



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة الدكتور مولاي الطاهر - سعيدة -
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم : الحقوق



مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر

التخصص : القانون الإداري

ضمانات المركز القانوني

للموظف

في مواجهة السلطة الرئاسية

تحت إشراف الأستاذة:

- د.خاطر خيرة

من إعداد الطلبة:

ماحي صارة

لجنة المناقشة :

الأستاذ: عثماني عبد الرحمن رئيسا

الأستاذة(ة): خاطر خيرة مشرفا و مقرا

الأستاذ: هني عبد اللطيف عضوا مناقشا

السنة الجامعية 2019-2020

إهداء

إلى أمي الغالية..

شكر

أشكر الله العلي القدير الذي جمعني بالرفقة الطيبة خلال هذه المرحلة
الدراسية من زملاء وأساتذة ، والذي ألهمني اختيار هذا الموضوع وأعانني
لإتمام هذا العمل المتواضع

كما أشكر الأستاذة خاطر خيرة التي تخلت عن كل المواضيع وقبلت

تأطيري

والأساتذة أعضاء اللجنة لقبولهم مناقشة هذا العمل.

المقدمة

يتدرج الموظف العمومي خلال حياته المهنية إلى عدة رتب و مناصب يتولاها يكون فيها تحت سلطة رئاسية، تقوده و تدير تصرفاته بطريقة سلسلة تخدم الوظيفة والخدمة المطلوبة منه.

غير أنه قد لا تسير الأمور بطريقة سلسلة بين الموظف والسلطة الرئاسية التي هو تحت إمرتها، فيجد نفسه بين مطرقة القانون و سندان التنفيذ وبينهما حياته المهنية.

فقد لا يخل الموظف بواجباته الوظيفية، لكنه يخطئ في تقدير بعض المواقف الجانبية التي تثير حفيظة السلطة الرئاسية، فتصدر بحقه قرارات ظاهرا المصلحة العامة والضرورة المرفقية وباطنها عقابا له على التجاوزات الشخصية أو سوء التقدير، كأن يتم تحويله إلى قسم آخر أو نقله إلى إقليم غير الذي كان يباشر فيه مهامه.

أمام هذه الحالة، قد لا يجد الموظف وسيلة ليثبت بها أن قرار التحويل مثلا، هو عقوبة مبطنة و ليس ضرورة اقتضتها المصلحة العامة، وبالتالي لا يمكنه الاعتراض على القرار، فيتولد لديه إحساس بالظلم و قلة الحيلة لمواجهة السلطة الرئاسية، كما لا يجب الجزم أن جميع الموظفين على دراية تامة بحقوقهم و واجباتهم كاملة، بغض النظر عن سبب عدم الدراية، لذا وجب التأكيد على هذه النقطة.

فتكمن أهمية الموضوع في التهديد النفسي الذي قد يقع على الموظف من طرف سلطته الرئاسية، سواء المباشرة أو غير المباشرة، إذا ما ثار بينهما نزاع أو اختلاف في وجهات النظر أو الاقتراحات في تسير الوظيفة، إذ لا يضمن الموظف ردات الفعل التي قد تكون غير متوقعة في حقه، بالتالي يعيش هاجس النقل أو التحويل في أي لحظة بعد الاختلاف لأنه يعي أن أي قرار ضده سيكون بمثابة ثأر أو عقوبة.

لذلك وجب البحث في السبل التي تمكن الموظف من حماية حياته المهنية بصفة قانونية، بحيث لا يتجاوز هو على سلطته الرئاسية بصفته الأمر النهائي للموظفين والجهة المخولة لقيادة الإدارة، كما لا يتنازل عن حقه في الدفاع عن نفسه و إثبات تجاوز السلطة الرئاسية.

إن السبب المباشر الذي دعاني لاختيار هذا الموضوع، هي المواقف التي عشتها من خلال عملي في عدة مديريات، فخلقت لدي بعض التحفظات التي كنت أبعدها في نفسي اتجاه بعض الرؤساء، الذين كانوا ينجحون في تلبس الثأر من الموظف لباس الضرورة المصلحية وحسن التسيير، في المقابل رأيت قلة الحيلة و انعدام المقدرة على مواجهة مثل هاته المواقف من الموظفين محل القرارات المقنعة¹.

فبالنظر إلى السنوات الطوال التي يقضيها الموظف في مكتبه، و العطاء الذي يمنحه في سبيل الخدمة الحسنة، قد يجد نفسه محال إلى قسم آخر لا يفقه فيه شيء أو وظيفة مملة تقتل روح المبادرة لديه، لا لشيء غير الثأر منه بسبب كلمات قالها سهوا أو تصرف لم يكن يقصده، فحز في نفسي الرغبة في معرفة ما يتخطى الحقوق و الواجبات المتعلقة بالموظف إلى معرفة حجية مهنته نفسها بالنسبة له و تحصينها له إن وجدت .

من بين الصعوبات التي واجهتها في دراسة هذا الموضوع ، هو دقته من حيث الطرح لأنه يتداخل مع عدة مواضيع تخص الموظف العمومي كالمجال التأديبي للموظف، الحقوق و الواجبات الخاصة به وأخلاقيات الوظيفة العامة، فقد يتبادر للذهن أنه موضوع مكرر قد تم الخوض فيه كثيرا ، غير أن النقطة التي جذبتني للدراسة غير ذلك تماما ، كما أن الكتب التي عالجت الموضوع طرحت عدة جوانب غير حجية الوظيفة.

كما أنه وفقا لما توفر لدي من مادة علمية، فإن أغلبها تناول حق التأديب للسلطة الرئاسية إذا ما أحل الموظف بأحد واجباته المنصوص عليها قانونا، و كيف يمكن للموظف أن يواجهها من حيث التناسب و الملائمة، وبالتالي كان لزاما علي البحث في ضمانات جدية يواجه بها الموظف سلطته الرئاسية .

لإعطاء موضوع البحث حقه تم الاستعانة بعدة مناهج، ذلك لأن الموضوع يتطلب الوصف في التعاريف، التحليل و الاستقراء في مقاصد المشرع، المقارنة بين النصوص القانونية سواء من حيث الجودة و القدم أو من حيث تنوع مصدره من دولة لأخرى، أيضا نلاحظ

¹ مصطفى بوادي، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي دراسة مقارنة، الطبعة 1، دار الأيام للنشر و التوزيع، عمان الأردن، سنة 2017، صفحة 20.

الاستعانة بالمنهج التاريخي عند سرد تطور مبدأ المساواة في الدساتير الجزائرية و النصوص العالمية كالإعلان العالمي و الفرنسي لحقوق الإنسان.

فكيف للموظف أن يعي حقوقه و واجباته بعد أن يعرفها، إذ أن المعرفة لا تكفي وهل هناك سبل قانونية تساعد على كشف العقوبات المقنعة؟ وكيف يجب على الموظف أن يتصرف إذا ما أصدرت السلطة الرئاسية بحقه قرارا عنوانه المصلحة العامة و موضوعه عقوبة خفية؟ وهل فعلا للوظيفة التي يشغلها الموظف حجية له أم أن وجوده بها يبقى مرتبطا على مدى خضوعه و تنازله على شخصيته لإرضاء السلطة الرئاسية؟

سأحاول الإجابة عن هذه التساؤلات بطريقة منهجية توصلني إلى نتيجة موضوعية تتناسب مع الطرح المقدم للموضوع من خلال ثلاثة فصول، الأول يتضمن حقوق و واجبات الموظف و ما يخصها من مبادئ التوظيف، الفصل الثاني يختص بالطاعة الرئاسية، أسسها و مجالها، أشخاصها و أنواع الأوامر التي على الموظف طاعتها، و فصل أخير يتحدث عن النظام التأديبي للموظف، فيه المبادئ العامة للنظام التأديبي، الضمانات المقررة للموظف قبل و بعد التأديب، و أخيرا ربط واجب الطاعة بعبء إساءة استعمال السلطة وكيف يمكن أن يضيع حق الموظف وبالتالي إمكانية تراجع المركز القانوني للموظف في مواجهة السلطة الرئاسية.

من خلال هذه العناصر سأحاول عرض الفكرة المراد دراستها، والخروج بنتائج أو استنتاجات حول هذه الإشكالات المطروحة.

الفصل الأول

المبادئ العامة للتوظيف
حقوق و واجبات الموظف

قبل البدء في معرفة المبادئ العامة للتوظيف ، و حقوق و واجبات الموظف ، و يجب علينا ضبط مصطلح الموظف العام في القانون الجزائري ، إذ أن بعض الدساتير الجزائرية استعملت مصطلح الموظفين دون إعطاء تعريف محدد و صريح له وهذا تبعا لطبيعة الدستور الذي يتولى ضبط المبادئ العامة و يترك مسألة التعاريف للتشريع للتنظيمات¹ .

ورد مفهوم الموظف في عدة قوانين جزائرية ، كالقانون المدني وقانون العقوبات وقانون الوقاية من الفساد و مكافحته² ، و القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .

وقد جاء في القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ، في الباب الأول بعنوان الأحكام العامة ، تبيان بعض المصطلحات في المادة الثانية منه التي بينت من يمكن إطلاق وصف الموظف العام عليه بقولها:

"ب) موظف عمومي:

- كل شخص يشغل منصبا تشريعيًا أو تنفيذيًا أو إداريًا أو قضائيًا أو في أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة سواء أكان معينا أو منتخبا، دائما أو مؤقتا، مدفوع الأجر أو غير مدفوع الأجر ، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته ،

- كل شخص آخر يتولى و لو مؤقتا وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر ، و يساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأس مالها أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية ،

- كل شخص آخر معرف بأنه موظف عمومي أو من في حكمه طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما..."³

كما أوضحت المادة الرابعة من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة ، من يمكن أن يتصف بوصف الموظف بقولها:

¹ مراد بوطبة ، نظام الموظفين في القانون الجزائري ، الطبعة الأولى ، دار هوما للطباعة والنشر و التوزيع ، الجزائر ، سنة 2018 ، صفحة 23.

² مراد بوطبة ، نفس المرجع ، صفحة 23.

³ القانون رقم 06-01 ، المتعلق بالوقاية من الفساد مكافحته ، الصادر بتاريخ 20 فيفري 2003 ، المادة 02.

" يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة و رسم في رتبة في السلم الإداري الترسيب هو الإجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته ".
إن ضبط مصطلح الموظف في غاية من الأهمية ، لأنه يعتبر مرآة للدولة التي لم يعد دورها مقتصر على الحفاظ على الأمن العام ، و حل النزاعات و الدفاع عن الحدود و تولي العلاقات الخارجية ، إنما شمل أيضا التخطيط الاقتصادي و التنموي و الاجتماعي للوطن والمواطن¹ .

من خلال استقراء النصوص القانونية نلاحظ أن أيا منهم لم يعطي تعريفا واضحا للموظف العام ، بل اكتفى بتحديد الشروط الخاصة به فقط.²
وعليه وجب أيضا الوقوف على معنى الوظيفة العامة، إذ يقول الدكتور عثمان سليمان غيلان العبودي عن معنى الوظيفة العامة : "أشتق مصطلح الوظيفة في معناه اللغوي من الفعل (وظف) أي عين له وظيفة ، و الوظيفة هي ما تعين من عمل أو مهنة وتستعمل بمعنى المنصب و الخدمة، و تجمع الوظيفة على وظائف (fonction) ، و هو مصطلح مستقر في علم الإدارة ليعبر عن مجال من مجالات النشاط الإداري الذي يطلع به الموظف التنفيذي، أما اصطلاحا فيراد بها وحدة من وحدات العمل تتكون من عدة أنشطة مجتمعة مع بعضها في المضمون و الشكل و يمكن أن يقوم بها موظف واحد أو أكثر".³
إذ تتميز الوظيفة العامة عن غيرها أنه ينظمها قانون خاص و يميز أطلق عليه المشرع الجزائري " القانون الأساسي العام للوظيفة العامة " ، وهو منوط بكل ما يخص الموظف ابتداء من التعيين و التثبيت و الترقية و التكوين و الاستقالة و التأديب .⁴

¹ علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة دراسة مقارنة في النظام العراقي و المصري و الفرنسي والانجليزي، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان -الأردن ،سنة 2004،صفحة 11.

² سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري دراسة مقارنة، دون طبعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية- مصر، 2011،صفحة 25 .

³ عثمان سليمان غيلان العبودي ، أخلاقيات الوظيفة العامة دراسة مقارنة في الإطار الفلسفي لأخلاقيات الوظيفة العامة وسلوكياتها ، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان، سنة 2014،صفحة 33.

⁴ عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري دراسة في ظل الأمر 06-03 و القوانين الأساسية الخاصة الطبعة الأولى، جصور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2015،صفحة 9.

المبحث الأول

المبادئ العامة للتوظيف

يمكن حصر المبادئ العامة للتوظيف في مبدئين أساسيين هما مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العامة و مبدأ الجدارة، و سنقوم بدراستهما على النحو الآتي:

المطلب الأول، يتطرق إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العامة ويضم أهمية المبدأ وأساسه القانوني، و المطلب الثاني يتناول مبدأ الجدارة، أهميته و أساسه القانوني.

المطلب الأول: مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العامة

مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العامة يقتضي التجرد من كل القيود التي قد توضع أمام المترشحين للوظيفة العامة ، سواء كانت قيود عرقية ، دينية ، جنسية ، إقليمية أو غيرها من أنواع التمييز التي كانت سائدة من قبل في التوظيف ، و هذا لا يعني أن أي مواطن لديه الحق في شغل أي منصب يريد متى شاء ، بل يقصد به وضع ضوابط عامة و مجردة تشمل الجميع و لا تنطوي على أي شكل من أشكال التمييز¹.

تجدر الإشارة إلى أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 10 ديسمبر 1948، و العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية و الثقافية الصادر أيضا عن الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 16 ديسمبر 1966، قد ساهما بجدية في منع التمييز بين الرجل والمرأة و المساواة بينهما².

الفرع الأول: أهمية المبدأ

وجود مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العامة كأساس في التوظيف ، يتيح المجال لكل مواطن تتوفر فيه الشروط القانونية للتنافس على شغل الوظيفة الشاغرة ، وهو خلق تكافؤ الفرص و الإمكانيات القانونية للحصول على الوظيفة ، و عدم التمييز بين المواطنين في تولي الوظائف العمومية مهما كان مبرر هذا التمييز إلا ما كان مرتبطا بالكفاءة و الصلاحية³.

لكن قبل الوصول إلى مبدأ المساواة في التوظيف ، يجب توفير الحق في التعليم ومجانته على الأقل في المراحل الأساسية ، لأن المؤهل العلمي من شروط التوظيف وبضمانه نكون قد أسسنا لمبدأ المساواة، و يجب التنويه إلى أن شرط المؤهل العلمي أو الخبرة أو السن لا يتنافى مع مبدأ المساواة⁴.

¹ عمار بوضياف ، المرجع السابق ، صفحة 68-69.

² عمار بوضياف ، نفس المرجع ، صفحة 71-72.

³ مراد بوطبة ، المرجع السابق ، صفحة 220-221.

⁴ مراد بوطبة ، نفس المرجع ، صفحة 221.

