومدلول الأمر الرئاسي وصوره، و مدى الإعفاء من المسؤولية المترتبة عن الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية .و لكن سوف نحاول من خلال هذا البحث التطرق لواجب الطاعة الرئاسية من مختلف الجوانب بتحديد مفهومه و حدوده و المسؤولية المترتبة عن الإخلال به .

- بدر بن ناصر بن خميس الحميسي، واجب الطاعة الرئاسية في مجال الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، حيث تناولت هذه الدراسة ماهية واجب الطاعة الرئاسية و أطرافها، و كذا الإعفاء من المسؤولية المترتبة عن الإخلال بهذا الواجب من خلال دراسة مقارنة بين التشريع المصري والعماني، أما في بحثنا هذا فقد تناولنا واجب الطاعة الرئاسية في القانون الجزائري سواء بالنسبة للموظف أو العون المتعاقد .

- بحري ليندة ،الإطار القانوني لمبدأ طاعة أوامر الرئيس في الوظيفة العامة ،مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق ،جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ،2012 ، يعد هذا البحث دراسة جديدة في التشريع الجزائري لأنها ركزت على القانون الجزائري ،و أثارت نقاط جديدة بخصوص هذه المسألة، كما طرحت إشكالات جديدة بخصوص الفراغ التشريعي التي يشوب بعض المواد من الأمر رقم 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة و سوف نحاول من جهتنا دراسة موضوع واجب الطاعة الرئاسية في التشريع الجزائري بشيء من التفصيل .

و استنادا لما سبق ذكره ، حاولنا معالجة هذا البحث بإثارة الإشكالية التالية :

في ماذا يتمثل واجب الطاعة الرئاسية ؟

و بناء على هذه الاشكالية الأساسية نطرح التساؤلات التالية :

1- ما المقصود بواجب الطاعة الرئاسية ؟

2- فيما تتمثل حدود واجب الطاعة الرئاسية ؟

3- ما هي الآثار المترتبة عن الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية ؟

و قد تناولنا في هذا البحث واجب الطاعة الرئاسية بالنسبة لفئة الموظفين بمفهوم المادة 04 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر إلى جانب الأعوان المتعاقدين، كما اعتمدنا في معالجة هذا الموضوع على المنهج الوصفي للتطرق لماهية واجب الطاعة الرئاسية في مجال الوظيفة العامة، والمنهج التحليلي من خلال تحليل محتوى النصوص القانونية ذات الصلة بهذا الموضوع، وكذا المنهج المقارن من خلال إجراء مقارنة بين القانون المقارن من جهة، وبين التشريعات التي نظمت الوظيفة العامة في الجزائر من جهة أخرى. فضلا على المنهج التاريخي للتعرف على هذا الواجب في تشريعات الوظيفة العامة المتعاقبة .

و قد واجهتنا أثناء إعداد هذا البحث العديد من المشاكل أهمها : قلة المراجع المتخصصة المتعلقة بموضوع الطاعة الرئاسية في الوظيفة العمومية و خاصة المراجع الجزائرية، فضلا على ضيق الوقت وصعوبة التوفيق بين واجباتي الوظيفية و دراسي الجامعية .

و لقد تناولنا هذا البحث في فصلين أساسيين هما :

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي لواجب الطاعة الرئاسية.

الفصل الثاني : حدود واجب الطاعة الرئاسية و المسؤولية المترتبة عن الإخلال به.

ترتبط الوحدات الإدارية والمرافق العامة بالإدارة المركزية ، حيث تخضع لقراراتها وسلطتها ، ويتجسد هذا الخضوع في شكل سلطة رئاسية عن طريق السلم الإداري أو ما يعرف بالتردد الهرمي الذي يحتل فيه الموظف العمومي مرتبة المرؤوس أو التابع حتى ينتهي إلى درجة الرئيس الإداري الأعلى⁽¹⁾. وتمثل بذلك السلطة الرئاسية عنصرا فعالا في النظام الإداري، فهي ليست امتيازاً أو حقاً مطلقاً للرئيس الإداري ، وإنما هي اختصاص يمنحه القانون له لضمان حسن سير الوظيفة الإدارية وإشباع الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة⁽²⁾.

وباعتبار الموظف ممثلاً للدولة فإنه يتمتع بحقوق ويلتزم بجملة من الواجبات الوظيفية التي يتحدد مضمونها وفقاً لتعليمات الرؤساء المرتكزة على وجوب الطاعة الرئاسية ، حيث تتضمن هذه الأخيرة العلاقة الرئاسية القائمة بين الرئيس المختص بإصدار الأوامر والتعليمات والمرؤوس المختص بتلقي هذه الأوامر وتنفيذها⁽³⁾. وبذلك تعتبر طاعة الرؤساء إحدى أهم الركائز التي تقوم عليها الوظيفة العامة باعتبارها العمود الفقري في أي منظمة إدارية سواء كانت مدنية أو عسكرية ، حيث تعد من أهم الواجبات الوظيفية المفروضة على الموظفين.

إذن يحتل واجب طاعة الرؤساء مكان الصدارة بالنسبة للواجبات الوظيفية باعتباره من المسائل الهامة لاستمرار سير وانتظام المرافق العامة، لذا أصبح منصوص عليه في أغلب التشريعات والأنظمة ، لأن الموظف العام لا يؤدي واجباته واختصاصاته وفقاً لطاعته للقوانين فحسب، وإنما استناداً إلى أهمية واجب الطاعة نحو رؤسائه. فنظراً لمرونة وتطور الأعمال الإدارية وفقاً لمتغيرات المجتمع المستحدثة والمستجدات اليومية ، ولما كانت القوانين قاصرة في تزويد الإدارة بكل التفاصيل لتلبية متطلبات الحياة

(1) عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر، الطبعة الرابعة، 2017، ص.149.

(2) سهام راجحي، فكرة السلطة الرئاسية في النظام الإداري الجزائري ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بيسكرة ، الجزائر ، 2014/2015 ، ص.10.

(3) عبد الحكيم شعبان سلامة ، الأمر الرئاسي في القانون الإداري والفقهاء الإسلامي ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، الطبعة الأولى ، 2011 ، ص.9.

المتغيرة ، فكان باستطاعة الرئيس القيام بسد النقص التشريعي عن طريق إصدار الأوامر والتعليمات الموجهة إلى مرؤوسيه⁽¹⁾.

و لهذا يعتبر واجب الطاعة الرئاسية من الواجبات الوظيفية المستقلة بماهيتها وذاتيتها الخاصة، والتي تبرز بشكل واضح من خلال التعرف على مفهوم هذا الواجب وبيان محتواه، وتمييزه عن غيره من المفاهيم المشابهة له، فضلا على تحديد الأسس التي يستند إليها في وجوده، وهذا ما سوف نتناوله بالتفصيل في مبحثين أساسين هما :

المبحث الأول : مفهوم واجب الطاعة الرئاسية.

المبحث الثاني : مقومات واجب الطاعة الرئاسية.

(1) إبراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق ، ص.07.

المبحث الأول

مفهوم واجب الطاعة⁽¹⁾ الرئاسية

تقتضي قواعد التنظيم الإداري أن يكون الهيكل الإداري لكل وحدة إدارية في صورة تدرج هرمي، وأن يتم تنظيم الموظفين العموميين في السلم الإداري بخضوع المرؤوس للرئيس الإداري الذي يجب عليه طاعته. وبذلك يعد واجب الطاعة أساسا هاما من أسس الخضوع للسلطة الرئاسية، حيث يتعين على المرؤوس أن ينفذ كل ما يصدره إليه رئيسه من أوامر وتوجيهات خاصة بالعمل، وذلك لما يتمتع به الرئيس من سلطة على المرؤوسين سواء كانت سلطة الرئيس على شخص المرؤوس (سلطة التعيين، الترقية، التأديب وسلطة إنهاء المهام) أو سلطة الرئيس على أعمال المرؤوس (سلطة الإشراف، التوجيه والرقابة)⁽²⁾.

ويستدعي دراسة واجب الطاعة الرئاسية أولا ضرورة التعرف على هذا الواجب من خلال تحديد المقصود منه لتمييزه عن غيره من المفاهيم، وكذا إبراز الأسس التي يستمد منها وجوده باعتباره أحد ركائز التنظيم الإداري. و للمزيد من الشرح، فقد عالجتنا هذا المبحث في ثلاث مطالب أساسية هما:

المطلب الأول: التعريف بواجب الطاعة الرئاسية.

المطلب الثاني: أسس واجب الطاعة الرئاسية.

المطلب الثالث: مظاهر واجب الطاعة الرئاسية.

(1) يعتبر مصطلح " الطاعة " مصطلحا معينا في مجال الوظيفة العامة، إذ يتسم بطابع ديني أخلاقي، لذلك يستعمل مصطلح آخر أكثر دلالة في هذا المجال و هو " تنفيذ التعليمات واحترام الرؤساء " .

(2) عمار بوضيف، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عنون، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2005، ص.205.

المطلب الأول

التعريف بواجب الطاعة الرئاسية

يعتبر واجب الطاعة الرئاسية من أكثر الواجبات الوظيفية أهمية، إذ يعد عماد هذه الواجبات ومن أهم النتائج المترتبة على مبدأ التدرج الرئاسي ، وفي الحقيقة لن يتضح مفهوم واجب الطاعة الرئاسية إلا بالتعرض لمقصوده والتطرق إلى أهم الفروق الموجودة بينه وبين بعض المفاهيم المشابهة له ، لذلك سوف نحاول في هذا المطلب إلقاء الضوء على هذه المسألة بشيء من التفصيل وذلك بمعالجتها في فرعين أساسيين هما :

الفرع الأول : المقصود بواجب الطاعة الرئاسية.

الفرع الثاني : تمييز واجب الطاعة الرئاسية عن المفاهيم المشابهة له.

الفرع الأول

المقصود بواجب الطاعة الرئاسية

يقتضي تعريف واجب الطاعة الرئاسية التطرق إلى أصله اللغوي ومعانيه المختلفة لما لذلك من أثر في ضبط مفهومه و تحديده على الوجه السليم.

أولاً : التعريف اللغوي و الشرعي لواجب الطاعة الرئاسية :

الطاعة لغة هي الانقياد والموافقة ، و يقال "هو طوع يديه " أي منقاد له، والطاعة اسم أطاق طاعة ، و المطاوعة هي الموافقة ، و الطوع : الانقياد و الخضوع⁽¹⁾.

أمّا شرعاً فوردت كلمة الطاعة في القرآن الكريم وتعني الانقياد والخضوع لله تعالى والانقياد لأمره وأمر الرسول صلى الله عليه وسلم. و قد حث القرآن الكريم على الطاعة في سورة النساء بقوله

(1) مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزآبادي ، القاموس المحيط ، تحقيق : محمد نعيم العرقسوسي ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، لبنان، 2005، الطبعة الثامنة ، ص.744.

تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ أَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأَطِيعُوا أَهْلَ الْبَيْتِ وَأَطِيعُوا الْإِمَامَ الْمُرْتَضَىٰ وَأَطِيعُوا أُمَّةَ الْمُؤْمِنِينَ﴾ (١) ، و أولي الأمر هم الأمراء و الولاة و الحكام و العلماء أو أهل العلم و الدين .

وتؤكد السنة النبوية الشريفة كمصدر ثان للتشريع الاسلامي على ذلك، فعن أبي هريرة رضي الله عنه عن النبي صلى الله عليه وسلم: «من أطاعني فقد أطاع الله ومن عصاني فقد عصى الله، و من يطع الأمير فقد أطاعني، ومن يعصي الأمير فقد عصاني وإنما الامام جنة يقاتل من ورائه ويتقى به...»(٢). كما قال رسول الله صلى الله عليه وسلم «السمع والطاعة على المرء المسلم فيما أحب وكره ما لم يؤمر بمعصية فإذا أمر بمعصية فلا سمع و لا طاعة»(٣).

ويتضح من خلال الآية الكريمة والحديث النبوي الشريف أن الطاعة المطلقة هي لله ورسوله ، في حين أن طاعة أولي الأمر فهي واجبة إلاّ أنّها ليست مطلقة بل تكون في حدود الشريعة الإسلامية.(٤) حيث أعطى للفرد المسلم التصرف السليم وعدم الطاعة العمياء، وبذلك يجنب المنظمة الادارية الوقوع في الأخطاء نتيجة للطاعة العمياء ،لأنّ الإصلاح و الإفساد هما معيار للطاعة

(١) سورة النساء، الآية ٥٩.

(٢) صحيح البخاري ، باب قول الله تعالى "أطيعوا الله وأطيعوا الرسول" ، الحديث رقم 7137 ، مقتبس عن محمد ابن اسماعيل

البخاري ، الجامع المسند الصحيح ، تحقيق محمد زهير بن ناصر ، دار طوق النجاة ، الطبعة الأولى ، 1422 هـ ، ص. 61

(٣) صحيح البخاري ، باب البيعة في الحرب أن لا يفردا ، الحديث رقم 1297 مقتبس عن : أبو عبد الرحمان الألباني ، مختصر

صحيح البخاري ، الجزء الثاني ، مكتبة المعارف للنشر والتوزيع ، الرياض ، الطبعة الاولى ، 2002 ، ص.307.

(٤) حمدي عطية مصطفى عامر ، أحكام الموظف العام في النظام القانوني و الوضعي و الإسلامي ، دراسة مقارنة ، مكتبة الوفاء

القانونية ، الاسكندرية ، الطبعة الأولى ، 2015 ، ص.331.

وعدمها ، وبهذا المقياس المحدد للطاعة وتنفيذ الأوامر توجد خدمة مدنية سليمة تؤدي دورا مهما في التنمية الاقتصادية والاجتماعية (5).

ثانيا: التعريف الاصطلاحي لواجب الطاعة الرئاسية :

1- التعريف التشريعي :

لقد اتجهت العديد من التشريعات إلى عدم وضع تعريف محدد لواجب الطاعة الرئاسية، حيث اكتفت بالنص عليه واعتباره واجبا من الواجبات الوظيفية المفروضة على الموظف باعتباره ممثلا للإدارة و الدولة ، حيث نصت المادة 19 من الأمر رقم 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة (1) : " كل موظف مهما تكن مرتبته في التسلسل الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام التي تناط به ، وفضلا عن ذلك فلا يعفى من جهة أخرى من أية مسؤولية يتحملها بموجب المسؤولية الخاصة لمروؤوسيه ". كما نصت المادة 20 من نفس الأمر على أنه : "يجب على الموظف أن يحترم سلطة الدولة وأن يعمل على احترامها...".

وبالرغم من أن نص المادتين جاء عاماً ولم ينص على واجب الطاعة بالتحديد، إلا أن المادة 17 من نفس الأمر أشارت إلى وجود واجب الطاعة الرئاسية بنصها : " إن كل تقصير في الواجبات المهنية وكل مس بالطاعة عن قصد وكل خطأ يرتكبه موظف في ممارسة مهامه أو أثناءها يعرضه إلى عقوبة تأديبية...".

(5) محمد عبد الحميد أبو زيد ، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية ،دراسة مقارنة ،دار النهضة العربية ، القاهرة، 1988 ، ص.87. مقتبس عن : هشام باهي ، دور أخلاقيات الموظف العام في الحد من الفساد الإداري مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، الجزائر ، 2014/2015 ، ص.34.

(1) الأمر رقم 133/66 ، المؤرخ في 02 جوان 1966 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 46 ، الصادرة بتاريخ 8 جوان 1966 ، الصفحة 542.

ولقد سار على هذا النهج المرسوم رقم 59-85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية (2) ، حيث لم يعرف واجب الطاعة ولم ينص عليه صراحة وإنما أدخله ضمن واجب الولاء ، وهذا ما يمكن استخلاصه من خلال المادة 21 منه التي نصت على أنه : " يجب على العمال أن يلتزموا بخدمة الحزب والدولة.و يجب عليهم أن يساهموا بكفاءة وفعالية في الأعمال التي تباشرها القيادة السياسية ، و يحترموا سلطة الدولة ويفرضوا احترامها، و يراعوا مصالح الأمة و يدافعوا عن مكاسب الثورة "

ولم يختلف الأمر رقم 03/06 سالف الذكر عن غيره من القوانين السابقة ، حيث لم يعرف واجب الطاعة الرئاسية وإنما اكتفى بالنص عليه ضمن الواجبات الوظيفية في الفصل الثاني من الباب الثاني ، حيث نصت المادة 40 على أنه : " يجب على الموظف في إطار تأدية مهامه ، احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها ". كما نصت المادة 47 منه : " كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة اليه، لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمؤوسيه "

إذن لقد حاولت أغلب التشريعات الوظيفية النص على واجب الطاعة الرئاسية، باعتباره عماد الواجبات الوظيفية ، خاصة بعد تطور نشاط المرافق العامة واتساع مجال الوظيفة العامة ، حيث أصبح واجب الطاعة الرئاسية ضرورة حتمية داخل كل إدارة عمومية، وان كان هذا الواجب قائم حتى ولم ينص عليه صراحة في القانون طالما أن طبيعة التنظيم الإداري تقتضي ذلك إعمالا لمبدأ التدرج الهرمي والوظيفي (1).

2- التعريف الفقهي:

(2) المرسوم رقم 59-85 ، المؤرخ في 23 مارس 1985 ، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 13، الصادرة بتاريخ 24 مارس 1986 ، الصفحة 333.

(1) عاصم أحمد عجيلة ، المرجع السابق ، ص.44 و 45.

لقد انقسم الفقه بخصوص مسألة تحديد تعريف واجب الطاعة الرئاسية إلى فريقين ، فريق يعطي لهذا الواجب مدلولاً واسعاً وفريقاً آخر يعطيه مدلولاً ضيقاً.

أ- المعنى الواسع : من الفقهاء الذين عرّفوا واجب الطاعة بمعناه الواسع العميد "دوجي" و"كاثرين"، حيث يقصد بهذا الواجب في نظرهم احترام الشرعية والنصوص الدستورية والتشريعية بوجه عام، إذ تقول الأستاذة "كاثرين" : " أن طاعة الرؤساء هي النتيجة المنطقية التي يلتزم بها كل مواطن، حتى الذين هم على رأس السلطة وهو احترام القانون فدور السلطة الرئاسية لا يزيد في كونه إعطاء تعليمات مطابقة للقانون والعمل بمقتضاه " (1).

كما يقول الفقيه "دوكي" في هذا الصدد أنه لا يوجد واجب الطاعة الرئاسية متميز عن واجب طاعة القانون، حيث يقتصر دور السلطة الرئاسية في إعطاء تعليمات وتوجيهات مطابقة للقانون من أجل العمل بمقتضاها (2).

ب- المعنى الضيق : لقد عرّف أغلب الفقهاء واجب الطاعة الرئاسية بمدلوله الضيق، ومن هؤلاء "سالون"، "ديزو" و"ديبير"، حيث عرفها "سالون" بأنها : " التنفيذ الدقيق لقواعد المرفق والتطابق مع أوامر الرؤساء شفوية كانت أو كتابية"، أما "ديزو" و"ديبير" فاعتبرا أنّ واجب الطاعة هو التزام الموظف بالخضوع للمنشورات والتعليمات والأوامر الإدارية التي تصدر من الرؤساء (3).

و لقد سار في نفس الاتجاه الأستاذ "سعيد بوشعير"، الذي عرّف واجب الطاعة الرئاسية بأنه : " تنفيذ أوامر الرؤساء واحترام قراراتهم والتزام حدود الأدب واللباقة في مخاطبتهم أو عند التعقيب على قراراتهم أو أوامرهم حيث يقتضي الأمر ذلك " (4).

(1) بدر بن ناصر بن خميس الخميسي ، المرجع السابق ، ص.79.

(2) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح، المرجع السابق ، ص.09.

(3) مازن ليلو راضي ، المرجع السابق ، ص.15.

(4) ابراهيم ملاوي وأحمد دحدوح ، المرجع السابق ، ص.10.

إذن يتضح مما سبق ذكره أنّ التعريفات الواردة بالمعنى الواسع جاءت غير مانعة، أي أنّها أوسع من الشيء المعروف، لذلك يرى الدكتور "عاصم أحمد عجيلة" بأنّ المعنى الضيق لواجب الطاعة الرئاسية يتماشى مع المعنى الحقيقي والواقعي للطاعة في نطاق الإدارة، لأن طاعة القانون واجب على الموظف وغير الموظف كما يستوي على الرئيس والمرؤوس. إلاّ أنه يشير إلى أنّ التعريفات الواردة بالمعنى الضيق جاءت غير جامعة، حيث أغفلت جانبا مهما يتمثل في واجب احترام الرؤساء. لذلك يمكن تعريف واجب الطاعة الرئاسية بأنّه: "امتثال وتنفيذ الموظف المرؤوس للأوامر الصادرة عن رؤسائه مع التزام الاحترام واللباقة في التعامل مع الرؤساء"⁽¹⁾.

3- التعريف القضائي:

لا يمكن أن ننكر الدور الفعال للقضاء في مجال سد الفراغ التشريعي وتحديد وإرساء المفاهيم القانونية لبعض الواجبات الوظيفية ومنها واجب الطاعة الرئاسية. فقد قامت المحكمة الادارية العليا المصرية بتعريف هذا الواجب في حكمها الصادر بتاريخ 1965 / 6 / 5، حيث قضت بأنّه: " في مقدمة الواجبات الوظيفية التي يتعين على الموظف والعامل مراعاتها أثناء العمل واجب طاعة الرؤساء، والمفروض أنّ السلطة الرئاسية في مظاهرها المختلفة يمارسها رؤساء لهم أقدميتهم في الخدمة ما يجعلهم أكثر ادراكا للعمل وحاجاته، و بالتالي أكثر قدرة ودراية على مواجهته وحل مشاكله، و ذلك فضلا عن أن الرئيس هو المسؤول الأول عن سير العمل في الوحدة التي يرأسها، فالطاعة في هذا المجال أمر تمليه طبائع الأمور، فالطاعة تحقق وحدة الجهاز الاداري الذي يقوم على أساس التدرج الهرمي الذي يفترض وجود الرئيس الإداري... و تقتضي طاعة الرؤساء من العامل الى جانب تنفيذ ما يصدر إليه من أوامر وقرارات احترامه لهم بالقدر الذي يجب أن يسود بين الرئيس والمرؤوس، فيستحق العامل الجزاء إذا ثبت أنّه أخل بواجب الاحترام"⁽²⁾.

(1) بدر بن ناصر بن خميس الخميسي، المرجع السابق، ص.80.

(2) حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص.298.

إذن لقد حرص المشرع الجزائري على تقييد الموظف بواجب الطاعة الرئاسية، لما له من أهمية بالغة باعتباره العمود الفقري في كل نظام إداري ، وضرورة حتمية في النظام الوظيفي لأنه حجر الأساس في أداء المرفق لنشاطه. إلا أنّ هذا الواجب قد يقترب من بعض المفاهيم المشابهة له، لذلك وجب الإشارة للفروقات الموجودة بين واجب الطاعة الرئاسية وبين بعض الأنظمة المشابهة له، والتي سوف نفصل فيها في الفرع الثاني.

الفرع الثاني

تمييز واجب الطاعة الرئاسية عن المفاهيم المشابهة له

إنّ دراسة واجب الطاعة الرئاسية تستلزم التمييز بينه وبين بعض الأنظمة المشابهة له ، و التي قد تحدث للوهلة الأولى اعتقاداً بتداخلها مع الواجب محل الدراسة ، ممّا يقتضي التعرض حتماً لأهم الفروق الموجودة بين واجب الطاعة والمفاهيم المشابهة له على النحو التالي :

أولاً : واجب الطاعة الرئاسية وطاعة القانون :

إنّ التمييز بين واجب الطاعة الرئاسية و واجب طاعة القانون يستلزم التعرض للاتجاهات الفقهية المختلفة بشأن مدى استقلال واجب الطاعة عن واجب طاعة القانون، فهناك من يعارض وجود واجب الطاعة الرئاسية مستقل أو متميز عن واجب طاعة القانون وهناك من يؤيد ذلك.

فالاتجاه الأول المعارض لواجب الطاعة يرى أن الموظف لا يلتزم بطاعة الرؤساء وإنما هو ملتزم بطاعة القانون وحده، لأن السلطة الرئاسية لا يمكنها أن تمارس نشاطها إلاّ وفقاً للقوانين واللوائح وبذلك لا يمكن للأوامر الرئاسية أن تخرج عن نطاق القانون ، حيث يقول "كاريديمالبرغ" : " أنّ الطاعة واجب في فلك القانون " (1) .

(1) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق ، ص.08.

وبذلك يرى أنصار هذا الاتجاه عدم وجود فرق بين مفهوم واجب الطاعة وبين مفهوم طاعة القانون، إلا أنهم تعرضوا لانتقادات لاذعة على أساس أن :

- 1- القانون لا ينظم كل الأمور والمهام ، فيوجد العديد من المسائل التي تدخل في المجال التقديري لسلطة الرؤساء من أجل سد الفراغ التشريعي.
- 2- يؤدي القول بنفي الطاعة الى الفوضى داخل الادارة العامة.
- 3- ترتبط المسؤولية الشخصية للموظف بواجب الطاعة الرئاسية (1).

أما الاتجاه الثاني المؤيد لواجب الطاعة الرئاسية فيرى أن هذا الواجب مستقل عن واجب طاعة القانون ، فالموظف العام لا يؤدي عمله الوظيفي طبقا للقانون فقط و إنما وفقا للأوامر والتعليمات التي يتلقاها المرؤوس من رؤسائه وهذا ما ذهب إليه العميد "هوريو".

ولقد اعتمد غالبية الفقهاء على هذا الاتجاه استنادا الى عدة مرتكزات منها :

- 1- إن واجب الطاعة الرئاسية تمليه طبيعة النظام الوظيفي وتفرضه القوانين.
- 2- عدم قدرة المرؤوس على الامام بجميع النصوص القانونية وتفسيرها.
- 3- العمل الاداري أكثر مرونة وأسرع تطور(2).

إذن يختلف واجب الطاعة الرئاسية عن واجب طاعة القانون الذي يتقيد به الجميع، وهذا ما تؤكد عليه تشريعات الوظيفة العامة من خلال النص على واجب الطاعة الرئاسية كواجب أساسي ومهم يتقيد به الموظف والعون المتعاقد في الإدارة العامة، وذلك بالالتزام بتنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة عن السلطة السلمية في إطار ممارسة المهام أي في حدود القوانين.

ثانيا: واجب الطاعة الرئاسية وواجب الولاء :

(1) عاصم أحمد عجلية، المرجع السابق ، ص.39.

(2) بدر بن ناصر بن خميس الخميسي، المرجع السابق ، ص.101.

يقع الالتزام الخاص بالولاء على جميع الموظفين تجاه السلطة السياسية التي يتبعونها، وتختلف درجة الولاء باختلاف المفهوم الذي تأخذ به الإدارة العامة، فعندما تلتزم الإدارة العامة بالحياد بشكل مفرط فيتمثل ولاؤها تجاه السلطة السياسية بتنفيذها لتعليماتها العامة مع القدرة على إبداء بعض التحفظات تجاه هذه التعليمات. وبذلك لا يقتصر الالتزام الخاص بالولاء على التنفيذ الدقيق للتعليمات وللأوامر الصادرة عن السلطة السياسية كما هو الحال في واجب الطاعة، وإنما يتعداه إلى أبعد من ذلك، حيث يفترض المشاركة في تنفيذ السياسة المسطرة من قبل السلطة السياسية، وبذلك يتسع الولاء ليشمل الكثير من الواجبات التي يلتزم بها الموظف، وهذا ما يعني أن نطاق الولاء يكون أوسع من نطاق واجب الطاعة⁽¹⁾.