كما أن مبدأ المساواة يعزز فكرة المواطنة و بناء دولة القانون ، و يبرز الكفاءات ويعطيها حقها في التنمية ،عكس المحاباة التي تنسف بفكرة الدولة القانونية و تهمز ثقة المواطن في الإدارة و في مصداقيتها، و تنشئ عوامل زعزعة المجتمع و توليد طبقة حاقدة على كل ما يسمى إدارة.¹

الفرع الثاني : الأسس القانونية لمبدأ المساواة

إن مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العمومية موجود منذ الحضارات السابقة كالحضارة الإغريقية و الإسلامية، كما كرسته الثورة الفرنسية و إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789 في مادته السادسة² بقولها : "كل المواطنين متساوون أمام القانون وكلهم جديرون بالمناصب و الوظائف العامة بحسب مقدرتهم. هذه المقدرة هي التمايز الوحيد بينهم ،ولا مكان لتميزات أخرى للفضيلة أو الموهبة" ، كما أكدت عليه المادة الثالثة من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان لسنة 1981.³

أما في الجزائر ، فنجد أن كل الدساتير و تعديلاتها تتحدث عن المساواة :

فمع أول دستور للدولة الجزائرية سنة 1963، الصادر في الجريدة الرسمية العدد 64 بتاريخ 10 سبتمبر 1963، جاء في مادته العاشرة أهداف من بينها ضمان حق التعليم ومجانيته و ضمان حق العمل.

أيضا دستور 1976 الصادر في الجريدة الرسمية العدد 94 ، بتاريخ 24 نوفمبر 1976 ، جاء في المادة 39 منه التكفل بالمساواة بين المواطنين في الحقوق و الواجبات والمادة 41 التي تعهدت بإزالة كل العقبات التي تحد من مبدأ المساواة بين المواطنين و تعوق ازدهار الإنسان.

¹ مراد بو طبة، المرجع السابق، صفحة 221.

² « ... tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissible à toutes dignité, places et emplois public, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leur vertus et de leurs talents » .

. تاريخ الرفع <http://www.conseil-constitutionnel.fr/le> 2020/08/12، 18:20 .

³ مراد بو طبة ، المرجع السابق ، صفحة 222-223.

كما أن دستور 1989 الصادر في الجريدة الرسمية العدد 9 ، بتاريخ 1 مارس 1989 ، في مادته الثلاثون أعلنت مساواة جميع المواطنين في المشاركة في الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية ، و تعهدت بإزالة جميع العقبات التي تحول دون تحقيق مبدأ المساواة وجاء في المادة 48 منه أيضا المساواة في الالتحاق بوظائف الدولة¹.

أخيرا دستور 1996 الصادر بالجريدة الرسمية العدد 76 بتاريخ 8 ديسمبر 1996 والذي خضع لعدة تعديلا آخرها سنة 2016 الصادر بالجريدة الرسمية العدد 14 بتاريخ 7 مارس 2016 في المادة 36 بنصها : " تعمل الدولة على ترقية التناسف بين الرجال والنساء في سوق التشغيل . تشجع الدولة ترقية المرأة في مناصب المسؤولية في الهيئات و الإدارات العمومية وعلى مستوى المؤسسات " ، وهذا لا يعني المساواة العددية بين الجنسين إنما منح الفرص المتكافئة للجنسين في مسابقات التوظيف و الامتحانات المهنية².

أما من حيث النصوص القانونية ، فقد جاء الأمر رقم 03/06 بالمادة 74 التي تنص صراحة : " يخضع التوظيف إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظائف العمومية " و هذه تعتبر سابقة من نوعها حيث أن القانون القديم للتوظيف لم ينص على مبدأ المساواة بشكل صريح³.

غير أن المشرع الجزائري جاء ببعض الاستثناءات على هذا المبدأ يمكن تلخيصها في :

1- منح الأولوية للمجاهدين و أرامل و أبناء الشهداء في التوظيف بمقتضى القانون رقم 07/99 المؤرخ في 1999/04/05 المتعلق بالمجاهد والشهيد ، وهذا ردا للحميل والاعتراف بالتضحيات التي قدمتها هاته الفئة.

2- فرض توظيف فئة المعاقين في حدود نسبة معينة ، وهذا استنادا على اعتبارات إنسانية و تجسيدا للعدالة الاجتماعية.

¹ عمار بوضياف ، المرجع السابق ، صفحة 73-75.

² مراد بوطبة ، المرجع السابق ، صفحة 223.

³ مراد بوطبة ، نفس المرجع ، صفحة 224.

3- إعطاء السلطة التقديرية للسلطة المؤهلة بالنسبة لتولى بعض المناصب العليا وهذا الاستثناء يقوم على أساس الثقة أو الولاء السياسي للسلطة الحاكمة.

4- الاعتماد على التوظيف المباشر بالنسبة لمنتوج التكوين المتخصص كمنتوج المدرسة الوطنية للإدارة في المادة 80 من الأمر 03/06 السالف الذكر، غير أن هذا المبدأ لا يستبعد نهائياً مبدأ المساواة بل أن الالتحاق بالتكوين يكون على أساس مسابقة.¹

¹ مراد بوطبة المرجع السابق ، صفحة:224-225.

المطلب الثاني: مبدأ الجدارة أو الاستحقاق

إضافة إلى مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العامة، نجد مبدأ آخر لا يقل أهمية عنه وهو مبدأ الجدارة أو الاستحقاق، بل ويعتبر مبدأ مكمل له إذ يقضي باختيار الموظفين على أساس الكفاءة والصلاحية.

سندرس هذا المبدأ من خلال فرعين الأول يتناول أهميته والثاني أسسه القانونية.

الفرع الأول: أهمية مبدأ الجدارة

يراد بهذا المبدأ في الاختيار عند التوظيف، أن يكون على أساس الجدارة و الكفاءة و ليس على أساس المحاباة أيا كان دافعها، عرقيا، سياسيا، دنيا أو اجتماعيا، فمعيار الكفاءة و الصلاحية هو الفيصل في اختيار الموظف، وأي حياد عن هذا المعيار هو انتهاك لحق المواطن في الالتحاق بالوظيفة العامة، و خلق بيئة تعم فيها مظاهر الفساد الإداري.¹

إن مبدأ الجدارة لا يتنافى مع مبدأ المساواة، بمعنى فرض بعض المؤهلات الخاصة بالمرشحين لنيل المنصب الذي يستوجبها، فهو لا يعرقل مبدأ المساواة بل يعزز الفرص لأصحاب الخبرة أو شهادات معينة لشغل الوظيفة و تقديم المردودية المطلوبة للوظيفة، لأجل ذلك جاءت المادة 80 من الأمر 03/06 بقولها :

" يتم الالتحاق بالوظائف العمومية عن طريق :

-المسابقة على أساس الاختبارات

-المسابقة على أساس الشهادات بالنسبة لبعض أسلاك الموظفين

-الفحص المهني

¹بوظيفة مراد، المرجع السابق صفحة 225-226.

-التوظيف المباشر من بين المترشحين الذين تابعوا تكويننا متخصصا منصوصا عليه في القوانين الأساسية ، لدى مؤسسات التكوين المؤهلة "1 .

وباعتماد نص هذه المادة ، نجد أن المشرع الجزائري أخذ بمبدأ الجدارة في التعيين في الوظيفة العامة .²

إن أهمية هذا المبدأ تتلخص في جلب الكفاءات ، وتحسين أداء الإدارة العامة ويدعم الديمقراطية ، ويعطي قيمة للموظف داخل الإطار الوظيفي الذي يشغله وفي المجتمع معا، ويقضي على التوظيف على أساس المحاباة والمحسوبية و الجهوية ، ويدفع أفراد المجتمع إلى التعلم والتكوين .³

الفرع الثاني : الأسس القانونية لمبدأ الجدارة

يعتبر دستور 1976 من النصوص التي ذكرت مبدأ الجدارة بصراحة من خلال المادة 38 ، التي نصت على اختيار الموظفين على أساس الكفاءة والنزاهة والالتزام ، كما جاء في المادة 44 أيضا أن الالتحاق بالوظيفة العمومية يخضع لمبدأ المساواة على أساس معيار الاستحقاق و الأهلية.⁴

أما الأمر رقم 03-06 فقد نص على مبدأ الاستحقاق صراحة من خلال المادة 81 بقولها : "يعلن نجاح المترشحين في مسابقة على أساس الشهادات أو اختبار مهني من طرف لجنة تضع قائمة ترتيبية على أساس الاستحقاق " ، كما أكد المرسوم التنفيذي رقم 194/12 المتعلق بكيفيات تنظيم المسابقات والامتحانات والفحوص المهنية وإجراءها على مبدأ الجدارة من خلال تحديد معدل النجاح الذي يجب ألا يقل عن 10 من 20 دون

¹ الأمر رقم 03/06 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الصادر بتاريخ 15 يوليو 2006، الجريدة الرسمية العدد 46 .

² عمار بوضياف ، المرجع السابق ، صفحة 88 .

³ مراد بوطبة، المرجع السابق ، صفحة 226.

⁴ مراد بوطبة ، نفس المرجع ، صفحة 226.

الحصول على نقطة اقصائية تقل عن 5 من 20 و عليه يتم ترتيب المترشحين في قائمة الناجحين حسب درجاتهم و استحقاقهم.¹

فكي نضمن تجسيد هذا المبدأ يجب أن يتم الاختيار بناء على المسابقات و الاختبارات، فهي التي تتيح اختبار مؤهلات المترشحين لشغل الوظيفة العمومية والتأكد من صلاحيتهم لها، وهذا ما نصت عليه المادة 80 من الأمر 03-06 سالف الذكر ، لكن قبل المسابقة وجب الإعلان عنها ،ليتمكن كل من تتوفر فيه الشروط المعلن عليها التقدم لدخول المسابقة ، وإظهار إمكانياته وإثبات جدارته لنيل المنصب ،فالتنظيم السري للمسابقات يعتبر انتهاكا صارخا لمبدأ المساواة وبالتالي لا يكون لمبدأ الجدارة أي وجود وحتى تكون هذه المسابقات ذات مصداقية ،وجب أن تشرف عليها لجنة مستقلة محايدة ومتخصصة في المسابقات ،والاختبارات وقد ترك المشرع مسألة تنظيم المسابقات وإجراءها للتنظيم و هذا ما نصت عليه المادة 82 من المرسوم 03-06.²

¹ مراد بوطبة، المرجع السابق، صفحة 227.

² مراد بوطبة، نفس المرجع، صفحة 228.

المبحث الثاني

حقوق و واجبات الموظف العام

إن صفة الموظف العام مرهونة بتوفر ثلاثة شروط ،تتلخص في التبعية للمرفق العام والتعيين في منصب دائم ،و الترسيم ،هذا ما نصت عليه المادة 4 من الأمر 06-03¹ وبمجرد اكتساب هذه الصفة يكون عليه تحمل واجبات و الحصول على مجموعة من الحقوق و سنتناول كل منها في مطلب .

¹ شوقي بركاني ،الإضراب في الوظيفة العمومي ،رسالة ماجستير في قانون الإدارة العامة ،معهد الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة أم البواقي ،صفحة95.

المطلب الأول: حقوق الموظف العام

بعد أن يكتسب الفائز بالمنصب صفة الموظف، سيحصل هذا على جملة من الحقوق أدرجها المشرع في الفصل الأول من الباب الثاني من الأمر 06-03، تحت عنوان الضمانات و حقوق الموظف، سنحاول التفصيل فيها بإيجاز في نقاط متتالية .

-الحق في الراتب: وهو المبلغ الذي يتحصل عليه الموظف شهريا ،دون انقطاع مادام أنه يتفرغ لأداء وظيفته ،وهذا ما جاء في نص المادة 32 من الأمر 06-03 و تتولى النصوص تحديد هذا المبلغ ،تبعاً للرتبة و الأقدمية ولا يجوز للموظف أن يشترط مبلغاً معيناً كما أن الجميع متساوين في الراتب حسب القانون ،فلا يجوز للإدارة زيادة المبلغ أو إنقاظه دون نص قانوني ،ولا يجوز كذلك التمييز بين فئة أو منطقة و أخرى إن اتحدت مؤهلاتهم ورتبهم¹ ،وقد تناول مسألة الراتب وتصنيفاته ،الأمر 06-03 في الباب الخامس من الفصل السابع بعنوان التصنيف -الراتب .

-الحق في الحماية: هذا ما نصت عليه صراحة المادة 30 من الأمر 06-03 بقولها: "يجب على الدولة حماية الموظف مما يتعرض له من تهديد أو إهانة أو شتم أو قذف أو اعتداء، من أي طبيعة كانت ،أثناء ممارسة وظيفته أو بمناسبةها ، و يجب عليها ضمان تعويض لفائده عن الضرر الذي لحق به" ،من خلا النص يتبين أن الدولة مسئولة عن حماية الموظف وتعويضه عن أي ضرر يلحق به بسببها.

-الحق في الحماية الاجتماعية و التقاعد: وهذا ما كرسته المادة 33 من الأمر 06-03، فللموظف حق الحماية الاجتماعية و التقاعد في إطار التشريع المعمول به.

-الحق النقابي: هو حق دستوري حسب آخر تعديل للدستور الجزائري سنة 2016 من خلال المادة 70 بقولها أن الحق النقابي معترف به لجميع المواطنين. والمادة 35 من الأمر 06-03 إذ تؤكد على وجوب ممارسة الحق النقابي للموظف في إطار التشريع المعمول به

¹عمار بوضياف، المرجع السابق، صفحة 121.

كما جاءت المادة 93 من نفس الأمر بمنع تسجيل أي ملاحظات حول الآراء السياسية أو النقابية أو الدينية للموظف.

-الحق في الخدمات الاجتماعية: سنده القانوني نجده في المادة 35 من الأمر 06-03، ويشمل الانتفاع بمختلف الخدمات والإعانات التي تقدم للموظف بمناسبة زواجه أو الدخول المدرسي أو المخيمات الصيفية مثلا.¹

-الحق في الإضراب: وهو من الحقوق الجماعية التي يساهم فيهما مجموعة من الموظفين، ولا يقوم به الموظف لوحده، وقد ورد في المادة 36 من الأمر 06-03 أن للموظف الحق في ممارسة الإضراب في إطار التشريع و التنظيم المعمول به، و للإضراب عدة ضوابط وشروط لا يتسع المجال هنا للخوض فيها، لتشعبها وكثرتها نظرا لدقة وخطورة هذا الحق، لاسيما أن الدستور قد اعترف بهذا الحق في المادة 71 حسب آخر تعديل واشترط أن يكون في إطار القانون.

-الحق في ظروف عمل مواتية: على اعتبار أن الموظف يقضي ساعات طوال في وظيفته، ووجب التكفل له بضمان ظروف عمل مناسبة، تضمن له الكرامة والصحة والسلامة البدنية و المعنوية وهذا مضمون المادة 37 من الأمر 06-03.²

-الحق في التكوين: لقد فرض المشرع على الإدارة أن تنظم دورات لتكوين وتحسين مستوى الموظف بصفة دائمة، وهذا لترقية المهنة وتأهيله لمهام جديدة بنص المادة 104 من الأمر 06-03، وترك بنص المادة 105 من نفس الأمر مهمة تحديد شروط التكوين وكيفية تنظيمه و مدته للتنظيم.

-الحق في العطل: بنص المادة 39 من الأمر 06-03 أقر المشرع بحق الموظف في العطل، إذ جاء في الفصل الأول من الفصل التاسع بعنوان العطل من المادة 194 إلى المادة

¹ بوطبة مراد، دروس في الوظيفة العمومية لطلبة السنة الثالثة لسانس، تخصص قانون عام، الموسم الجامعي 2017/2018، صفحة 95.