وكقاعدة عامة لا يلتزم الموظف العام بالطاعة السياسية أو الولاء السياسي تجاه الحكومة القائمة، وإنما يقتصر واجبه على احترام الحكومة وعدم اتخاذ أي موقف عدائي تجاهها، لأنه يلتحق بالخدمة في مرفق عام لضمان حسن سيره بانتظام وإطراد، ولا يعين لخدمة حكومة ما أو نظام سياسي معين، ويستثنى من ذلك شاغلي بعض الوظائف الخاصة كالولاية والسفراء إذ يفترض فيهم الولاء التام، حيث يقول الفقيه "شيريني" بأنه: "يتمتع على الرؤساء الإداريين التدخل في المجال السياسي على أي وجه، حيث ينتفي واجب الطاعة الذي يفرض على الموظفين نحو رؤسائهم، فالنصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العامة لا تفرض على الموظف أن تتطابق حياته الوظيفية واتجاهه السياسي مع وجهات نظر الحكومة القائمة"⁽²⁾.

ولقد كفل الأمر رقم 03/06 سالف الذكر للموظف حرية الرأي في الحدود التي يفرضها واجب التحفظ، كما منع التمييز بين الموظفين بسبب آراءهم واتجاهاتهم أو انتماءاتهم النقيية

(1) إبراهيم ملاوي وحمد دحدوح، المرجع السابق، ص. 08.

(2) عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص. 18.

(3) أنظر المواد من 26 إلى 29 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر.

(4) إبراهيم ملاوي وحمد دحدوح، المرجع السابق، ص. 13.

والسياسية⁽³⁾ مؤكداً بذلك على تمييز واجب الطاعة الرئاسية عن واجب الولاء السياسي. وبالتالي قد حرص المشرع الجزائري على أن لا يكون الموظف العمومي تابع لرئيسه تبعية تامة، بل جعل من تبعية الموظف لرؤسائه مجرد تبعية إدارية فنية وليست تبعية سياسية إيديولوجية⁽⁴⁾.

ثالثاً : واجب الطاعة في الوظيفة العامة وواجب الطاعة في القطاع الخاص :

من المقرر قانوناً أنّ العامل لا يقوم أثناء تنفيذ التزاماته المهنية بأداء أعماله وفقاً لما يقرره وإنما وفقاً لما يقرره صاحب العمل، وهذا ما يستنتج من المادة 07 الفقرة 3 من القانون رقم 11/90⁽¹⁾ المتعلقة بواجبات العمال التي نصت على أنه : " - أن ينفذوا التعليمات التي تصدرها السلطة السلمية التي يعينها المستخدم أثناء ممارسته العادية لسلطاته في الإدارة " .

إذن يلتزم العامل بالخضوع لأوامر رب العمل وأن يتبع تعليماته الخاصة بالعمل المتفق عليه أو الذي يدخل في طبيعة عمله ، طالما تلك الأوامر والتعليمات ليس فيها ما يخالف العقد أو القانون. وتتمثل أهم الفوارق الموجودة بين واجب الطاعة في القطاعين فيما يلي :

1- من حيث السلطة الرقابية على المرؤوس :

يكون نطاق الرقابة الممنوح للسلطة الرئاسية بالنسبة للموظف العام أوسع من السلطة الرقابية التي يمارسه صاحب العمل على العامل في علاقة العمل الخاص ، حيث يلتزم الموظف في إطار واجب الطاعة والتحفّظ أن يسلك خارج نطاق وظيفته سلوكاً حسناً يتفق والاحترام الواجب بمكانة الوظيفة العامة وكرامتها ، و هذا على خلاف ما يفرضه واجب الطاعة في القطاع الخاص حيث لا يملك رب

(1) القانون رقم 11/90 المؤرخ في 21 أفريل 1990، المتعلق بعلاقات العمل المعدل والمتمم ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 17 ، الصادرة بتاريخ 25 أفريل 1990 ، الصفحة 562.

العمل سلطة اصدار أوامر خارج حدود العمل تتعلق بحياة العامل الخاصة، لأنه لا توجد علاقة خضوع وتبعية بينهما خارج نطاق العمل⁽²⁾.

2- من حيث نطاق الاشراف:

إنّ الإشراف الممنوح للسلطة الرئاسية أوسع مدى من الإشراف الذي يمارسه رب العمل في علاقة العمل الخاصة، فالعامل في وحدات العمل الحديثة يبدو أكثر تحررا واستقلالا عن صاحب العمل، لأنّ كافة نشاطات العامل محددة مسبقا ضمن منصب العمل أو برنامج النشاط أو مخطط الإنتاج الموضوع من قبل صاحب العمل، مما يجعله مقيدا بهذه البرامج. كما يمكن للرئيس الإداري إصدار أوامر متعلقة بالحياة الخاصة للموظف العمومي إذا ما كان لذلك علاقة أو مساس بالوظيفة العامة على عكس رب العمل، الذي لا يملك خارج حدود العمل أن يصدر إلى العامل أوامر تتعلق بحياته الخاصة طالما هو ملم بتنفيذ العمل المطلوب منه⁽¹⁾.

3- من حيث حدود واجب الطاعة:

يستطيع العامل في القطاع الخاص أن يرفض الإذعان للأوامر الصادرة من رب العمل اذا كانت تخالف أوضاع العقد المتفق عليه لأن سلطة رب العمل مقيدة باحترام شروط العقد، كما لو رفض العامل العمل في غير أوقات العمل الرسمية أو العمل لساعات الاضافية، على خلاف الموظف العمومي الذي يوجد في مركز لائحي⁽²⁾، حيث يخضع بمقتضاه لكل التنظيمات التي تفرضها عليه السلطات الرئاسية طبقا لما يفرضه النظام القانوني للوظيفة العامة. و يعود هذا الفارق الى طبيعة العلاقة

(2) بدر بن ناصر بن خميس الخميسي، المرجع السابق، ص.83.

(1) ابراهيم ملاوي و محمد دحدوح، المرجع السابق، ص.10.

(2) تنص المادة 07 من الأمر 03/06 سالف الذكر: " يكون الموظف تجاه الادارة في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية " .

بين الطرفين، ففي القطاع الخاص تكون العلاقة بين العامل ورب العمل تعاقدية⁽³⁾، و التي بمقتضاه يستطيع العامل أن يرفض العمل إذا تجاوز رب العمل حدود التعاقد⁽⁴⁾.

وبالتالي فنطاق الطاعة الرئاسية في الوظيفة العامة أوسع مدى من مثيله في القطاع الخاص، باعتبار أن العلاقة التي تربط العامل برب العمل هي علاقة تعاقدية تحكمها شروط العقد، في حين في مجال الوظيفة العامة تكون علاقة الموظف بالإدارة علاقة تنظيمية⁽⁵⁾.

إذن يعتبر واجب الطاعة الرئاسية واجب مستقل قائم بذاته في نطاق الوظيفة العامة، يلتزم بمقتضاه الموظف والمتعاقد بتنفيذ الأوامر والتعليمات الرئاسية استنادا إلى الأسس التي تدفع المرؤوس إلى التقيد بهذا الواجب.

المطلب الثاني

أسس واجب الطاعة الرئاسية

يعتبر تحديد أسس واجب الطاعة الرئاسية في الوظيفة العامة ذو أهمية كبيرة في سير العمل في المرافق العامة بانتظام واطراد، فالموظف العام أو المتعاقد- المرؤوس بصفة عامة- كثيرا ما يؤدي عمله وفقا للطريقة التي أمر بها، ويقوم به دون أن يسأل عن بعض النواحي الفنية. ولقد اختلف فقهاء القانون الإداري في تحديد الأسس التي تدفع المرؤوس إلى الالتزام بطاعة أوامر رئيسه⁽¹⁾.

(3) تنص المادة 1/07 من القانون رقم 11/90 المعدل والمتمم سالف الذكر : " يخضع العمال في إطار علاقات العمل للواجبات الأساسية التالية : أن يؤديوا، بأقصى ما لديهم من قدرات، الواجبات المرتبطة بمنصب عملهم ويعملون بعناية ومواظبة في إطار تنظيم العمل الذي يضعه المستخدم...".

(4) إبراهيم ملاوي ومحمد دحدوح، المرجع السابق، ص.11.

(5) عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص.21.

(1) بدر بن ناصر بن خميس الخميسي ، المرجع السابق ، ص.87.

ويستند واجب الطاعة الرئاسية الى أسس ودوافع مختلفة منها ما يعود الى القانون ، ومنها ما هو مستمد من مبادئ الدين والأخلاق ، بالإضافة إلى الأساس العملي لواجب الطاعة الرئاسية ، وهذا ما سوف نعالجه في هذا المطلب من خلال ثلاث فروع أساسية :

الفرع الأول : الأساس القانوني.

الفرع الثاني : الأساس العملي.

الفرع الثالث : الأساس الديني والأخلاقي.

الفرع الأول

الأساس القانوني

يستمد واجب الطاعة الرئاسية أساسه القانوني (التشريعي) من النصوص القانونية :

أولاً : الدستور :

يعتبر الدستور أسمى القواعد القانونية في الدولة، حيث يعد أساس لكل تنظيم في الدولة ، و لأي قاعدة قانونية تليه في المرتبة ، مما يوجب على كافة السلطات في الدولة الالتزام والتقييد به فيما تصدره من تشريعات وإلا فقدت الشرعية وجودها⁽¹⁾ . يعد الدستور الأساس القانوني لواجب الطاعة

(1) حسن مصطفى البحري ، القانون الدستوري ، دون دار النشر ، سوريا ، الطبعة الأولى ، 2009 ، ص.79.

الرئاسية بصفة غير مباشرة ، حيث تنص المادة 74 من التعديل الدستوري لسنة 2016⁽²⁾ : "... يجب على كل شخص أن يحترم الدستور وقوانين الجمهورية "

كما تنص المادة 76 : " على كل مواطن أن يؤدي بإخلاص واجباته تجاه المجموعة الوطنية..."

و باستقراء هذه النصوص الدستورية ، يتضح أنها قد تناولت واجب الطاعة الرئاسية بصفة عامة في الطرح ، لأن الموظف هو مواطن قبل ذلك يتمتع بحقوق ويلتزم بواجبات ، فالدستور وضع القواعد العامة وترك تفصيلها للقوانين العادية والتنظيمات على اعتبار أن النصوص الدستورية هي الأساس والأصل للحقوق والواجبات والتي من ضمنها واجب طاعة الرؤساء⁽³⁾.

ثانيا : القانون :

يستمد واجب الطاعة الرئاسية وجوده القانوني من تشريعات الوظيفة العامة المتعاقبة، حيث نص عليها الأمر 133/66 لاسيما في مادته 17 سالف الذكر، في حين لم يشر إليها صراحة المرسوم رقم 59/85 سالف الذكر. أما الأمر 03/06 القانون الحالي للوظيفة العامة فقد نص على واجب الطاعة الرئاسية سواء بصفة غير مباشرة في المادة 47 سالف الذكر، أو بصفة مباشرة من خلال المادة 52 منه بنصها : " يجب على الموظف التعامل بأدب واحترام في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه " ، فضلا على المادة 180 من نفس الأمر التي اعتبر الإخلال بهذا الواجب خطأ من الدرجة الثالثة ، حيث نصت : " تعتبر، على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة

(2) القانون رقم 01/16 ، المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 14 ، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016 ، الصفحة 03.

(3) بدر بن ناصر خميس الخميس ، المرجع السابق ، ص.94.

الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي :... 3- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول...".

كما نصت على هذا الواجب بالنسبة للعون المتعاقد المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 308/07⁽¹⁾، والتي جاء فيها : " يتعين على الأعوان الخاضعين الى نظام التعاقد، في اطار التشريع والتنظيم المعمول بهما ، احترام واجباتهم ، لاسيما ما يأتي :... 4- تنفيذ تعليمات الهيئة السلمية...".

و بالرجوع الى المرسوم التنفيذي رقم 322/17⁽²⁾ فقد أشار بصفة غير مباشرة إلى واجب الطاعة الرئاسية وهذا ما يستنتج من المادة 05 التي تنص : "يخضع المتربص، خلال فترة التربص إلى الحقوق والواجبات المنصوص عليها بالنسبة إلى الموظف بموجب الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 والمذكور أعلاه، وبموجب أحكام هذا المرسوم"، وكذا المادة 22 منه بنصها : "يخضع المتربص خلال فترة التربص لتقييم مستمر ودوري، يتم تقدير وفق معايير موضوعية ترتبط خصوصا، بما يأتي : 3- كيفية أدائه للخدمة وسيرته، لاسيما فيما يخص علاقته مع رؤسائه السلميون زملائه وكذا مع مستعملي المرفق العام".

إذن، استنادا الى ما سبق ذكره ، يتبين أن الموظف باعتباره المؤمن على مصالح الدولة، تفرض عليه التبعية الهرمية تنفيذ مهامه الموكلة اليه ، وذلك مهما كانت رتبته في السلم

(1) المرسوم الرئاسي رقم 308/07 ، المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 ، المحدد لكيفيات توظيف الأعوان المتعاقدين و حقوقهم وواجباتهم و العناصر المشكلة لرواتبهم و القواعد المتعلقة بتسييرهم و كذا النظام التأديبي المطبق عليهم ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 61 ، الصادرة بتاريخ 30 سبتمبر 2007 ، الصفحة 17.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 322/17 ، المؤرخ في 2 نوفمبر 2017 يحدد الأحكام المطبقة على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 66 ، الصادرة بتاريخ 12 نوفمبر 2017 ، الصفحة 12.

الاداري لكونه مسؤولاً عن تنفيذها ، فهو مطالب بالالتزام بطاعة الأوامر الصادرة إليه من رئيسه المباشر، ولا ينبغي له الخروج عن هذا الواجب (1).

وإذا كان واجب الطاعة يؤسس في المقام الأول على اعتبارات قانونية ، فإن له أصول أخرى تستمد من قواعد ومبادئ الأخلاق ، وهذا ما سنتطرق إليه في الفرع الموالي .

الفرع الثاني

الأساس الديني والأخلاقي

يتمثل الأساس الديني لواجب الطاعة ، في أن الامتثال لأوامر الرؤساء أمر أولاه الدين الإسلامي عناية خاصة ، حيث حث على طاعة أولي الأمر في أكثر من موضع ، وقد سبق أن استعرضنا المصادر التشريعية في الفقه الإسلامي ، والتي تحض على طاعة أولي الأمر (1) فقد قال الله

تعالى:

﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ أَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأَطِيعُوا أُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُرِيدُونَ إِحْسَانَ لِلَّهِ وَاللَّيْلِ وَالنَّهَارِ وَكَانَ ذَلِكَ مَحْسَبًا لَّيْسَ بِكُلِّ شَيْءٍ مُّطَاعًا ٥٠ ﴾

﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ أَطِيعُوا الرَّسُولَ أَطِيعُوا أُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُرِيدُونَ إِحْسَانَ لِلَّهِ وَاللَّيْلِ وَالنَّهَارِ وَكَانَ ذَلِكَ مَحْسَبًا لَّيْسَ بِكُلِّ شَيْءٍ مُّطَاعًا ٥٠ ﴾

﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ أَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأَطِيعُوا أُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُرِيدُونَ إِحْسَانَ لِلَّهِ وَاللَّيْلِ وَالنَّهَارِ وَكَانَ ذَلِكَ مَحْسَبًا لَّيْسَ بِكُلِّ شَيْءٍ مُّطَاعًا ٥٠ ﴾

(2).

كما قال رسول الله صلى الله عليه وسلم: « من أطاعني فقد أطاع الله ومن عصاني فقد عصى الله، ومن يطع الأمير فقد أطاعني، ومن يعصي الأمير فقد عصاني و إنما الامام جنة يقاتل

(1) سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشري وأخلاقيات المهنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، الطبعة الثانية ، 2013 ، ص.301.

(1) عاصم أحمد عجيلة ، المرجع السابق ، ص.49.

(2) سورة النساء ، الآية 59.

من ورائه ويتقى به...». وقال رسول الله صلى الله عليه وسلم «السمع والطاعة على المرء المسلم فيما أحب وكره ما لم يؤمر بمعصية فإذا أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة»⁽³⁾.

و نشير الى أنه إذا كانت الطاعة في مجال الدين هي الامتثال لأوامر الله ونواهيه ففي مجال الوظيفة العامة تعتبر امتدادا لهذا المعنى⁽⁴⁾.

فالإسلام حينما أوجب على الرعية أن يطيع الأمير لم يأمر بأن تكون هذه الطاعة مطلقة، وإنما حددها في إطار دائرة معينة. فطاعة الأمير واجبة إذا كان هذا الأمير مؤمنا بالإسلام ومبادئ الشريعة الإسلامية، كما يجب أن لا يخرج الأمر عن مبدأ الحفاظ على المصالح التي يحميها الإسلام من حفظ الدين والنفس والعقل والمال⁽⁵⁾.

كما لواجب الطاعة أساس أخلاقي، فالفرد بطبيعته ميال الى الاجتماع بالغير، محبا للانتماء إلى كنف الجماعة، يربط مشاعره بمشاعرها ويتقبل الآراء الصادرة عنها، ولعل هذه الظاهرة هي التي حملت الأفراد على الانضمام الى الاتحادات والنقابات، فالإدارة أو المؤسسات الادارية أشبه ما يكون بالمجتمع أو الجماعة الصغيرة التي تسودها علاقات من الانتماء، تجعل منها فريق عمل متكامل يهدف الى تحقيق غايات مشتركة، لذا يجب على الرئيس الاداري أن ينمي مثل هذه المشاعر بينه وبين الجماعة من الرؤوسين وهو بذلك يجعل قبولهم لقراراته أكثر فعالية⁽¹⁾.

كما يتطلب القيام بواجب الطاعة اخلاصا كاملا ووفاء تاما للرؤساء، لذلك كان بعض الفقهاء يطلق على هذا الواجب الطاعة تسمية الاخلاص والطاعة⁽²⁾.

(3) صحيح البخاري، باب البيعة في الحرب أن لا يفردا، الحديث رقم 1297. مقتبس عن: أبو عبد الرحمن الألباني، مختصر صحيح البخاري، الجزء الثاني، مكتبة المعارف للنشر والتوزيع، الرياض، الطبعة الأولى، 2002، ص.307.

(4) عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص.50.

(5) مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص.36.

(1) إبراهيم ملاوي وأحمد دحدوح، المرجع السابق، ص.24.

(2) عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص.49.

وبعد الحديث عن الأساس القانوني والأسس الدينية والأخلاقية لواجب الطاعة الرئاسية، كان من الضروري الإشارة إلى مبررات قبول الأوامر الرئاسية، التي تسند وتدعم الأساس السابقة وخاصة الأساس القانوني منها، والتي يمكن اعتبارها بمثابة الأساس العملي وهذا ما سنتطرق إليه في الفرع الموالي.

الفرع الثالث

الأساس العملي

يندرج تحت الأساس العملي مجموعة من المبررات لقبول واجب الطاعة الرئاسية وتشمل :

أولاً : طبيعة الوظيفة العامة ومقتضياتها :

إنّ قبول الموظف الانتماء إلى سلك الوظيفة العامة يفرض عليه الالتزام بأوامر الرؤساء، باعتباره واجبا وظيفيا ينبع من طبيعة الوظيفة العامة وضرورتها التي تفرض الخضوع لأحكام القانون واحترام الموظفين لأوامر الرؤساء، حيث يرى الفقيه "دي لوبادير" أنّ: "مبدأ الطاعة الرئاسية لا يستند إلى سلطة لائحية ولكنه يعتبر جزء من السلطة الرئاسية (التنظيم الداخلي) للوظيفة العامة"⁽³⁾، لذلك لا يحتاج هذا الواجب لنص صريح حتى ويلتزم به الموظف ، لأنّه يتعلق بالسلطة الرئاسية. إذن فطبيعة العمل الوظيفي تقتضي أن تقسم الوظائف إلى درجات يعلو بعضها على بعض ، حيث تختلف كل فئة عن الأخرى في الاختصاصات و السلطات ، وهذا ما أصطلح على تسميته بالتدرج أو السلم الإداري ، مما ينتج عن هذا التدرج أن يكون للرئيس الأعلى والرؤساء

(3) بدر بن ناصر بن خميس الخميسي ، المرجع السابق ،ص.88.

المباشرين سلطة اصدار الأوامر للذين هم دونه في المرتبة ، ويلتزم هؤلاء المرؤوسون في المقابل بطاعة هذه الأوامر وتنفيذها⁽¹⁾.

وبالتالي فطبيعة الوظيفة العامة تقتضي واجب الطاعة باعتبارها الوسيلة التي يستطيع من خلالها الشخص الاعتباري العام التعبير عن إرادته ، وذلك من خلال الاستعانة بالعنصر البشري ، و أصبحت الحاجة ماسة الى وجود أفراد متخصصين ، وبذلك وجد نظام الموظفين ونشأ التدرج الرئاسي بين الموظفين الذي نتجت عنه رابطة التبعية للرؤساء ، و التي تعني الالتزام بأوامرهم ، هذا الالتزام الذي ينشأ حيثما يوجد تجمع وظيفي ، اذ يقوم بينهم الرابط التسلسلي بغض النظر عن التدرج الاداري الذي ينشأ بين الهيئات الادارية ذاتها⁽²⁾.

و بمعنى آخر فان علاقة التدرج الرئاسي التي تقوم بين الموظفين وينبثق عنها واجب الطاعة الرئاسية لا ترتبط بنظام المركزية أو اللامركزية الإدارية، وإنما ترتبط بالتدرج الرئاسي الداخلي الذي ينشأ بين الموظفين داخل كل خلية إدارية. إذ لا يتصور وفاء الإدارة والتزامها بمسؤوليتها في إشباع الحاجات العامة للأفراد ،دون أن يلتزم الموظفون بواجب الطاعة ، حيث تقوم الجهة الإدارية بتسيير العمل في المرفق العام عن طريق إصدار سلسلة الأوامر والتعليمات الى المرؤوسين الذين يلتزمون بتنفيذ هذه الأوامر ولا يتحقق ذلك في غياب واجب الطاعة والامتثال لأوامر الرؤساء⁽³⁾.

ثانيا: عامل الترغيب والترهيب:

(1) يوسف شريف حلمي خاطر ، الوظيفة العامة ،دراسة مقارنة ،دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2007 ، ص.173،172 .

مقتبس عن : جريعة محمد ، التزامات الموظف من وجهة نظر أخلاقيات الوظيفة العمومية ،مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ، 2016/2015، ص.28 و29.

(2) مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص.22 و23.

(3) شعبان عبد الحكيم سلامة الأمر الرئاسي في القانون الاداري والفقہ الاسلامي ،دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، الطبعة

الأولى ، 2011 ، ص.119.

يُعدُّ سلاح الترغيب والترهيب الذي يستخدمه الرؤساء من الأسلحة المعروفة بتأثيرها القوي في طاعة المرؤوس لأوامر وتوجيهات رؤسائه، فالمرؤوس عندما يمارس عمله ينتظر المكافأة على العمل كرجبتهم في الحصول على الحوافز سواء كانت مادية أو أدبية متمثلة في الأوسمة وشهادات التقدير، ويتحقق ذلك من خلال قيامه بواجبات الوظيفة وما تفرضه عليه من طاعة أوامر الرؤساء واحترامهم. فالرئيس يمارس اختصاصه بطريقتين لا غنى عنهما : هما المكافأة والعقاب، وشعور الموظف ازاء هاتين الوسيلتين يتمثل طبيعياً في قبوله للمكافأة ورفضه للعقاب. لذلك يستغل الرئيس هذه الحالة فيتمكن بها من الحصول على ما ينشده من طاعة لأوامره ومقترحاته وتنفيذ توجيهاته بأفضل صورة ممكنة لضمان أداء العمل بالصورة المرجوة (1).

أمّا عن الطاعة الناشئة عن العقاب فتكون طاعة ليست عن رضا واقتناع، ولكن خوفاً من الضرر لأنّ العقاب يعد سيفاً مسلطاً على رقاب المرؤوسين، وأنّ مجرد وجوده يدفع الى الالتزام بأوامر الرؤساء واحترامهم، حيث يرى "هارولد ليافيت" : " أنّ سلطة إيقاع الجزاءات طريقة لتأمين الرئيس وحماية لرائسته فإذا ما عرف المرؤوس أن رئيسهم قادر على معاقبتهم، فانهم ينصرفون إلى احترامه والخضوع لأوامره " (2).

ثالثاً : عامل الثقة :

يتقبل الموظف أوامر رؤسائه نظراً لما يتمتعون به من ثقة وخبرة، فكثير من الرؤساء يتيح لهم ماضيهم أو سمعتهم أو ذكاءهم أو خبرتهم أن يكون لهم تأثير شديد على الآخرين فتقبل مقترحاتهم دون تحليل أو مناقشة أو دراسة، فالمرؤوس الذي يثق في ذكاء رئيسه وفي مقدرته الرئاسية يتقبل أوامره وتعليماته ويضعها موقع التنفيذ، حتى ولو لم يكن المرؤوس مقتنعاً بصلاحيته الأمر المطلوب تنفيذه،

(1) بدر بن ناصر خميس الخميسي، المرجع السابق، ص. 91.

(2) مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص. 22 و 23.

نظرا للثقة في خبرة رئيسه. وهذه الثقة تخلق جوا وظيفيا مفعما بالروح المعنوية العالية التي تدفع المرؤوس إلى الخضوع برغبته ودون إبطاء في تنفيذ أوامر الرؤساء، وكذا رفع الحواجز بين الطرفين⁽¹⁾. وبعد إزالة اللبس عن مقصود واجب الطاعة الرئاسية في مجال الوظيفة العامة، وكذا توضيح أسباب أو مبررات قبول هذا الواجب، ينبغي الإشارة إلى محتواه. وهذا ما سنتطرق إليه عند الحديث عن مظاهر واجب الطاعة الرئاسية في المطلب الموالي.

المطلب الثالث

مظاهر واجب الطاعة الرئاسية

يحتل واجب الطاعة الرئاسية يحتل مكان الصدارة في واجبات الموظف العام، فهو حجر الأساس في أداء المرفق لأعماله، حيث يستمد من تنظيم الوظيفة العامة القائم على نظام السلطة الرئاسية. ويرتب هذا الواجب على الموظف التزامين أساسيين هما: الامتثال للأوامر الرئاسية بالخضوع لها وتنفيذها، بينما يقوم الثاني على احترام الرؤساء بالقدر اللازم لضمان حسن سير المرفق العمومي، وبالتالي يؤدي أيّ مساس بهاذين المظهرين الى الاخلال بواجب الطاعة الرئاسية⁽²⁾.

وللمزيد من التوضيح، تناولنا هذا المطلب في فرعين أساسيين هما:

الفرع الأول: المظهر المادي لواجب الطاعة الرئاسية.

الفرع الثاني: المظهر الأدبي لواجب الطاعة الرئاسية.

(1) بدر بن ناصر بن خميس الخميسي، المرجع السابق، ص.91.

(2) ليندة بحري، الإطار القانوني لمبدأ طاعة أوامر الرئيس في الوظيفة العامة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2012/2013، ص.37.

الفرع الأول

المظهر المادي لواجب الطاعة الرئاسية

يعتبر عنصر الامتثال لأوامر الرئيس المظهر المادي لواجب الطاعة و الركيزة الأساسية التي يقوم عليها هذا الواجب ، حيث يقول " بالزرك " أنه : " لا ينقصنا خطط الإصلاح أو مناهجه وإنما الرجال الذين يقومون بالتنفيذ والأداء " (1).

وتتجسد عملية الامتثال للأوامر الرئاسية في وجهين هما : وجه ايجابي يتمثل في وضع الأوامر موضع التنفيذ ، و وجه سلبي يتمثل في اجتناب المعوقات التي تؤدي الى عرقلة العمل الإداري (2).

أولا : الوجه الايجابي للامتثال للأوامر الرئاسية :

توجب الطاعة على الموظف العمومي الخضوع وتنفيذ الأوامر الصادرة اليه عن رئيسه الاداري، فليس للمرؤوس أن يخرج أو يتجاوز مضمون تلك الأوامر والتعليمات أو يجيد عن الغرض الذي وضعت من أجله، فالموظف الناجح هو الذي يعرف كيف يستمع للأوامر والتعليمات وينفذها بذكاء(3). لذلك تعتبر المادة 180 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر رفض الموظف لتنفيذ تعليمات السلطة السلمية في اطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول خطأ من الدرجة الثالثة، يستوجب المساءلة التأديبية وتوقيع العقوبة التأديبية المناسبة. كما نصت المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 308/07 سالف الذكر على التزام العون المتعاقد باحترام واجب تنفيذ تعليمات الهيئة السلمية.

(1) بدر بن ناصر بن خميس الخميسي ، المرجع السابق ،ص.111.

(2) عاصم أحمد عجيلة ، المرجع السابق ، ص.52.

(3) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق ،ص.15.

إذن يعتبر الخضوع للسلطة الرئاسية أمر يقتضيه التنظيم الإداري الناجع، وبغيره لا يمكن للإدارة أن تحقق أي نشاط قانوني تسعى إليه وهذا ما يبرزه " بيكمال " بقوله : "أنه بغير واجب الطاعة لا يمكن تحقيق أي نشاط قانوني ترجوه الإدارة " (1).

و تتعدد وتتوسع أوجه الامتثال للأوامر الرئاسية فمنها ما يتضمن القيام بعمل معين، ومنها ما يتضمن الامتناع عنه، والعمل المطلوب تنفيذه قد يكون تكليفاً بعمل قانوني كالموظف المكلف بتحرير عقد ما، أو بعمل فني كالمهندس والطبيب، أو بعمل ذي طبيعة إدارية كالقيد في سجلات البيانات والمعلومات أو مادية كنقل الملفات أو المستندات بين أقسام الإدارة، و قد يكون خليطاً بين ذلك. كما قد يكون التزاماً بسلوك معين سواء كان سلوكاً إيجابياً أو موقفاً سلبياً كالتزام بعدم التدخين في أمان العمل. وبوجه عام فإن أوجه الامتثال تختلف وتتوسع باختلاف نشاط كل جهة إدارية، والهدف العام لكل مرفق، وكذا السياسة الخاصة بكل وزارة (2).

و يلقي على عاتق الموظف العمومي والعون المتعاقد التزامات أساسية، إذ لا يتم الخضوع للأمر الرئاسي على الوجه المطلوب إلا بإتباعها وهي :

1- الأداء الشخصي : ومؤدى هذا الالتزام أن يقوم الموظف بأداء العمل بنفسه، فلا يجوز له أن يتنازل عنه أو يوكل غيره بأدائه أو يفوض غيره إلا بمقتضى القوانين والتنظيمات. كما يعتبر الموظف مسؤولاً عن تنفيذ المهام الموكلة إليه ولا يعف من المسؤولية المنوطة به (3). وهذا ما تنص عليه المادة 47 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر التي اعتبرت كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤولاً عن تنفيذ المهام الموكلة إليه (4). وهكذا تعتبر مباشرة أعمال الوظيفة من قبل الموظف

(1) بدر بن ناصر بن خميس الخميسي، المرجع السابق، ص.111.

(2) عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص.53.

(3) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح، المرجع السابق، ص.7.

(4) أنظر المادة 1/47 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر.

بمثابة التزام شخصي ،يستند إلى مبدأ عام يجمع عليه الفقه الإداري وهو مبدأ شخصية الاختصاص⁽¹⁾.

2- الإخلاص في الأداء : يقتضي الاخلاص في الأداء أن يلتزم الموظف بتنفيذ ما يصدر إليه من أوامر رئاسية بكل اتقان وتفان ودقة ، وفي الوقت المحدد لذلك دون تأخير أو ممانلة قد يترتب عليها ضرر للإدارة أو الغير، فمن قبيل الإخلاص في الأداء القيام بتنفيذ الأوامر على وجه السرعة إذا كانت طبيعتها أو هدفها يقتضي ذلك، ومثال ذلك القوانين التي ترتبط بالنظام الاقتصادي للدولة، كالنصوص المتعلقة بالضرائب مثلا والتي تتطلب من الموظفين القائمين بتحصيلها سرعة اتخاذ الإجراءات الكفيلة بهذا التنفيذ. فالمرؤوس مطالب إذا ببذل الوفاء الكامل والإخلاص في أدائه للأوامر رؤسائه، فيقوم بتنفيذها بإيجابية ونشاط دون تهاون أو استخفاف⁽²⁾. وهذا ما ذهب اليه المشرع الجزائري من خلال نص المادة 41 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر حيث جاء فيها : " يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة بدون تحيز".

3- احترام التدرج الرئاسي : ويقصد به أن يتدرج الموظفون داخل المرفق العام في شكل هرمي ، بحيث تخضع كل فئة للفئة الأعلى منها حتى نصل الى قمة الهرم. ويترتب عن هذا التدرج أنّ أوامر الرؤساء تتدرج فيما بينها بحسب درجة الأمر منهم ، الأمر الذي يترتب عنه تفاوت القوة الإلزامية لقراراتهم ، وهذا ما عبر عنه "والين" بقوله : " أنّ تدرج الأعضاء يقابله تدرج في النصوص"⁽³⁾.

كما يعني التدرج أن يكون اتصال المرؤوس برئيسه المباشر دون الرئيس الأعلى منه ، و يؤكد " ديليري" هذا المبدأ بقوله : " أنّ الموظف لا يجوز له أن يوجه تقريراً مباشراً الى الوزير دون المرور

(1) ابراهيم ملاوي و محمد دحدوح ، المرجع السابق ، ص.17.

(2) المرجع نفسه ، نفس الصفحة .

(3) عاصم أحمد عجيلة ، المرجع السابق ، ص.59.

بالطريق الرئاسي"، على أن يستثنى من هذا المبدأ حالة الإبلاغ عن الجرائم التي يكتشفها المرؤوس⁽¹⁾.

ثانيا : الوجه السلبي للامتنال :

يستدعي الامتنال للأوامر الرئاسية التزام المرؤوس بعدم إقامة العراقيل في وجه التنفيذ الأمثل لأوامر رؤسائه الإداريين ، و هذا ما أكده العميد "هوريو"، حيث يقع على عاتق المرؤوس تنفيذ ما يعهد إليه دون تعقيب منه على مدى ملائمة العمل أو عدالة توزيع المهام على الموظفين، لما في ذلك من عرقلة للعمل ، فلا ينبغي للمرؤوس أن يصدر عنه ما قد يتسبب في المساس بالسير الحسن للمرفق العمومي ، و إلاّ كان عرضة للعقوبة التأديبية .⁽²⁾ فقد نصت المادة 178 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر : " تعتبر على وجه الخصوص ، أخطاء من الدرجة الأولى كل اخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح".

و لا يقتصر آثار أي عرقلة في أوامر الرؤساء على نطاق المسؤولية التأديبية ، وإنما يمتد أيضا إلى نطاق المسؤولية المدنية والجنائية إذا توافرت شروطها ، حيث تنص المادة 113 من قانون العقوبات⁽³⁾ على عقوبة السجن المؤقت لكل موظف عام من خمسة إلى عشر سنوات إذا اتخذت إجراءات ضد تنفيذ القوانين أو أوامر الحكومة ، وكان تدبيرها بإحدى الطرق المنصوص عليها في المادة 112 من قانون العقوبات ، وذلك عن طريق اجتماع أفراد أو هيئات تتولى أيّ قدر من السلطة العمومية أو عن طريق مراسلات.

(1) شعبان عبد الحكيم سلامة ، المرجع السابق ، ص.102.

(2) عاصم أحمد عجيلة ، المرجع السابق ، ص.60.

(3) أنظر المادتين 112 و113 من الأمر رقم 156/66 ، المؤرخ في 08 جوان 1966 ، المتضمن قانون العقوبات المعدل و المتمم ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 49 ، الصادرة بتاريخ 11 جوان 1966 ، الصفحة 702.

لا يقتصر واجب الطاعة الرئاسية على مجرد الامتثال لأوامر الرؤساء و إلا أصبح هذا الواجب جامد وناقص ، حيث يجد المرؤوس نفسه مجرد آلة مقيد بالتنفيذ، ولهذا يجب التعرض الى العنصر الثاني المكمل للمظهر الأول ألا وهو احترام المرؤوس لرؤسائه أو ما يعرف بالمظهر الأدبي في الفرع الموالي.

الفرع الثاني

المظهر الأدبي لواجب الطاعة الرئاسية

لا تقف مظاهر الطاعة الرئاسية عند حد تنفيذ الأوامر من قبل المرؤوسين ، و إنما تشمل كل ما يتصل باحترام الرئيس وتوقيره والتزام حدود الأدب واللباقة في مخاطبته وحسن السلوك معه بالقدر اللازم لضمان حسن سير العمل⁽¹⁾. لذلك ألزم القانون الأساسي للتوظيف العامة الأمر رقم 03/06 سالف الذكر الموظف بأن يتصرف بلباقة في تعاملاتهم المختلفة ، حيث نصت المادة 52 منه: " يتعين على الموظف التعامل بأدب واحترام في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه " .

إذن يعد احترام الرؤساء العنصر المعنوي لواجب الطاعة الرئاسية ، فهو ذلك الالتزام الأخلاقي والقانوني الذي يجب على المرؤوس أن يتحلى به أمام رؤسائه عند مخاطبتهم والاتصال بهم بجوار العنصر المادي ، فتوقير المرؤوسين لرؤسائهم واحترامهم إنما يتصل بضمير الموظف ومشاعره الداخلية ، إلا أنه يظل التزاماً قانونياً يخضع له المرؤوس في إطار واجب وظيفي محدد هو واجب طاعة أمر الرئيس⁽²⁾.

و للوقوف أكثر على إشكالات هذا الالتزام ، نتعرض بالدراسة الى مضمونه ونطاق تطبيقه على النحو التالي :

(1) شعبان عبد الحكيم سلامة ، المرجع السابق ، ص.97.

(2) بدر بن ناصر بن خميس الخميسي ، المرجع السابق ، ص.118.

أولاً : مضمون مبدأ اللباقة مع الرؤساء :

تغلب على واجب احترام الرؤساء السمة الأخلاقية ، فبمقتضاه يتعين على الموظف المرؤوس أن يحترم رئيسه الإداري ، وأن يلتزم بقواعد الأخلاق في مخاطبته كتابة أو شفاهة وذلك طبقاً لمقتضى الواجبات الأدبية والتقاليد والقيم والعادات الاجتماعية ، فلا يجوز للموظف مخاطبة رؤسائه بعبارة شائنة تحمل معنى الإهانة (1).

فواجب احترام الرؤساء ضروري للحفاظ على مهابة الرؤساء ومكانتهم في الإدارة العامة، وهذا الالتزام من شأنه أن يجد من حرية تعبير المرؤوس عن مشاعره وأفكاره ، فالموظف يجب أن يتقيد بالحدود اللازمة للمحافظة على كرامة رؤسائه وحرمة الوظيفة ، حيث تقول الأستاذة "كاثرين" في هذا الشأن : " إنَّ الطاعة فضيلة أخلاقية عندما يتعلق بطلب توضيحات شخصية، فيجب أحيانا التنازل عن آراء وقيم متمسكة بها والتدريب على السيطرة على الإرادة وهذا يتم أحيانا بالقسوة " ، فأساس هذا الالتزام أنه يتعد كل البعد عن فكرة الاحترام المرتبطة بأشخاص الرؤساء ، وإنما هو من صميم الرعاية الواجبة على كل موظف لحسن سير العمل (2).

ثانياً : نطاق تطبيق واجب الاحترام :

بالعودة الى النصوص القانونية المنظمة للوظيفة العامة، نجد أن المشرع الجزائري قد أغفل التطرق الى نطاق واجب الاحترام من خلال نص المادة 52 من الأمر رقم 03/06 السالفة الذكر ، وإن كان قد أقر قاعدة عامة من خلال نص المادة 42 من نفس الأمر التي تقتضي بضرورة أن يتجنب الموظف كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان خارج الخدمة ، فالسلوك المعيب ينعكس حتماً على كرامة الوظيفة ويحط من قدرها ومن هيبته شاغلها (3). وفي هذا الشأن يرى الدكتور "سليمان الطماوي" أنّ الاحترام بين الرئيس والمرؤوس يعد واجبا أخلاقيا يتابع الاثنين في كل مكان

(1) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق ، ص.19

(2) ليندة بحري ، المرجع السابق، ص.39.

(3) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق ، ص.21.

يلتقيان فيه سواء في العمل أو في الأماكن العامة أو المؤتمرات أو الندوات، والاحترام والتوقير لا يقيد المرؤوس في ممارسة حرياته وحقوقه (1).

و لكن لا يعني واجب احترام الرؤساء تجريد المرؤوسين من شخصيتهم أو المساس بها وهذا ما أكدته المادة 52 السالفة الذكر ، حيث نصت على ضرورة أن يتعامل الرؤساء الإداريين بأدب واحترام في علاقتهم مع مرؤوسيهـم ، من خلال الالتزام بمبادئ الحياد والمساواة والعدل ومراعاة الاعتبارات الانسانية والقيم الأخلاقية والاجتماعية من قبل الرؤساء (2).

إذا كانت السلطة الرئاسية التي ينبثق عنها واجب الطاعة تتمثل في العلاقة القانونية القائمة بين طرفين هما الرئيس الإداري والمرؤوس الإداري أثناء ممارسة النشاط الإداري ، فمن البديهي التعرض لأطراف واجب الطاعة الرئاسية ، فضلا على تحديد محتواه الأساسي ، و هذا ما سوف نفصل فيه في المبحث الثاني .

المبحث الثاني

مقومات واجب الطاعة الرئاسية

تعتبر مقومات واجب الطاعة الرئاسية في الوظيفة العامة من الموضوعات التي عنيت باهتمام الفقه القانوني ، نظراً لما يمثله من أهمية في سير العمل في المرافق العامة ، إذ يعد هذا الواجب واجباً مستقلاً ومتميزاً عن غيره من الواجبات الوظيفية ، حيث تتضمن طاعة الرؤساء العلاقة الرئاسية القائمة بين الرئيس المختص بإصدار الأوامر والتعليمات الذي خوّله القانون حق إصدارها إلى المرؤوس المختص بتلقي هذه الأوامر وتنفيذها (3).

(1) شعبان عبد الحكيم سلامة ، المرجع السابق ، ص.99.

(2) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق ، ص.21.

(3) ليندة بحري ، المرجع السابق ، ص.25.

وعليه فالرابطة الرئاسية التي ينبثق عنها واجب الطاعة الرئاسية، تقوم على وجود شخصين :
 الرئيس الإداري والمرؤوس الإداري ، فضلاً على الأمر الرئاسي الذي يشكل أداة التواصل بين هذا
 الرئيس والمرؤوس⁽¹⁾. وبذلك يشكل كل من الرئيس والمرؤوس أشخاص أو أطراف واجب الطاعة
 الرئاسية ، في حين تعتبر الأوامر الرئاسية موضوع أو محل هذا الواجب.
 و للمزيد من التوضيح ، تناولنا هذا المبحث في مطلبين أساسيين هما :
 المطلب الأول : أطراف واجب الطاعة الرئاسية .
 المطلب الثاني : محل واجب الطاعة الرئاسية .

المطلب الأول

أطراف واجب الطاعة الرئاسية

يقوم واجب الطاعة الرئاسية على مبدأ التدرج الرئاسي الذي يقوم بين الرئيس والمرؤوس
 باعتبارهما العنصر البشري، على أساس خضوع كل طبقة لما يعلوها من طبقات، وبذلك لا يقوم هذا
 الواجب إلا بوجود طرفين الأول يصدر الأمر والثاني يمثل له وينفذه⁽²⁾، وذلك في إطار التبعية المرفقية
 التي تخص الأوامر المتعلقة بنشاط المرفق العام.

وللمزيد من الشرح ، تناولنا هذا المطلب في فرعين أساسيين هما :

الفرع الأول : الرئيس الإداري.

الفرع الثاني : المرؤوس الإداري.

(1) بدر بن ناصر بن خميس الخميسي ، المرجع السابق ، ص.102 .

(2) مازن ليلو راضي ، المرجع السابق ، ص.41 .

الفرع الأول

الرئيس الإداري

يستدعي الحديث عن الرئيس الإداري التعرض إلى تعريفه والتمييز بينه وبين القائد الإداري ، ثم التعرض إلى وحدة الرئاسة وسلطات الرئيس الإداري :

أولاً : تعريف الرئيس الإداري :

لا يثير تنفيذ الموظف للقوانين والأنظمة أيّ إشكال أو خلاف ، ولكن تثار المشكلة بخصوص تحديد الرئيس الإداري الذي يجب طاعته ، فقد خلت النصوص القانونية والأحكام القضائية من إعطاء تعريف محدد للرئيس الإداري ، ويرجع سبب ذلك لاختلاف وظائف الرؤساء وتنوعها واختلاف اختصاصاتهم ، ومن هنا اختلفت المسميات التي تطلق على الرئيس الإداري فمنها : مدير ، رئيس قسم وغيرها. لذلك ترك أمر تحديد مفهوم الرئيس الإداري لاجتهادات الفقهاء ، الذين حاولوا وضع الكثير من التعاريف التي تباينت فيما بينها تبعاً للزاوية التي ينظر منها (1).

فقد عرّفه الأستاذ علي عبد الفتاح محمد خليل : "بأنه كل من يملك سلطة توجيه للمرؤوسين في أعمالهم بإصدار أوامر أو تعليمات أو منشورات يجب على المرؤوسين احترامها والتقيدها بمضمونها ، و يملك سلطة تأديب الموظفين من هم دونه " . ولكن يلاحظ على هذا التعريف تركيزه على سلطات الرئيس الإداري أكثر من تركيزه على الرئيس الإداري ذاته (2).

أما الدكتور "عبد الكريم درويش" فقد عرّف الرئيس الإداري بأنه : " كل شخص يختص بالإشراف على أداء العمل وفق التعليمات الموضوعة ، و في المستويات المقررة مع التدخل لحل

(1) بدر بن ناصر خميس الخميسي ، المرجع السابق ، ص.103.

(2) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق ، ص.32.

المشكلات التي تظهر في حدود اختصاصاته أولاً بأول"⁽¹⁾ إلا أنّ هذا التعريف لم يسلم من النقد بسبب تناوله للرئيس الإداري بصفة عامة سواء في مجال الإدارة العامة أو في مجال الإدارة الخاصة بدون توضيح مجال الإشراف⁽²⁾.

و يرى الدكتور حسن محمد عواضة: " أن تسمية الرئيس الإداري تطلق على كل عضو يشغل وظيفة رئاسية في الإدارة، مهما كان مستوى هذه الوظيفة أو مركزها في الهرم الإداري، وتتكون الوظيفة الرئاسية من كل تجمع وظيفي، مهما كان عدد أعضائه، كما يوجد شخصان أحدهما رئيس والآخر مرؤوس" و لكن ما يؤخذ على هذا التعريف أنه يهتم بتحليل طبيعة العلاقة الرئاسية أكثر من اهتمامه بتحديد مفهوم الرئيس الإداري⁽³⁾.

أما الأستاذ مازن ليلو راضي فقد عرفه بأنّه ذلك: " الموظف الذي يخضع له عدد من الأفراد ويسعون مجتمعين إلى تحقيق أهداف معينة في مجال الوظيفة العامة"⁽⁴⁾.

كما يعرف إبراهيم ملاوي ومحمد دحدوح الرئيس الإداري بأنّه: "كل موظف يشرف إدارياً على مجموعة من الموظفين أو الأعوان العموميين في مجال الوظيفة العمومية، قصد تحقيق هدف معين، مستخدماً في ذلك السلطة الرئاسية في الحدود التي يرسمها القانون"⁽⁵⁾. وبذلك يعتبر الرئيس الإداري هو المسؤول الأول والأخير عن سير العمل في الوحدة التي يرأسها والموظفون ملزمون بتنفيذها، لأنه الأكثر خبرة والأكثر إدراكاً للعمل والأقدر على تنسيق جهودهم نحو حل مشاكل

(1) عبد الكريم درويش وليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، المكتبة الأنجلو المصرية، 1974. مقتبس عن: بدرية ناصر، نطاق

السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، المركز الجامعي مولاي الطاهر سعيدة، 2008، ص.40.

(2) إبراهيم ملاوي ومحمد دحدوح، المرجع السابق، ص.32.

(3) حسن محمد عواضة، السلطة الرئاسية، بيروت، 1975، ص.30. مقتبس عن: بدرية ناصر، المرجع السابق، ص.39.

(4) مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص.43.

(5) إبراهيم ملاوي ومحمد دحدوح، المرجع السابق، ص.33.

المرفق وتحقيق أهدافه⁽¹⁾. وهذا ما يفهم من المادة 2/47 من الأمر 03/06 التي تنص : "لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمؤوسيه".

ثانيا : التمييز بين الرئيس الإداري والقائد الاداري :

لقد حاول الفقهاء التمييز بين الرئيس الإداري والقائد، باعتبار أنّ الرئيس الإداري يستمد سلطته ونفوذه من القواعد القانونية المنظمة لمركزه القانوني، وبذلك فهو يمارس سلطته وفقا لأحكام القانون. أما القائد الإداري فيستمد سلطته الفعلية من الجماعة التي يقودها ويؤثر في قراراتها، وذلك من خلال التأثير في سلوك الآخرين بالطريقة التي تمكنّه من الحصول على طاعتهم له واستجابتهم لأوامره، و عليه فالسلوك الإداري هو الذي يميّز القائد عن الرئيس⁽²⁾.

ويرى الدكتور "محسن العبودي" ضرورة التمييز بين الرئاسة والقيادة نظرا للفروق الجوهرية الموجودة بينهما أهمها أن أساس الرئاسة هو النظام، ووسيلتها في تنفيذ الأوامر والتعليمات هي السلطة المخولة لها، أما القيادة فأساسها الجماعة ووسيلتها في أداء العمل هي القدرة على الإقناع والاقتناع وتأثيرها الفعال في تحقيق الأهداف، وهذا سيتطلب من القيادة معرفة عميقة بنفسية الجماعات وأساليب القيادة⁽³⁾.

و بذلك فإنّ القيادة هي مزيج من القوة و الشخصية، وقد تلتقي الرئاسة مع القيادة و لكن لا يعد كل رئيس بالضرورة قائداً، لأنّ العبرة تكون بما يملكه هذا الرئيس من صفات تميزه من غيره وتشعر مؤوسيه بالرضا عنه واعتباره جزءاً منهم⁽⁴⁾.

(1) بدر بن ناصر بن خميس الخميسي، المرجع السابق ، ص.105.

(2) نواف كنعان، القيادة الإدارية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1999، ص.99 و 100.

(3) مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص.44.

(4) طارق المجذوب ، الادارة العامة ، العملية الادارية والوظيفة العامة و الاصلاح الاداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، سوريا،

ثالثا :وحدة السلطة والأوامر الرئاسية :

لا يقوم واجب الطاعة الرئاسية إلا في مواجهة رؤساء الموظف الذين يملكون سلطة إصدار الأوامر الملزمة ،أما ما عداهم فلا يلزم الموظف تجاههم لهذا الواجب،لذلك يقول الدكتور سليمان محمد طماوي : " أن طاعة الرئيس مناطها السلم الإداري أو التدرج الإداري بحسب المصطلحات المستعملة ، بمعنى أن طاعة المرؤوس واجبة لرؤسائه في ذات الوزارة أو المصلحة أو الفرع لا لغيرهم ،فمبادئ التنظيم الإداري السليم توجب أن يتلقى المرؤوس أوامره من جهة واحدة منعا للتضارب وتعارض القرارات والتوجيهات " (1).

ويقصد بمبدأ بوحدة الرئاسة أن تنحصر سلطة اصدار الأوامر في منظمة معينة في مصدر واحد، بحيث لا يتلقى المرؤوس أوامره إلا من رئيس واحد وهو الرئيس المباشر، لأن تعدد مصادر الأوامر والتعليمات إلى المرؤوس يؤدي الى اختلاط الأمر واضطراب سير المرفق العام، كما يضمن هذا المبدأ تحديد المسؤولية المرتبطة بوجود السلطة (2).

وبالرغم من اعتبار مبدأ وحدة الرئاسة والأمر من المبادئ الواجب التقييد بها، إلا أن متطلبات العمل قد تقتضي الخروج عليه خاصة فيما يخص العمل في الوظائف الإدارية ذات الطابع الفني، ففي هذه الوظائف يتلقى المرؤوس أوامره من رئيس فني مختص فيما يتعلق بكيفية أداء عمله من الناحية الفنية، ويتلقى من جهة أخرى أوامر من رئيس إداري في الجهة الإدارية (3).

ويرى الدكتور سليمان محمد طماوي في هذا المجال : "أنه إذا اضطرت الموقف بعض الرؤساء إلى الالتجاء إلى عملية التخطي، فيجب عليهم أن يحيطوا الرؤساء المباشرين علما بما أصدره من

(1) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح، المرجع السابق، ص.33.

(2) ليندة بجري ، المرجع السابق، ص.27.

(3) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق، ص.34.

أوامر بأسرع وقت ممكن ،حتى يمكن لأولئك الرؤساء أن يعملوا على تلافي الإحراج بقدر الإمكان " (1).

رابعاً : سلطات الرئيس الإداري :

ويقصد بهذه السلطات مجموع الصلاحيات والإمكانات والقدرات القانونية التي يمارسها الرؤساء سواء تجاه أشخاص المرؤوسين أو أعمالهم وتصرفاتهم (2).

1- سلطات الرئيس على الشخص المرؤوس:

يمارس الرئيس الإداري بمقتضى السلطة الرئاسية مجموعة من السلطات بإتباع التدرج الإداري على شخص المرؤوسين الخاضعين لرئاسته داخل هرم النظام الإداري ،وتتجلى هذه السلطات في سلطة الرئيس في تعيين المرؤوس وترقيته ونقله وتأديبه وفصله وغيرها من الاجراءات التي قد يتعرض لها المرؤوس طيلة مساره الوظيفي (3). فمثلا تنص المادة 95 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر: "تعود صلاحيات تعيين الموظفين الى السلطة المخولة بمقتضى القوانين والتنظيمات المعمول بها"، كما تنص المادة 162 من نفس الأمر : "تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين".

2- سلطة الرئيس على أعمال المرؤوس :

إضافة الى ما يتمتع به الرئيس الإداري من سلطة على شخص المرؤوس، فإنه يملك سلطة أخرى تتعلق بأعماله تتجسد في صورة رقابة سابقة ولاحقة، حيث تتمثل الأولى في سلطة الإشراف والتوجيه وتعلق الثانية بسلطة المتابعة والتعقيب (4).

(1) مازن ليلو راضي، المرجع السابق ، ص.45.

(2) بدرية ناصر، المرجع السابق، ص.45.

(3) عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ،ص.152.

(4) سهام راجحي ، المرجع السابق ،ص.43.

ويقصد بسلطة التوجيه كما عرّفها الدكتور عمار عوابدي بأنّها: "عملية إدارية تتحقق عن طريق التدخل الدائم والمطرد لمراقبة وملاحظة أعمال العاملين المرؤوسين من قبل رؤسائهم الإداريين وتوجيه جهودهم ، ودفعهم نحو التزام الأساليب الصحيحة (1) .

وبذلك تعمل سلطة التوجيه على تغليب إرادة الرؤساء الإداريين من خلال أعمال سلطة الأمر والنهي بغية تحقيق أهداف الوظيفة الإدارية بانتظام واطراد ، ويقابل سلطة التوجيه واجب الطاعة والخضوع من قبل الموظف المرؤوس. أما عن سلطة الرقابة والتعقيب فتتيح للرئيس الإداري إجازة عمل المرؤوس وتعديل تصرفاته وأعماله، كما يملك سلطة الإلغاء والسحب والحلول (2).

إذن يستدعي الحديث عن أطراف واجب الطاعة الرئاسية بعد التطرق لمفهوم الرئيس الإداري ، تسليط الضوء على طرف ثاني رئيسي في العلاقة الرئاسية ألا وهو المرؤوس الإداري وهذا ما سنبيّنه في الفرع الموالي.

الفرع الثاني

المرؤوس الاداري

لم تعرّف النصوص القانونية والأحكام القضائية المرؤوس الإداري، ولكن قد أشار الأمر 03/ 06 سالف الذكر لمصطلح المرؤوس في المادة 2/47 بنصها : " لا يعنى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه "، وفي المادة 52 بنصها : "يجب على الموظف التعامل بأدب واحترام في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه ".

كما استخدم مصطلح الموظف للدلالة على وصف المرؤوس (3)، حيث نصت المادة 180 منه : " تعتبر، على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص.152.