² عمار بوظياف، المرجع السابق، صفحة 128. <https://www.politics-dz.com> ، تاريخ الرفع 2020/04/16 على 11:20.

206 ، حيث فصل فيها و في أحكامها ، كما أن الفصل الثاني من الباب الثامن من نفس الأمر الذي جاء بعنوان أيام الراحة القانونية في المادة 191 ، أعطى الحق للموظف بيوم كامل للراحة أسبوعيا وجعله من العطل المدفوعة الأجر.

هذا ويندرج في إطار العطلة نوعان ،عطل عامة تتمثل في العطلة الأسبوعية العطلة السنوية ،عطل الأعياد الدينية ،عطل الأعياد الوطنية والعالمية ،وعطل خاصة كعطلة الأمومة ،العطلة المرضية وعطلة الحج.¹

¹بوتبة مراد،دروس في الوظيفة العمومية لطلبة السنة الثالثة لسانس ، تخصص قانون عام ،الموسم الجامعي 2017/2018،صفحة93-93.

، تاريخ الرفع 2020/04/16 على 11:20. <https://www.politics-dz.com>

المطلب الثاني: واجبات الموظف

وردت واجبات الموظف في الفصل الثاني من الباب الثاني من الأمر 03-06 سنذكرها بإيجاز في نقاط متتالية حسب ما وردت في الأمر سالف الذكر.

-**واجب احترام سلطة الدولة:** وهو واجب أقرته المادة 40 من الأمر 03-06 بقولها أنه يجب على الموظف في إطار تأدية مهامه ،احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقا للقوانين و التنظيمات المعمول بها .

-**واجب القيام بالمهام بأمانة و دون تحيز:** أعلنت المادة 23 من دستور 1996 عن حياد الإدارة و عدم تحيزها ،وأكدت عليه المادة 41 من الأمر 03-06 ،إذ أنه لا يجوز للموظف مثلا الذي يعمل في مكتب الانتخابات أن يقف موقفا سلبيا اتجاه مترشح لكونه لا ينتمي لحزبه بل يجب عليه أن يكون حياديا .¹

-**واجب تحمل مسؤولية التنفيذ:** نصت عليه المادة 47 من الأمر 03-06 ،وهو واجب يجعل الموظف أكثر حرصا على أداء وظيفته بنفسه حسب القانون ،لكي لا يتابع لاحقا على تقصير أو إخلال.²

-**واجب الالتزام بالسرية المهنية:** يكون الموظف بمناسبة تأدية مهامه قادرا على الاطلاع على بعض المعلومات التي تخص الجمهور ،كالملكية العقارية أو المعلومات التي تناقش في المجالس ،التي تعتبر من الأمانات التي لا يجب التفريط فيها وإيذاعها أو الكشف عن محتوى وثيقة ما، وإلا أصبح الموظف في مواجهة عقوبة تأديبية ،إلا إذا رخصت له السلطة السلمية المؤهلة بذلك برخصة مكتوبة و هذا ما نصت عليه المادة 48 من الأمر 03-06 .³

ترجع السرية المفروضة على الموظف إلى سببين ،إما أن تكون المعلومات سرية بطبيعتها كالمعلومات التي تخص حياة المواطن الشخصية ،أو أن هذه السرية تفرضها السلطة

¹ عمار بوضياف،مرجع سابق،صفحة 134.

² عمار بوضياف،نفس المرجع،صفحة 136.

³ عمار بوضياف،نفس المرجع،صفحة 136.

الرئاسية بل لاعتبارات تقدرها هي ، كما أن واجب المحافظة على سر المهنة لا يرتبط بصفته كموظف بل يتبعه هذا الواجب حتى و إن تقاعد .¹

-واجب المحافظة على الوثائق: بنص المادة 49 من الأمر 03-06 ،وجب على الموظف أن يسهر على حماية الوثائق الإدارية وعلى أمنها، كما يمنع عليه كل إخفاء أو تحويل أو إتلاف للملفات أو المستندات أو الوثائق الإدارية ،وإلا تعرض لعقوبة تأديبية ومتابعة جزائية.

-واجب المحافظة على ممتلكات الإدارة: تنص المادة 80 من دستور 1996 حسب آخر تعديل في سنة 2016 على وجوب حماية الملكية العامة ،ومصالح المجموعة الوطنية من طرف المواطن ،وفي إطار الوظيف العمومي نصت المادة 50 من الأمر 03-06 على أنه يتعين على الموظف المحافظة على ممتلكات الإدارة في إطار ممارسة مهامه، كما حظرت المادة 51 على الموظف أن يستعمل لأغراض شخصية خارجة عن المصلحة المحلات و التجهيزات و وسائل الإدارة.

-واجب احترام الجمهور: وضعت المرافق العامة لخدمة المواطنين وبالتالي يجد الموظف نفسه ملزما على التعامل مع مختلف شرائح المجتمع ،فهذا يريد رخصة للبناء وآخر يريد استخراج بطاقة التعريف ،وثالث يريد الحصول على جواز سفر² ، لذلك أوجبت المادة 53 من الأمر رقم 03-06 على الموظف التعامل باحترام وأدب مع الجميع ودون ممانعة. كما منعت المادة 54 من طلب هدايا أو اشتراط امتيازات من أي نوع ،بطريقة مباشرة أو غير مباشرة مقابل تأديته لمهامه.

¹ علي جمعة محارب ،التأديب الإداري في الوظيفة العامة،مرجع سابق ،صفحة 123.

²عمار بوضياف،نفس المرجع ،صفحة 138.

الفصل الثاني

الطاعة الرئاسية في الوظيفة العامة

بعد التطرق للمبادئ العامة للتوظيف و حقوق و واجبات الموظف، سنتطرق للطاعة الرئاسية ماهيتها و أسسها و مجال تطبيق هته الطاعة، و من هم الأشخاص المنوطين بهذه الطاعة، إذ أن الطاعة في التوظيف العامة هي العمود الفقري للإدارة و بدونها لا يمكن أن يكون هناك استمرارية و اضطراد لها، فلو فرضنا جدلا عدم وجود رابط الطاعة بين الرئيس و المرؤوس سنخلص إلى فوضى عارمة بدل تنظيم و تداول للعمل الإداري.

غير أن هذه السلطة التي تفرض على المرؤوس الطاعة و الالتزام بتنفيذ أوامر الرئيس ليس مطلقة و لا تقع على لأي مرؤوس إداري، إذ أن هناك ضوابط و شروط لهذه السلطة كما أن لها أشخاص معينين تقع عليهم و تفرض عليهم فكرة الالتزام.

كما أن للأوامر الرئاسية أنواع مختلفة تتدرج في قوتها، وعلى حسب القوة تكون العقوبة المسلطة في حالة عدم تنفيذها، بالتالي يكون لها آثار على أصعدة متعددة بالنسبة للرئيس و المرؤوس و من يقع عليه الأمر .

المبحث الأول

ماهية الطاعة الرئاسية

تعتبر طاعة الرؤساء أهم الركائز النابعة من الوظيفة العامة، وهي العلاقة القائمة بين الرئيس المختص بإصدار الأوامر التي خولها له القانون إلى المرؤوس المختص بتلقي هذه الأوامر وتنفيذها¹.

فطاعة الرئيس من الواجبات الوظيفية التي يلتزم بها الموظف إضافة إلى طاعته للقوانين واللوائح والأنظمة، فطبيعة عمل الإدارة الذي يتطلب المرونة، يجتم على الرئيس الإداري سد النقائص التشريعية والفراغات القانونية، عن طريق إصدار أوامر وتعليمات إلى مرؤوسيه وبالتالي تصبح واجبا على المرؤوس، كما أن التدرج الهرمي في الوظيفة العامة يعطي للرئيس سلطة إصدار الأوامر لتتلاحم الجماعة، وتسير وفق نسق متكامل يخدم المرفق، بهذه الكيفية يتحسن الأداء ويعطي مزيدا من الكفاءة و النجاحة في العمل².

سيتم دراسة هذه الفكرة من خلال مطلبين، الأول يتناول تعريفات الطاعة الرئاسية والثاني يحدد أسسها.

¹جللط فواز، واجب طاعة الرئيس و أثره على المسؤولية الجنائية للموظف، جامعة المسيلة، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية العدد2، دون سنة، من الصفحة 120 إلى 130، صفحة120.

² جليلط فواز، نفس المرجع، صفحة 120.

المطلب الأول : تعريف الطاعة الرئاسية

إن العلاقة القانونية القائمة بين الموظف ورئيسه في العمل ،تقوم على واجب الطاعة فلا يمكن للرئيس أن يكون رئيساً بحق لولا سلطة إعطاء الأوامر ،غير أن هذا المصطلح في المجال الوظيفي قد تشوبه بعض الاعتقادات المبينة على الجزر والحزم والصرامة في إعطاء الأوامر ،ووجوب تنفيذها من طرف المرؤوس بصورة أوتوماتيكية لا جدال فيها،لذا وجب ضبط ماهية هذا المصطلح من عدة جوانب ،حتى يتم التعرف على هذه الركيزة الأساسية في الحياة الوظيفية.

الفرع الأول : تعريف الطاعة لغة و شرعا

سنبداً بالتعريف اللغوي للطاعة و يليه التعريف الشرعي ،لتبيان المعنى أولاً وتوضيحه

البند الأول: التعريف اللغوي للطاعة: الطاعة لغة هي الانقياد والموافقة ،وقيل لا تكون إلا عن أمر ،ويقال "هو طوع يديه" أي منقاد له والطاعة: اسم من أطاع طاعة ،والمطاعة الموافقة ،والطوع:الانقياد وضده الكره ،ورجل طيع أي طائع ويقال:طعت له وأنا أطيع طاعة،ولتفعلنه طوعاً أو كرهاً ،وجاء فلان طائعا غير مكره¹.

البند الثاني: التعريف الشرعي للطاعة: مصطلح الطاعة في خلفيتنا الإسلامية يؤدي

إلى نهمايتين، إما الجنة أو النار ، فمن أطاع نجى ،ومن عصى هلك ،والمنوط بالطاعة المطلقة هو الله ورسوله الكريم² ، إذ يقول سبحانه وتعالى في قوله الكريم من سورة النساء الآية 13: "تِلْكَ حُدُودُ اللَّهِ وَمَنْ يُطِيعِ اللَّهَ وَرَسُولَهُ يُدْخِلْهُ جَنَّاتٍ تَجْرِي مِنْ تَحْتِهَا الْأَنْهَارُ خَالِدِينَ فِيهَا وَذَلِكَ الْفَوْزُ الْعَظِيمُ"³ ، أما طاعة ولي الأمر تكون واجبة ما دام أنه لم يأمر بمكروه أو محرم كما جاء في الحديث الشريف عنه صلى اله عليه و سلم : " السمع و الطاعة على المرء المسلم فيما أحب و كره ما لم يؤمر بمعصية فإذا أمر بمعصية فلا سمع و لا طاعة"،فالكل

¹ بدر بن ناصر بن خميس الخميسي ،واجب الطاعة الرئاسية في مجال الوظيفة العامة(دراسة مقارنة) ،الطبعة الأولى،الدار العالمية الدولية للنشر والتوزيع،عمان- الأردن،2017،صفحة 76.

² بدر بن ناصر بن خميس الخميسي، نفس المرجع ،ص 77.

³ القرآن الكريم،برواية حفص عن عاصم،بالرسم العثماني،مكتبة فيض العلم،سورة النساء،الآية 13.

معني بطاعة ولي الأمر مهما كانت صفته ،مدنيا أو عسكريا شريطة أن لا يجيد عن الشرع.¹

الفرع الثاني: تعريف الطاعة فقها و قضاء

بعد ضبط مصطلح الطاعة لغة وشرعا ،سنقوم بالتطرق لمفهومها فقها وقضاء.

البند الأول: تعريف الطاعة فقها: للفقهاء في تعريفه للطاعة الرئاسية مدلولين ،مدلول واسع يقول باحترام الشرعية والنصوص الدستورية والتشريعية بوجه عام ،وهذا ما ذهبت إليه « Catherine » كاثرين، إذ تقول: " إن طاعة الرؤساء هي النتيجة المنطقية التي يلتزم بها كل مواطن ،حتى الذين هم على رأس السلطة ،وهو احترام القانون فدور السلطة الرئاسية لا يزيد عن في كونه إعطاء تعليمات مطابقة للقانون والعمل بمقتضاه"².

أما المدلول الضيق فيحصر الطاعة في الخضوع لأوامر الرؤساء فحسب ،وهذا بحسب « Duez » دوزير، « Salon » صالو، و « Delaubader » دولوبادير وهذا هو الرأي الراجح في الفقه ،فهو يتماشى مع المعنى الواقعي والحقيقي للطاعة في مجال الإدارة ،ذلك أن طاعة القانون واجبة على الموظف وغير الموظف ،ومن خلال هذا التعرف الفقهي يمكننا أن نخلص إلى عناصر الأمر الرئاسي و هي:

- وجود علاقة قانونية وظيفية بين الأمر و المأمور.
- أن تتضمن صيغة الأمر نهيا أو أمرا أو تحذيرا.
- مصدر الأمر يكون مختصا بإصداره قانونا .
- متلقي الأمر يكون مختصا بتنفيذه قانونا.³

البند الثاني:تعريف الطاعة قضاء: لقد صادف القضاء هذا المصطلح في عدة قرارات

أهمها:

¹ بدر بن ناصر بن خميس الخميسي،المرجع السابق،صفحة77.

² درويش عبد القادر،تحت إشراف د.بو حميدة عطاء الله ،واجب الطاعة في الوظيفة العمومية ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق -بن عكنون-،جامعة بن خدة يوسف،الجزائر، السنة الجامعية 2007-2008،صفحة15.

³ جلاط فواز،المرجع السابق،صفحة121-122.

- في حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ 1963/05/11 ،حيث رأت أن طاعة الموظف لرئيسه من أهم واجبا وظيفته، إذ أن الرئيس بحسب التدرج الرئاسي هو المسؤول عن حسن سير العمل ،وترك الأمر للموظف باختيار ما يشاء من أعمال ويرفض ما لا تقواه نفسه يؤدي إلى الإخلال بالنظام الوظيفي"¹.

- كذلك القرار الصادر عن المحكمة الإدارية العليا بمصر بتاريخ 1965/06/05 الذي قضى بوجوب طاعة العامل لرئيسه ،واحترامه بالقدر الذي يجب أن يسود بين الرئيس والمرؤوس²

- كما قضت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بتاريخ 1965/07/05 بأنه " السلطة الرئاسية في مظاهرها المختلفة يمارسها رؤساء لهم من أقدميتهم في الخدمة ،ما يجعلهم أكثر إدراكا للعمل وحاجاته ،وبالتالي أكثر قدرة ودراية على مواجهة وحل مشاكله وذلك فضلا عن أن الرئيس هو المسؤول الأول عن سير العمل في الوحدة التي يرأسها فالطاعة في هذا المجال أمر تمليه طبائع الأمور،...و الطاعة تحقق وحدة الجهاز الإداري الذي يقوم على أساس التدرج الهرمي"³.

من خلال ما سبق، نلاحظ أن الفقه والقضاء يسيران في اتجاه واحد لمفهوم الطاعة فهي أهم آليات التسيير الإداري ،ومن دونها تختل الموازين و تفقد الإدارة انسجامها ووحدة عناصرها.⁴

¹ لجلط فواز ،المرجع السابق ،صفحة.122

² لجلط فواز ،نفس المرجع،صفحة 122.

³ درويش عبد القادر ،مرجع سابق ،صفحة 17.

⁴ لجلط فواز ،المرجع السابق،صفحة122 .

المطلب الثاني: أساس الطاعة الرئاسية

تتعدد الأسباب التي تدفع الإنسان إلى العمل، فقد يعمل من أجل حاجة مادية أو من أجل إثبات شخصيته، وربما لأسباب دنيوية أو أخروية، كما قد يكون بسبب اكتساب مكانة اجتماعية بين أقرانه، فيدفعه تحقيق هذا الانجاز إلى طاعة أوامر رؤسائه ليثبت أنه على قدر من المهمة والنشاط يؤهله إلى الرقي في العمل الوظيفي.¹

تتلخص أسس الطاعة في مجموعتين هامتين، الأولى أساس عملي و الثانية أساس قانوني .

الفرع الأول: الأساس العملي للطاعة

تندرج تحت هذا الأساس عدة مبررات ودوافع لقبول الطاعة الرئاسية، يمكن تلخيصها حسب طبيعتها إلى ما يلي:

البند الأول: الطاعة بدافع الهيبة والثقة : إن كارزما الرئيس و شخصيته تلعب دورها مهم في حمل المرؤوسين على طاعته والخضوع لأوامره، بالشكل الذي يظهر فيه الرئيس رئيسا والمرؤوس تابعا، وهي ملكة قد تكون نفسية أو مكتسبة من خلال الوضع الاجتماعي للرئيس، ولا علاقة بين القوة المادية أو الجسدية بضرورة توفرها، والتاريخ خير برهان، فقد كان لشخصية نابليون الأول وهيئته عند رجوعه من منفاه في جزيرة (أليه)، الأثر البالغ في نفوس الجيش الذي أرسل لاعتقاله، والذي لم يستطع مقاومة هيئته و بدلته العسكرية، فرموا قبعاتهم في الهواء وسط هتاف "يعيش الإمبراطور"، فما حملهم على طاعته وتقديره آنذاك لم يكن غير شخصيته وهيئته.²

البند الثاني : الطاعة بدافع الترغيب والترهيب: إن الحاجة النفسية للموظف في اكتساب مكانة وتقدير ايجابي من طرف رئيسه، يدفعه للإخلاص في عمله وبذل ما في

¹مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دون طبعة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية-مصر، سنه 2002، صفحة 23-24 .

²مازن ليلو راضي، نفس المرجع، صفحة 18.

استطاعته للمحافظ عليها، وهذا ما يستعمله الرئيس لتحفيز من هم تحت إمرته بكلامه المشجع وتقديره لمجهوداتهم، وتعتبر هذه مكافأة أدبية ترضي الموظف وتشبع رغباته النفسية.¹

غير أن الموظف قد يتقاعس في أداء مهامه أو يهملها، فتصبح السلطة الرئاسية مضطرة إلى استعمال العقاب كسلاح ترهيب، أو جزائي سواء للموظف المعني بالعقاب أو زملاءه حتى لا يفكروا في التهاون في الأعمال الموكلة إليهم.²

فسلطة توقيع الجزاء كما يرى "هارولد ليافيت" هي طريقة لتأمين الرئيس وحماية سلطته الرئاسية، فلو عرف الموظفون أن الرئيس لا يملك هذه السلطة لعاثوا في الإدارة فوضى وفسادا، على عكس إدراكهم لخطورة سلطة الرئيس وقدرته على الجزاء الفوري للموظف إثر تقصيره، فنكون أمام احترام تام وانضباط في العمل والتعامل على الأقل في حضور الرئيس.³

الفرع الثاني : الأساس القانوني للطاعة

بعد التعرض للأساس العملي للطاعة ودوافعه المختلفة، سنوضح كذلك الأساس القانون الذي يكمل هذا الواجب ويعطيه أهميته بالنسبة لأطراف العلاقة الوظيفية من خلال:

البند الأول : الدستور : إن درجة الدستور ومكانته السامية، تجعله أساسا لكل تنظيم في الدولة، ولكل قاعدة قانونية تليه في المرتبة، فهو مصدر الالتزام، ومسطر الحقوق والواجبات في البلاد، وقد نصت معظم الدساتير على واجب الطاعة.⁴

فقد نص الدستور الجزائري المؤرخ في 8 ديسمبر 1996، حسب آخر تعديل في 7 مارس 2016 في مادته 99 بقولها: "يمارس الوزير الأول، زيادة على السلطات التي خولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية:

1 - يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية،

¹ بدر ناصر بن خميس الخميسي، المرجع السابق، صفحة 91-92.

² درويش عبد القادر، المرجع السابق، صفحة 19.

³ مازن ليلو راضي، المرجع السابق، صفحة 23.

⁴ بدر بن ناصر خميس الخميسي، المرجع السابق، صفحة 93.

- 2 - يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات ،
- 3 - يرأس اجتماعات الحكومة ،
- 4 - يوقع المراسيم التنفيذية،
- 5 - يعين في وظائف الدولة بعد موافقة رئيس الجمهورية، و دون المساس بأحكام المادتين 91 و92 السابقتين الذكر،
- 6 - يسهر على حسن سير الإدارة العمومية .¹

كما نص الدستور المصري لسنة 2012 في المادة 160 على أن: " يتولى الوزير رسم السياسة العامة لوزارته ومتابعة تنفيذها ، والتوجيه والرقابة ، في إطار السياسة العامة للدولة " ، والدستور الأردني في مادته 47 بقولها : "الوزير مسؤول عن إدارة جميع الشؤون المتعلقة بوزارته وعليه أن يعرض على الوزراء أية مسألة خارجة عن اختصاصه" ان كما جاء في النظام الأساسي للدولة العماني في المادة 44: " مجلس الوزراء الهيئة المنوط بها تنفيذ السياسات العامة للدولة ... " ²

من خلال هذه النصوص الدستورية ، يتبين لنا أن واجب الطاعة متعلق بحق الرئيس الذي أوكلت إليه مهام اتخاذ القرارات ومناقشة جداول الأعمال ، والسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات ، فلا يمكنه المضي قدما بهذه الواجبات دون أن يكون له حق في أن يطيعه مرؤوسيه ، فالطاعة واجب يلتزم به المرؤوس عند تنفيذ مهامه. ³

¹دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مارس 2016، المادة 99، صفحة 13.

² بدر ناصر خميس الخميسي ، المرجع السابق، صفحة 93-94.

³ بدر ناصر خميس الخميس، نفس المرجع ، صفحة 94.

البند الثاني: القوانين والأنظمة: تأتي القوانين و التنظيمات كمصدر ثاني من مصادر التشريع ،وقد ذكر المشرع الجزائري صراحة عنصر الطاعة بقوله "أنه على الموظف في إطار تأديته مهامه احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقا للقوانين و التنظيمات المعمول بها".¹

كما جاء في المادة 52 و 180 الفقرة الثالثة على التوالي من الأمر 03-06 السالف الذكر: "يجب على الموظف التعامل بأدب واحترام في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه" ، " تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول".

إضافة إلى المادة 47 من قانون العاملين المدنيين المصري لسنة 1978 التي تقول: أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر..."، و المشرع الأردني في نص المادة 67/ج من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007 وتعديلاته بأن: على الموظف أن ينفذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم وفق التسلسل الإداري"².

أما في التشريع المدني، فنجد نص القانون المدني المصري رقم (131) لسنة 1948 وتعديلاته في المادة 167 بقولها: " لا يكون الموظف مسؤولا عن عمله الذي أضر بالغير إذا قام به تنفيذا لأمر صدر إليه من رئيس متى كانت الطاعة هذا الأمر واجبة عليه أو كان يعتقد أنها واجبة.."، والقانون المدني الأردني رقم (43) لسنة 1976 ،فقد نصت المادة (2/263): " ومع ذلك لا يكون الموظف العام مسؤولا عم عمله الذي أضر بالغير إذا قام به تنفيذ لأمر صدر إليه من رئيسه متى كانت إطاعة هذا الأمر واجبة وأقام الدليل على اعتقاده بمشروعية العمل..."³.

¹الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، الصادر بتاريخ 15 يوليو 2006، الجريدة الرسمية العدد 46، المادة 40.

² بدر ناصر خميس الخميسي، المرجع السابق، صفحة 94.

³ بدر ناصر خميس الخميسي، نفس المرجع، صفحة 95-96.

كما يرى المشرع الجزائري في القانون المدني، أن المتبوع يكون مسؤولاً عن الضرر الذي يحدثه تابعه بعمله غير المشروع، متى كان واقعا منه في حالة تأديته لوظيفته أو بسببها وهذا ما نصت عليه المادة 136.¹

هذا ما تؤكدُه أيضا المادة 129 المعدلة بموجب المادة 38 من القانون المدني الجزائري التي تنص: "لا يكون الموظفون، والأعوان العموميون مسؤولون شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس، متى ما كانت طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم، والملاحظ أن المشرع الجزائري لم يوضح إذا كان الأمر الرئاسي مشروعاً أو غير مشروع.²

نجد أيضا التشريع الجنائي قد تعرض للطاعة، فقد نص قانون العقوبات المصري رقم (58) لسنة 1937 م في المادة 1/163 على إباحة فعل المرؤوس إذا كان تنفيذا لأمر رئاسي، وحذا حذوه المشرع الأردني في جعل طاعة الرئيس من مبررات فعل المرؤوس وذلك في قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960م، والمشرع العماني في قانون الجزاء العماني رقم (74/7) لسنة 1974م وتعديلاته، في المادة 38/1، جعل من أسباب إباحة فعل المرؤوس طاعته لأوامر رئيسه.³

أما التشريع الجزائري، فقد نص قانون العقوبات الجزائري تحت عنوان الأفعال المبررة في المادة 39 بقولها:

"لا جريمة :

1 - إذا كان الفعل قد أمر أو أذن به القانون.⁴

¹ القانون رقم 05-10 المعدل و المتمم للأمر 75-85 المؤرخ في سبتمبر سنة 1975، و المتضمن القانون المدني الصادر بتاريخ 20/06/2005، الجريدة الرسمية العدد 44، المادة 136.

² درويش عبد القادر، المرجع السابق، صفحة 139.

³ بدر ناصر بن خميس الحميسي، المرجع السابق، صفحة 96.

⁴ الأمر رقم 66-156، المتضمن قانون العقوبات، المؤرخ في 8 يونيو 1966، المادة 39.

وهنا المشرع قد حسم الأمر في طاعة الموظف للأوامر المشروعة فقط عكس القانون المدني.

من هنا يتضح لنا جلياً، أن واجب الطاعة يحتل مكانة مهمة في العلاقة الوظيفية فقد أحيط بترسانة من القوانين، التي تفرضه كالدستور وقانون الوظيفة العامة، والتي توفر له الحماية كالقانون المدني وقانون العقوبات، إذ لا يمكن أن يكون للرئيس كلمة مسموعة لولا واجب الطاعة المفروض على مرؤوسيه.

المبحث الثاني

مجال الطاعة و الأوامر الرئاسية

بعد التعريف بواجب الطاعة الرئاسية ومعرفة أسسه ،سنستكمل استيفاء بقية العناصر لتتضح لنا الصورة الخاصة بهذا الجزء المهم في العلاقة الوظيفية، والذي يعتبر أساس السلم الإداري و التدرج الهرمي في الوظيفة العامة ،إذ لا يمكن للطاعة أن تكون عمياء ،أو أن تتبع الموظف في حياته الشخصية أيضا ،فلا بد من حصر مجال الطاعة الرئاسية و معرفة الأنواع المختلفة التي قد يتلقاها المرؤوس من رئيسه ،وذلك من خلال المطلب الأول الذي يتناول أشخاص الطاعة الرئاسية وعناصرها ،والمطلب الثاني الخاص بأنواع الأوامر الرئاسية وآثار طاعتها.

المطلب الأول: أشخاص الطاعة الرئاسية و عناصرها

لا يمكننا معرفة حدود الطاعة الرئاسية أو مجالها ،دون التعرف على أطراف هذه العلاقة وما يمكن أن يكون بينها بناء على هذه العلاقة.

الفرع الأول: أشخاص الطاعة الرئاسية

ينشأ واجب الطاعة بوجود طرفين جوهريين ،يتمثلان في الرئيس الإداري و مرؤوسه على أساس السلم الإداري أو التدرج الهرمي في الوظيفة العامة ،وهذه الرابطة الرئاسية تقوم بين طرف يصدر الأوامر و آخر ينفذها .¹

البند الأول: الرئيس: تختلف التسميات الخاصة بالرئيس الإداري حسب كل نظام قانوني ،فقد يكون رئيس مجلس الإدارة ،أو المدير العام ،أو مدير الدائرة ،أو رئيس قسم ،إلى غير ذلك من المسميات التي تدل على سلطته ،غير أن تحديد التعريف الأنسب له ،كان محل جدال بين الفقهاء بصفتهم المختصين بوضعه (التعريف)،ذلك أن القانون لم يتطرق إلى أي تعريف يخص الرئيس الإداري ،بل جعل الأمر متروكا للاجتهادات الفقهية.²

فحاول العديد من الفقهاء وضع تعريف مناسب للرئيس الإداري ،مثل الأستاذ "سيد محمد الهواري" حيث قال : "الشخص الذي يقوم بإتمام الأعمال بواسطة الآخرين فكل من يمارس نشاطا إداريا يتعلق بالتخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة هو إداري أو مدير أو رئيس إداري"³.

هذا التعريف يتميز بسعته وعدم دقته ،إذ لا يوجد تخصيص للرئيس الإداري فالتخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة ،هي أنشطة موجودة في القطاع العام و الخاص.⁴

¹ مازن ليلو راضي، المرجع السابق، صفحة 41.

² بدر بن ناصر خميس الخميسي، المرجع السابق، صفحة 103.

³ سيد محمد الهواري، الإدارة العامة - المبادئ والنظريات، الطبعة الأولى، مطبعة الإنصاف، بيروت، سنة 1964 صفحة 168.

⁴ مازن ليلو راضي، المرجع السابق، صفحة 42.

كما أن هناك تعريف آخر للرئيس الإداري يقول: " كل شخص يشرف إداريا على مجموعة معينة من الأفراد في مجال الوظيفة العامة ،لتحقيق هدف معين ،ويستخدم في ذلك الأسلوب الإنساني أو السلطة الرسمية عند الاقتضاء أو الضرورة في حدود القانون"، في الحقيقة على الرغم من موضوعية هذا التعريف إلا أنه ليس بالتعريف الجامع المانع ،فقد يكون هناك مشرفا إداريا على مجموعة معينة ،ولا يملك سلطة توقيع الجزاء وهي السلطة التي تضمن للرئيس هيئته ومكانته ، كما أن التعريف افتقر إلى أهم عنصر في وظيفة الرئيس ألا وهي اتخاذ القرارات المناسبة لتسيير الوظيفة وبلوغ الأهداف المرجوة.¹

أما الدكتور "محمد حسن عواضه"، فقد عرف الرئيس الإداري بأنه كل عضو يشغل وظيفة رئاسية في الإدارة مهما كان مستوى هذه الوظيفة أو مركزها في الهرم الإداري ،و تكون الوظيفة الرئاسية من كل تجمع وظيفي مهما كان عدد أعضائه ، كما وجد شخصان أحدهما رئيس و الآخر مرؤوس².