(2) سهام راجحي، المرجع السابق، ص.44.

(3) ابراهيم ملاوي و محمد دحدوح ، المرجع السابق ، ص.45.

الموظف بما يأتي :...3- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول،...".

ويستخدم أيضا مصطلح التعاقد للدلالة على وصف المرؤوس، وهذا ما يستنتج من المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 308/07 سالف الذكر بنصها : "يتعين على الأعوان الخاضعين إلى نظام التعاقد في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما، احترام واجباتهم، لاسيما ما يأتي :...- تنفيذ تعليمات الهيئة السلمية..."

وعلى مستوى الفقه، فقد عرّف الفقيه "شيريني" المرؤوسين بأنهم : "الأشخاص الخاضعين للالتزام الرئاسي"، كما عرّفه الدكتور عاصم أحمد عجيلة : "أن المرؤوسين هو كل موظف عام يخضع اداريا أو فنيا لسلطة رئاسية أعلى"⁽¹⁾.

ويتضح مما سبق ذكره، أنّ تحديد مفهوم المرؤوس الاداري يقوم أساسا على فكرتين هما: الموظف العمومي والعون المتعاقد وفكرة التبعية الرئاسية.

أولا : مفهوم الموظف العمومي :

لقد تناول المشرع الجزائري تعريف الموظف العمومي في صلب القوانين المتعاقبة المتعلقة بالوظيفة العمومية ، حيث أورد أول تعريف له في المادة الأولى في فقرتها الثانية من الأمر رقم 133/66 سالف الذكر التي نصت : "يعتبر موظفين، الأشخاص المعينون في وظيفة دائمة الذين رسموا في درجة التسلسل في الادارات المركزية التابعة للدولة، والمصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات، والجماعات المحلية، وكذا المؤسسات والهيئات العمومية حسب كفاءات تحدد بمرسوم"، كما نصت المادة الخامسة من المرسوم رقم 59-85 سالف الذكر : "تطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة التجريبية تسمية الموظف. ويكون حينئذ في وضعية قانونية أساسية وتنظيمية إزاء المؤسسة أو الإدارة ". وقد عرّفت المادة الرابعة من الأمر رقم

(1) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح، المرجع السابق، ص.45.

03/06 سالف الذكر الموظف، حيث نصت : " يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري ، الترسيم هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته " .

أما على مستوى الفقه، فقد عرّف الأستاذ "هوريو" الموظف أنّه : " كل الذين يعينون من قبل السلطة العامة تحت اسم موظفين أو مستخدمين أو عاملين ويشغلون وظيفة في الكوادر العامة لمرفق عام تديره الدولة أو الإدارات العامة الأخرى". وقد عرّفه مجلس الدولة الفرنسي بأنّه : " كل شخص يعهد إليه بوظيفة دائمة داخلية في الكادر وتكون في خدمة مرفق عام " (1).

وبالرجوع إلى المادة الرابعة من الأمر رقم 03/06 سالفة الذكر نستشف الشروط الواجب توافرها في الموظف والمتمثلة فيما يلي :

1- أن يتم التعيين في وظيفة دائمة، بموجب قرار إداري صادر عن السلطة التي لها سلطة التعيين طبقا للمادة 95 من نفس الأمر.

2- الخدمة في مرفق عام تديره الدولة أو إحدى المؤسسات والإدارات العمومية، وهذا ما يستنتج من المادة الثانية في فقرتها الثانية من نفس الأمر التي نصت : "يقصد بالمؤسسات والإدارات العمومية، المؤسسات العمومية، والإدارات المركزية في الدولة والمصالح غير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسة عمومية يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون الأساسي " .

3- أن يرسم الموظف في رتبة في السلم الإداري.

(1) مازن ليلو راضي ، المرجع السابق ، ص.48.

ثانيا : مفهوم العون المتعاقد :

يعرّف جانب من الفقه المتعاقد بقوله : " أُنهم الأشخاص الذين يتم تعيينهم في وظيفة عمومية دون تثبيتهم في المناصب، فتعيينهم يتم وفقا لاتفاق تعاقدي إداري يخضع للقانون العام وإجراءات خاصة ويحق للإدارة إنهاء الرابطة أو تمديد لها لما لها من امتيازات السلطة العامة " (1)

كما يعرّف أيضا العون المتعاقد بأنّه : " العون الذي يتم توظيفه في إدارة أو مؤسسة عمومية بموجب عقد مكتوب لمدة محددة أو غير محددة بالتوقيت الكامل أو الجزئي " وهذا ما يستنتج من نص المادة الثانية من المرسوم الرئاسي 308/07 سالف الذكر. ويتم اللجوء إلى نظام التعاقد كأصل عام في نشاطات الحفظ والصيانة والخدمات ، كما نصت عليها المادة 19 من الأمر 03/06 سالف الذكر بالإضافة إلى المادة 8 من المرسوم الرئاسي 308/07 سالف الذكر بموجب عقد غير محدد المدة حسب المادة 5 من المرسوم الرئاسي 308/07 سالف الذكر التي تنص : "يعتبر عقدا غير محدد المدة كل عقد موجه إلى شغل منصب دائم ، عندما تبرر طبيعة النشاطات أو ضرورات الخدمة". كما يتم أيضا اللجوء إلى التعاقد في الحالات الاستثنائية بموجب عقد محدد المدة كما هو منصوص عليه في المادتين 20 و 21 من الأمر 03/06 سالف الذكر بالإضافة إلى المادة 4 من المرسوم الرئاسي 308/07 سالف الذكر التي تنص : "يعتبر عقدا محدد المدة كل عقد مخصص : - لشغل منصب شغل مؤقت ،- لتعويض الشغور المؤقت لمنصب شغل، في إنتظار تنظيم مسابقة أو إنشاء سلك جديد للموظفين، - للتكفل بعملية تكتسي طابعا مؤقتا " .

(1) محمد ابراهيم الدسوقي علي ، حماية الموظف العام إداريا النهضة العربية ، مصر ، 2006 ، ص.49. مقتبس عن : عبد العزيز عماري ، نظام التعاقد في الوظيفة العامة ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة مرياح بورقلة ، 2013/2014، ص. 42.

و تشمل قائمة مناصب الشغل المطابقة لنشاطات الحفظ أو الصيانة أو الخدمات على :
العمال المهنيين، أعوان الخدمة، سائقو السيارات ورؤساء الحظائر وأعوان الوقاية والحراس حسب نص المادة 9 من المرسوم الرئاسي 308/07 سالف الذكر.

ثالثا : الخضوع والتبعية الرئاسية :

يخضع الموظفون للسلطة الرئاسية طالما أنهم أعضاء في الجهاز التنفيذي، وتتدرج وظائف التدرج الإداري رئاسيا بحيث يخضع كل موظف إلى موظف أعلى منه.

ويقتضي مفهوم التبعية الادارية أن يكون الموظف العام مرتبط بالرئيس الإداري الأعلى ومسؤولا أمامه عن تنفيذ المهام والواجبات الوظيفية المنوطة به ، بحيث لا يجوز للمرؤوس تخطي رئيسه الأعلى ، ويتعين عليه دوما الاتصال به وتلقي تعليماته وأوامره وتنفيذها (1).

كما أنّ السلطة الرئاسية ليست حقا شخصا، بل هي مجرد اختصاص يباشره الرئيس على مرؤوسيه وفقا للقوانين والتنظيمات، مع تمتع الرئيس الإداري بنوع من السلطة التقديرية في مباشرة اختصاصاته بشرط عدم التعسف في استعماله (2).

ونشير إلى أنّ العلاقة الرئاسية القائمة بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري، تحوّل للرئيس الإداري إصدار الأوامر الرئاسية باعتبارها محل واجب الطاعة الرئاسية، وهذا ما سنفصله في المطلب الثاني.

المطلب الثاني

محل واجب الطاعة الرئاسية

(1) عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص.149

(2) مليكة الصروخ ، القانون الإداري ، دراسة مقارنة ، مطبعة النجاح الجديدة ، الدار البيضاء ، 2010 ، ص.66. مقتبس عن :

ليندة بحري ، المرجع السابق ، ص.33.

نظراً لما يتمتع به الرئيس الإداري من امتيازات السلطة الرئاسية، وبغرض حسن سير الجهاز الإداري وفاعليته، يملك سلطة توجيه أوامر وتعليمات تبين للمرؤوسين طريقة وكيفية العمل بما يتوافق مع القانون وينسجم ويتلاءم مع مقتضيات الصالح العام، وتثير دراسة الأوامر الرئاسية باعتبارها محل واجب الطاعة الرئاسية عدة تساؤلات عن مدلول هذه الأوامر الرئاسية وأنواعها وقيمتها القانونية⁽¹⁾.
و للمزيد من الشرح، سوف نتناول هذا المطلب في ثلاث فروع أساسية هي :

الفرع الأول : تعريف الأوامر الرئاسية.

الفرع الثاني : أنواع الأوامر الرئاسية.

الفرع الثالث : القيمة القانونية للأوامر الرئاسية.

الفرع الأول

تعريف الأوامر الرئاسية

لم يعرف التشريع الجزائري الأمر الرئاسي، تاركاً المجال للفقهاء باعتباره صاحب الاختصاص في هذا المجال⁽²⁾، غير أنه أستخدم مصطلح " التعليمات " في المادة 180 من الأمر 03/06 سالف الذكر، والمادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 308/07 سالف الذكر.

1- التعريف القضائي :

لقد قضت محكمة القضاء الإداري المصري في أحد أحكامها : " أن الأمر أو القرار الإداري هو كإفصاح من جانب الإدارة العامة يصدر صراحة أو ضمناً من إدارة هذه المصلحة في أثناء قيامها بأداء وظائفها المقررة لها قانوناً ، و في حدود المجال الإداري ويقصد منه إحداث أثر قانوني، ويتخذ صفة تنفيذية ، و القرار أو الأمر الإداري على خلاف القوانين أو اللوائح يحدث

(1) بدرية ناصر ، المرجع السابق ، ص.156.

(2) المرجع نفسه، ص.157.

أثره القانوني بمجرد صدوره ، و تتوافر له القوة التنفيذية بغير حاجة إلى إعلان ونشر ، اللهم إلا إذا كان الإعلان أو النشر عنصرا أساسيا في كيانه ووجوده" (1).

يلاحظ أنّ هذا التعريف قد ربط ما بين الأمر الرئاسي والقرار الإداري وهما مسألتين مختلفين، وهذا ما سيتضح لاحقا عند الحديث عن الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية، ونتيجة لذلك حددت المحكمة المصرية في أحكامها اللاحقة أركان القرار الإداري والتي من بينها المحل، أي المركز القانوني الذي تتجه ارادة مصدر القرار لإحداثه والأثر القانوني الذي يترتب عليه (2).

2- التعريف الفقهي :

لقد عرّف الأستاذ عمار عوابدي الأوامر الرئاسية بأنّها "مجموع التعليمات والمنشورات والتوجيهات والمذكرات والتوصيات التي تصدرها السلطات الادارية المختصة إلى العاملين المرؤوسين بقصد توجيههم وإرشادهم ومراقبتهم وتبصيرهم بالقوانين واللوائح العامة، والقرارات الإدارية الواجب عليهم تنفيذها ، و مراعاتها خلال اضطلاعهم بالقيام بمهامهم وأعمالهم والتزامهم الوظيفية وتفسير هذه القوانين واللوائح والقرارات من طرف السلطات الرئاسية عن طريق الأوامر الرئاسية... " (3).

و يعتبر ناصر لباد الأمر الرئاسي أنّه أمر يصدر من الرئيس الى مرؤوسيه ويهدف إمّا إلى إعلام المرؤوسين بكيفية سير المصالح العمومية ، و إمّا إلى تفسير وتوضيح القوانين والتنظيمات فالأمر الرئاسي مبدئيا عمل إداري داخلي موجه أصلا الى أعوان المصالح ، و هم ملزمون باحترامه وتطبيقه طبقا لواجب الطاعة (1).

(1) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق، ص.54.

(2) مازن ليلو راضي ، المرجع السابق ، ص.69 و70.

(3) عمار عوابدي ، دروس في القانون الاداري ، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2000، ص.85.

(1) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق، ص.55.

و يعرفها الأستاذ عبد الغني بسيوني عبد الله بأقها : " مجموع ما يصدره الرئيس الإداري من تعليمات ومنشورات متضمنة تفسير القوانين أو اللوائح التي يتولى المرؤوس تنفيذها أو متضمنة للتوجيهات والإرشادات اللازمة لحسن سير العمل الإداري " (2).

كما يعرف الأمر الرئاسي بأنه : " كل إفصاح أو توجيه يصدر عن الرئيس الإداري كتابيا كان أو شفويا ، يتضمن أداء عمل أو الامتناع عن عمل أو تفسير لقانون أو تنظيم ، بهدف ضمان السير الحسن للمرفق العمومي " (3).

و لكي تحقق الأوامر الرئاسية أهدافها ومزاياها المتمثلة في تنظيم المرفق العام ، يجب توافر مجموعة من الشروط تتمثل فيما يلي :

1- اختصاص طرفي الأمر الرئاسي وهما الرئيس الإداري الذي يصدر الأمر والمرؤوس الذي يلتزم بواجب التنفيذ ، و لكي يكون الأمر صالحا للتنفيذ وجب أن يكون الطرفان مختصين قانونا بإصدار الأمر وتنفيذه (4).

أ- اختصاص الرئيس بإصدار الأوامر : يجب أن يكون الأمر الرئاسي صادرا عن رئيس مباشر للمرؤوس في نفس الوزارة أو الإدارة ، ولا يشترط أن يكون مصدر الأمر في درجة أو رتبة أعلى ممن وجه إليه الأمر ، مادام الأول متمتعا بسلطة إصدار الأمر.

ب/ اختصاص المرؤوس بالتنفيذ : يجب أن يدخل الأمر الرئاسي في اختصاص من وجه إليه ، ويستعان في معرفة مدى اختصاص المرؤوس بالأوامر والتعليمات الرئاسية (1).

(2) المرجع نفسه ، ص.56.

(3) ليندة البحري ، المرجع السابق، ص.54.

(4) المرجع نفسه ، ص.60.

(1) مازن ليلو راضي ، المرجع السابق ، ص.76.

- 2- أن يكون الأمر واضحاً، فيجب أن تكون لغة الرئيس واضحة وسهلة متناسبة مع درجة ثقافة المرؤوس وخبرته، كما يجب أن يكون محدد من حيث الطبيعة والهدف ووقت الانجاز.
 - 3- أن يكون الأمر الرئاسي ممكن ومستطاع في ظل الظروف الشخصية والعلمية للمرؤوس والقدرات البدنية والعقلية.
 - 4- أن يتعلق الأمر بالخدمة، أي أن ينصب على واجب من الواجبات الوظيفية للمرؤوسين. أما الحياة الخاصة للموظف فلا شأن للرئيس الإداري بها ولا يتلقى تعليمات بشأنها.
 - 5- أن يكون الأمر الرئاسي غير تعسفي، فقد يلجأ الرئيس إلى اساءة استعمال السلطة⁽²⁾.
- وبعد أن تطرقنا إلى تعريف الأوامر الرئاسية وشروط صحتها، وجب التعرف على أنواع هذه الأوامر الرئاسية وهذا ما سنفصله في الفرع الثاني.

الفرع الثاني

أنواع الأوامر الرئاسية

تتنوع الأوامر التي يوجهها الرؤساء إلى مرؤوسيهـم وفقاً لوظيفة كل منها أو المجال الذي تستخدم فيه، أو السلطة التي تقوم باتخاذها ومنها :

أولاً - قرار الوزير (الأمر الرئاسي الوزاري):

يمارس الوزير وظيفتين مختلفتين ووظيفة سياسية بصفته عضو في الحكومة ويشارك في رسم السياسة العامة للدولة، ووظيفة إدارية باعتباره الرئيس الإداري الأعلى للوزارة، فهو يقوم بإصدار أوامر رئاسية تتعلق بتسيير المرفق العمومي الذي يتأسسه، و تعتبر أوامره في هذا المجال من أهم الأوامر الرئاسية

(2) محمد جريعة، المرجع السابق، ص.34.

التي يتلقاها الموظف العمومي، نظرا لسمو مكانة الوزراء في التدرج الإداري. و يكون قرار الوزير إما يكون فرديا أو تنظيميا ، كما له الحق في استخدام أي وسيلة يجدها مناسبة لإصدار أوامره⁽¹⁾.

ثانيا - التعليمات :

يمكن تعريف التعليمات الإدارية بأنها : " أوامر تعطى من رؤساء المرافق إلى الموظفين الخاضعين لسلطتهم ،فيما يتعلق بتفسير وتطبيق القوانين واللوائح " ⁽²⁾.

و قد قسم الفقه الإداري التعليمات الادارية الى :

1-تعليمات شارحة : تتخذ هذه التعليمات عندما يكون الرئيس الإداري بصدد ايضاح مسألة غامضة.

2-تعليمات أمرة :تصدر هذه التعليمات حين يأمر الرئيس بأمر معين ويجعل طاعته أمرا واجبا.

3-تعليمات مقررة أو مؤكدة : تتخذ هذه التعليمات حين يؤكد الرئيس على وجهة نظره بالرغم من ملاحظات وتنبيهات مرؤوسيه ،فهو يؤكد من جديد موقفه من التعليمات.

4-تعليمات ناصحة : تصدر هذه التعليمات عندما يرى الرئيس الإداري أن جانبا من التقدير يجب أن يترك للمرؤوسين⁽³⁾.

ثالثا: - المنشورات:

(1) ليندة بحري ، المرجع السابق ،ص.54 و55.

(2) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق ، ص.62.

(3) عاصم أحمد عجيلة ، المرجع السابق ،ص.112.

تتفق المنشورات مع التعليمات في كونها صادرة عن الرؤساء إلى مرؤوسيهـم ، إلا أنّها تختلف عنها في كونها أكثر عمومية من التعليمات ، فالتعليمة تتوجه بصفة فردية إلى موظف معين ، في حين أنّ المنشور يوجه بصورة عامة إلى طائفة من الموظفين بالإضافة إلى أنّ المنشورات لا تكون إلا أوامر خطية أي مكتوبة ، بينما التعليمات فهي تصدر إما مكتوبة أو شفوية (1).

هناك نوعين من المنشورات :

1- منشورات تفسيرية : و هي المنشورات التي تصدر تفسيرا لنص قانوني، ولا تضيف شيء له أو إلى القواعد القانونية الأخرى ،فهي لا تعدل ولا تلغي القواعد المعمول بها.

2- منشورات تنظيمية (لائحية): هي المنشورات التي تضيف إلى النصوص القانونية ما يكملها ويعدل فيها أو يلغيها، وتعد هذه المنشورات بمثابة قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء(2).

رابعاً- مذكرات الخدمة المرفقية :

هي عبارة عن الملاحظات المكتوبة التي يوجهها الرؤساء إلى مرؤوسيهـم وتتعلق بحسن أدائهم لأعمالهم وتقويم سلوكهم في غير ما يتعلق بالتأديب.وما يميز هذا النوع من الأوامر الرئاسية ،هو أنّه يمكن الرئيس الاداري من تنبيه مرؤوسيه إلى ما يقع منهم من أخطاء، دون حاجة إلى إقحامهم في مجال المسؤولية التأديبية(3).

خامساً: الأعمال الدخلة ذات النماذج :

(1) مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص.72 و73.

(2) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق، ص.63.

(3) المرجع نفسه ، نفس الصفحة.

تلجأ الإدارة أحيانا في سبيل حسن أدائها وأداء موظفيها، إلى وضع نماذج لقرارات أو تصرفات إدارية معدة سلفا، حتى تكون مرجعا للموظفين في بعض التصرفات والأعمال التي يباشرونها على شكل استمارات أو عقود، قد يكون إتباعها إلزاميا أو اختياريا تبعا للقوة التي تضفيها الإدارة⁽¹⁾، ومثال ذلك طلب الإجازات أو العطل وأوامر المهمات⁽²⁾.

فإذا كانت الأوامر الرئاسية تهدف إلى التنظيم الداخلي للمرفق العام وتحديد العلاقة بين الرؤساء الإداريين والمرؤوسين الإداريين إلا أننا نتساءل عن الطبيعة القانونية لهذه الأوامر، وهذا ما سنتعرض له في الفرع الموالي.

الفرع الثالث

القيمة القانونية للأوامر الرئاسية

تثير دراسة القيمة القانونية للأوامر الرئاسية بحث مدى القوة الإلزامية التي تكتسبها في مواجهة المرؤوسين ومدى التزام الإدارة بها، كما أنها تهدف إلى معرفة قيمتها القانونية وتأثيرها على المراكز القانونية للمرؤوسين ومدى الرقابة القضائية عليها⁽³⁾.

أولا : قيمة الأوامر الرئاسية بالنسبة للإدارة مصدرة القرار :

إنّ الهدف من سلطة التشريع الداخلي كما سبق ذكره هو تنظيم الجهاز الإداري على الوجه الذي يتحقق معه استجابته لمتطلبات المصلحة العامة، غير أن ما ينجم عن الحياة الإدارية من تغير مستمر في مواكبة التطورات في مختلف المجالات، كان لابد من منح الإدارة الحق في تعديل وتغيير ما يلائم هذه المستجدات، وبذلك تكون لها السلطة التقديرية في مواجهة التنظيم الداخلي للجهاز

(1) بدرية ناصر، المرجع السابق، ص.166.

(2) إبراهيم ملاوي ومحمد دحدوح، المرجع السابق، ص.65.

(3) بدرية ناصر، المرجع السابق، ص.168.

الإداري، فالإدارة لها الحق في تعديل أو سحب أي من الأوامر أو التعليمات ما لم ترتب حقوقاً للأفراد وما لم تنتج أثراً قانونياً (1).

ثانياً : قيمة الأوامر الرئاسية بالنسبة للمرؤوسين :

يقول الدكتور أحمد عاصم عجيلة أنّ "الأوامر الرئاسية هي التي تحمل خلاصة تفكير الرئيس الى مرؤوسيه" و بالتالي يجب على المرؤوسين الامتثال للأوامر الرئاسية التي تكون طاعتها واجبة كأصل عام ،سواء وجهت إلى مرؤوس بعينه أو الى عدة مرؤوسين أو وجهت الى المرفق بذاته وهذا ما يعرف بالصفة الالزامية للأوامر الرئاسية(2)، وذلك تحت طائلة المساءلة التأديبية في حالة عدم الالتزام بها.

ثالثاً : الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية :

لقد ثارت على مستوى الفقه والقضاء الإداري إشكالات قانونية حول الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية ،فهل هذه الأخيرة تعتبر أعمال إدارية قانونية أم هي مجرد إجراءات تنفيذية فنية تخرج عن نطاق رقابة القضاء الإداري المختص (3).

1- التكييف الفقهي للطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية :

لقد ظهرت ثلاث اتجاهات متباينة ،حيث يذهب أنصار الاتجاه الأول إلى القول بأن الأوامر الرئاسية ليست لها الطبيعة القانونية ، فهي لا تعتبر قرارات ادارية ،لأنها تنصب على التنظيم الداخلي لإدارة باعتبارها مجرد إجراءات وأعمال ادارية تنفيذية داخلية ،لا تحدث أثارا قانونية جديدة. ومن أبرز

(1) عاصم أحمد عجيلة ، المرجع السابق ،ص.129 و 130.

(2) المرجع نفسه ، ص.97.

(3) إبراهيم ملاوي ومحمد دحدوح، المرجع السابق، ص.66.

رواد هذا الاتجاه الفقيه " دوجي " (1).

أما الاتجاه الثاني فقد اعترف بالطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية، و من بينهم الفقيه " ريفيرو " الذي اعتبر الأمر الرئاسي إجراء قانوني يندمج مع النظام القانوني للأعمال القانونية ، كما ميّز بين التوجيهات والتعليمات الآمرة واعتبر أن هذه الأخيرة قد تنتج آثارا قانونية في مواجهة المرؤوسين فقط دون أن يكون لها آثارا قانونية في مواجهة الأفراد من غير الموظفين المرؤوسين (2).

أما الاتجاه الثالث فيرى أنصاره أنه إذا أدت الأوامر الرئاسية الى احداث جديد أو تغيير في الأوضاع القانونية سواء بالإنشاء أو بالتعديل أو الالغاء ،اعتبرت قرارات إدارية وتشكل بذلك مصدرا من مصادر المشروعية، وبالتالي تكون محلا للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري. أما إذا لم تحدث ذلك فإنها لا تعتبر من قبيل القرارات الإدارية، بل مجرد اجراءات تنفيذية داخلية، ولا تكون محلا للطعن بالإلغاء (3).

2- التكييف القضائي للطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية:

لقد ميز مجلس الدولة الفرنسي بين التعليمات اللائحية وبين التعليمات التفسيرية، حيث تعتبر الأولى قرارات إدارية لها طبيعة قانونية وبالتالي يقبل الطعن فيها بالإلغاء، أما الثانية فلم يعترف لها بالطبيعة القانونية وبالتالي لا يقبل الطعن فيها بدعوى الالغاء لأنها ليست قرارات إدارية (4). أما عن القضاء الإداري الجزائري فيظهر موقفه في التمييز بين المنشور التفسيري والمنشورات اللائحية في قضية شركة سمباك ضد الديوان الجزائري المهني للحبوب والتي تتلخص وقائعها فيما يلي : أصدر المدير العام لشركة السمباك منشور متعلق بكيفية استخراج السميد، فرع الديوان الجزائري المهني للحبوب دعوى بإلغاء المنشور أمام الغرفة الادارية لمجلس قضاء الجزائر، وبتاريخ 1977/05/25

(1) بدرية ناصر، المرجع السابق، ص.176.

(2) إبراهيم ملاوي ومحمد دحدوح، المرجع السابق، ص.68 و69.

(3) بدرية ناصر، المرجع السابق، ص.179.

(4) المرجع نفسه، ص.184.

ألغت هذه الأخيرة المنشور محل الطعن، وبتاريخ 1977/7/4 استأنفت الشركة أمام الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، التي أصدرت قرارا بلغي القرار الصادر عن الغرفة الادارية لمجلس قضاء الجزائر وذكرت: " أن المدير العام لشركة سمباك لم يكتف بتفسير النصوص بل أضاف قاعدة جديدة بواسطة القرار المطعون فيه عندئذ يكتسي المنشور صيغة القرار التنظيمي" ⁽¹⁾.

و بعد الوقوف على أهم النقاط الأساسية المتعلقة بالإطار المفاهيمي لواجب الطاعة الرئاسية، فإننا نتساءل عن حدود واجب الطاعة الرئاسية بالنسبة للمرؤوس، وتحديد المسؤولية المترتبة الإخلال بهذا الواجب وهذا ما سنحاول الوقوف عليه في الفصل الثاني.

(1) إبراهيم ملاوي ومحمد دحدوح، المرجع السابق، ص.70.

لا تعني طاعة الرؤساء الخضوع التام ، لأنّ سلطان الرئيس على المرؤوس ليس مطلقا بغير حدود، فالطاعة ليست إلا واجبا تنظمه القوانين والتنظيمات، وتهمين على أحكامه مبدأ الشرعية⁽¹⁾. إذ يعتبر مبدأ سيادة القانون من أهم عناصر الدولة القانونية ، حيث يقصد به خضوع الدولة بكافة أفرادها وهيأتها للقانون أيا كان مصدره دستوريا أو تشريعا أو تنظيميا، وعلى هذا الأساس يجب أن تكون الأوامر الصادرة عن الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه مشروعة وموافقة للقانون⁽²⁾.

وبذلك يشكل مبدأ المشروعية الضمانة الفعلية والقانونية التي يستند إليها المرؤوس الإداري في مواجهة الامتيازات التي منحت للرئيس الإداري، على اعتبار أن هذا المبدأ يجسد سمو قواعد وأحكام القانون وإلزامية خضوع الرئيس والمرؤوس الإداري له ، الأمر الذي يؤدي إلى كفالة الحقوق والحريات ومنع الاستبداد والتحكم ، ويمكن جميع الرؤساء والمرؤوسين من ممارسة مهامهم وأداء وظائفهم طبقا لقواعد القانون ، وبالتالي منع أي عرقلة للسير الحسن للمرفق العام⁽³⁾.