يعتبر هذا التعريف تحليلا لطبيعة العلاقة الرئاسية، أكثر منه تعريفا للرئيس الإداري.³

كما يعرفه الدكتور بدر ناصر بن خميس الخميسي بقوله: "الرئيس الإداري كل موظف عام مختص قانونا بسلطة الأمر والنهي واتخاذ القرار لتوجيه المرؤوسين في المؤسسة التي يرأسها لتحقيق الهدف الذي تبتغيه وذلك عن طريق دوره في تنسيق الجهود البشرية المتاحة لدى هذه المؤسسة".⁴

خلاصة هذه التعاريف هي أن الرئيس الإداري هو من يملك سلطة التأديب، واتخاذ القرارات، والإشراف على مرؤوسيه ،لكونه الشخص المسؤول عن تحقيق أهداف الإدارة فنجاح هذه الأخيرة مرهون بنجاحه في التسيير ،وقد تختلف أساليب التسيير من رئيس

¹ بدرين ناصر خميس الخميسي ،المرجع السابق،صفحة104.

² حسن محمد عواضه،السلطة الرئاسية،السلطة الرئاسية،دط، المطبعة العالمية،بيروت ،سنة 1975،صفحة30.

³ مازن ليلو راضي،المرجع السابق ،صفحة 42.

⁴ بدر بن ناصر خميس الخميسي، نفس المرجع،صفحة 104.

لآخر، لأن القيادة فن، تستلزم الكثير من الخبرة و الأقدمية، والمؤهلات العلمية والنفسية التي تمكن الرئيس من اتخاذ القرارات الصائبة والغير محففة¹، لذلك جعل القانون السلطة التأديبية بيد الرئيس حتى يواجه أي تقصير أو تهاون، وهي واسعة تصل إلى إلغاء أعمال مرؤوسيه أو تعديلها أو الحل محلها للقيام بها، والرئيس الناجح يعرف كيف يزرع الثقة في مرؤوسيه ويتشارك معهم في اتخاذ القرارات التي تمسهم، و ذلك لخلق جو من الألفة والتعاون بين طاقم العمل.²

البند الثاني : المرؤوس: يقول الدكتور سليمان الطماوي: " إن الرئيس الإداري لا يمكن أن ينجح إلا عندما تتوفر لديه إدارة على درجة عالية من التنظيم، ومرؤوسون تسودهم روح الطاعة، ويقدرّون المسؤولية، ولديهم الاستعداد للعمل والتعاون، فقائد الجيش لا ينتصر إلا إذا كان تحت إمرته الجنود الأكفاء الواثقين بقيادته، والمؤمنين بالهدف بحيث يموتون من أجله، إلا أن حقيقة دور المرؤوس في إنجاح سير العملية الإدارية كثيرا ما تكون غامضة فيستند إلى الرئيس الناجح"³.

فالمرؤوس حسب الفقيه " Cherigny " شريغني، هو كل شخص خاضع للالتزام الرئاسي، كما عرفه الدكتور عاصم محمد عجلية: " هو كل موظف عام يخضع إداريا وفنيا لسلطة رئاسية عليا"، وعليه فكلمة موظف تستخدم للدلالة على المرؤوس في الإطار الإداري ومن خلال التعريف الأخير يتبين لنا عناصر مفهوم المرؤوس، وهما مفهوم الموظف العام والتبعية الرئاسية.⁴

1- مفهوم الموظف العام : سنتناول مفهوم الموظف فقها وقضاء.

أ - مفهوم الموظف من الناحية الفقهية: عرف الأستاذ " هوريو " الموظف العام بأنه:

"الموظفون العامون كل الذين يعينون من قبل السلطة العامة تحت اسم موظفين أو

¹ بدر بن ناصف خميس الخميسي، المرجع السابق، صفحة 105.

² مازن ليلو راضي، المرجع السابق، صفحة 43.

³ بدر بن ناصر خميس الخميسي، مرجع سابق، صفحة 110.

⁴ درويش عبد القادر، المرجع السابق، صفحة 28-29.

المستخدمين أو عاملين أو مساعدين عاملين يشغلون وظيفة في الكوادر الدائمة لمرفق عام تديره الدولة أو الإدارات العامة الأخرى".¹
كما عرفه الأستاذين "دويز" و "ديبير" بأنه: "كل شخص يساهم في إدارة مرفق عام يدار بالاستغلال المباشر من قبل الدولة و يوضع بصورة دائمة في وظيفة داخلية في نطاق كادر إداري منظم".²

ب- مفهوم الموظف من الناحية القضائية: اعتمد مجلس الدولة الفرنسي على أربعة معايير لتحديد مفهوم الموظف، تتلخص في طبيعة الشخصية القانونية التي يتمتع بها المرفق العام، طبيعة المهام المسندة للشخص، طبيعة نشاط المرفق وطبيعة العلاقة بين الشخص والمرفق فقال في تعريفه للموظف العام: "ذلك الشخص الذي تناط به وظيفة دائمة في هيئة من هيئات المرافق العامة".³

بالرغم من وجود عدة اجتهادات فقهية لتعريف الموظف، إلا أنه لا يوجد تعريف دقيق للموظف وذلك راجع للاختلاف الوضع القانوني للموظف بين دولة وأخرى، وإلى صفة التجدد المضطردة للقانون الإداري.⁴

2 - التبعية الرئاسية:

يتميز التنظيم الإداري بتسلسل سلمي، فكل طبقة تعلو التي قبلها وصولا إلى أعلى درجة، أو بما يسمى التدرج الهرمي انطلاقا من القاعدة وصولا إلى القمة، وعلى هذا الأساس يلتزم كل موظف يشغل مرتبة دنيا في السلم الإداري بالخضوع لقرارات و أوامر رئيسه الذي يشغل درجة أعلى منه، فالتبعية الرئاسية تقابلها السلطة الرئاسية، وكما يكلف الموظف بالانصياع لأوامر رئيسه، يجبر الرئيس على تحمل مسؤولية أفعال مرؤوسيه بمناسبة طاعتهم

¹ بدرية ناصر، تحت إشراف د. نصر الدين بن طيفور، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، معهد العلوم القانونية و الإدارية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، المركز الجامعي سعيدة، الجزائر، السنة الجامعية 2008-2009، صفحة 37.

² بدرية ناصر، نفسه، صفحة 38.

³ درويش عبد القادر، المرجع السابق، صفحة 30-31.

⁴ مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 47.

لأوامره،فالتبعية تتقرر بشكل طبيعي بدون نص ،على عكس مسؤولية الرئيس التي تنص عليها عدة قوانين كالقانون المدني وقانون العقوبات .¹

فالقصد من التدرج الهرمي ،هو ضمان وجود سلطة تضبط العمل وتضمن استمراره ،غير أن لهذه السلطة نطاق يتعلق بالعمل فحسب ،إذ لا يمكن للرئيس أن يتدخل في حياة الموظف الشخصية ،كأن يفرض عليه الانتماء إلى حزب معين أو تبني فكر ما ،إلا إذا كانت الحياة الخاصة للموظف تنعكس على عمله ،حينها تمتد السلطة الرئاسية إليها.²

تتفرع السلطة الرئاسية إلى مجموعة من الاختصاصات بعضها يخص شخص المرؤوس والآخر أعماله سنستوفيها في العناصر التالية:

أ - سلطة الرئيس على شخص مرؤوسه: تتجلى هذه السلطة في حق الرئيس في تعيين واختيار وتخصيص مرؤوسه للقيام بأعمال معينة، كما تشمل سلطة نقل وترقية وإيقاع الجزاء على المرؤوس ،وقد تصل إلى حد عزله أو حرمانه من حقوقه الوظيفية في حدود ما يسمح به القانون.³

ب - سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسه: تكمن في حق الرئيس في توجيه وإصدار الأوامر إلى مرؤوسيه لأنه عمل قيادي يكرس مبدأ التدرج الهرمي في الوظيفة العمومية، لأن السلطة الرئاسية تقوم أساسا على إصدار الأوامر للمرؤوسين، ومراقبة مدى تنفيذ هذه الأوامر والتعقيب عليها كإجازة أعمالهم أو تعديلها أو إلغائها جملة و الحلول محله إن اقتضى الأمر.⁴

أما عن الوسيلة التي يراقب بها الرئيس مرؤوسيه ،فتكون عادة عن طريق التقارير الدورية التي يطلبها من مرؤوسيه ،أو عن طريق تقارير يعدها المفتشون ويقدمونها للسلطة الرئاسية

¹ مازن ليلو راضي،المرجع السابق،صفحة 50.

² مغاوري محمد شاهين،القرار التأديبي و ضماناته و رقابته القضائية بين الفاعلية و الضمان،دون طبعة،مكتبة الانجلومصرية،دار الكتاب الحديث،مصر،سنة1974،صفحة 162.

³ مازن ليلو راضي،المرجع السابق،صفحة 51.

⁴ مازن ليلو راضي ،نفس المرجع،صفحة 51.

للاطلاع عليها ، كما يمكن للشكاوى التي يقدمها المواطنون المتضررون أن تكون وسيلة ناجعة للرقابة.¹

الفرع الثاني: عناصر الطاعة الرئاسية

تبنى الطاعة في مجال الوظيفة العامة على ركنين أساسيين هما: الامتثال للأوامر الرئاسية واحترام الرؤساء ،وعليه سيتم تناول كل عنصر على حدا كما سيأتي.

البند الأول:الامتثال للأوامر الرئاسية: الامتثال للأوامر الرئاسية يشكل حجز الزاوية في الطاعة الرئاسية ،فبدونه لا نكون أمام رئيس ومرؤوس، كما أن الموظف لا يخضع للأوامر كونها إلزامية وقهرية يضطر لتنفيذها رغم تحفظاته عليها في بعض الأحيان ،لكن تنفيذها لها يعتبر حماية له وتحصينا في مجال المسؤولية.²

يجب على الأمر الصادر للموظف أن يكون عن رؤسائه المباشرين في نفس الوزارة أو المصلحة، إذ يمكن للموظف أن يتجاهل ما يصدر إليه عن موظف أعلى منه درجة ولا تربطه به أي صلة رئاسية مباشرة أو غير مباشرة، كما أن تنفيذ الأوامر لا يعني بالضرورة تجاهل شخصية الموظف ،لأن بإمكانه مناقشة هذه الأوامر و إبداء رأيه بما يخدم المصلحة ويحقق الأهداف المطلوبة.³

ف نجد في حكم للمحكمة الإدارية العليا : " لا تثريب على الموظف إن كان معتادا بنفسه واثقا من ملاءمة نظره،شجاعا في إبداء رأيه صريحا في ذلك أمام رئيسه لا يداور ولا يرائي مادام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار وما تستوجب علاقاته برئيسه من التزام حدود الآداب و اللياقة و حسن السلوك، إذ الصراحة في إبداء الرأي بما فيه وجه المصلحة العامة المطلوبة حتى لا تضيع تلك المصلحة في تلايف المصانعة والرياء وتتلاشى بعوامل الجبن و الاستحذاء . كما لا يضير الموظف أن تكون له وجهة نظر معين في المسألة التي يدافع عنها و يجتهد في إقناع رئيسه بالأخذ بها ما دام يفعل ذلك بحسن نية في سبيل

¹ حسن محمد عوضة،المرجع السابق،صفحة 127.

² بدر بن ناصر خميس الخميسي،المرجع السابق،110.

³ مازن ليلو راضي،المرجع السابق،صفحة 53.

المصلحة العامة ولا جناح عليه أن يختلف مع رئيسه في وجهات النظر، إذ الحقيقة دائماً وليدة اختلاف الرأي ولا يجليها إلا قرع الحجمة بالحجة ومناقشة البرهان بالبرهان ، وإنما ليس له أن يخالف ما استقر رأي الرئيس عليه نهائياً أو يقيم العراقيل في سبيل ، تنفيذه إذا أصبحت الطاعة واجبة بعد أن خرجت المسألة من دور البحث إلى دور التنفيذ"¹.

لتنفيذ الأوامر الرئاسية وجهان هما:

أ - **الوجه الإيجابي لتنفيذ أوامر الرئيس:** يظهر الوجه الإيجابي لتنفيذ الأمر الرئاسي في التنفيذ المباشر والفوري للأوامر ، دون تجاوز مضمون الأمر وهدفه ، حيث يقول "Balzac" ، بالزك : " لا ينقصنا خطط الإصلاح أو مناهجه ، وإنما الأشخاص الذين يقومون بالتنفيذ والأداء". هذا وتختلف درجة الامتثال حسب الوظيفة ، فالموظف المدني تكون الأوامر الموجهة إليه مرنة قابلة للنقاش والتشاور ، بخلاف العسكري الذي يقتضي عمله التنفيذ الفوري دون نقاش في معظم الأحيان ، فطبيعة الوظائف العسكرية تقتضي أن يؤدي العسكري أو الشرطي أعمالاً تصل إلى تعريض حياته للموت كما في حال الحرب أو أعمال الشغب .²

كما أن الموظف عند الامتثال عليه مراعاة السلم الإداري ، فيكون اتصاله برئيسه المباشر دون الرئيس الأعلى ، فمن غير المقبول أن يوجه تقريراً أو كتاباً إلى الوزير دون المرور برئيسه المباشر.³

ب - **الوجه السلبي لتنفيذ أوامر الرئيس:** يتمثل الوجه السلبي لتنفيذ أوامر الرئيس في التقاعس و المماطلة في تنفيذ الأوامر ، فالموظف هنا لا يرفض تنفيذ الأمر صراحة لاعتراضه عليه ، وإنما يتهاون في تنفيذه مما يبطل فاعليته ويتعد عن الغاية منه ، وبهذا الخصوص قضت المحكمة الإدارية المصرية بأن : " تراخي الموظف في الإدلاء إلى رئيسه بامتناع قلم المحفوظات عن موافاته بملف الموضوع وقد امتد ذلك سنوات ثلاثاً ، وجاوز بذلك عذر القبول-ينطوي في الواقع من الأمر على استهانة سافرة بما يتطلبه الطالح العام وحسن سير المرفق العام من

¹ مازن ليلو راضي، المرجع السابق، صفحة 53.

² بدر بن ناصر خميس الخميسي، المرجع السابق، صفحة 111-113.

³ بدر بن ناصر خميس الخميسي، نفس المرجع، صفحة 114.

السرعة الواجبة في انجاز الأعمال والحرص على البث فيها في الوقت المناسب ،وبهذه المثابة فإن تراخي المدعي على هذا النحو يعد خروجاً على مقتضى واجبات الوظيفة العامة يبرر مؤاخذته تأديبياً...ولا ينال من عدم وجود تعليمات عرض مثل هذه الموضوعات على الرئيس بعد فترة معينة".¹

البند الثاني: احترام الرؤساء: تقول الأستاذة " كاثرين" بهذا الخصوص: " إن الطاعة فضيلة أخلاقية ،عندما يتعلق الأمر بطلب تضحيات شخصية ،فيجب أحياناً التنازل عن آراء وقيم متمسك بها والتدريب على السيطرة على الإدارة وهذا يتم أحياناً بالقسوة" فالاحترام هنا يعني تقدير أهمية الرؤساء العملية التي يجب احترامها لحسن سير العمل ،كما أنه من المصلحة العامة الحفاظ على مكانة وهيبة الرؤساء في نفوس مرؤوسيهـم.²

لتوضيح هذا العنصر أكثر سنبين مضمون احترام الرؤساء و مجاله:

أ - مضمون احترام الرؤساء : يتجلى مضمون احترام الرؤساء في حسن خلق الموظف وأدبه في مخاطبتهم ،فإذا ما حاذ عن الأسلوب اللائق والمحترم ،يكون قد ارتكب خطأً تأديبياً فتوقير الرؤساء يعد حفاظاً على مكانة المرفق بحد ذاته ،وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على تأثيم الإخلال بالسلوك المحترم بقولها: "إن تكييف الواقعة بما يجعلها من الذنوب الإدارية المستحقة للعقاب إنما مرجعه إلى تقدير الإدارة ،ومبلغ انطباق هذا التكييف على واقعة منسوبة إلى الموظف من حيث الخروج على الواجب الوظيفي أو الإخلال بحسن السيرة والسلوك، ولا جدال في أن الاعتداء على الرؤساء وتحقيرهم يعد خروجاً على الواجب الوظيفي وإخلالاً بحسن السير والسلوك المستأهل للعقاب بوصفه ذنباً إدارياً".³

كما نصت المادة 52 من الأمر 03/06 : " يجب على الموظف التعامل بأدب واحترام في علاقته مع رؤسائه وزملائه و مرؤوسيه"، غير أن الاحترام والأدب لا ينفي فكرة

¹ بدر بن ناصر خميس الحميسي، المرجع السابق، صفحة 117-118.