إذن هناك حدود للتقيد بواجب الطاعة الرئاسية تتعلق بمدى التزام المرؤوس بطاعة الأوامر الرئاسية غير المشروعة ، وكذا مدى التزامه بواجب الطاعة بالنسبة لبعض الوظائف وخلال ممارسة بعض الحقوق . كما يترتب على الإخلال بهذا الواجب قيام المسؤولية القانونية عند توافر شروطها .

و هذا ما سنتناوله بالتفصيل في مبحثين أساسيين هما :

المبحث الأول : حدود واجب الطاعة الرئاسية.

المبحث الثاني : المسؤولية القانونية المترتبة عن الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية.

المبحث الأول

(1) عاصم أحمد عجيلة ، المرجع السابق ، ص.159.

(2) خالد محمد خالد ، مسؤولية الرؤساء أو القادة أمام المحكمة الدولية الجنائية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي الجنائي ، مجلس كلية القانون ، الأكاديمية العربية المفتوحة ، الدنمارك، 2009/2008 ، ص.25.

(3) سهام راجحي ، المرجع السابق ، ص.63.

حدود واجب الطاعة الرئاسية

يخضع واجب الطاعة الرئاسية الى قيود هي بمثابة ضوابط نظامية ، ومن أهمها مبدأ المشروعية الذي يعتبر من أبرز القيود التي ترد على سلطات الرئيس الإداري ، لأنه قد ترد إلى المرؤوس أوامر رئاسية مخالفة للقانون ، وهو ملزم بطاعة أوامر رئيسه الإداري من ناحية واحترام القانون من ناحية أخرى⁽¹⁾. كما أن واجب الطاعة يختلف بين وظيفة وأخرى تبعا لعوامل منها ما يتعلق بطبيعة النظام الإداري أو بطبيعة الاختصاص الذي يمارسه المرؤوس⁽²⁾، فضلا على تأثير ممارسة الموظف لبعض الحقوق على نطاق هذا الواجب .

و للمزيد من الشرح ، تناولنا هذا المبحث في ثلاث مطالب أساسية هي :

المطلب الأول : مدى الالتزام بطاعة الأوامر الرئاسية غير المشروعة .

المطلب الثاني : مدى الالتزام بواجب الطاعة الرئاسية في الوظائف المستقلة .

المطلب الثالث : مدى تأثير ممارسة بعض الحقوق على نطاق واجب الطاعة الرئاسية .

المطلب الأول

مدى الالتزام بطاعة

الأوامر الرئاسية غير المشروعة

يقصد بمبدأ المشروعية خضوع الجميع حكاما ومحكومين في الدولة لأحكام وقواعد القانون والامتثال لأوامره ، فجميع الأجهزة والسلطات العامة السياسية والتشريعية والتنفيذية والقضائية في الدولة يجب أن تلتزم وتخضع في جميع تصرفاتها وأعمالها للقانون ، وبالتالي يكون كل عمل

(1) فاطمة الزهراء فيرم ، الموظف العمومي ومبدأ حياد الادارة في الجزائر ،مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير ، فرع الإدارة والمالية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2003/2004 ، ص.37.

(2) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق ، ص.101.

أو تصرف أو إجراء مخالف لأحكام ومقتضيات مبدأ المشروعية الشكلية والموضوعية والمادية محلاً للطعن فيه بسبب عدم مشروعيته⁽¹⁾.

ويقتضي مبدأ المشروعية الإدارية أن تكون جميع تصرفات وأعمال الإدارة القانونية والمادية في حدود القانون سواء كانت هذه القواعد مكتوبة أو غير مكتوبة مع مراعاة التدرج في قوته⁽²⁾. وبالتالي إذا كان الأمر الرئاسي يتماشى مع مقتضيات القانون فيجب طاعته ، غير أن ذلك لا يمنع المرؤوس من مناقشة رئيسه الإداري بشأن مسألة معينة في حدود أخلاقيات الوظيفة⁽³⁾.

ويختلف مدلول الأوامر الرئاسية غير المشروعة باختلاف الظروف التي تمر بها الدولة عادية كانت أو استثنائية ، فالدولة قد تتعرض لفترات حرجة تهمز أمنها وتهدد كيائها ، ولا تستطيع أن تواجه تلك الظروف بقواعد المشروعية العادية ، وهنا يكون من واجب الإدارة أن تتصرف رغم خروجها على حدود مبدأ المشروعية⁽⁴⁾.

و قد أورد الفقيه " استانسنيوبولس " ثلاث حالات للأمر الرئاسي غير المشروع :

- 1- إذا كان الأمر الرئاسي خارجاً عن اختصاص الرئيس الإداري.
- 2- إذا تجاوز الأمر الرئاسي واجبات المرؤوس الإداري.
- 3- إذا شاب الأمر الرئاسي عيب شكلي أو خالف القانون في مضمونه بشكل واضح⁽⁵⁾.

(1) عبد الكريم بلعراي وتوفيق نعيمة ، الأمر الرئاسي غير المشروع وأثره على المسؤولية الجزائية للموظف العام ، مجلة الحقيقة ، المركز الجامعي نور البشير البيض ، الجزائر العدد التاسع والثلاثون ، 2017 ، ص.121.

(2) الذنبيات ومحمد جمال مطلق ، موجز في القضاء الإداري الأردني، دار العلوم ، عمان ، 2005 ، ص.7. مقتبس عن :فادي نعيم جميل علاونة ، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه ، مذكرة الماجستير في القانون العام ، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية بنابلس ، فلسطين ، 2011 ، ص.13.

(3) نواف كنعان ، القانون الإداري ، دار الثقافة ، الأردن ، 2008 ، ص.149. مقتبس عن :سهام راجحي ، المرجع السابق، ص.45.

(4) شعبان عبد الحكيم سلامة ، المرجع السابق ، ص.139 و140.

(5) عاصم أحمد عجيلة ، المرجع السابق ، ص.179.

وبالتالي يمكن تعريف الأمر الرئاسي غير المشروع بأنه الأمر المخالف للقانون من حيث الشروط الشكلية والموضوعية التي يتطلبها القانون لتنفيذ الأوامر الرئاسية⁽¹⁾.

ولقد انقسم فقه القانون الإداري في تحديد مدى التزام المرؤوس بأوامر الرئيس الإداري غير المشروعة، حيث ظهرت عدة نظريات نظر في هذا الشأن⁽²⁾، وللمزيد من الشرح عاجلنا هذا المطلب في ثلاث فروع أساسية :

الفرع الأول: موقف الفقه من طاعة الأوامر الرئاسية غير المشروعة .

الفرع الثاني : موقف القانون المقارن من طاعة الأوامر الرئاسية غير المشروعة .

الفرع الثالث : موقف القانون الجزائري من طاعة الأوامر الرئاسية غير المشروعة .

الفرع الأول

موقف الفقه من طاعة

الأوامر الرئاسية غير المشروعة

لقد انقسم الفقه في تحديد نطاق واجب الطاعة الرئاسية الى ثلاث اتجاهات مختلفة ، والمتمثلة

فيما يلي :

أولا : نظرية المشروعية :

تقوم هذه النظرية إلى إعطاء الأولوية لمبدأ المشروعية ، حيث يجب أن تخضع جميع تصرفات وأعمال الرئيس والمرؤوس للقانون. وعليه يلتزم المرؤوس بطاعة رئيسه أوامر رئيسه المشروعة ، فإن خرج عن المشروعية وجب عليه عدم طاعته . إذن يخضع كل من الرئيس والمرؤوس الإداري في جميع

(1) شعبان عبد الحكيم سلامة ، المرجع السابق ، ص . 142.

(2) إبراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، ص.111.

تصرفاتهما لمبدأ المشروعية ، فكلما كان أمر الرئيس مخالفا للقانون فقد مشروعيته ، وبالتالي لا يلتزم المرؤوس بتنفيذه لأن طاعة القانون أولى من طاعة الرئيس⁽¹⁾.

و يعد الفقيه "دوجي" أحد أبرز رواد هذه النظرية ، حيث يرى أنه إذا قام التعارض ما بين واجب المرؤوس في طاعة أوامر رئيسه الإداري مع واجبه باحترام وتنفيذ القانون السائد في الدولة وحماية مبدأ المشروعية، فعليه أن يرفض طاعة الأوامر والتعليمات الرئاسية غير المشروعة ، وأن يلتزم بالنص القانوني فيما يقوم به من أعمال ومهام وظيفية، وحثه في ذلك أن المرؤوس أولا وقبل كل شيء مواطن ملزم كسائر المواطنين في الدولة باحترام القانون ومراعاة أحكامه⁽²⁾.

ويرى "دوجي" أنّ واجب طاعة السلطة الرئاسية مستقل عن واجب طاعة القانون⁽³⁾، والموظف عندما يطيع أمر الرئيس فإنه يطيعه ليس بسبب صدوره من الرئيس وإنما لأنه متطابق في موضوعه مع قواعد القانون⁽⁴⁾. ويستثني "دوجي" من هذه القاعدة العسكريين الذين يلزمون بطاعة رؤسائهم في جميع الأحوال حتى ولو كانت مخالفة للقانون ، وتبعاً لذلك تعتبر الأخطاء التي يرتكبونها تنفيذا لأوامر رؤسائهم أخطاء مرفقية ترتب المسؤولية الإدارية لمرفق الجيش⁽⁵⁾.

و يبرر الدكتور " طعيمة الجرف " مضمون هذه النظرية على أن النظام القانوني السائد في الدولة يسوده مبدأ تدرج القواعد القانونية ، وهو مبدأ يقضي بسمو الدستور الذي يحتل المرتبة الأولى، ثم يليه القانون الذي يحتل المرتبة الثانية في القيمة القانونية الإلزامية ، في حين تأتي الأوامر والتعليمات الرئاسية في أدنى قاعدة تدرج الأعمال القانونية ومصادر مبدأ المشروعية ، و النتيجة القانونية والمنطقية

(1) صالح الزيداني ، الحماية القانونية للموظف إزاء طاعة الأوامر غير المشروعة ، بحث مقارن ، مجلة الفقه والقانون جامعة نانت ، فرنسا ، العدد الثالث ، 2013 ، ص. 7. مقتبس عن : <https://www.scientific-constitutions-salh-alzydany>.

(2) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق ، ص.112.

(3) أنظر فيما سبق ، ص15 و16 من الفصل الأول.

(4) بدر بن ناصر بن خميس الخميسي ، المرجع السابق ، ص.192.

(5) مازن ليلو راضي ، المرجع السابق ، ص.82.

لذلك أن القاعدة القانونية العليا تلزم القاعدة الأدنى شكلاً وموضوعاً ، أما إذا خرجت عنها أصبحت باطلة وبالتالي تكون محلاً للطعن⁽¹⁾.

و يؤسس الأستاذ "مارسيل فالين" اتجاهه المتمثل في التزام المرؤوس بطاعة القانون إذا كانت الأوامر الصادرة إليه من رئيسه المختص غير مشروعة ، على أن سلطة إصدار الأوامر والنواهي التي يملكها الرئيس الإداري المختص تجرد مصدرها في القانون⁽²⁾، حيث يستمد السلطة من القانون عن طريق فكرة الاختصاص في القانون الإداري ، وبذلك يظل حائزاً لتلك السلطة على نحو شرعي طالما التزم بتطبيق قواعد الاختصاص القانونية في عناصرها الأربعة (العنصر الشخصي، الموضوعي، الزماني والمكاني) ، غير أنه إذا خالف القانون في أحد تلك الأركان فإنه يفقد الصفة القانونية في ممارسة سلطة الأمر والنهي على المرؤوسين ، و يصبح غير مختص قانوناً، وبذلك تكون أوامره غير المشروعة مشوبة بعيب الاختصاص⁽³⁾.

ولكن هذه النظرية وإن كانت تؤكد مبدأ المشروعية وسيادة القانون ، وما يترتب عن ذلك من ضمانات تمنع استبداد السلطات العامة وتعسفها إلا أنها تعرضت إلى الانتقاد ، لأن الأخذ بإطلاقها يؤدي إلى عرقلة سير العمل في المرفق العام ، ويجعل من المرؤوسين قضاة مشروعية يبحثون في مشروعية الأوامر الصادرة إليهم من رؤسائهم ، ويمتنعون عن تنفيذ تلك الأوامر التي يعتقدون بعدم مشروعيتها ، وهذا ما قد يصيب الإدارة بالاضطراب⁽⁴⁾.

(1) طعيمة الجرف ، القانون الإداري ، المكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، 1973 ، ص.184 و 185 . مقتبس عن : بدرية ناصر ، المرجع السابق ، ص.199.

(2) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق ، ص.113.

(3) عمار عوابدي ، القانون الإداري ، النظام الإداري ، الجزء الأول ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2000 ، ص.60. مقتبس عن : بدرية ناصر ، المرجع السابق ، ص.199.

(4) مازن ليلو راضي ، المرجع السابق ، ص.82.

ثانيا : نظرية الطاعة المطلقة :

يذهب أنصار هذه النظرية ومن أبرزهم "هوريو" و"بارتيلمي"، إلى أنه في حالة تعارض أمر الرئيس مع حكم من أحكام القانون ، فعلى المرؤوس طاعة أمر رئيسه حتى ولو كان غير مشروع ومخالف للقانون، و تقع المسؤولية بعد ذلك على عاتق الرئيس مصدر الأمر ، كما هو الشأن بالنسبة لكل قرار خاطئ الذي يتحمل مسؤوليته من قام باتخاذهِ (1).

و تقوم هذه النظرية على عدة أسس وتبريرات يمكن إجمالها فيما يلي :

1- قرينة المشروعية : مفادها أن أوامر الرؤساء تحمل شهادة بالمشروعية بحكم مسؤولية السلطة الرئاسية التي تستهدف الصالح العام ، وخبرتها الكافية التي تجعلها أكثر إدراكا للعمل وحاجاته وتمكنها من إصدار الأوامر السليمة (2).

2- الضرورة العملية : والتي تقتضي بأن ضرورة العمل تستلزم طاعة المرؤوسين لرؤسائهم حتى ولو كانت أوامره مخالفة للقانون ، فلو أتيح للمرؤوسين حق الرقابة على شرعية أوامر الرؤساء لتحول مجال العمل إلى صراع دائم بين الرؤساء والمرؤوسين ، حيث يقول الفقيه " لباند " : "سوف يؤدي ذلك إلى إعطاء القرار النهائي لا إلى المحكمة العليا ، ولا إلى الوزير المختص ، وإنما إلى الموظف الذي يقوم بالتنفيذ" (3).

ولم تسلم هذه النظرية من النقد ، فاعتمادها في محيط الإدارة العامة يجعل من الموظف العمومي مجرد آلة أو أداة في يد الرئيس الإداري ، يوجهه كيف ما يشاء ويسلب منه روح التفكير، ويضعف لديه ملكة البحث عن الصواب . كما أنها تتجاهل مبدأ المشروعية ، وتجعل إرادة

(1) محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2006 ، ص.51. مقتبس عن : عبد الواحد تو ، السلطة الرئاسية في إطار النظام الإداري المركزي ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، الملحقة الجامعية مغنية ، تلمسان ، الجزائر ، 2016/2015 ، ص.47.

(2) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق ، ص.114.

(3) عاصم أحمد عجيلة ، المرجع السابق ، ص.185.

الرؤساء فوق القانون وبذلك تنتهك الضمانات القانونية التي يرتبها مبدأ المشروعية ، كما أنها تشجع على انتهاك القانون والاعتداء على المصالح العامة⁽¹⁾.

ثالثا : النظرية التوفيقية :

لقد ظهرت النظرية التوفيقية في محاولة للتوفيق بين النظريتين السابقتين ، وذلك لتكون حلا وسطا يحافظ على دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد، في ظل ما يميله مبدأ المشروعية من احترام للقوانين والأنظمة والتعليمات الإدارية الرئاسية من قبل المرؤوسين⁽²⁾.

و لقد انقسم هذا الاتجاه إلى اتجاهين :

الاتجاه الأول : يأخذ به أغلب الفقه الألماني ومقتضاه أنه إذا تبين للمرؤوس أنّ الأمر الصادر إليه من رئيسه مشوب بعدم المشروعية ، عليه أن ينبه رئيسه إلى ذلك ، فإذا أصر الرئيس على قراره فما على المرؤوس سوى طاعة هذا الأمر الرئاسي. وتسمى النظرية بنظرية حق الفحص ، حيث يكون المرؤوس بذلك قد تجنب ما يترتب عليه من مسؤولية نتيجة تنفيذه للأمر غير المشروع ، وبالتالي تترتب المسؤولية على الرئيس وحده⁽³⁾.

الاتجاه الثاني : وهو يقوم على مبدأ الطاعة النسبية ، ومقتضاه أنّ الأوامر الرئاسية كأصل عام تتمتع بخاصية أمرة وملزمة للمرؤوسين إلا في حالات معينة . فإذا كانت عدم المشروعية ظاهرة في الأمر، أو يترتب على تنفيذه نتائج وخيمة تلحق ضررا جسيما بالمرفق العام ، ففي هذه الحالة

(1) مازن ليلو راضي ، المرجع السابق ، ص.83.

(2) محمد أنس قاسم ، مذكرات في الوظيفة العامة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1989 ، ص.189. مقتبس عن :

فاطمة الزهراء فيرم ، المرجع السابق ، ص.31.

(3) عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المؤسسة الوطنية للكتاب ، الجزائر ، 1984 ، ص . 443-445 .

مقتبس عن : ليندة بحري ، المرجع السابق ، ص.69.

على المرؤوس الامتناع عن الطاعة حتى ولو أصر الرئيس على تنفيذ الأمر ، وهو ما تبناه القضاء الفرنسي⁽¹⁾ كما سيأتي عرضه لاحقاً.

و بعد التطرق إلى المواقف الفقهية حول مدى التزام المرؤوس بطاعة أوامر الرئيس غير المشروعة ، كان لا بد من الوقوف على المواقف القضائية والتشريعية المختلفة ، كما سيأتي عرضه في الفرع الموالي.

الفرع الثاني

موقف القانون المقارن

من طاعة الأوامر غير المشروعة

لقد تعرض كل من التشريع والقضاء لمسألة مدى طاعة المرؤوس لأوامر رئيسه غير المشروعة ، وهذا ما سوف نتناوله فيما يلي :

أولاً : موقف التشريع من طاعة الأوامر غير المشروعة :

ستعرض في هذا الصدد الى كل من موقف المشرع الفرنسي والمصري في تحديد مدى التزام المرؤوس بطاعة أوامر الرئيس الاداري غير المشروعة .

1-موقف التشريع الفرنسي :

لقد تأثر المشرع الفرنسي بمبدأ المشروعية وذلك من خلال اعترافه بالنظرية التوفيقية ، بحيث يلتزم المرؤوس بعدم طاعة أوامر الرئيس المخالفة للقانون مخالفة ظاهرة ، وهذا ما أكدته المادة 14 من قانون التوظيف الفرنسي الصادر في 1941/12/14 ، والتي تنص على الالتزام بالطاعة وهذه الطاعة يجب أن تكون تامة ، إلا أنه ينبغي على المرؤوس إذا ما بدى له أن الأمر ينطوي على مخالفة

(1) عاصم أحمد عجيلة ، المرجع السابق ، ص.189 .

جسيمة للقوانين تؤدي الى احداث أضرار جسيمة أن يدلي لرئيسه بوجهة نظره ، فإذا أصر الرئيس على الأمر الصادر منه وجب تنفيذه (1).

كما ألزمت المادة 28 من قانون الموظفين الصادر في 14 سبتمبر 1983 الموظف بالامتثال لجميع التعليمات الصادرة اليه من رئيسه الاداري ، إلا إذا كانت هذه التعليمات والأوامر غير مشروعة ومن شأنها أن تلحق ضرراً فادحاً بالمصلحة العامة (2).

2- موقف التشريع المصري:

لقد نص المشرع المصري على واجب الطاعة في المادة 167 من القانون المدني المصري ، التي تنص على أن الموظف لا يكون مسؤولاً عن أي خطأ يرتكبه خلال التزامه بهذا الواجب. كما نص في المادة 08/76 من القانون رقم 47 لسنة 1978 من نظام العاملين المدنيين المصري على أنه يجب على المرؤوس أن ينفذ ما يصدر اليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها ، ويتحمل كل رئيس مسؤولية الأوامر التي تصدر عنه كما يكون مسؤولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه ، بالإضافة الى نص المادة 78 من نفس القانون التي تشير الى اعفاء العامل من العقوبة التأديبية إذا أثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب صادر من رئيسه الاداري بالرغم من تنبيهه كتابة الى المخالفة (3).

ثانياً : موقف القضاء الاداري من طاعة الأوامر غير المشروعة :

يبرز موقف القضاء الإداري من مسألة حدود التزام طاعة المرؤوس لأوامر وتعليمات الرؤساء الاداريين ، بمناسبة التصدي للدعاوى القضائية التي ترفع أمامهم من ذوي الشأن و المصلحة ضد

(1) بدر بن ناصر بن خميس الخميسي ، المرجع السابق ، ص. 197 و 198.

(2) مازن ليلو راضي ، المرجع السابق ، ص. 85.

(3) عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص . 445 و 446 . مقتبس عن : ليندة بحري ، المرجع السابق ، ص. 72.

الأعمال والتصرفات غير المشروعة التي يرتكبها المرؤوس تنفيذاً لأوامر رؤسائه الإداريين ، حيث يدرس القضاء الإداري طبيعة العلاقة الرئاسية بين الرئيس الإداري والمرؤوس وضوابط ونطاق هذه العلاقة ، وذلك لتحديد مدى التزام المرؤوس بطاعة أوامر رئيسه الإداري⁽¹⁾.

1- موقف القضاء الإداري الفرنسي :

لقد كان للقضاء الإداري الفرنسي دور في إرساء اللبنة لقواعد القانون الإداري بصفة عامة، كما لعب دوراً هاماً في معالجة الأمور المتعلقة بالعلاقة الرئاسية بين الرئيس والرؤساء الإداريين ، فقد انتهج موقفاً جديداً بخصوص إشكالية حدود واجب الطاعة الرئاسية ، منذ حكم لونيور الصادر في 10 نوفمبر 1944 الذي ألقى على عاتق المرؤوسين الإداريين واجباً جديداً وهو عدم طاعة الأوامر الرئاسية المخالفة للقانون⁽²⁾ ، ولا يكون ذلك إلا بتوافر شرطين أساسيين :

أ/ أن يكون الأمر مشوباً بانعدام الشرعية الظاهرة ، حيث يقرر مجلس الدولة الفرنسي أن تكون عدم المشروعية واضحة وظاهرة بجلاء لدرجة تمكن المرؤوس الإداري من إدراكها .
ب/ يجب أن يكون الأمر الرئاسي من شأنه أن يلحق ضرراً بالمصلحة العامة⁽³⁾.

2- موقف القضاء الإداري المصري :

يتفق موقف القضاء الإداري المصري مع نظيره الفرنسي في أنه يجب على المرؤوس الإداري أن يلتزم بطاعة الأوامر والتعليمات الرئاسية الصادرة إليه ، إلا إذا كانت هذه الأخيرة مشوبة بعدم

(1) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق ، ص.119.

(2) « Tout fonctionnaire est tenu de se conformer aux ordres qu'il recroit de ses supérieurs hiérarchiques sauf ces ordres sont manifestement illégaux , et de nature à compromettre gravement un intérêt public »

أنظر : بدرية ناصر ، المرجع السابق ، ص.218-219 .

(3) عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص.456. مقتبس عن :عبد الواحد تو ، المرجع السابق ، ص.45.

المشروعية الظاهرة ، فعندئذ يجب على المرؤوس الامتناع عن التنفيذ ، وهذا ما يتضح في حكم محكمة النقض المصرية الصادر في 1929/1/31 ، حيث جاء في حكمها : "...و بما أن الوقائع المذكورة في الحكم المطعون والتي اعتقدت محكمة الموضوع أنها ثابتة لا يمكن أن يفترض فيها أنها مما يجوز للرئيس أن يأمر مرؤوسيه بارتكابها ، لأنها بتطبيقها على ما وضح في الحكم من تفصيلاتها تجعل الرجل العادي يدرك أن الرئيس الأمر بها قد خرج بهذا الأمر عن حدوده وانحرف عن واجباته ، فإطاعته في مثل هذه الحال توجب بلا ريب المسؤولية ، وميزان التقدير في ذلك ما تقدم أن الرجل العادي يدرك المسؤولية " (1).

و لكن القضاء الإداري المصري وخلافا للقضاء الفرنسي وإن كان يقر بالزامية الطاعة فيما هو شرعي ، فهو يعترف بجانب ذلك للمرؤوس بجواز مناقشته لرئيسه الإداري فيما يصدره من أوامر وتعليمات في حدود اللباقة والاحترام ، وهذا ما تضمنه الحكم الصادر في 10 جانفي 1955 (2). وقد اشترط القضاء الإداري المصري لإعفاء المرؤوس من المساءلة التأديبية أن يكون الأمر الصادر إلى المرؤوس مكتوب وأن يثبت المرؤوس إصرار الرئيس بعد تنبيهه (3).

وبعد التطرق لموقف القانون المقارن من طاعة الأوامر الرئاسية غير المشروعة ، وجب التعرف على موقف القانون الجزائري من ذلك باعتباره محل الدراسة ، وهذا ما سيتم التطرق إليه في الفرع الموالي.

(1) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق ، ص.121.

(2) ولقد جاء في الحكم الصادر في 10 جانفي 1955 : "لا تثريب على الموظف إن كان معتدا بنفسه ، واثقا بسلامة نظره ، شجاعا في إبداء رأيه ، صريحا في ذلك أمام رئيسه ، لا يداري ولا يراعي مادام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار وما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام في حدود الأدب واللباقة وحسن السلوك ... و لا جناح عليه أن يختلف مع رئيسه في وجهات النظر إذ الحقيقة دائما وليدة اختلاف الرأي ... وإنما ليس له أن يخالف ما استقر عليه رأي الرئيس نهائيا أو يقيم العراقيل في سبيل تنفيذه إذ أصبحت الطاعة واجبة بعد إن خرجت المسألة عن البحث الى دور التنفيذ" .

أنظر : ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق ، ص. 122

(3) محمد رفعت عبد الوهاب ، القانون الاداري ، الجزء الأول ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، 2009 ، ص.336 .

الفرع الثالث

موقف القانون الجزائري

من طاعة الأوامر غير المشروعة

سنتعرض في هذا الصدد الى موقف كل من القضاء الاداري والتشريع الجزائريين من مدى التزام المرؤوس بطاعة أوامر الرئيس الاداري غير المشروعة.

أولا : موقف المشرع الجزائري :

لم تتضمن تشريعات الوظيفة العامة المتعاقبة في الجزائر موقفا صريحا بخصوص مدى التزام المرؤوس بطاعة الأوامر الرئاسية غير المشروعة ، سواء تعلق الأمر بالأمر رقم 133/66 ، المرسوم رقم 59/85 وكذا الأمر رقم 03/06 سالف الذكر ، بالإضافة الى المرسوم الرئاسي رقم 308/07 المشار اليه سابقا ، حيث تناولت واجب الطاعة الرئاسية سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة بنص عام لم يوضح هذه المسألة محل الدراسة ، مما يجعل المرؤوس في موقف صعب في طاعة الأوامر الرئاسية واحترام القانون .

فبالرجوع إلى المادة 180 من الأمر رقم 03/06 سالفة الذكر التي تنص " تعتبر على وجه الخصوص ، أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي : 3- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول... " ، نستنتج أن المرؤوس ملزم بالطاعة وحتمية الخضوع للأوامر والتعليمات الرئاسية، حيث يعد رفض تنفيذها دون عذر مقبول خطأ تأديبيا من الدرجة الثالثة يستوجب توقيع العقوبة التأديبية، ولكن عبارة " دون مبرر مقبول " هي عبارة فضفاضة تتسم بالعمومية والغموض، لأنّ المشرع لم يحدد متى يكون الرفض مبررا ، فقد تعني إمكانية مخالفة الأوامر الرئاسية وإمكانية رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية دون توقيع عقوبة تأديبية⁽¹⁾.