² مازن ليلو راضي، المرجع السابق، صفحة 55.

³ بدر بن ناصر خميس الحميسي ،المرجع السابق ،صفحة 120-121.

الاختلاف والنقاش والأخذ والرد فيما يخدم الصالح العام، دونما تجاوز لفظي أو حتى جسدي أو تناول على الرؤساء.¹

فواجب الاحترام مفروض على الموظف اتجاه رؤسائه المباشرين أو غير المباشرين سواء كانوا ضمن الدائرة التي يعمل بها أو خارجها، غير أن الاحترام لا يمنع الموظف من التقدم بشكوى لمحاكمة تعسف رؤسائه، مع التزامه بعدم التشهير بهم أو الإخلال باحترامهم.²

ب - مجال احترام الرؤساء: تُخلق علاقة المرؤوس برئيسه بمناسبة الوظيفة، فالموظف بصفته موظفاً هو المعني بهذه العلاقة دون سواه، غير أن مجال احترام المرؤوس للرئيس لا تقف عند حدود مكان العمل فحسب، بل تمتد إلى خارج العمل أيضاً، فقد يلتقي المرؤوس برئيسه خارج مكان العمل فيتلفظ بكلمات أو يقوم بحركات القصد منها تحقير وإهانة الرئيس لذلك نجد أن الفقه والعديد من الأحكام القضائية رأّت بان واجب الاحترام بين الرئيس ومرؤوسه يتبعهما في كل مكان يجتمعان فيه.³

لكن هناك مسألة فيها اختلاف قضائي، ألا وهي التلاسن الذي قد يحصل بين الرئيس ومرؤوسيه خلال الاجتماعات الدورية واللقاءات بينهم، فالنقاشات لا تسير دائماً بطريقة هادئة فقد يحدث الأمر ليصل بالمتناقشين إلى زلات لسان، فكيف يكيف القضاء ذلك؟⁴

بخصوص هذه المسألة هناك رأيين قضائيين بارزين، أولهما يقضي باعتبار الاجتماعات واللقاءات تحمل صبغة سياسية محصنة، لا تؤدي الغرض منها إلا إذا اختلف الأطراف فيها، وقد حكم للمتهم في قضية مشاهمة بالبراءة من تهمة الخروج على الواجب الوظيفي وتفوهه بعبارات تحمل الانتقادات لرؤسائه في اجتماع حضره لإحدى شركات

¹ درويش عبد القادر، المرجع السابق، صفحة 39.

² مازن ليلو راضي، المرجع السابق، صفحة 55-56.

³ بدر بن ناصف خميس الحميسي، المرجع السابق، صفحة 121-122.

⁴ بدر بن ناصف، خميس الحميسي، نفس المرجع، صفحة 124.

القطاع العام ، في حين قضت المحكمة الإدارية العليا بإدانة المخالف فهو ليس طليقا من رابطة التبعية الرئاسية، و الخضوع لوجب الطاعة ، بما يتضمنه من الاحترام اللائق للرؤساء.¹

¹ بدر بن ناصف خميس الخميس ، المرجع السابق،صفحة 124.

المطلب الثاني: أنواع الأوامر الرئاسية و آثار طاعتها

تعرض العديد من الفقهاء إلى تعريف الأوامر الرئاسية ،جاءت متفقة في مجملها من بينها تعريف الدكتور عبد العزيز السيد الجوهري بقوله: "كل تعبير يتضمن أداء عمل أو الامتناع عن عمل أو تحذير للحيطرة من وقوع حدث، يصدر من رئيس يختص بإصداره إلى المرؤوسين يختصون بتنفيذه تربطهما علاقة وظيفية".¹

وسيكون لهذه الأوامر بعد تنفيذها آثار على الموظف بشكل خاص والمصلحة العامة بشكل عام ، وسيتم دراسة أنواع الأوامر في الفرع الأول و آثار طاعة هذه الأوامر في الفرع الثاني.

الفرع الأول : أنواع الأوامر الرئاسية

سنتطرق إلى أنواع الأوامر الرئاسية حسب قوتها من أعلى الهرم الإداري وصولاً إلى آخر القاعدة.

البند الأول:القرار الوزاري(Arrêté Ministériel) والتعليمات(les Instructions)

يتميز الوزير بإصدار نوعين من القرارات،قرار بصفته عضواً في الحكومة يشارك به في رسم السياسة العامة للدولة ،و قرار إداري يتعلق بتسيير المرفق العام الذي يرأسه وهذا الأخير هو أهم الأوامر التي قد يتلقاها الموظف. وقرار الوزير بصفته رأس التدرج الهرمي يكون فردياً ،ليمارس الوظيفة التنفيذية التي تتضمن تطبيق القانون على الحالات الفردية والخاصة،ويكون قراراً تنظيمياً يتعلق بالوزارة التي يرأسها ،ومن خلال هذه السلطة يؤثر فعلياً على المسؤولين وممارستهم لاختصاصاتهم بإصدار ما يلزم من قرارات تستوجب الطاعة وتعلو على جميع الأوامر الرئاسية الأخرى.²

¹ عبد العزيز سيد الجوهري ،الوظيفة العامة ،دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري،دون طبعة،ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، سنة1985،صفحة60 .

²مازن ليلو راضي، المرجع السابق،صفحة71-72.

أما التعليمات فهي تلك الأوامر التي يوجهها الرئيس إلى مرؤوسيه في مجال الوظيفة العامة والتي تهدف إلى حسن أداء المرؤوسين لمهامهم، وقد قسمها الفقهاء إلى أربعة أنواع:

1 - تعليمات شارحة Instructions Explicatives

2 - تعليمات آمرة Instructions Impératives

3 - تعليمات ناصحة Instructions Portant-Conseil

4 - تعليمات مقررة و مؤكدة Instructions Commutatives

ولكي تكتسب التعليمات إلزاميتها يجب توفر شرطان، هما العلاقة الرئاسية بين الموظف ورئيسه و قصد الرئيس في إصدار أمر ملزم، ويستدل على ذلك من توجيه الرئيس للأمر الملزم أو من طبيعة الأمر نفسه، عدا ذلك تكون التعليمات مجرد دعوة لسلوك معين في العمل فتكون إما شارحة، أو ناصحة، أو مقررة و مؤكدة.¹

البند الثاني : المنشورات (Les Circulaires) ومذكرات الخدمة المرفقية

(Notes de Services): تتشابه المنشورات مع التعليمات في كونهما يصدران من الرؤساء غير أن المنشورات تكون كتابيه فقط عكس التعليمات التي يمكن أن تكون شفوية أيضا، كمان أن المنشورات عامة تخص طائفة من الموظفين، بخلاف التعليمات التي توجه بصفه فردية إلى موظف بعينه، وتمتع المنشورات بإلزامية بناء على واجب الطاعة بين الرئيس ومرؤوسه، فقبل أن الموظف في فرنسا مستعد للامتثال للمنشورات حتى لو شك في مشروعيتها أكثر من استعداده للامتثال للقانون ذاته، غير أن المنشورات لا أثر لها قبل الأفراد ولا تمس أوضاعهم القانونية.²

والمنشورات نوعان، منشورات تفسيرية (Les circulaires Interprétatives)، تفسر النصوص التشريعية دون أن تضيف إليها، يمكن إلغاؤها (المنشورات) بقرار إداري ومنشورات

¹ مازن ليلو راضي، المرجع السابق، صفحة 71-72.

² مازن ليلو راضي، نفس المرجع، صفحة 73.

لائحية أو تنظيمية (les circulaires réglementatives) ،تضيف إلى النصوص التشريعية ما يكملها أو يعدلها ، وتعتبر هذه المنشورات قرارا إدارية يجوز سماع دعوى الإلغاء بشأنها.¹

أما مذكرات الخدمة (Les Notes de Service) ،فهي الملاحظات المكتوبة التي يقدمها الرؤساء إلى مرؤوسيهيهم و المتعلقة بحسن أدائهم وتقويم سلوكهم في غير ما يتعلق بالتأديب،ففي حالة استهتار الموظف قد يلجأ الرئيس إلى مذكرات الخدمة دون اللجوء إلى تأديبه خاصة إذا كان الموظف حديث العهد بالمنصب ،ويرى مجلس الدولة الفرنسي أن الملاحظات إجراء تنظيمي داخلي لا يقبل الطعن.²

يبقى نوع أخير من الأوامر الرئاسية يتمثل في الأعمال الداخلية ذات النماذج (les actes types) ،وهي لوائح نموذجية في شكل استمارات أو عقود ،يكون تنفيذها إلزاميا أو اختياريا حسب القوة التي تضيفها الإدارة عليها ،إذ يرى الفقيه (Rivero) ريفيرو، أن هذا النوع من الأعمال الرئاسية هو من العوامل المهمة في العلاقات الرئاسية في الإدارة المعاصرة.³

الفرع الثاني : آثار الطاعة على المرؤوس

إن الموظف مطالب بتنفيذ الأوامر الصادرة إليه من رئيسه ،وهو بذلك يكون بصدد تنفيذ واجب فرضه عليه القانون ،فالطاعة في الظروف العادية لا تمثل إشكالا بالنسبة للطرفين بل هي عنصر أساسي لسير الإدارة بانتظام و اضطراد ،غير أن الانصياع للأوامر الرئاسية في حال عدم موافقتها للقانون هو الذي يطرح تساؤلا عن مدى تحمل الموظف لمسؤولية هذه الأوامر بعد تنفيذها ،لذلك سنحاول شرح هذه المسؤوليات كما يلي:

البند الأول : الإعفاء من المسؤولية التأديبية : الهدف من المسؤولية التأديبية هو الانضباط في العمل فالمرؤوس لا يلتزم بالأعمال الموكلة إليه لولا درايتته بالجزاء الذي ينتظره إذا لم يطع،و عليه فطاعته للأوامر الرئاسية المخالفة للقانون تعتبر تحصينا له من المسؤولية

¹مازن ليلو راضي ، المرجع السابق،صفحة 73.

²مازن ليلو راضي،نفس المرجع،صفحة 74

³مازن ليلو راضي ،نفس المرجع،صفحة 75.

الجزائية، و تمتد لمصدرها وهو الرئيس، غير أن هذا الإعفاء يتطلب شروط في قانون العاملين المدنيين المصري هي :

1 - أن يكون الأمر الرئاسي الصادر من الرئيس إلى مرؤوسه مكتوباً.

2 - أن ينبه المرؤوس رئيسه إلى المخالفة كتابياً.

3 - أن يصير الرئيس على تنفيذ المرؤوس للأمر غير المشروع.¹

وبخلاف هذا القول، يحتمل المشرع الجزائري المسؤولية التأديبية للطرفين في حال الخطأ التأديبي من خلال نص المادة 47 من الأمر 03-06 بقولها: "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه، لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه.

البند الثاني : الإعفاء من المسؤولية الجزائية : تنص المادة 5 من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة، رقم 34/169 بتاريخ 7 كانون أول 1979 على أنه: " لا يجوز لأي موظف من الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين أن يقوم بأي عمل من أعمال التعذيب أو غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، أو أن يجرس عليه أو أن يتغاضى عنه، كما لا يجوز لأي من الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين أن يتذرع بأوامر عليا...، غير أن المحكمة الجنائية الدولية حددت حالات تنتفي فيها المسؤولية الجزائية مدنيا وعسكريا، إذا كان ارتكاب الجريمة قد تم امتثالا لأمر الحكومة أو الرئيس، وهذه الحالات تتلخص حصرا في:

1 - إذا كان على الشخص التزام قانوني بإطاعة أوامر الحكومة أو الرئيس المعني.

2 - إذا لم يكن الشخص على علم بأن الأمر غير مشروع.

3 - إذا لم تكن عدم مشروعية الأمر ظاهرة.²

¹ بدر بن ناصر خميس الخميسي، المرجع السابق صفحة 213-217.

² بدر بن ناصر خميس الخميسي، نفس المرجع، صفحة 224-225.

أما عن قانون العقوبات الجزائري ، فقد أقر بمسؤولية الرؤوس في تنفيذ أوامر رئاسية غير مشروعة ، كنص المادة 135 التي تحرم دخول موظفي الشرطة لمنزل مواطن بغير رضاه، في غير الحالات المقررة قانونا ولو كان بأمر من رؤسائه.¹

البند الثالث: الإعفاء من المسؤولية المدنية: لتبيان هذه المسؤولية علينا التفرقة بين المسؤولية الشخصية الناتجة عن الخطأ الشخصي للموظف والذي يتحمل مسؤوليته هو ويعوضه من ماله الخاص ، وينظر فيه القضاء العادي ، وبين الخطأ المرفقي الذي ينسب إلى الإدارة بمناسبة إطاعة الموظف لأوامر رئاسية.²

يشترط المشرع المصري توافر أربعة شروط لإعفاء الرؤوس من المسؤولية المدنية

وهي :

1 - أن يكون الشخص الذي قام بتنفيذ الأمر الضار موظفا عاما ، أي يعمل في إحدى المؤسسات الحكومية ، أما إذا قام به أحد العاملين في القطاع الخاص فإنه لا يستفيد من الإعفاء و يترتب عليه مسؤولية مدنية.

2 - أن يكون الأمر الذي قام بتنفيذه والصادر من رئيسه يوجب القانون طاعته أو يعتقد أنه واجب عليه إطاعته.

3 - أن يثبت الرؤوس أنه كان يعتقد أن الأمر الموجه إليه مشروعا وقام بتنفيذه، ويقدم الأدلة على ذلك.

4 - أن يثبت الرؤوس أنه راعى جانب الحيطة في تنفيذ الأمر الموجه إليه من رئيسه وحرص على سلامة هذا الأمر.³

¹ سليمة روباش، تحت إشراف د محمد قاسمية، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، واجب الطاعة الرئاسية في الوظيفة العمومية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف -المسيلة-الجزائر، السنة الجامعية 2017-2018، صفحة45.

² بدر بن ناصر خميس الحميسي ، المرجع السابق ، صفحة 232-233.

³ بدر بن ناصر خميس الحميسي، نفس المرجع ، صفحة 234-235.