(1) بدرية ناصر ، المرجع السابق ، ص.191

و لكن يستنتج من هذه المادة أنه يمكن للموظف المرؤوس رفض تنفيذ تعليمات وأوامر السلطة الرئاسية المرتبطة بوظيفته إذا كان هناك مبرر مقبول دون أن يتحمل المسؤولية التأديبية . غير أنّ هذه الحماية القانونية غير كافية للمرؤوس الملتزم بالطاعة مادام أنّ المشرع لم يحدد هذا المبرر المقبول، الذي قد يفهم منه أنّه متعلق بالأمر الرئاسي غير المشروع .

كما لم يبين المرسوم الرئاسي رقم 308/07 سالف الذكر هذه المسألة بخصوص العون المتعاقد ، حيث اكتفى بالنص على واجب الطاعة الرئاسية في المادة 14 منه التي نصت : " يتعين على الأعوان الخاضعين الى نظام التعاقد ، في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما ، احترام واجباتهم ، لاسيما ما يأتي : - تنفيذ تعليمات الهيئة السلمية ..."

كما نصت المادة 47 من الأمر 03/06 سالفة الذكر : " كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة اليه ، لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه " ، حيث يستنتج من هذه المادة قيام مسؤولية الرئيس الى جانب مسؤولية المرؤوس من أعمال هذا الأخير .

و يرى الدكتور "عمار عوابدي" أنّه بالاستناد الى نص المادة 19⁽¹⁾ من الأمر رقم 133/66 سالف الذكر والتي يقابلها نص المادة 47 من الأمر 03/06 سالف الذكر، أنّ المشرع الجزائري قد اعتنق مبدأ أولوية واجب الطاعة الرئاسية على واجب طاعة القانون بالنسبة للمرؤوسين⁽²⁾.

كما تعرض المشرع الجزائري لهذه المسألة باختصار عندما تناول آثار الأوامر الرئاسية على المسؤولية المدنية والإدارية والجنائية للموظف العام ، فقد نصت المادة 129 من القانون المدني المعدل

(1) تنص المادة 19 من الأمر 03/06 سالف الذكر : " كل موظف مهما تكن مرتبته في التسلسل الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام التي تناط به ، وفضلا عن ذلك فلا يعفى من جهة أخرى من أية مسؤولية يتحملها بموجب المسؤولية الخاصة لمرؤوسيه " .

(2) عمار عوابدي ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ، المرجع السابق ، ص.441 و442. مقتبس عن : بدرية ناصر، المرجع السابق ، ص.192.

والمتتم⁽¹⁾ على أنه : " لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس ، متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم " ، يستنتج من هذه المادة أنّ الأخطاء التي يرتكبها المرؤوسون تنفيذا لأوامر رؤسائهم هي أخطاء ادارية مرفقية ترتب المسؤولية الادارية للمرفق أو المسؤولية المدنية الشخصية للرئيس الاداري مصدر الأمر الرئاسي⁽²⁾ .

وقد ذهب الأستاذ "عمار بوضيف" في تحليله لنص المادة 129 سالفه الذكر الى أنّ الموظف ملزم بطاعة الأوامر المشروعية فقط وهذا ما يعني تبني المشرع لنظرية المشروعية . أما الأستاذ "سعيد بوشعير" فيرى أنّ المشرع الجزائري قد أخذ بالنظرية التوفيقية ، استنادا الى نص المادتين 17 من الأمر رقم 133/66 والمادة 122 من قانون العقوبات ، فالطاعة لا تلغي شخصية المرؤوس الاداري ، بل يجب على كل الموظف أن يمتنع عن تنفيذ الأمر غير المشروع⁽³⁾ .

و نشير الى أن المادة 122 من قانون العقوبات قد تمّ إلغاؤها وتمّ تعويضها بالمادة 31 من القانون رقم 01/06⁽⁴⁾ المعدل والمتمم والمتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ، التي تنص : "يعاقب بالحبس من خمس (5) سنوات الى عشر (10)سنوات وبغرامة من 500.000 دج الى 1.000.000 دج ، كل موظف عمومي يمنح أو يأمر بالاستفادة ،تحت أي شكل من الأشكال ، ولأي سبب كان ، ودون ترخيص من القانون ، من إعفاءات أو تخفيضات في الضرائب أو الرسوم العمومية أو يسلم مجانا محاصيل مؤسسات الدولة " .

(1) الأمر رقم 58/75 ، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 ، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 78 ، الصادرة بتاريخ 30 سبتمبر 1975 ، الصفحة 990 .

(2) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق ، ص.117 و118 .

(3) المرجع نفسه ، نفس الصفحة .

(4) القانون رقم 01/06 ، المؤرخ في 20 فبراير 2006 ، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 14 ، الصادرة بتاريخ 8 مارس 2006 ، الصفحة 4 .

ثانيا : موقف القضاء الإداري الجزائري :

لم نعثر للقضاء الإداري الجزائري على موقف صريح من مدى طاعة المرؤوس لأوامر رئيسه غير المشروعة⁽¹⁾، حيث جاءت الأحكام القضائية الصادرة عن الجهات القضائية المختصة بالنظر والفصل في المنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري خالية من أحكام ذات صلة بالموضوع وتبقى هذه المسألة رهينة اجتهاد هذا الأخير ، وإعادة النظر فيها من قبل المشرع الجزائري⁽²⁾.

مما سبق نستنتج أن المرؤوس ملزم بطاعة الأوامر الصادرة إليه من رئيسه الإداري كأصل عام، إلا أن هذا الواجب يختلف حسب طبيعة الوظيفة العامة ، فهناك من الوظائف العامة ما يتعذر فيها القول بوجود سلطة رئاسية ، وهي تلك التي تقتضي قدرا من الاستقلال في ممارستها⁽³⁾، وهذا ما سوف نفضله في المطلب الموالي .

المطلب الثاني

مدى الالتزام بواجب الطاعة الرئاسية

في الوظائف المستقلة

إنّ سلطة إصدار التعليمات أو الأوامر الرئاسية وإن كانت تمثل أصلا عاما مقبولا في سائر الوظائف العامة ، إلا أنّ نطاقها يضيق إلى حد بعيد بالنسبة إلى الوظائف المستقلة ، التي تعد من الوظائف التي يتعذر فيها القول بوجود سلطة رئاسية لأنها وظائف كاملة بذاتها ، فلا يستلزم اضطلاع القائمين بها سوى قدر يسير من الاشراف والتوجيه الرئاسي ، والذي لا يؤثر البتة على جوهر تلك

(1) بدرية ناصر ، المرجع السابق ، ص.178

(2) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق ، ص.119.

(3) شعبان عبد الحكيم سلامة ، المرجع السابق ، ص.161.

الوظائف ، حيث يترك لأصحابها قدر كبير من الاستقلال وحرية التقدير في ممارستها ، وذلك بسبب أهميتها التي تستدعي تضاؤل علاقة الخضوع الرئاسي⁽¹⁾.

و تتعدد الوظائف التي تتطلب قدرا من الاستقلالية، غير من أهم المجالات التي ينطبق عليها هذا الوصف هي وظيفة القضاء ووظيفة أساتذة التعليم العالي⁽²⁾.

و للمزيد من الشرح،عالجنا هذا المطلب في فرعين أساسين هما :

الفرع الأول: وظيفة القاضي .

الفرع الثاني: وظيفة أستاذ التعليم العالي .

الفرع الأول

وظيفة القاضي

يخضع رجال القضاء بما فيهم أعضاء النيابة لإشراف وزير واحد وهو وزير العدل ، ويتبعون سلطة واحدة وهي السلطة القضائية ، غير أن مدى التبعية والاستقلال الممنوح لكليهما يختلف⁽³⁾.

أولا :قضاة الحكم:

يعد استقلال القضاء مبدأ دستورياً ،و هذا ما نصت عليه المادة 1/156 من القانون رقم 01/16 سالف الذكر : " السلطة القضائية مستقلة ، وتمارس في إطار القانون " كما تنص المادة 1/158 من نفس القانون على أنّ : " أساس القضاء مبادئ الشرعية والمساواة" ، و تنص أيضا المادة 165 من نفس القانون " لا يخضع القاضي إلا للقانون".بالإضافة إلى نص المادة 166 التي تؤكد على حماية القاضي من كل أشكال الضغوط والتدخلات والمناورات التي قد تؤثر على أداء مهمته ، أو تمس بنزاهة حكمه كما تمنع أي تدخل في سير العدالة .

(1) عاصم أحمد عجيلة ، المرجع السابق ،ص.233 .

(2) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق ، ص.108.

(3) عاصم أحمد عجيلة ، المرجع السابق ، ص.234.

وبالرجوع إلى القانون العضوي رقم 11/04 الذي يتضمن القانون الأساسي للقضاء⁽¹⁾، يتبين أنّ القاضي يتمتع بنوع من الاستقلالية، حيث لا يخضع إلا للقانون في إصداره للأحكام، فهو معفى من واجب الطاعة في كل ما يتعلق بأدائه لهذا الجانب من وظيفته، حيث تنص المادة 7 منه: "على القاضي أن يلتزم في كل الظروف، بواجب التحفظ واتقاء الشبهات والسلوكات الماسة بحياده واستقلاليته"، كما تنص المادة 8 أيضا: "يجب على القاضي أن يصدر أحكامه طبقا لمبادئ الشرعية والمساواة، ولا يخضع في ذلك إلا للقانون، وأن يحرص على حماية المصلحة العليا للمجتمع".

إلا أنّ استقلال القاضي المكفول له في الجانب الفني من عمله لا يعني أنه بمنأى عن كل رئاسة، فهو كقاضي يظل موظفا، و من ثم فإن تلك الاستقلالية التي يتمتع بها لا تمنع الرئيس الإداري الأعلى لمرفق القضاء والوزير الأول من ممارسة سلطته في إصدار التوجيهات العامة التي تتعلق بأصول ممارسة الوظيفة القضائية⁽²⁾، كالتوجيهات التي تتصل بأخلاقيات المهنة، حيث تنص المادة 64 من نفس القانون: "تحدد مدونة أخلاقيات مهنة القضاة التي يعدها المجلس الأعلى للقضاء، الأخطاء المهنية الأخرى"، فضلا على الإرشادات العامة التي توجههم إلى صيانة المصالح الأساسية للدولة، وكذلك تحديد الجلسات للقاضي ومواعيد افتتاحها.

إذن شأن القاضي شأنه في ذلك شأن أيّ موظف آخر في الجهاز الإداري يخضع لإشراف السلطة الرئاسية، مما يعني إمكانية توجيه تعليمات رئاسية إليه ليلتزم بطاعتها والامتثال لها، ومثال ذلك ما يتعلق بارتدائه البذلة الرسمية⁽³⁾ وهذا ما نصت عليه المادة 1/92 من نفس القانون: "يرتدي القضاة البذلة الرسمية بالإشارة المميزة للرتبة أثناء الجلسات العمومية والاحتفالية".

(1) أنظر المادة 7 من القانون العضوي 11/04 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة

الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الصفحة 4.

(2) بدرية ناصر، المرجع السابق، ص.138.

(3) مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص.67.

و بالتالي فان استقلال القاضي مكفول فقط في الجانب الفني لعمله والمتعلق بتطبيق القانون والفصل في النزاع، أما في الجانب الإداري من عمله فهو موظف إداري يخضع لتعليمات السلطة الرئاسية بشرط ألا تؤدي تلك التعليمات الى التأثير عليه في اتخاذ القرار القضائي بصدد حل النزاع المطروح عليه (1).

ثانيا : قضاة النيابة العامة ومحافظي الدولة :

بالرغم من أن أعضاء النيابة العامة هم قضاة إلا أنهم يخضعون للتبعية التدريجية، إذ يتبعون رؤسائهم ووزير العدل ، وهذا ما يستنتج من المادة 1/60 من القانون العضوي رقم 11/04 سالف الذكر التي نصت : " ويعتبر أيضا خطأ تأديبيا بالنسبة إلى قضاة النيابة العامة ومحافظي الدولة ، الإخلال بالواجبات الناتجة عن التبعية التدريجية " .

و باعتبار أنّ النائب العام هو الأمين على الدعوى العمومية من جهة ، ورئيسا على أعضاء النيابة العامة من جهة أخرى فان الطاعة واجبة عليهم ، وبالتالي يمكنه ممارسة الرقابة على أعمالهم وهذا ما نصت عليه المادة 33 من قانون الإجراءات الجزائية (2) : " يمثل النائب العام النيابة العامة أمام المجلس القضائي ومجموعة المحاكم ، ويباشر قضاة النيابة الدعوى العمومية تحت إشرافه " ، كما تنص المادة 31 من ذات القانون: " يلزم ممثلو النيابة العامة بتقديم طلبات مكتوبة طبقا للتعليمات التي ترد لهم عن الطريق التدرجي " . وبالتالي يملك الوزير الأول ورؤساء النيابة العامة حق الرقابة والإشراف على أعضاء النيابة العامة (3).

(1) بدرية ناصر، المرجع السابق ، ص.140.

(2) الأمر رقم 155/66 ، المؤرخ في 8 جوان 1966 ، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية ، المعدل والمتمم ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 48 ، الصادرة بتاريخ 10 جوان 1966 ، الصفحة 622.

(3) عاصم أحمد عجيلة ، المرجع السابق ، ص.240 .

و إلى جانب وظيفة القاضي التي يتعذر فيها القول بوجود سلطة رئاسية والتي تقتضي قدرا من الاستقلالية في ممارستها ، يوجد العديد من الوظائف العامة منها كذلك وظيفة الأستاذ الجامعي والعسكري ، وعلى سبيل المثال سنبحث في وظيفة أستاذ التعليم العالي في الفرع الموالي⁽¹⁾.

الفرع الثاني

وظيفة أستاذ التعليم العالي

يهدف التعليم العالي لتأدية رسالة سامية تتمثل في إشباع الفكر بأرقى المعارف وإعداد الباحثين والعلماء في مختلف المجالات لخدمة المجتمع ، و المساهمة في رقي الفكر وتقدم العلم وتنمية القيم الإنسانية ، وبذلك يلعب الأستاذ الجامعي في هذا المجال دورا فعالا في صنع مستقبل الوطن ، وتنمية الثروة البشرية . و لهذا لا بد من معرفة وضع أساتذة التعليم العالي بالنسبة لواجب الطاعة الرئاسية⁽²⁾.

أولا : الجانب الفني :

تكمن الوظيفة الأساسية للأستاذ الجامعي في المشاركة في إعداد المعرفة وضمان نقلها وفق أحدث الطرق البيداغوجية والتعليمية ، ووفقا للمقاييس الأدبية والمهنية وهذا ما يؤكد عليه المرسوم التنفيذي رقم 130/08 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث⁽³⁾، حيث تنص المادة 4 منه : " يؤدي الأساتذة الباحثون ، من خلال التعليم والبحث ، مهمة الخدمة العمومية للتعليم العالي ، وبهذه الصفة ، يتعين عليهم القيام بما يأتي :

– إعطاء تدريس نوعي ومحين مرتبط بتطورات العلم والمعارف والتكنولوجيا والطرق البيداغوجية والتعليمية ومطابقا للمقاييس الأدبية والمهنية .

(1) مازن ليلو راضي ، المرجع السابق ، ص.65.

(2) عاصم أحمد عجيلة ، المرجع السابق ، ص.242.

(3) المرسوم التنفيذي رقم 130/08 ، المؤرخ في 03 ماي 2008 ، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 23 ، الصادرة بتاريخ 04 ماي 2008 ، الصفحة 18.

- المشاركة في إعداد المعرفة وضمن نقل المعارف في مجال التكوين الأولي والمتواصل.
 - القيام بنشاطات البحث التكويني لتنمية كفاءاتهم وقدراتهم لممارسة وظيفة أستاذ باحث.
- ولاشك أن المناخ الضروري لممارسة هذه المهنة هو مناخ الحرية والاستقلال ، وبالتالي لا يخضع الأستاذ الجامعي إلاّ لضميره وأخلاقه ، هذا ما يمكن أن يستنتج من المادة 5 من نفس المرسوم التنفيذي ، التي نصت : " يستفيد الأساتذة الباحثون من كل الشروط الضرورية لتأدية مهامهم وترقيتهم الجامعية..." ، وبالتالي لا تملك السلطة الرئاسية سلطة إصدار الأوامر والتعليمات للأستاذ الجامعي في هذا المجال⁽¹⁾.

ثانيا : الجانب الإداري :

- يتقيد الأستاذ الجامعي في الجانب الإداري بواجب الطاعة الرئاسية ، حيث يخضع لسلطة رؤسائه في الجامعة ، إذ يحق لعميد الكلية مثلا إصدار أوامر وتعليمات ملزمة للأساتذة الذين يخضعون له من الناحية الإدارية ، كالأوامر الرئاسية المتعلقة بتحديد عدد الدروس والمحاضرات ومواعيد القائها والإشراف على الامتحانات، وغيرها من الأوامر المرتبطة بالشؤون المالية والادارية داخل الجامعة⁽²⁾.
- فمثلا تنص المادة 41 من نفس المرسوم التنفيذي : " يكلف الأستاذ المحاضر قسم " ب " بما يأتي :

- ضمان التدريس في شكل دروس حسب الحجم الساعي المنصوص عليه في المادة 6 أعلاه ،
- تحضير وتحيين دروسه .
- ضمان إعداد المطبوعات والكتب وكل مستند بيداغوجي آخر.
- المشاركة في مداورات لجان الامتحانات وتحضير المواضيع وتصحيح أوراق الامتحانات.

(1) بدرية ناصر ، المرجع السابق ، ص.142.

(2) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق ، ص.110 و111.

- المشاركة في أشغال فرقته و/ أو لجنته البيداغوجية
- ضمان تأطير نشاطات التكوين الخارجي للطلبة .
- استقبال الطلبة ثلاث (3) ساعات في الأسبوع من أجل نصحتهم وتوجيههم "

و مما سبق نستنتج أن هناك بعض الوظائف تتمتع بنوع من الاستقلالية في ممارستها ، ويختلف مدى واجب الطاعة الرئاسية فيها بين وظيفة وأخرى تبعا لعوامل مختلفة ، ونجد في المقابل أن الموظف يتمتع بعدة حقوق وحرريات أهمها : الحق في التعبير ، الحق في الإضراب ، حرية التنقل والحق في تشكيل نقابات عمالية ، إلا أن أغلب هذه الحقوق تحد من واجب الطاعة الرئاسية ، لذا لا بد من معرفة مدى تأثير ممارسة بعض الحقوق على نطاق واجب الطاعة الرئاسية .

المطلب الثالث

مدى تأثير ممارسة بعض الحقوق

على نطاق واجب الطاعة الرئاسية

قد تصطدم الحقوق والحرريات التي يتمتع بها المرؤوس في الكثير من الأحيان بخضوعه للأوامر الرئاسية الصادرة من رئيسه ، إلا أنّ مبدأ الديمقراطية قد ساهم في التخفيف من وطأة السيطرة الرئاسية على المرؤوسين ، ومن أهم الحقوق والحرريات الممنوحة للموظف والأكثر اتصالا بواجب الطاعة الرئاسية: الحق في ممارسة الإضراب وتشكيل نقابات عمالية⁽¹⁾ لذلك فإننا نتساءل عن مدى تأثير هذه الحقوق على نطاق واجب الطاعة الرئاسية، خاصة وأنّ الموظف يتمتع بحق إبداء الرأي وتقديم التظلم عند المساس بحقوقه .

و للمزيد من التفصيل ، عاجلنا هذا المطلب في فرعين أساسيين هما :

(1) بدر بن ناصر بن خميس الخميسي ، المرجع السابق ، ص .238.

الفرع الأول : مدى تأثير ممارسة حق الاضراب على نطاق واجب الطاعة الرئاسية .

الفرع الثاني : مدى تأثير ممارسة الحق النقابي على نطاق واجب الطاعة الرئاسية .

الفرع الأول

مدى تأثير ممارسة حق الاضراب

على نطاق واجب الطاعة الرئاسية

يعد الإضراب أحد وسائل ممارسة حرية التجمع السلمي وحرية التعبير عن الرأي ، ومن أهم الحقوق الممنوحة للموظف ، ولكنه لم يكن وليد العصر الحديث ، فقد عرف منذ العصور القديمة وتمت ممارسته بقصد رفع الظلم الذي مارسته الأنظمة المستبدة وتكريسا لحقوق الموظفين⁽¹⁾ .

و لقد حاول فقهاء القانون العام تحديد مفهوم الإضراب ، حيث يعرف على أنه : " امتناع

موظفي وعمال المرافق العامة عن تأدية أعمالهم مع تمسكهم في الوقت ذاته بأهداف الوظيفة

العامة ومزاياها ، فهو بمثابة اتفاق بين عدة أشخاص على وقف العمل المنوط بهم ، لسبب

من الأسباب لتحقيق مصلحة خاصة للمضربين أو رفع ضرر يروونه واقعا عليهم أو للاحتجاج

على أمر من الأمور " ⁽²⁾ .

ونظرا لأهمية الإضراب كوسيلة لتحقيق المطالب المهنية للموظف ، فقد أعترف به الدستور

الجزائري في المادة 71 من القانون رقم 01/06 سالف الذكر ، التي تنص : " الحق في الإضراب

معتترف به ، ويمارس في إطار القانون . يمكن أن القانون ممارسة هذا الحق ، أو يجعل حدودا

(1) بدر بن ناصر بن خميس الخميسي ، المرجع السابق ، ص .247.

(2) محمد عبد العال السناري ، نظم وأحكام الوظيفة العامة والسلطة الإدارية والقانون الإداري في جمهورية مصر العربية ، دراسة مقارنة ، دون سنة نشر ، دون مكان النشر ، ص.101 . مقتبس عن : بن شهرة بوصبيح ، النظام القانوني للاستقالة في مجال الوظيفة العامة ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة سعيدي ، الجزائر ، 2017/2016 ، ص.20.

لممارسته في ميادين الدفاع الوطني والأمن ، أو في جميع الخدمات أو الأعمال العمومية ذات المنفعة الحيوية للمجتمع " .

يعتبر الإضراب حقا دستوريا مكفول للموظف والمتعاقد على حد سواء ، لذلك نص عليه المشرع صراحة في قانون الوظيفة العامة ، حيث نصت المادة 36 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر على أنه : " يمارس الموظف حق الإضراب في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما " كما نصت المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 308/07 سالف الذكر بأنه : " في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما ، فإن الأعوان الخاضعين إلى نظام التعاقد لهم الحق ، على الخصوص ، فيما يأتي : ... - ممارسة حق الإضراب ... "

و لقد نظم ممارسة حق الإضراب القانون رقم 02/90⁽¹⁾ المؤرخ في 06 فبراير 1990 المعدل والمتمم ، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب ، حيث رسم الإطار القانوني له من خلال تحديد ضمانات وضوابط ممارسته بهدف حماية مصلحة الموظف.⁽²⁾

و لا يعني الاعتراف بحق الإضراب اعتباره حقا مطلقا ، بل هو حق مقيد ، فقد تدخل المشرع الجزائري لتنظيمه وتحديد ضوابط ممارسته ، وذلك لإضفاء المشروعية على ممارسته ، بما يضمن المصلحة العامة ، والمحافظة على سير المرفق العام بانتظام واطراد ، و حماية مصالح المضربين⁽³⁾.

و لكن إذا كان الموظف يتقيد بواجب الطاعة الرئاسية ، إلا أنّ هذا الأخير يضيق نطاقه عند ممارسة حق الإضراب الذي يشكل حدا له في بعض الجوانب ، حيث لا يلتزم الموظف المضرب بالأوامر الرئاسية المتعلقة بأداء العمل خلال فترة الإضراب ، وذلك لتعارضها مع آثار الإضراب الذي

(1) القانون رقم 02/90 ، المؤرخ في 06 فبراير 1990 ، المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة حق الإضراب ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 6 ، الصادرة بتاريخ 7 فبراير 1990 ، الصفحة 231 .

(2) لحسن عويسات ، الضمانات والضوابط القانونية لممارسة حق الإضراب في الوظيفة العامة ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة سعيدة ، الجزائر 2017/2016 ، ص.45 .

(3) المرجع نفسه ، ص.65 .

يوقف علاقة العمل ، حيث تنص المادة 32 من القانون رقم 02/90 المعدل والمتمم سالف الذكر على : "يحمي القانون حق الاضراب الذي يمارس مع احترام أحكام هذا القانون . ولا يقلع الاضراب الذي شرع فيه ، حسب هذه الشروط علاقة العمل . و يوقف الاضراب آثار علاقة العمل طوال مدة التوقف الجماعي عن العمل ماعدا فيما اتفق عليه طرفا الخلاف بواسطة اتفاقية وعقود يوقعانها " ، ولكن مع الأخذ بعين الاعتبار ما يتعلق بتحقيق القدر الأدنى من الخدمة والتسخير لضمان استمرار سير المرافق العمومية .

وإذا كان الموظف والعون المتعاقد على حد سواء ضعيف بمفرده وقوي بغيره حتى يستطيع تبليغ صوته للسلطات المعنية من أجل الدفاع عن حقوقه المعنية ، فلا يتأتى ذلك إلا من خلال تشكيل نقابات عمالية والانضمام إليها ، باعتبارها غطاء ضمانة هامة لحماية حق الإضراب⁽¹⁾. لذلك نتساءل عما إذا كان ممارسة الحق النقابي يؤثر بدوره على نطاق واجب الطاعة الرئاسية ، و هذا ما سنفصله في الفرع الموالي .

الفرع الثاني

مدى تأثير ممارسة الحق النقابي

على نطاق واجب الطاعة الرئاسية

يلتزم جميع الموظفين والمستخدمين العموميين بالمشاركة في تنظيم وتسيير المرافق العمومية ، وذلك من خلال المشاركة في إدارة المرفق وشؤونه الوظيفية ، والسماح لهم بتشكيل نقابات للتعبير عن مطالبهم المهنية من خلال أجهزة تتولى الدفاع عن حقوقهم القانونية⁽²⁾.

(1) عمار بوضياف ، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري ، دراسة في ظل الأمر 03/06 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجلس الدولة ، جسر للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2015، ص.124. مقتبس عن : لحسن عويصات ، المرجع السابق، ص.67.

(2) محمد أنس قاسم جعفر ، الموظف العام وممارسة العمل النقابي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، 1996، ص.105 و106.

و يعرف الأستاذ سعيد مقدم النقابة بأنها: " ذلك التنظيم الذي يمثل مصالح العاملين تجاه الادارة المستخدمة والاهتمام بقضاياهم المتمثلة في الأجور وساعات العمل وظروفه، وغالبا ما يشارك العاملون في ادارة النقابة ، ويدعمون نشاطها من خلال دفعهم مبالغ نقدية كمستحقات مقابل الخدمات النقابية " (1).

و بذلك يعد الحق النقابي حقاً جماعياً مكفول في الدستور الجزائري ، حيث تنص المادة 70 من القانون رقم 01/16 المتضمن التعديل الدستوري سالف الذكر بأنّ: " الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين " .و بالرجوع الى قانون الوظيفة العامة ، نجد أنّ المشرع الجزائري قد اعترف للموظف بممارسة الحق النقابي ، و هذا ما أكدته المادة 35 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر بنصها : " يمارس الموظف الحق النقابي في إطار التشريع المعمول به" ، بالإضافة الى المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 308/07 سالف الذكر، التي نصت : "في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما ، فإنّ الأعيان الخاضعين إلى نظام التعاقد لهم الحق ، على الخصوص ، فيما يأتي : ... - ممارسة الحق النقابي ...".

و قد نظم المشرع الجزائري كيفية ممارسة هذا الحق في القانون رقم 14/90⁽²⁾ المعدل و المتمم، حيث تنص المادة الثانية منه : "يحق للعمال الأجراء من جهة ، والمستخدمين من جهة أخرى ، الذين ينتمون الى المهنة الواحدة أو الفرع الواحد أو قطاع النشاط الواحد ، أن يكونوا تنظيماً نقابية للدفاع عن مصالحهم المادية والمعنوية " .

تثير ممارسة الحريات النقابية مشاكل عديدة بخصوص واجب الطاعة الرئاسية ، لاسيما وأنّ ممارسة هذه الحقوق والحريات تتطلب منح هذه التنظيمات عدة صلاحيات ، لتمكينها من القيام

(1) سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص. 374.

(2) القانون رقم 14/90 ، المؤرخ في 02 جوان 1990 ، المتعلق بكيفية ممارسة الحق النقابي ، المعدل والمتمم ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 23 ، الصادرة بتاريخ 06 جوان 1990 ، الصفحة 764.

بالمهام الموكلة اليها ، أهمها حرية الاعلام ، حرية توزيع المناشير⁽¹⁾ ، حرية عقد الاجتماعات والاستقلالية في التسيير ، كما يتطلب عمل الممثلين النقابيين حضور الاجتماعات⁽²⁾ ، ومن المنطقي أن يقابل هذا الغياب ترخيص بالغياب من قبل السلطة الرئاسية ، حيث تنص المادة 46 من القانون رقم 14/90 سالف الذكر : "يحق للمندوبين النقابيين التمتع بحساب عشر (10) ساعات في الشهر مدفوعة الأجر كوقت عمل فعلي لممارسة مهمتهم النقابية ، ويمكن المندوبين النقابيين أن يجمعوا أو يقتصروا فيما بينهم مجموع حساب الساعات الشهري الممنوحة إياهم ، بعد موافقة المستخدم " .

كما يمنح الممثل النقابي قدرا من الحرية في التعبير للدفاع عن المصالح المهنية للأعضاء ، إلا أن هذا لا يعني أن هذه الحرية مطلقة ، وإنما مقيدة خاضعة لضوابط قانونية⁽³⁾ .

و بالتالي إذا كان الهدف من الأوامر الرئاسية عرقلة عمل التنظيمات النقابية ، تصبح الأوامر غير مشروعة وهذا ما يستنتج من أحكام مواد الفصل الثالث من الباب الرابع من نفس القانون ، لاسيما المادة 50 التي نصت : " لا يجوز لأحد أن يمارس أي تمييز ضد أحد العمال ، بسبب نشاطاته النقابية ، إبان التوظيف والأداء وتوزيع العمل والتدرج والترقية خلال الحياة المهنية وعند تحديد المرتب وكذلك في مجال التكوين المهني والمنافع الاجتماعية" ، بالإضافة الى نص المادة 51 " لا يجوز لأحد أن يمارس ضد العمال ضغوطا أو تهديدات تعارض التنظيم النقابي ونشاطاته" .

(1) تنص المادة 19 من نفس القانون : "يمكن التنظيم النقابي ، في اطار التشريع المعمول به ، أن ينشر ويصدر نشرات ومجلات ووثائق اعلامية ونشرات لها علاقة بمهدفه" .

(2) عاصم أحمد عجيلة ، المرجع السابق ، ص.215 .

(3) محمد أنس قاسم جعفر ، المرجع السابق ، ص.106 و107 .

و مما سبق نستنتج أنّ التبعية والخضوع الرئاسي لا يؤثر على حق المرؤوس في ممارسة حقوقه السياسية ، إلا أنّ هذه الممارسة لا تعني الحرية المطلقة ، وإنما تخضع بدورها لضوابط قانونية . كما أن أي خروج على واجب الطاعة الرئاسية ومخالفته ، يترتب عليه المسؤولية وما يلازمها من توقيع الجزاء المناسب عن هذا الإخلال⁽¹⁾، وهذا ما سنفصل فيه المبحث الموالي .

المبحث الثاني

المسؤولية القانونية المترتبة

عن الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية

يشكل الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية خرقاً للقانون وتهديداً للمرفق العمومي ، لذلك تأتي قواعد المسؤولية لتتابع الموظف المخل بهذا الواجب من خلال توقيع الجزاء المناسب ، هذا الإخلال الذي لا تقتصر صورته على مجرد عصيان أمر الرئيس ، وإنما يشمل صوراً أخرى كالتهديد الخاطيء للأوامر أو تجاوز حدودها أو الخروج على مقتضاها ، أو التراخي في تطبيقها⁽²⁾ .

و يقصد بالمسؤولية : " التزام شخص بما تعهد القيام به أو الامتناع عنه ، فإذا خالف هذا الالتزام تعرض للمساءلة ، وبالتالي فهو ملزم بتحمل النتائج"⁽³⁾ . وبذلك تقوم المسؤولية في حالة الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية إذا توافرت شروطها القانونية سواء كانت تأديبية أو جنائية أو مدنية .

و للمزيد من الشرح ، قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين أساسيين هما :

المطلب الأول : المسؤولية التأديبية المترتبة عن الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية .

المطلب الثاني : المسؤولية الجنائية والمدنية عن الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية .

(1) عبد الكريم بلعربي وتوفيق نعيمة ، المرجع السابق ، ص.15.

(2) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق ، ص.134.

(3) المرجع نفسه ، نفس الصفحة .

المطلب الأول

المسؤولية التأديبية المترتبة

عن الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية

إن المرؤوس الإداري بامتثاله لأوامر رؤسائه والتي يفترض فيها الشرعية ، يساهم في سير المرفق العام واستقرار الدولة ، ولكن هذا لا يمنع من أن يرتكب بعض الأخطاء نتيجة تنفيذه لتلك الأوامر، مما يضعه أمام المسؤولية التأديبية ، والتي قد تتعداه الى المسؤولية المدنية والجزائية⁽¹⁾.

إذن يلتزم الموظف والعون المتعاقد بواجب الطاعة الرئاسية لاسيما بتنفيذ الأوامر الرئاسية المشروعة ، وإلا يتعرض للمساءلة التأديبية بسبب ارتكابه لخطأ مهني .

وللمزيد من التفصيل ، قسمنا هذا المطلب إلى فرعين أساسيين هما :

الفرع الأول : مظاهر الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية .

الفرع الثاني : الإجراءات التأديبية المتبعة في حالة الامتناع عن تنفيذ الأوامر الرئاسية .

الفرع الأول

مظاهر الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية

إنّ من مقتضيات قيام الموظف بواجباته أن ينفذ الأوامر والتعليمات التي توجه إليه وفق القوانين والأنظمة ، وبالتالي يشكل أيّ امتناع أو تجاوز خطأً يستوجب قيام مسؤولية الموظف ، ومن الصور الهامة أو المظاهر التي يمكن أن تعتبر إخلالا وخروجاً عن واجب الطاعة الرئاسية⁽¹⁾ و بالتالي قيام المسؤولية التأديبية ما يلي :

(1) بدر بن ناصر بن خميس الخميسي ، المرجع السابق ،ص.213.

(1) إبراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق ،ص.134 .

أولاً : الامتناع الصريح عن تنفيذ الأوامر :

يشكل الامتناع عن تنفيذ الأوامر الصادرة عن السلطة الرئاسية الصورة الغالبة والواضحة للإخلال بواجب الطاعة ، حيث تتمثل في امتناع من وجه إليه الأمر عن التنفيذ واتخاذ سلوكا سلبيا تجاهه ، وقد أكد القضاء على أهمية خضوع المرؤوسين لأوامر رؤسائهم ، وهذا ما جاء في حكم قضت به المحكمة المصرية : " إنَّ أهم واجبات الوظيفة أن يصدع الموظف بالأمر الصادر إليه من رئيسه وأن ينفذه فوراً "(1). وهذا ما يفهم من المادة 180 من الأمر 03/06 سالف الذكر والمادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 308/07 سالف الذكر .

ثانياً : ترك العمل والانقطاع عنه :

قد يتم ترك العمل بصورة فردية كما قد يتم على نحو جماعي ، والحالة الأخيرة هي المعروفة بالإضراب كما سبق الحديث عنها، أما الانقطاع عن العمل بصورة فردية فهو يشكل أيضا إخلالا بواجب الطاعة الرئاسية ، مما يستوجب توقيع العقوبة التأديبية (2) .

ثالثاً : الطاعة المعيبة :

لقد تعرضنا في الصورتين السابقتين إلى حالة الموظف الذي يمتنع كلية عن طاعة أمر الرئيس، أمّا في حالة الطاعة المعيبة فإن الموظف يمثل لأوامر رئيسه الإداري إلاّ أنّه يرتكب أخطاء في ذلك الامتثال ، مما يشوه صورة الطاعة ويعتبر إخلالا بها (3)، ومن ذلك ما يلي :

1- التراخي في التنفيذ :

من أهم واجبات الموظف أن يطيع الأمر الصادر إليه من رئيسه الإداري، وأن ينفذه دون عقبات أو تأجيل أو مماطلة ، فالتأجيل في طاعة أمر الرؤساء وتنفيذها بعد فترة من صدورها

(1) ليندة بحري ، المرجع السابق ،ص.87.

(2) عاصم أحمد عجيلة ، المرجع السابق ،ص.297.

(3) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق ،ص.138.

قد يترتب عليه إبطال مفعول هذه الأوامر، أو الابتعاد عن الهدف من إصدارها ، ومن ثم فإنّ نتائج التراخي تقترب وإلى حد بعيد من النتائج التي يسببها الامتناع الصريح عن التنفيذ ، خاصة عندما يتطلب الأمر السرعة في التنفيذ ، ويبدو ذلك جليا في المجال الأمني إذ قد يؤدي التأخير في التنفيذ إلى نتائج بالغة الخطورة (1).

2-التنفيذ الخاطئ:

في هذه الحالة يصدر أمر مشروع عن الرئيس ، يتضمن إلزاما بعمل محدد ، ولكن يقوم المرؤوس بتنفيذه بطريقة تخالف مضمون ذلك الأمر ، مما يترتب عنه نتائج ضارة ، كأن يتم تنفيذ أمر بالضبط والإحضار على غير من صدر ضده . ومن صور ذلك أيضا اللجوء إلى طرق غير شرعية لتنفيذ أوامر السلطة الرئاسية ، كما لو زور الموظف وثائق إدارية في سبيل تنفيذ الأوامر الصادرة إليه عن رئيسه الإداري (2).

3- تجاوز حدود الأمر الرئاسي :

يقوم الموظف في هذه الحالة بتنفيذ الأمر الرئاسي إلا أنه يتجاوز حدود هذا الأمر، فتكون النتائج المترتبة على التنفيذ غير النتائج المرجوة من إصدار الأمر ، و من قبيل ذلك أن يكلف أحد أعضاء الضبط القضائي بضبط وإحضار شخص ما ، فيقوم بتنفيذ ذلك الأمر وتفتيشه أيضا، ومن صورة ذلك أيضا أن يكلف رجال الشرطة بتفريق تظاهرة ، فيقوم هؤلاء بإطلاق النار على المتظاهرين (3).

(1) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق ، ص.138.

(2) ليندة بحري، المرجع السابق، ص.88.

(3) عاصم أحمد عجيلة ، المرجع السابق ، ص298.

4- تغيير الأمر الرئاسي محل التنفيذ :

لاشك أن تغيير الأمر المطلوب تنفيذه يشكل تعديا ومساسا بواجب الطاعة الرئاسية ، ذلك أن التنفيذ لم ينصب على الأمر الصادر وإنما تعداه الى أمر آخر ، ومن قبيل ذلك أن يأمر القاضي بإلقاء القبض على متهم معين ، فيلقي أعوان الضبط القضائي القبض على شخص آخر⁽¹⁾.

و بالتالي يمكن القول أن إتيان الموظف العام أي مظهر من المظاهر السابقة يؤدي به الى الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية ، و من ثمة يترتب عنه قيام المسؤولية التأديبية كانت أو غير تأديبية ، و في هذه الحالة ينبغي البحث عن الاجراءات التأديبية المتبعة من قبل السلطة المختصة في حال امتناع الموظف عن تنفيذ الأوامر الصادرة عن الرؤساء الإداريين ، و هذا ما سنفصل فيه في الفرع الموالي .

الفرع الثاني

الإجراءات التأديبية المتبعة

في حالة الامتناع عن تنفيذ الأوامر الرئاسية

لقد حدد المشرع الجزائري الإجراءات التأديبية⁽²⁾ التي يجب على الإدارة إتباعها في حالة متابعة الموظف أو العون المتعاقد بسبب خطأ مهني ، وتختلف هذه الإجراءات باختلاف درجة الخطأ المرتكب بعد معاينته من قبل الرئيس المباشر .

و يعتبر الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية خطأ مهنيا ، وهذا ما يستنتج من المادة 160 من الأمر 03/06 سالف الذكر التي نصت : " يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو المساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ

(1) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق ، ص.139.

(2) يقصد بالإجراءات التأديبية هي : " تلك الخطوات أو المراحل التي تمر بها العملية التأديبية ، والتي يتعين إتباعها من طرف السلطة التأديبية المختصة منذ تحريك الدعوى التأديبية إلى غاية الفصل فيها بقرار إداري يدين الموظف المتهم أو يعلن براءته " أنظر : مباركة بدري ، محاضرات ألقيت على طلبة السنة أولى ماستر ، تخصص قانون الوظيفة العامة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة سعيدة ، الجزائر ، 2016/2017 ، ص.02.

مهنيا ويعرض مرتكبه تأديبية ، دون المساس ، عند الاقتضاء ، بالمتابعات الجزائية " ، بالإضافة إلى المادة 59 من المرسوم الرئاسي رقم 308/07 سالف الذكر بنصها : "يشكل كل تخل عن الواجبات التنظيمية أو التعاقدية وكل مساس بالانضباط ، أو خطأ أو مخالفة يرتكبها العون المتعاقد أثناء أو بمناسبة ممارسة نشاطه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه إلى عقوبة تأديبية دون المساس ، عند الاقتضاء ، بالمتابعات الجزائية " .

إذن ، يشكل الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية في صوره أو مظاهره المختلفة التي سبق ذكرها، خطأ مهنيا يستوجب توقيع العقوبة التأديبية المناسبة حسب تكييف درجة الخطأ المرتكب . ولكن سوف نركز الدراسة على الصورة الغالبة للإخلال بهذا الواجب ، ويتعلق الأمر بالامتناع عن تنفيذ الأوامر الرئاسية ، الذي اعتبره المشرع الجزائري خطأ من الدرجة الثالثة ، و هذا ما نصت عليه المادة 180 من الأمر 03/06 سالف الذكر : " تعتبر على ،وجه الخصوص ، أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي :... 3- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول ... " .

وعليه يسأل تأديبيا الموظف المخل بواجب الطاعة الرئاسية بسبب الامتناع عن تنفيذ التعليمات الرئاسية المشروعة ، حيث يتعرض لإحدى عقوبات الدرجة الثالثة طبقا لمبدأ التناسب⁽¹⁾، والتي حددها المشرع الجزائري على سبيل الحصر في المادة 163 من نفس الأمر والمتمثلة في :

- التوقف عن العمل من أربعة (4) إلى ثمانية (8) أيام ،
- التنزيل من درجة إلى درجتين،
- النقل الإجباري .

⁽¹⁾ تنص المادة 183 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر: "تؤدي حالات الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المواد من 178 الى 181 من هذا الأمر ، الى تطبيق العقوبات التأديبية من نفس الدرجة ، كما هو منصوص عليها في المادة 163 أعلاه ."

وبالرجوع إلى الفقرة الثانية من نص المادة 165 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر، نجد أنّ المشرع الجزائري قد قيد السلطة التي لها صلاحيات التعيين بعدم اتخاذ العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة إلاّ بعد أخذ الرأى الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمعة كمجلس تأديبي .

إذن يجب إتباع مجموعة من الإجراءات التأديبية للفصل في الدعوى التأديبية وذلك بتحريك الدعوى التأديبية في الأجل القانوني (45 يوم من معاينة الخطأ)، حيث تنص المادة 2/166 : "يسقط الخطأ المنسوب إلى الموظف بانقضاء هذا الأجل"، ثم يتم إجراء التحقيق التأديبي لكشف الحقيقة وتكوين الملف التأديبي للموظف .

كما أحاط المشرع الجزائري الموظف المتابع تأديبيا العديد من الضمانات ، منعا لتعسف الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية ، حيث ألزمها بمواجهة الموظف بالتهم المنسوبة إليه من أجل إحاطته علما بها ، حتى يتسنى له تحضير دفاعه من خلال أخطاره بالمخالفة المنسوبة إليه وإطلاعه على ملفه التأديبي مع ضرورة احترام الآجال القانونية⁽¹⁾، وهذا ما نصت عليه المادة 167 من الأمر رقم 03/06 : " يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية . " وكذا المادة 1/166 من نفس الأمر التي تنص على : " يجب أن يخطر المجلس التأديبي ، وبتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحيات التعيين ، في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ . "

كما تنص المادة 2/ 165 من نفس الأمر على : " تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر ، بعد أخذ الرأى الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة ، المجتمعة كمجلس تأديبي ، والتي يجب أن تبث في

(1) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق ، ص.142.

القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعون (45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها . " ، كما يحق للموظف الاستعانة بمدافع لتمثيله أمام المجلس التأديبي وهذا ما جاء في نص المادة 168 من نفس الأمر : " يجب على الموظف الذي يحال على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء الجمعية كمجلس تأديبي المثل شخصيا ، إلا إذا حالت قوة القاهرة دون ذلك . ويبلغ بتاريخ مثوله قبل خمسة عشر (15) يوما على الأقل ، بالبريد الموصى عليه مع وصل استلام . يمكن الموظف ، في حالة تقديمه لمبرر مقبول لغيابه أن يلتمس من اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة الجمعية كمجلس تأديبي ، تمثيله من قبل مدافعه . في حالة عدم حضور الموظف الذي استدعي بطريقة قانونية ، أو حالة رفض التبرير المقدم من قبله تستمر المتابعة التأديبية . " كما تنص المادة 169 من نفس الأمر : " يمكن الموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يستحضر شهودا . ويحق له أن يستعين بمدافع محول أو موظف يختاره بنفسه . " ، بالإضافة إلى نص المادة 171 : " يمكن اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة الجمعية كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين ، قبل البث في القضية المطروحة . " ، كما تنص المادة 170 : " تتداول اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء الجمعية كمجلس تأديبي ، في جلسات مغلقة . "

كما يجب تسبب القرار التأديبي كما نصت عليه المادة 165 / 2 من نفس الأمر : " تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر ، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة ، الجمعية كمجلس تأديبي ، والتي يجب أن تبث في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعون (45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها " ، وأن تكون العقوبة خاضعة لمبادئ الشرعية ، التناسب ، الشخصية ، المساواة ووحدة العقوبة التأديبية .

كما يجب تبليغ الموظف بالقرار التأديبي في أجل ثمانية أيام من تاريخ اتخاذ القرار التأديبي وهذا ماجاء في نص المادة 172 من نفس الأمر ، و ذلك حتى يتسنى له الطعن في هذا القرار أمام لجنة الطعن المختصة ، حيث تنص المادة 175 منه : " يمكن الموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة ، أن يقدم تظلماً أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار." ، أو عن طريق الطعن القضائي سواء لإلغاء القرار التأديبي أو للمطالبة بالتعويض عما أصابه من ضرر بسبب تنفيذ القرار التأديبي غير المشروع .

أما بالنسبة للعون المتعاقد وبالرجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم 308/07 سالف الذكر، لم يحدد المشرع الجزائري الأخطاء المهنية ، وبالتالي لم يوضح درجة خطأ رفض تنفيذ تعليمات الهيئة السلمية تاركاً بذلك السلطة التقديرية للإدارة في توقيع العقوبة التأديبية ، التي حددها على سبيل الحصر في المادة 60 من نفس المرسوم الرئاسي بنصها : " تتمثل العقوبات التأديبية التي قد يتعرض لها العون المتعاقد ، حسب درجة جسامة الخطأ المرتكب ، فيما يأتي :

- الانذار الكتابي ،

- التوبيخ ،

- التوقيف عن العمل من أربعة (4) أيام الى ثمانية (8) أيام ،

- فسخ العقد دون اشعار مسبق أو توبيخ".

و تحدد العقوبة التأديبية حسب درجة جسامة الخطأ والظروف التي يتم فيها ارتكابه ومسؤولية العون المتعاقد وآثار الخطأ على سير المصلحة والضرر الذي لحق بها⁽¹⁾، وبالتالي نستنتج تمتع السلطة الادارية المختصة بالسلطة التقديرية في تحديد العقوبة ومدى ملاءمتها مع المخالفة المرتكبة. أما فيما يخص الضمانات الممنوحة للعون المتعاقد فتتمثل في تبليغ العون المتعاقد ومثوله أمام

(1) أنظر نص المادة 61 من المرسوم الرئاسي رقم 308/07 سالف الذكر .

اللجنة التأديبية الاستشارية المتساوية الأعضاء عند اتخاذ قرار فسخ العقد بدون إشعار مسبق أو تعويض ، بالإضافة الى حقه في الاطلاع على ملفه التأديبي والاستعانة بمدافع ، وكذا تسبب القرار التأديبي (1).

ومما سبق نستنتج أن واجب الطاعة الرئاسية ككل الواجبات الوظيفية يترتب على الإخلال به قيام المسؤولية التأديبية ، إلا أنّ هذه الأخيرة قد تقوم الى جانبها أيضا المسؤولية المدنية والجنائية إذا توافرت شروطها ، وهذا ما سنتعرض إليه في المطلب الموالي .

المطلب الثاني

المسؤولية الجنائية والمدنية

المترتبة عن الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية

يعد الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية خطأ مهنيا في جميع الأحوال ، مما يؤدي الى قيام المسؤولية التأديبية ، وبالتالي توقيع العقوبة المناسبة ، كما يمكن أن يترتب فضلا عن ذلك قيام المسؤولية الجنائية والمدنية إذا توافرت شروطها القانونية .

و للمزيد من التوضيح ، قسمنا هذا المطلب الى فرعين أساسيين هما :

الفرع الأول : المسؤولية الجنائية المترتبة عن الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية .

الفرع الثاني : المسؤولية المدنية المترتبة عن الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية .

(1) أنظر المواد من 62 الى 65 من المرسوم الرئاسي رقم 308/07 سالف الذكر .

الفرع الأول

المسؤولية الجنائية المترتبة

عن الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية

تعرف المسؤولية الجنائية على أنها التزام شخص يتحمل نتائج فعله الاجرامي مما يستلزم توقيع العقوبة الجزائية عليه ، وعليه فالمسؤولية الجنائية ليست ركنا من أركان الجريمة وانما هي أثرها ونتيجتها القانونية⁽¹⁾. وعليه فالمسؤولية الجنائية هي مسؤولية كل مواطن عندما يرتكب مخالفات أو جنح أو جناية تبرر متابعته أمام المحاكم ، والموظفين يخضعون كسائر المواطنين لهذا النوع من المسؤولية إلا أنه بحكم اكتسابهم لصفة الموظف تختلف الشروط التي تحيط بهذه المسؤولية⁽²⁾.

و بالتالي إذا ما شكل إخلال الموظف بواجب الطاعة الرئاسية فعلاً مجرمًا قانوناً ، شكل هذا الإخلال جريمة جنائية ، ونتيجة لذلك يستحق المرؤوس عقاباً جنائياً الى جانب العقاب التأديبي⁽³⁾.

و هذا ما يستنج من المادة 177 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر التي نصت على : " تعرف الأخطاء المهنية بأحكام هذا النص .تصنف الأخطاء المهنية دون المساس بتكليفها الجزائي ...". و مما لا شك فيه أن الحديث عن المسؤولية الجزائية للموظف المخل بواجب الطاعة الرئاسية يقودنا الى معرفة إن كان المشرع قد جرّم الإخلال بهذا الواجب ، " إذ لا جريمة ولا عقوبة الا بنص".

(1) أحسن بوسقيعة ، الوجيز في القانون الجزائري العام ، الديوان الوطني للأشغال التربوية ، الجزائر ، الطبعة الأولى، 2002 ، ص16.

(2) هاشمي خرنبي ، الوظيفة العامة على تشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية ، دار هومة للنشر والتوزيع ، الجزائر ، 2010 ، ص.367.

(3) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق ، ص. 145.

وبصفة عامة تتمثل أركان جريمة الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية في ثلاث أركان هي :

أولاً : الركن المادي :

يتعلق هذا الركن بماديات الجريمة ومظهرها الخارجي ، فالقانون لا يعاقب على النوايا والهواجس

ولا يعتد الا بالأفعال الظاهرة المنتجة لآثارها ، ويتألف الركن المادي من ثلاث عناصر أساسية :

1- السلوك الاجرامي :

إنّ المسؤولية الجنائية الناتجة عن الإخلال بواجب الطاعة تظهر في الجرائم ذات السلوك السلبي حين يمتنع المرؤوس عن تنفيذ ما يؤمر به ، ويأخذ الامتناع شكلين : امتناع سلبي كالموظف الذي يكلف بحراسة المؤسسة ويراهها تسرق ولا يحرك ساكناً ، وامتناع ايجابي كأن يأمر المهندس مرؤوسيه بعدم استعمال نوع معين من الاسمنت ويستعمله المرؤوسين مما يسبب انهيار المبنى⁽¹⁾.

2- النتيجة :

هي الأثر المترتب على الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية ، والضرر قد يكون مادياً كما قد يكون معنوياً⁽²⁾.

3- العلاقة السببية بين السلوك الاجرامي والنتيجة :

إن السلوك الاجرامي والنتيجة لا يكفيان لقيام الجريمة الجنائية ، فقيام المسؤولية الجنائية تقتضي نسبة النتيجة الضارة الى السلوك الاجرامي⁽³⁾.

(1) مازن ليلو راضي ، المرجع السابق ، ص.98.

(2) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق ، ص.147.

(3) المرجع نفسه ، ص.148.

ثانيا : الركن المعنوي :

و يقصد به علم الموظف بالعناصر الأساسية لقيام الجريمة الناشئة عن الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية ، واتجاه ارادته الى السلوك الاجرامي وتحقيق النتيجة أو ما يعرف بالمقصود الجنائي⁽¹⁾.

ثالثا: الركن الشرعي:

تنص المادة الأولى من الأمر رقم 156/66 المتضمن قانون العقوبات ، المعدل والمتمم : " لا جريمة ولا عقوبة أو تدابير أمن بغير قانون" ، و بذلك فالجرائم محددة على سبيل الحصر في المجال الجنائي على عكس المخالفات التأديبية الواردة على سبيل المثال . فالمبدأ في المخالفات التأديبية ومنها الإخلال بواجب الطاعة أن الموظف يعاقب إذا ما خالف القواعد والواجبات الوظيفية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة والتعليمات . كما أنّ الشرعية في مجال التأديب لا تقتصر على النصوص القانونية وإنما تلعب أحكام القضاء الاداري دورا كبيرا في هذا المجال⁽²⁾.

و بالرجوع إلى قانون العقوبات الجزائري ، نجد أنّ المشرع قد جرّم الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية في بعض مظاهره ، كتجريم الامتناع عن تنفيذ الأوامر رغم صدورها أو عرقلة تنفيذها ، حيث تنص المادة 109 : "الموظفون ورجال القوة العمومية ومندوبوا السلطة العمومية والمكلفون بالشرطة الإدارية أو الضبط القضائي الذين يرفضون أو يهملون الاستجابة إلى طلب يرمي إلى ضبط واقعة حجز غير قانوني وتحكيمي إما في المؤسسات أو في الأماكن المخصصة لحجز المقبوض عليهم أو في أي مكان آخر ولا يثبتون أنهم أطلعوا السلطة الرئاسية عن ذلك يعاقبون بالسجن المؤقت من خمس إلى عشر سنوات "

كما تنص المادة 113 منه: "إذا اتخذت إجراءات ضد تنفيذ القوانين أو أوامر الحكومة وكان تديرها بإحدى الطرق المذكورة في المادة 112 فيعاقب الجناة بالسجن المؤقت من خمس

(1) إبراهيم ملاوي و محمد دحدوح، المرجع السابق، ص.149.

(2) المرجع نفسه، نفس الصفحة.