أما في القانون المدني الجزائري ، فنجد المادة 129 المذكورة سابقا ، أنها تعتبر الموظف غير مسؤول مدنيا نتيجة أفعال أضرت بالغير وكانت تنفيذا لأوامر الرئيس الإداري الواجب طاعته، بالتالي المشرع يستبعد الخطأ الشخصي ويفعل الخطأ المرفقي كأساس المسؤولية المدنية ، و بحسب هذه المادة يشترط الفقه للإعفاء من هذه المسؤولية ثلاثة شروط هي :

1 - أن يكون مرتكب الفعل الضار موظفا عاما.

2 - صدور الأمر من رئيس مختص.

3 - الاعتقاد بمشروعية الأمر الرئاسي ، ففي حال ثبوت معرفة الموظف بعدم مشروعية الأمر الرئاسي ، ومع ذلك قام بتنفيذه ، لا يستفيد من الإعفاء من المسؤولية المدنية.¹

¹عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء و حدودها في الوظيفة العامة، دون طبعة ، دار الكتاب الحديث، القاهرة - مصر، سنة 1996، صفحة 257.

الفصل الثالث

النظام التأديبي للموظف و إساءة استعمال
السلطة

بعد دراسة المبادئ العامة للتوظيف وحقوق و واجبات الموظف بصورة عامة ومعرفة أساس العلاقة الوظيفية المبنية على عنصر الطاعة بين المرؤوس و رئيسه، وما يتعلق بها سندخل في صلب الموضوع للمحاولة على حل الإشكال المطروح وهو ضمانات المركز القانوني للموظف في مواجهة السلطة الرئاسية.

فالعقوبات تتلزم و نوع الخطأ الوظيفي و درجته، فلا يمكن توقيع عقوبة من الدرجة الرابعة مثلاً على خطأ من الدرجة الأولى، غير أن تكييف نوع الخطأ أو تحديد نوع العقوبة اللازمة لمواجهة الخطأ قد تكون غير دقيق ومناسب، فيجدر هنا للموظف أن يجد ضمانات قانونية تحميه و تحمي مركزه القانوني، إذ يمكن للعقوبة أن تطال درجته أو رتبته و حتى مكان مزاولته لوظيفته، فيصبح مركزه القانوني مهدداً بالتراجع و تذهب سنوات خدمته سداً بسبب خطأ مهني لم يتم تكييفه بطريقة قانونية و منطقية.

سنتطرق في هذا الفصل إلى النظام التأديبي للموظف، مبادئه العامة و ضمانات الموظف السابقة و اللاحقة لتوقيع العقاب، و إساءة استعمال السلطة تعريفها و خصائصها و طرق إثباتها .

المبحث الأول

النظام التأديبي للموظف و ضماناته

سنتعرف على النظام التأديبي من خلال المطلب الأول، الذي يضم المبادئ العامة للنظام التأديبي للموظف وهي مبدأ الشخصية، مبدأ التناسب، مبدأ المساواة و مبدأ المشروعية كما سنتعرف على درجات العقوبة التأديبية حسب النصوص القانونية التي نصت عليها. والمطلب الثاني الخاص بضمانات النظام التأديبي للموظف وفيه الضمانات السابقة لتوقيع الجزاء و الضمانات اللاحقة لتوقيع الجزاء.

المطلب الأول: المبادئ العامة للنظام التأديبي للموظف العام

إن العقاب من شأنه أن يحدث آثار معنوية وقانونية تخص الحياة المهنية للموظف لذلك وجب ضبطه بمجموعة من المبادئ، التي تجعل الإدارة متمثلة في السلطة الرئاسية لا تغلو في استعمال الجزاءات التأديبية، وحتى لا يكون مركز الموظف غير ثابت وقابل للزعزعة وفق نزعة الإدارة و تتمثل هذه المبادئ في:

الفرع الأول: مبادئ النظام التأديبي للموظف

تتلخص مبادئ النظام التأديبي للموظف في أربعة نقاط سنقوم بتبينها هذه مع الشرح.

البند الأول مبدأ الشخصية: ويقصد به إذا ثبت الخطأ والإدانة في حق الموظف دون سواه، فإن الجزاء لا يمتد لغيره، حيث المسؤولية التأديبية لا تكون إلا شخصية.¹

البند الثاني مبدأ التناسب: يلزم هذا المبدأ الإدارة في حالة توقيع الجزاءات حسب ما أقره لها القانون، أن تراعي حق الموظف في الحصول على عقوبة تناسب حجم الخطأ الذي ارتكبه، دون إهدار حق من حقوقه، فلا يعاقب بأكثر مما اقترف، لذلك قام المشرع بتحديد الأخطاء التأديبية مع تصنيف ما يقابلها من جزاءات، تفاديا لتعسف السلطة المختصة عند توقيع العقاب، وبذلك فالمشرع لم ينص على التناسب صراحة لكنه اعتبره من المبادئ المتصلة بمبدأ المشروعية والعدالة.²

البند الثالث مبدأ المساواة: نعي بمبدأ المساواة في النظام التأديبي للموظف هو تساوي الموظفين في تلقي نفس العقوبة حين يصدر منهم نفس الخطأ، فلا يجوز أن تختلف العقوبة

¹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية مصر، دون سنة، صفحة 84.

² عماد ملوخية، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الإداري و الإسلامي المقارن دراسة فقهية و قضائية، دون طبعة، دار الجامعة، الإسكندرية-مصر، سنة 2010، صفحة 314.

من موظف لآخر حسب جنسه أو طبقته الاجتماعية.¹ كما أن المادة 27 من الأمر 06-03 السالفة الذكر منعت التمييز بين الموظفين لأي سبب كان.

البند الرابع مبدأ المشروعية: وهو أن تضبط أنواع الجزاءات التأديبية بنصوص قانونية لكل مخالفة، ولا يترك الأمر بيد السلطة الرئاسية التي قد تتعسف في استعمال السلطة.²

الفرع الثاني: العقوبات التأديبية

صنف المشرع في المادة 163 من الأمر 063-03 العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء إلى أربعة درجات و هي:

البند الأول العقوبات من الدرجة الأولى: تشمل ثلاثة عقوبات هي التنبيه، الإنذار الكتابي والتوبيخ، هذه العقوبات تكتسي طابع اللوم والزجر للموظف حتى لا يعود لمثل هذه المخالفات.

البند الثاني العقوبات من الدرجة الثانية: وتخص عقوبتان حسب النص القانوني، أولهما التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام، بمعنى إبعاد الموظف عن مباشرة أعماله الوظيفية وبالتالي لا يتقاضى أجر عن هذه الأيام الموقوف فيها، كما لا يجوز وقف الموظف مع حرمانه من الأجر كاملا أو من جزء منه يفوق نص راتبه، وثانيهما الشطب من التأهيل ويقصد بها تأجيل ترقية الموظف وبالتالي حرمانه من المزايا المترتبة على الترقية.³

البند الثالث العقوبة من الدرجة الثالثة: وتتضمن التوقيف عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية أيام، التنزيل من درجة إلى درجتين والنقل الإجباري، وتعتبر هذه العقوبات بمثابة ردع نفسي وأخلاقي للموظف.⁴

¹ كمال رحماوي ، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، الطبعة الأولى، درا هومة ، الجزائر، سنة 2003 ،صفحة 107.

² عماد ملوخية ، المرجع السابق، صفحة297.

³ عبد الحميد الشواربي ، تأديب العاملين، منشأة المعارف، دون طبعة، الإسكندرية-مصر ، سنة 1990، صفحة88-89.

⁴ عبد الحميد الشواربي ، نفس المرجع ، صفحة 92.

البند الرابع العقوبة من الدرجة الرابعة: تكون بالتنزيل على الرتبة السفلى مباشرة أو التسريح ،وهي من أعنف العقوبات التي قد يواجهها الموظف خلال مساره المهني ،لذلك جعلها في يد السلطة التي لها حق التعيين إذ تنص الفقرة الثانية من المادة 165 من الأمر 03-06 على: " تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر ،بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمعمة كمجلس تأديبي ..."

تجدر الإشارة إلى أن هناك بعض العقوبات الخاصة ببعض الأسلاك ،نجدها في القوانين الأساسية لها و تدخل دائما في إطار الأربع درجات المذكورة وهذا ما جاءت به المادة 164 من نفس الأمر.

من كل هذا نستخلص أن العقوبة التأديبية إنما جعلت لزجر الموظف وجعله عبرة لغيره من الموظفين الذين قد يحدون عن الخدمة السليمة للإدارة أو الجمهور ،كما أنها تعتبر وسيلة من وسائل المراقبة المستمرة على أعمال الموظفين ،وتقويم سلوكهم وجعلهم يتعدون قدر الإمكان عن سوء التعامل ،أو التهاون الذي قد يوصله لارتكاب أخطاء تجلب له إحدى العقوبات المذكورة.¹

¹سلماني منير، تحت اشراف الأستاذة سعيداني حجيجة، مدى فعالية الضمانات التأديبية للموظف، مذكرة لنيل الماستر تخصص قانون عام ، فرع قانون المنازعات الإدارية، جامعة ميلود معمري ،تيزوزو،2015،صفحة 05.

المطلب الثاني: ضمانات النظام التأديبي للموظف

تعد الضمانات التأديبية للموظف من الأمور التي تقتضيها المبادئ القانونية فوجب إحاطة الموظف بجملة من الضمانات التأديبية، قبل وأثناء وبعد محاكمته والضمانات هي جمع ضمانات بمعنى الالتزام والكفالة والحفظ والرعاية، وهي جملة من الإجراءات التي تضمن عدم تعرض الموظف للتعسف أو الاضطهاد من السلطات الرئاسية التأديبية¹، سنتناول الضمانات التأديبية السابقة في الفرع الأول والضمانات اللاحقة في الفرع الثاني .

الفرع الأول: الضمانات التأديبية السابقة لتوقيع الجزاء العقابي

وضعت الضمانات التأديبية للموظف قبل توقيع الجزاء عليه، حتى يتمكن من توضيح الظروف الملازمة على الأقل، وحتى لا يكون هدفا سهلا لمختلف التهم الموجهة إليه²، ويمكن تلخيص هذه الضمانات في أربعة نقاط هي:

البند الأول: التحقيق التأديبي: على خلاف النصوص المتعلقة بالوظيفة العامة تعرض الفقه لتعريف التحقيق التأديبي، فقال بأنه الخطوة الأولى في الإجراءات التأديبية التي تهدف إلى تحديد الأفعال التي يقع بسببها الجزاء وظروفها وأدلتها، وهو إجراء جوهري يجب على الإدارة القيام به للكشف عن حقيقة ما ينسب من أفعال تستوجب تأديب الموظف، فالتحقيق ضمانات في غاية الأهمية لكشف اللثام عن الأفعال المبلغ عنها وحقيقة علاقتها بالموظف والتثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين، فالعقوبة في إطار الوظيفة العامة لا تؤخذ بالظن والاحتمال شأنها شأن العقوبة في الجريمة العامة.³

¹ مصطفى بواوي، المرجع السابق، صفحة 17.

² كباسي انتصار، تحت إشراف الدكتورة العايب سامية، الجزاءات التأديبية للموظف العام بين تفعيل الأداء و قمع الحريات، مذكرة لنيل الماستر في القانون العام، جامعة 8 ماي 1945، الجزائر، السنة الجامعية 2015-2016، صفحة 51.

³ مصطفى بواوي، المرجع السابق، صفحة 72-74.

البند الثاني مواجهة الموظف بالتهم المنسوبة إليه: وهذا ما كرسته المادة 167 من الأمر 06-03، إذ يجب إحاطة الموظف بجميع التهم المنسوبة إليه ومعرفة طبيعتها حتى تتاح له فرصة إعداد دفاعه.¹

يقتضي مبدأ المواجهة أيضا، أن يطلع الموظف الذي اتخذ ضده إجراء تأديبي على ملفه الشخصي وكل المستندات المرفقة به، وقد أصبحت هذه الضمانة أساسية في قانون الوظيفة العمامة.²

غير أن حق الإطلاع على الملف التأديبي لا يعني بالضرورة أن تقوم الإدارة باستدعاء الموظف ليطلع على ملفه، بل يقوم الموظف بتقديم طلب الإطلاع على الملف وعندها تصبح الإدارة ملزمة بإجابة طلب الموظف، فإذا لم يطلب ذلك لا يمكنه القول بعدم مشروعية الجزء.³

كما يجب أن يضم الملف التأديبي جميع الوثائق والمستندات التي تبين الوضعية الإدارية والقانونية للموظف، المسجلة والمرقمة بانتظام، باستثناء الوثائق الخاصة بالآراء السياسية، النقابية والدينية للموظف المعني.⁴

البند الثالث حق الدفاع: تعتبر الجزئية التي ذكرت وجوب مشول الموظف شخصا أمام اللجنة متساوية الأعضاء، في المادة 168 من المر 06-03، كدليل على حق الدفاع فلا يمكن لغير الموظف إثبات نقطة الخلاف أو وجهة النظر في الأفعال التي ارتكبها، كمان أن

¹ علي جمعة محارب، المرجع السابق، صفحة 270.

² محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية- مصر، سنة 2006، صفحة 837.

³ محمد الأحسن، تحت اشراف داتم بلقاسم، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة-دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، السنة الجامعية 2015-2016، صفحة 176.

⁴ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون - الجزائر، سنة 2010، صفحة 354.

حق الدفاع بمثابة الضمانة الأم التي لا يمكن الاستغناء عنها، فلا يمكن توقيع الجزاء على الموظف إلا بعد سماع أقواله.¹

فالإجراءات التأديبية تغلب عليها هيمنة الإدارة مما قد يفتح مجالاً واسعاً لتعسف السلطة الإدارية، لذلك وجب كفالة حق الدفاع للموظف عن نفسه، فقد تغير الجزاءات التأديبية مسار الموظف وتأثر على مستقبله خاصة وحياته عامة، كما أن الموظف يجب أن يكون حراً في الدفاع عن نفسه دون قيود، فهو من يحدد الأسلوب الأنسب له ولمصلحته فالعبرة ليست بتقرير الحق أو الضمان، وإنما بالوسائل التي تكفل فاعلية هذا الحق أو الضمان.²

البند الرابع الحق في طلب التحكيم أمام جهة محايدة: ذلك لضمان عدالة وإنصاف الجهة التي تباشر إصدار القرارات التأديبية، ومن الأمور التي تدخل في الحياد هو الفصل بين سلطتي التحقيق والتحكيم، والحياد يجب أن يكون كذلك في جميع المراحل بدءاً بالتحقيق ثم توقيع الجزاء.³

الفرع الثاني: الضمانات التأديبية اللاحقة لتوقيع الجزاء العقابي

بعد أن يستوفي الموظف جميع الضمانات السابقة لتوقيع الجزاء عليه، والتخلص منه يمكنه الأخذ بآخر الفرص لدحض الاتهامات وتفادي العقوبة، سنوجز هذه الضمانات في عنصرين هما:

البند الأول: التظلم الإداري: هو مدعاة لتحريك الرقابة الذاتية للإدارة ووسيلة لحل المنازعات الإدارية، وقد يكون شرطاً لقبول دعوى الإلغاء في بعض الحالات، إذ يعتبر الملاذ الأخير الذي يتوجه إليه الموظف للتخلص من العقوبة⁴، ويعرف التظلم بأنه طلب يتقدم به

¹ مصطفى بوادي، المرجع السابق، صفحة 175-180.

² محمد الأحسن، المرجع السابق، صفحة 178-179.

³ مصطفى بوادي، المرجع السابق، صفحة 224-232.