إلى عشر سنوات . وإذا كان تدبير هذه الإجراءات تم بين سلطات مدنية وهيئات عسكرية أو رؤسائها فيعاقب المحرضون عليها بالسجن المؤقت من عشر سنوات إلى عشرين سنة أما باقي الجناة فيعاقبون بالسجن المؤقت من خمس إلى عشر سنوات " وتنص أيضا المادة 136: "يجوز محاكمة كل قاض أو موظف إداري يمتنع بأية حجة كانت عن الفصل فيما يجب عليه أن يقضي فيه بين الأطراف بعد أن يكون قد طلب إليه ذلك ويصر على امتناعه بعد التنبيه عليه من رؤسائه ويعاقب بغرامة من 750 إلى 3.000 دج وبالحرمان من ممارسة الوظائف العمومية من خمس سنوات الى 20 سنة". ويعاقب أيضا على ترك العمل على نحو جماعي ، حيث تنص المادة 115 : " القضاة والموظفون الذين يقررون بعد التشاور فيما بينهم تقديم استقالتهم بغرض منع أو وقف قيام القضاء بمهمته أو سير مصلحة عمومية يعاقبون بالحبس من ستة أشهر إلى ثلاث أشهر".

و كما سبق القول ، أنّ الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية لا يترتب عليه قيام المسؤولية التأديبية والجنائية فقط ، وإنما قد يتعداه الى قيام المسؤولية المدنية ، إذا توافرت شروطها ، وهذا ما سنتعرض اليه في الفرع الموالي.

الفرع الثاني

المسؤولية المدنية

المترتبة عن الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية

لا تنفي المسؤولية التأديبية للمرؤوس جواز مقاضاته مدنيا عن الضرر الناجم عن الخطأ التأديبي، سواء كان ذلك الخطأ ناتجا عن عصيان الأوامر الرئاسية أو لحدوث خلل في تنفيذها أو تجاوز مضمونها أو كان ناتجا عن تراخي في تنفيذها ، إذ يتحمل المرؤوس كافة الآثار الضارة المترتبة عن عمله الناتج عن إخلاله بواجب الطاعة الرئاسية⁽¹⁾، وذلك استنادا إلى المادة 124 من القانون

(1) ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، المرجع السابق ،ص. 143.

المدني الجزائري التي تنص: " كل فعل أيا كان يرتكبه الشخص بخطئه ، و يسبب ضررا للغير يلزم من كان سببا في حدوثه بالتعويض "

و عليه فالمسؤولية المدنية هي المسؤولية المالية التي يتعرض لها كل شخص عندما يسبب بفعله ضرراً للغير سواء كان ضرراً مادياً أو معنوياً . إلا أننا قد نتساءل عن من يتحمل تبعية المسؤولية الناتجة عن ارتكاب أخطاء أثناء تأدية الوظيفة أو بمناسبةها وألحقت ضرراً بالغير ؟

إن الإجابة على هذا التساؤل تتمثل في احتمالين : الاحتمال الأول يقضي بترك قسم من المسؤولية على حساب الموظف أو ما يعرف بالخطأ الشخصي ، وذلك لحمله على التحلي باليقظة عند أداء مهامه ، أما الاحتمال الثاني فيتمثل في عدم تحميل الموظف المسؤولية أو ما يعرف بالخطأ المرفقي⁽¹⁾.

كما ميز الفقه والقضاء بين نوعين من المسؤولية العقدية والتقصيرية ، حيث تعرف المسؤولية العقدية بأنها : "جزاء الإخلال بالتزام عقدي" ، أما المسؤولية التقصيرية فهي التي تنشأ عن الإخلال بالتزام فرضه القانون ، وذلك بتعويض الضرر الذي ينشأ دون وجود علاقة عقدية بين المسؤول عن الضرر وبين المضرور ، ومثال ذلك مسؤولية سائق السيارة التي يقودها بإهمال، أو بدون حذر فيصيب انسانا⁽²⁾.

و بما أن الموظف العمومي في طريقة تعيينه وعلاقته مع الإدارة العمومية تربطه معها علاقة تنظيمية قانونية⁽³⁾ و ليست علاقة عقدية فتقوم المسؤولية التقصيرية ، حيث يسأل مدنيا أمام من تعرض الى ضرر من الجمهور نتيجة خطئه الشخصي⁽⁴⁾ . والمتمثل في هذه الحالة في إلحاق الضرر بالغير بسبب إخلاله بواجب الطاعة الرئاسية الذي يعد خطأ شخصيا منفصلا عن المهام الموكلة له في

(1) شعبان عبد الحكيم سلامة ، المرجع السابق ، ص250.

(2) محمد صبري السعدي ، النظرية العامة للالتزامات ، دار الكتاب الحديث ، الجزائر ، 2003 ، ص.32.

(3) تنص المادة 7 من الأمر 03/06 سالف الذكر : " يكون الموظف تجاه الإدارة في وضعية قانونية وأساسية وتنظيمية " .

(4) ليندة بحري ، المرجع السابق ، ص.109.

حالة الامتناع أو التراخي في التنفيذ الخاطئ أو تجاوز حدود الأمر الرئاسي أو تغيير الأمر الرئاسي محل التنفيذ ، وهذا ما يفهم من المادة 31 من الأمر 03/06 سالف الذكر : " إذا تعرض الموظف لمتابعة قضائية من الغير، بسبب خطأ في الخدمة ، ويجب على المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه ما لم ينسب إلى هذا الموظف خطأ شخصي يعتبر منفصلاً عن المهام الموكلة له ."

وتتمثل أركان المسؤولية المدنية التقصيرية للموظف والعون المتعاقد الملزمة للتعويض في ثلاث أركان أساسية هي :

1/الخطأ : يقصد بالخطأ عيب يشوب مسلك الانسان لا يأتيه رجل عاقل متبصراً أحاطته ظروف خارجية مماثلة للظروف التي أحاطته بالمسؤولية ، و قد عرفه " بلانيول" بأنه : " إخلال بالتزام سابق " و تجدر الاشارة الى أنه أغلب التشريعات ابتعدت عن وضع قاعدة عامة تؤسس عليها المسؤولية المدنية . إلا أنّ المشرع الجزائري ذهب الى وضع قاعدة عامة تؤسس عليها المسؤولية المدنية في نص المادة 124 سالفة الذكر⁽¹⁾، و بالتالي فالخطأ هو الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية و الذي يترتب عنه ضرر للغير .

2/الضرر : إذا ارتكب الموظف خطأ في حق الأفراد سواء تمثل في عمل مادي أو قرار إداري غير مشروع ، فان الخطأ وحده لا يكفي لقيام المسؤولية المدنية القابلة للتعويض ، بل يجب أن يصيب الخطأ صاحب الشأن ذاته بضرر أو أضرار محددة و هو ركن الضرر و الذي يقسم الى نوعان :

أ/ ضرر مادي : يصيب الشخص في جسمه أو ماله .

ب/ ضرر معنوي : و هو ذلك الضرر الذي يصيب نفسية الشخص فيحدث آلاماً معنوية ، و يشمل التعويض عن الضرر المعنوي كل مساس بالحرية أو السمعة أو الشرف . و يشترط أن يكون

(1) محمد صبري السعدي ، المرجع السابق ، ص.33.

الضرر محققا و خاصا أي يجب أن يصيب شخصا معينا بذاته أو مجموعة من الأفراد محددين على وجه الخصوص بذواتهم .

3/العلاقة السببية : و يعني أن يكون الضرر الذي أصاب المضرور قد نتج عن مباشرة الخطأ المرتكب من قبل الموظفين (1).

(1) محمد صبري السعدي ، المرجع السابق ، ص.98 و 99.

لقد عالجنا في هذا البحث واجب الطاعة الرئاسية الذي يعد من بين الواجبات الوظيفية التي يلتزم بها الموظف و العون المتعاقد على حد سواء ، باعتباره عماد هذه الواجبات ، نظرا لما ينطوي عليه من أهمية بالغة في سير المرفق العام بانتظام و إطراد ، كما يعتبر أحد الضمانات الأساسية لتماسك و وحدة الجهاز الإداري في الدولة ، لاسيما مع تعدد مجالات الوظيفة العامة و ما يقابلها من ازدياد عدد الموظفين العموميين و الأعوان المتعاقدين .

و لقد تبين لنا من خلال هذه الدراسة أنّ واجب الطاعة الرئاسية مستقل بذاته ، متميز عن غيره من الواجبات الوظيفية لأنه يمثل عماد الوظيفة العامّة، لذلك أكدت عليه مختلف التشريعات المتعلقة بالوظيفة العمومية في الجزائر سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة ، و إن كان لا يحتاج إلى نص صريح يقره لاقتترانه بمبدأ السلطة الرئاسية ، مع الإشارة إلى أنّ هذا الواجب قد أثار إشكالا بخصوص مدى اقتترانه بمبدأ أساسي ألا و هو مبدأ المشروعية، بالتالي مدى الالتزام بطاعة الأوامر غير المشروعة، التي اختلفت بخصوصها النظريات الفقهية وجاء موقف القانون الجزائري غامضا و مبهما بخصوصها بسبب عدم وجود نص صريح يتناول هذه المسألة .

ومن خلال الدراسة اتضح لنا أن طاعة الرؤساء طاعة نسبية و ليست مطلقة ، أي أن هناك حدود لهذا الواجب و هذه الحدود تختلف باختلاف النظام الإداري و طبيعة الوظيفة العامة ، كما أن المشرع الجزائري منح الموظف و العون المتعاقد حقوق و حريات تضيق من نطاق الالتزام بهذا الواجب كتمارس الحق في الإضراب و الحق النقابي. و يترتب على الإخلال بهذا الواجب قيام المسؤولية التأديبية الى جانب المسؤولية المدنية و الجنائية حسب طبيعة الخطأ المرتكب و مدى توافر شروطها القانونية .

و قد خلصنا على العموم من خلال هذا البحث الى مجموعة من النتائج تتمثل أهمها فيما يلي :

1- إن التدرج الهرمي هو أساس واجب الطاعة الرئاسية ، لأنه يحدد سلطات و اختصاصات كل من الرئيس و المرؤوس الاداري .

2- يعتبر واجب الطاعة الرئاسية من أهم الواجبات الوظيفية لأنه يحافظ على سير المرفق العام بانتظام واطراد.

3- يقوم واجب طاعة الرؤساء على ضرورة امتثال المرؤوس للأوامر الصادرة عن السلطة الرئاسية في شكل تعليمات أو توجيهات أو منشورات.

4- لا يعني تنفيذ الأوامر الموجهة من الرؤساء القضاء على شخصية الموظف أو العون المتعاقد، حيث يستطيع كل منهما مناقشة رئيسه فيما يراه مناسباً و يخدم المرفق العام في حدود الأدب و اللباقة .

5- لا يقتصر واجب الطاعة الرئاسية على مجرد الامتثال لأوامر الرؤساء ، و انما يقتضي كذلك احترام المرؤوس لرؤسائه و أن يتصرف معهم بأدب و لباقة ، و ذلك في إطار الاحترام المتبادل بينهما.

6- إن الامتثال لواجب الطاعة الرئاسية أمر مفروض تمليه طبيعة الوظيفة العامة، إلا أنّ هذه الطاعة محددة بنطاق العمل و الوظيفة و لا تمتد خارجه كالحياة الخاصة للموظف أو العون المتعاقد.

7- لا يمكن تصور وجود الطاعة الرئاسية دون طرفيها و هما الرئيس الإداري والمرؤوس الإداري، بالإضافة إلى محل هذا الواجب و المتمثل في الأمر الرئاسي الذي يشكل أداة تواصل بينهما.

8- يخضع جميع الموظفين على اختلاف مستوياتهم رؤساء و مرؤوسين لمبدأ المشروعية ،باعتباره مبدأ دستوري يلزم الجميع حكاهما ومحكومين .

9- تختلف حدود واجب الطاعة الرئاسية حسب طبيعة الوظيفة العامة أو النظام الإداري المتبع، أو حسب طبيعة الاختصاص الذي يمارسه المرؤوس.

10- هناك تضارب بين التقيد بواجب الطاعة الرئاسية و بين ممارسة بعض الحقوق والحريات التي اعترف بها المشرع الجزائري للموظفين و المتعاقدين للتعبير عن آرائهم و حماية حقوقهم المهنية ، مما يؤثر على نطاق هذا الواجب.

11 - يترتب على الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية قيام المسؤولية التأديبية في جميع الأحوال باعتباره خطأ مهنيا إلى جانب المسؤولية المدنية و الجنائية إذا توافرت شروطها القانونية.

ومن خلال الدراسة ، تبين لنا وجود فراغ تشريعي من الضروري تداركه في المستقبل، لذلك هناك مجموعة من الاقتراحات تتمثل أهمها فيما يلي :

1- من الضروري إعطاء تعريف ومصطلح دقيق لواجب الطاعة الرئاسية سواء من الناحية الفقهية أو التشريعية أو القضائية ، خاصة وأن مصطلح الطاعة لا ينسجم مع مجال الوظيفة العامة، لذلك استعمل المشرع عبارة " تنفيذ التعليمات " .

2- ضرورة تدريب الرؤساء الإداريين على الاتجاهات الإنسانية و السلوكية الحديثة ، التي تمكنهم من تحسين و توطيد علاقتهم بمرؤوسيه⁽¹⁾.

3- توفير الضمانات القانونية اللازمة التي تحمي المرؤوس بخصوص طاعة أوامر الرئيس غير المشروعة ، و ذلك إما بالنص على تحميل تبعية المسؤولية للرئيس مصدر القرار وحده في حالة التنفيذ أو منع التنفيذ وفقا لشروط معينة .

4- يتضح لنا من خلال هذا البحث أن النظرية التوفيقية (نظرية الوسط) هي الأكثر ملائمة وانسجاما مع مقتضيات العمل الإداري ، لذا نقترح تعديل نص المادة 180 من الأمر رقم 06 / 03

(1) نواف كنعان المرجع السابق ، ص.182.

سالف الذكر بما يتناسب و مضمونها . أو نقترح إعادة صياغتها بعبارات صريحة و واضحة تبين دون لبس موقف المشرع الجزائري من طاعة الأوامر غير المشروعة ، خاصة و أن عبارة " دون مبرر مقبول "، تترك السلطة التقديرية للإدارة ، لذلك يجب على المشرع أن يبين ما هي المبررات المقبولة لرفض طاعة الأوامر الرئاسية دون أن يتحمل الموظف المسؤولية التأديبية عن ذلك.

5- من الضروري أن يبيّن المشرع مدى التوافق بين واجب الطاعة الرئاسية و بين ممارسة الموظف والعون المتعاقد لبعض الحقوق التي تضيق من نطاقه و ذلك لتفادي أي إشكال بهذا الخصوص لا سيما لمنع تعسف السلطة في ممارسة اختصاصاتها.

القرآن الكريم

الحديث النبوي الشريف :

1- أبو عبد الرحمان الألباني ، مختصر صحيح البخاري، الجزء الثاني ،مكتبة المعارف للنشر والتوزيع، الرياض ،الطبعة الاولى، 2002.

2- محمد ابن اسماعيل البخاري، الجامع المسند الصحيح ،تحقيق محمد زهير بن ناصر، دار طوق النجاة، الطبعة الأولى، 1422 هـ .

القاموس اللغوي :

مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزآبادي ، القاموس المحيط ، تحقيق : محمد نعيم العرقسوسي ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، لبنان، 2005، الطبعة الثامنة ، ص.744.

أولاً: المؤلفات العامة :

1-أحسن بوسقيعة ، الوجيز في القانون الجزائري العام ، الديوان الوطني للأشغال التربوية ، الجزائر ، الطبعة الأولى، 2002 .

2- حسين عثمان محمد عثمان ،أصول القانون الإداري ،دار المطبوعات الجامعية ،الإسكندرية، 2004.

3-حسن مصطفى البحري ، القانون الدستوري ، دون دار النشر ،سوريا ، الطبعة الأولى، 2009 .

4-حمدي عطية مصطفى عامر ، أحكام الموظف العام في النظام القانوني و الوضعي و الإسلامي ، دراسة مقارنة ، مكتبة الوفاء القانونية ، الاسكندرية ، الطبعة الأولى، 2015 .

5- سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشري وأخلاقيات المهنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر ، الطبعة الثانية ، 2013.

- 6- طارق المجذوب ، الإدارة العامة العملية الإدارية و الوظيفة العامة و الإصلاح الإداري ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2005.
- 7- عمار بوضياف ، القانون الإداري ، الجزء الأول، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عنون، الجزائر، الطبعة الثالثة، 2005 .
- 8- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ،جسور للنشر و التوزيع ،الجزائر ،الطبعة الرابعة، 2017.
- 9- محمد أنس قاسم جعفر ، الموظف العام وممارسة العمل النقابي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، 1996.
- 10- محمد صبري السعدي ،النظرية العامة للالتزامات ، دار الكتاب الحديث ، الجزائر ، 2003.
- 11- محمد رفعت عبد الوهاب ، القانون الإداري ،الجزء الأول ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، 2009.
- 12- نواف كنعان، القيادة الإدارية ،مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ،عمان ، 1999.
- 13- هاشمي خرفي ،الوظيفة العامة على التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية ،دار هومة للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2010.

ثانيا : المؤلفات المتخصصة :

- 1- إبراهيم ملاوي ومحمد دحدوح ، واجب الطاعة في الوظيفة العامة ، طاكسيج . كوم ،الجزائر ، 2015.
- 2- بدر بن ناصر بن خميس الخميسي ،واجب الطاعة الرئاسية في مجال الوظيفة العامة ،دار الثقافة للنشر و التوزيع ،عمان ،الطبعة الأولى ، 2017.
- 3- عاصم أحمد عجيلة ،طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة (إدارياً ، تأديبياً ، جنائياً و مدنياً)، علام الكتاب ،القاهرة ، الطبعة الخامسة ، 2000.

- 4- عبد الحكيم شعبان سلامة، الأمر الرئاسي في القانون الإداري و الفقه الإسلامي ،دار الفكر الجامعي ،الإسكندرية ، الطبعة الأولى،2011.
- 5- مازن ليلو راضي، الطاعة و حدودها في الوظيفة العامة ،دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2002.

ثالثا : القواميس:

- 1-مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزآبادي ، القاموس المحيط ، تحقيق : محمد نعيم العرقسوسي ، مؤسسة الرسالة ، بيروت ، لبنان، 2005، الطبعة الثامنة .

رابعا : الرسائل والمذكرات الجامعية :

- 1- بدرية ناصر ،نطاق السلطة الرئاسية في القانون الاداري الجزائري ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق ، كلية الحقوق و العلوم الساسية ، المركز الجامعي مولاي الطاهر سعيدة ، الجزائر، 2008/ 2009.
- 2- بن شهرة بوصبيح ، النظام القانوني للاستقالة في مجال الوظيفة العامة ،مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة سعيدة ،2016/ 2017 .
- 3- جريبعة محمد ،التزامات الموظف من وجهة نظر أخلاقيات الوظيفة العمومية ،مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر ،جامعة محمد خيضر بسكرة ، الجزائر ،2015/2016 .
- 4- خالد محمد خالد ، مسؤولية الرؤساء أو القادة أمام المحكمة الدولية الجنائية ،رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي الجنائي، مجلس كلية القانون في الأكاديمية العربي المفتوحة في الدنمارك ، 2008 .
- 5- سهام راجحي ، فكرة السلطة الرئاسية في النظام الاداري الجزائري ،مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ،بسكرة ، الجزائر، 2014
2015/

- 6- عبد العزيز عماري ، نظام التعاقد في الوظيفة العامة ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة مرياح بورقلة ، 2014/2013.
- 7- عبد الواحد تو ، السلطة الرئاسية في اطار النظام الاداري المركزي ،مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ،الملحققة الجامعية مغنية ، الجزائر، 2016/2015.
- 8- فاطمة الزهراء فيرم ، الموظف العمومي و مبدأ حياد الادارة في الجزائر ،مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير قسم عام فرع الادارة و المالية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2004/2003.
- 9- فادي نعيم جميل علاونة ، مبدأ المشروعية في القانون الاداري وضمانات تحقيقه ، مذكرة الماجستير في القانون العام ،كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية بنابلس ، فلسطين، 2011 .
- 10- لحسن عويسات، الضمانات و الضوابط القانونية لممارسة حق الاضراب في الوظيفة العامة ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق ،كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة سعيدة ، 2017/ 2016 .
- 11- ليندة بحري ،الاطار القانوني مبدأ طاعة أوامر الرئيس في الوظيفة العامة ،مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق،كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر،2013/ 2012.
- 12- هشام باهي ، دور أخلاقيات الموظف العام في الحد من الفساد الاداري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر ،كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة محمد خيضر ،بسكرة ، الجزائر،2015/2014.

خامسا : المقالات:

1- بلعراي عبد الكريم و نعيمي توفيق ،الأمر الرئاسي غير المشروع و أثره على المسؤولية الجزائية للموظف العام ، مجلة الحقيقة ، المركز الجامعي نور البشير البيض ، الجزائر العدد 39 ،2017، من الصفحة 200 الى 230.

سادسا: النصوص القانونية :

1- القانون 01/16 المؤرخ في 6 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،العدد 14 الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016 .

2- الأمر رقم 133/66 ، المؤرخ في 02 جوان 1966 ، المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،العدد 46 ،الصادرة بتاريخ 08 جوان 1966 ،الصفحة 542.

3- الأمر 155/66 المؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 48، الصادرة بتاريخ 10 جوان 1966.

4- الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 8 جوان 1996 ، المتضمن قانون العقوبات ، المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ،العدد 49 الصادرة بتاريخ 11 جوان 1966، الصفحة 702.

5- الأمر 58/75، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 78، الصادرة بتاريخ 30 سبتمبر 1975، الصفحة 990.

- 6- القانون رقم 02/90 المؤرخ في 06 فبراير 1990 المعدل و المتمم ،المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية و تسويتها و ممارسة حق الاضراب،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،العدد6 الصادرة بتاريخ 7 فبراير1990، الصفحة 231.
- 7- القانون 11/90 المؤرخ في 21 أبريل 1990، المتعلق بعلاقات العمل ،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،العدد 17 الصادرة بتاريخ 25 أبريل 1990، المعدل و المتمم بمقتضى القانون رقم 29/91 المؤرخ في 21 ديسمبر 1991 ،الجريدة الرسمية ،العدد 68 ، الصادرة بتاريخ 25 ديسمبر 1991
- 8- القانون رقم 14/90 المؤرخ في 02 جوان 1990 ،المتعلق بكيفية ممارسة الحق النقابي،المعدل والمتمم بالقانون رقم 30/91،الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 23 الصادرة بتاريخ جوان1990،الصفحة 764 .
- 9- القانون العضوي 11/04، المؤرخ في 6 سبتمبر 2004، المتضمن القانون الأساسي للقضاء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية للديمقراطية الشعبية، العدد 57، الصادرة بتاريخ 8 سبتمبر 2004، الصفحة 13.
- 10- القانون 01/06، المؤرخ في 20 فبراير 2006 ،المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 14 ، الصادرة بتاريخ 8 مارس 2006 ، الصفحة 4.
- 11- الأمر رقم 03/06 ، المؤرخ في 15 يوليو 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العامة ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ،العدد 46 ،الصادرة بتاريخ 16 يوليو 2006 ، الصفحة 03.
- 12- المرسوم رقم 59/85، المؤرخ في 23 مارس 1985 ، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الادارات العمومية ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد 14 ، الصادرة بتاريخ 31 مارس 1985 ، الصفحة 333.

13- المرسوم الرئاسي رقم 308/07 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007 ، الذي يحدد كفاءات وتوظيف الأعدوان المتعاقدين و حقوقهم وواجباتهم و العناصر المشكلة لرواتبهم و القواعد المتعلقة بتسييرهم وكذا النظام التأديبي المطبق عليهم ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، العدد61،الصادر بتاريخ 29 سبتمبر 2007 ، الصفحة 17.

14- المرسوم التنفيذي 130/08، المؤرخ في 03 ماي 2008 ، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث ، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،العدد23 الصادرة بتاريخ ماي 2008 ،الصفحة 18.

المرسوم التنفيذي 322/17، المؤرخ في 2 نوفمبر 2017 يحدد الأحكام المطبقة على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 66، الصادرة بتاريخ 12 نوفمبر 2017، الصفحة 12.

سابعاً: المحاضرات:

1- مباركة بدري، محاضرات ألقىت على طلبة السنة أولى ماستر، تخصص قانون الوظيفة العامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية ،جامعة سعيدة ،الجزائر،2016/2017.

ثامناً : مصادر و مواقع من شبكة الأنترنت :

<https://www.scientific-constibutions-salh-alzydany>

	.....البسمة
	.....الآية القرآنية
	.....تشكرات وإهداءات
	.....قائمة المختصرات
1	.....مقدمة
5	الفصل الأول: الإطار المفاهيمي لواجب الطاعة الرئاسية
7	.....المبحث الأول: مفهوم واجب الطاعة الرئاسية
8	.....المطلب الأول: التعريف بواجب الطاعة الرئاسية
8	.....الفرع الأول: المقصود بواجب الطاعة الرئاسية
14	.....الفرع الثاني: تمييز واجب الطاعة الرئاسية عن المفاهيم المشابهة
19	.....المطلب الثاني: أسس واجب الطاعة الرئاسية
20	.....الفرع الأول: الأساس القانوني
22	.....الفرع الثاني: الأساس الديني والخلقي
24	.....الفرع الثالث: الأساس العملي
27	.....المطلب الثالث: مظاهر واجب الطاعة الرئاسية
28	.....الفرع الأول: المظهر المادي لواجب الطاعة الرئاسية
32	.....الفرع الثاني: المظهر الأدبي لواجب الطاعة الرئاسية
34	.....المبحث الثاني: مقومات واجب الطاعة الرئاسية
35	.....المطلب الأول: أطراف واجب الطاعة الرئاسية
36	.....الفرع الأول: الرئيس الإداري
41	.....الفرع الثاني: المرؤوس الإداري
46	.....المطلب الثاني: محل واجب الطاعة الرئاسية
46	.....الفرع الأول: تعريف الأوامر الرئاسية
49	.....الفرع الثاني: أنواع الأوامر الرئاسية
52	.....الفرع الثالث: القيمة القانونية للأوامر الرئاسية

56	الفصل الثاني: حدود واجب الطاعة الرئاسية والمسؤولية عن الإخلال به
57	المبحث الأول: حدود واجب الطاعة الرئاسية.....
57	المطلب الأول: مدى الالتزام بطاعة الأوامر الرئاسية غير المشروعة.....
59	الفرع الأول: موقف الفقه من طاعة الأوامر الرئاسية غير المشروعة.....
64	الفرع الثاني: موقف القانون المقارن من طاعة الأوامر الرئاسية غير المشروعة.....
68	الفرع الثالث: موقف القانون الجزائري من طاعة الأوامر الرئاسية غير المشروعة.....
71	المطلب الثاني: مدى الالتزام بواجب الطاعة الرئاسية في الوظائف المستقلة.....
72	الفرع الأول: وظيفة القاضي.....
75	الفرع الثاني: وظيفة أستاذ التعليم العالي.....
77	المطلب الثالث: مدى تأثير ممارسة بعض الحقوق على نطاق واجب الطاعة الرئاسية.....
78	الفرع الأول: مدى تأثير ممارسة حق الإضراب على نطاق واجب الطاعة الرئاسية.....
80	الفرع الثاني: مدى تأثير ممارسة الحق النقابي على نطاق واجب الطاعة الرئاسية.....
83	المبحث الثاني: المسؤولية القانونية المترتبة عن الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية.....
84	المطلب الأول: المسؤولية التأديبية المترتبة عن الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية.....
84	الفرع الأول: مظاهر الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية.....
87	الفرع الثاني: الإجراءات التأديبية المتبعة في حالة الامتناع عن تنفيذ الأوامر الرئاسية.....
92	المطلب الثاني: المسؤولية الجنائية والمدنية المترتبة عن الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية.....
93	الفرع الأول: المسؤولية الجنائية المترتبة عن الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية.....
96	الفرع الثاني: المسؤولية المدنية المترتبة عن الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية.....
100	خاتمة.....
104	قائمة المصادر والمراجع.....
111	الفهرس.....