⁴ مصطفى بوادي، نفس المرجع، صفحة 382-385.

صاحب الشأن إلى الإدارة لإعادة النظر في القرار الإداري مدعيا مخالفته للقانون، وقد يكون التظلم ولائيا أو رئاسيا أو تظلم إلى جهة خاصة.¹

كما أنه وسيلة قانونية منحها المشرع للأشخاص المعنيين بالقرارات الإدارية، ليتوجهوا مباشرة إلى مصدر القرار كالسلطة الرئاسية، ليطلبوا منها إعادة النظر في القرار أو تعديله أو تصحيحه قانونا قبل اللجوء إلى القضاء.²

يتخذ التظلم الإداري شكلين، فقد يكون اختياريا لا تشترط فيه الشكلية كالكتابة فيحوز أن يكون شفويا، كأن يؤشر الرئيس المختص على الأوراق بما يفيد تقديم تظلم بتاريخ معين، وموضوع معين، مادام أن القانون لم يشترط فيه شكلية معينة فالمهم أن يتضمن البيانات الكافية التي تعين الجهة الإدارية على فهم ما يبتغيه المتظلم من تظلمه، وقد يكون وجوبيا يتميز بطبيعة خاصة عادة ما يشترط فيه المشرع مواصفات معينة.³

كما أن للتظلم الإداري شروط نذكرها بإيجاز:

- 1- يجب أن يقدم التظلم باسم المتظلم.
- 2- يجب أن يقدم التظلم بعد صدور القرار المطعون فيه وأن يصير نهائيا قبل رفع الدعوى.
- 3- يجب أن يقدم التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة .
- 4- يجب أن يقدم التظلم في الميعاد القانوني لرفع دعوى الإلغاء.
- 5- يجب أن يكون التظلم الإداري مجديا و واضحا.⁴

البند الثاني: التظلم القضائي : وهو آخر ورقة متبقية للموظف لإثبات حقه أو براءته وهو ما يعرف بدعوى الإلغاء، وفقا لما قرره المادة 800 من القانون 08-09 المتعلق

¹ كباسي انتصار، المرجع السابق، صفحة 58.

² محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، صفحة 1207.

³ محمد الأحسن، المرجع السابق، صفحة 230.

⁴ محمد الأحسن، نفس المرجع، صفحة 231-237.

بالإجراءات المدنية والإدارية حيث جاء فيها : " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية تختص بالفصل بأول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفاً فيها"¹.

لكون التظلم القضائي آخر ما يمكن أن يلجأ إليه الموظف وجب أن يكون القرار المطعون فيه، يتضمن عيباً من العيوب الآتية:

عيب عدم الاختصاص

عيب مخالفة القرار التأديبي لشكل و إجراءات إصداره

العيب المتصل بسبب القرار التأديبي

العيب المتصل بمحل القرار التأديبي والعيب المتصل بمحل الغرض أو الغاية من القرار.²

¹القانون رقم 08-09 المتضمن قانون للإجراءات المدنية و الإدارية، الصادر بتاريخ 25 فبراير 2008، الجريدة الرسمية العدد 21.

²محمد الأحسن، المرجع السابق، صفحة 249-251.

المبحث الثاني

إساءة استعمال السلطة

تُظهر الإدارة سلطتها عن طريق إصدار قرارات تعبر عن إرادتها، تكون هذه الأخير ملزمة بمقتضى القوانين والأنظمة، تهدف من خلالها تحقيق الأهداف المسطرة أو تحقيق مصلحة عامه، غير أن هذه القرارات لا تكون دائما سليمة، فقد تشوبها بعض العيوب الظاهرة أو الخفية.¹

من جملة العيوب الخفية نجد عيب إساءة السلطة، أو ما يسميه الفقهاء عيب "الانحراف في السلطة" أو "عيب الغاية" و آخرون يسمونه عيب "مخالفة روح القانون"²، وهذا العيب يمس بالدرجة الأولى الموظف، لما قد يحمله من مسؤولية أو يوقع عليه من ظلم وسندرس هذا العيب في مطلبين، الأول يعرف عيب إساءة استعمال السلطة وخصائصه والثاني يدرس حالات إساءة استعمال السلطة و طرق إثباته.

¹ إبراهيم سالم العقيلي، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية-دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار قنديل للنشر والتوزيع، الأردن، سنة 2013، صفحة 74.

² إبراهيم سالم العقيلي، نفس المرجع، صفحة 74.

المطلب الأول: تعريف إساءة استعمال السلطة وخصائصه

لا يمكن أن يصدر القرار الإداري إلا ممن يملك صلاحية ذلك ، و يجب أن يكون حسب الإجراءات والشروط الشكلية ، والشروط الخاصة بالمضمون المقررة قانوناً، فالقرار الإداري يحدث آثاراً متعددة على من يقع عليهم ، فقد ينشأ مركزاً قانونياً جديداً وقد يعدل مركزاً قانونياً قديماً أو يلغيه جملة، فبه تحقق الإدارة غايتها ، و عيب إساءة السلطة يمس الغاية من القرار التي أقرها القانون¹ ، و سنحاول تعريف هذا العيب ومعرفة خصائصه من خلال الفرعين الأول تعريف عيب إساءة السلطة والثاني خصائص هذا العيب .

الفرع الأول: تعريف إساءة استعمال السلطة

تشابهت التعريفات الخاصة بإساءة السلطة في مضمونها ، واختلفت في تعبيراتها اللغوية فقد عرفه الفقيه الفرنسي "جورج فيدل" بأنه استخدام السلطة الإدارية لسلطتها من أجل تحقيق هدف مغاير للهدف الذي وضع لها ، و عرفه الفقيه "جان ريفيرو" بأنه : "عيب يلحق العمل أو القرار الإداري ويهدف إلى تحقيق هدف مختلف عن الهدف الذي عينه أو حدده القانون"².

كما عرفه الفقه الأردني كالدكتور أحمد عودة الغويري بأنه: "هذا العيب يتحقق سواء لم يسع مصدر القرار إلى هدف الصالح العام ، أو سعى هدف طابعه الهدف الصالح العام ولكنه مغاير للهدف الذي حدده القانون بالذات ، والدكتور حنا نده بقوله: "إن القرار الإداري يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة إذا انخرط رجل الإدارة في استعمال صلاحيته التقديرية ، فرام تحقيق غاية غير الغاية المحددة له في القانون ، كما جاء في أحد أحكام المحكمة بقولها : " إن التعريف الفقهي لإساءة استعمال السلطة ، هو انحراف الإدارة صاحبة السلطة عن أهداف القانون بسائق دافع لا يمت للصالح العام بصلة ، حسنة نية الإدارة

¹ إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، صفحة 75-77.

² إبراهيم سالم العقيلي، نفس المرجع، صفحة 77-78.

أم ساءت، تعمدت الانحراف فيه أو انحرفت خطأ لا فرق في ذلك بين أن يكون الدافع غرما شخصيا أو مصلحة ذاتية، أو مصلحة للغير، أو دافعا سياسيا أو غيره على المصلحة العامة.¹

أما في الفقه اللبناني فنجد الدكتور ادوار عيد يعرف عيب إساءة استعمال السلطة بقوله: "هو العيب الذي يتحقق عندما تسيء الإدارة في إصدار قرارها السلطة المخولة لها لتحقيق هدف غير الهدف الذي منحت هذه السلطة لأجله"، و الدكتور زهدي يكن يقول عن هذا العيب: "إساءة استعمال السلطة يقصد به ممارسة رجل الإدارة لسلطته التقديرية توصلا لغاية لا يقرها القانون له، وهو مخالف لروح القانون".²

من خلال هذه التعاريف يمكننا القول أن هذا العيب يمس جوهر القرار الإداري، فهو يتعلق بمشروعية الغاية التي تستهدفها السلطة مصدرة القرار، لذلك فإن الرقابة الخاصة بهذا العيب يجب أن تكون دقيقة لأنها تدخل في نوايا ومقاصد مصدر القرار، فالرقابة القضائية على هذا العيب تكون بشكل تحري عن النواحي النفسية وقصد رجل الإدارة حين إصداره للقرار الإداري المعني بعيب إساءة استعمال السلطة.³

لهذا العيب أهمية بالغة، إذ يمنح السلطة القضائية نطاقا واسعا للرقابة على أعمال الإدارة وسعيها لتحقيق الأهداف القانونية حسب سلطتها التقديرية، فتتعدى الرقابة القضائية تتبع المشروعية الظاهرية لأعمال الإدارة، بل تحاول كشف النوايا والدوافع الشخصية لمصدر القرار، وهذا ويتساوى حسن النية وسوءه في عيب إساءة استعمال السلطة، فقد يجانب القرار الإداري تحقيق مصلحة عامة لكنه يخالف قاعدة تخصيص الأهداف لمخالفته القانون روحا لا نصابا، كما يساعد هذا العيب في إلغاء القرارات التي ظاهرها يطابق القانون ومبدأ المشروعية وفي الحقيقة تكون هذه الشرعية معيبة بعيب خفي يضرب بالغاية القانونية الحقيقة عرض الحائط.⁴

¹ إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، صفحة 78-79.

² إبراهيم سالم العقيلي، نفس المرجع، صفحة 79.

³ إبراهيم سالم العقيلي، نفس المرجع صفحة 84.

⁴ إبراهيم سالم العقيلي، نفس المرجع، صفحة 85-86.

الفرع الثاني : خصائص عيب إساءة السلطة

يعتبر عيب إساءة السلطة من العيوب الخفية والخطيرة، إذ أن القرار من الناحية الخارجية لا تشوبه أية شائبة، فيكون مستوفي جميع عناصره ومطابقاً للقانون، بالإضافة إلى استناده على أسباب صحيحة تبرر إصداره، غير أنه كما ذكرنا يكون مقصده غير الذي حدده القانون أو يجتمع مع هدف قانوني وغاية شخصية لمصدر القرار، فيتدخل القضاء للبحث عن خلو القرار من جميع العيوب الأخرى ثم يثبت الانحراف في الأهداف لإلغائه ولهذا سمي عيب إساءة السلطة عيباً احتياطياً.¹

وستقوم بدراسة خصائص هذا العيب من خلال النقاط الآتية:

البند الأول: هو عيب يتعلق بجوهر القرار الإداري ولا يتعلق بالنظام العام: إن

الطبيعة الخفية لهذا العيب تجعل منه صعب التحديد، عكس العيوب الأخرى التي تطل سبب القرار الإداري أو محله أو شكله، فالقاضي ينظر في الغاية التي حددها القانون من هذا القرار و يطابقها مع الغاية التي استهدفها مصدر القرار، فإذا تطابقتا كان القرار سليماً، وإن لم يتطابقتا كان القرار مشوباً بعيب إساءة استخدام السلطة.²

كما لا يعتبر عيب إساءة استعمال السلطة من النظام العام، بمعنى أن القاضي لا يثيره من تلقاء نفسه إلا إذا أثاره الطاعن في الدعوى، على عكس عيب الاختصاص الذي يتصدى له القاضي ويثيره ولو لم يفعل الخصم، ذلك لصعوبة تحديده والمشقة فيه، حيث قضت محكمة العدل في أحد أحكامها: "إذا لم يرد ادعاء بإساءة استعمال السلطة أو بالتأديب الممنوع في لائحة الدعوى وإنما ورد في المرافعة، فإن الإدعاء يكون مسموعاً..."³

البند الثاني: هو عيب احتياطي ولا يفترض وقوعه: نعني بذلك أن المدعي لو طعن في

القرار الإداري بعيب آخر غير عيب إساءة استعمال السلطة، فإن القاضي ينظر في هذا العيب أولاً و يلغي القرار المطعون فيه دون الحاجة للنظر في عيب إساءة استعمال السلطة، ولا

¹ إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، صفحة 87.

² إبراهيم سالم العقيلي، نفس المرجع، صفحة 88.

³ إبراهيم سالم العقيلي، نفس المرجع، صفحة 89-90.

يتعرض له القاضي إلا عندما تنعدم العيوب الأخرى ، كمان أن الطاعن حين تتوفر له وسائل إثبات العيوب الأخرى لا يتمسك بعيب الإساءة لأنه يحتاج إلى دقة وتنقيب، غير أن مجلس الدولة الفرنسي يرى أن عيب إساءة السلطة يمكن أن يكون عيباً أصيلاً وليس احتياطياً ويمكن الطعن به ولو توفرت العيوب الأخرى.¹

كما لا يفترض وقوع هذا العيب إنما يجب إثباته بالأدلة والبراهين، لأنه عيب قصدي في السلوك الإداري ، فقد جاء في ما صدر عن محكمة العدل العليا: " إن كل قرار يفترض أنه صحيحاً وفي حدود المصلحة العامة ما لم يقيم الدليل القاطع على إساءة الإدارة لسلطتها... " ويستوي حسن وسوء نية الإدارة ، ما دام أنها خالفت روح القانون ولو قصدت تحقيق هدف للمصالح العام.²

البند الثالث: هو عيب ملازم للسلطة التقديرية ولا يمكن تغطيته بنظرية الظروف

الاستثنائية: منحت السلطة التقديرية للإدارة لتساعدها في أداء مهامها باضطراد وانتظام فتقوم باختيار القرار الأنسب لتحقيق أهداف المشرع ، فإذا حادت عن الأهداف المقررة تكون قد أخطأت الاختيار وأخطأت في تقديرها للقرار الأنسب ، والسلطة التقديرية التي تمنح الإدارة نوعاً من المرونة والحرية لا تكون مطلقة ، بل يحكمها الهدف الذي أراده المشرع والمصلحة العامة المنشودة بعينها.³

لا يمكن للظروف الاستثنائية أن تغطي هذا العيب ، كما هو شأن عيب الاختصاص أو عيب الشكل التي قد يتخطاها المشرع ، مادام أن القرار يحقق غاية المشرع ويكون قد حدد له مسبقاً الظروف الاستثنائية التي يمكن أن يصدر فيها ، فعيب إساءة استعمال السلطة يتخطى غاية المشرع في أي ظرف ولو كان الهدف منه تحقيق المصلحة العامة .⁴

¹ إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، صفحة 90.

² إبراهيم سالم العقيلي، نفس المرجع، صفحة 91-92.

³ إبراهيم سالم العقيلي، نفس المرجع، صفحة 92-93.

⁴ إبراهيم سالم العقيلي، نفس المرجع، صفحة 94.

في حال تعددت الأهداف وكان من بينها هدف غير مشروع، فإن القرار يبقى سليماً ولا يمكن إلغاؤه، فبإمكان رجل الإدارة أن يحقق عدة أهداف بقرار إداري واحد يتخلله هدف جانبي شخصي خفي، ولا تكون الغاية الشخصية سبب لإلغاء القرار إلا إذا كانت الدافع الأصيل والمحرك للاتخاذ القرار، إذ يكفي وجود هدف مطابق لغاية المشرع ليكون القرار سليماً لا يجدي معه الطعن في الغايات الأخرى.¹

¹ إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، صفحة 95.

المطلب الثاني: حالات إساءة استعمال السلطة و طرق إثباته

إن عيب إساءة السلطة هو عيب نفسي ، يرتبط أساسا بنوايا رجل الإدارة، فقد يحترم الشكليات المطلوبة لإصدار القرار لكنه يخالف روح القانون، فيقترب من تحقيق المصلحة العامة ويخالف الأهداف المطلوبة ، وقد تكون نيته في تصرفه حسنة أو سيئة ، سنقوم بدراسة حالات إساءة السلطة من خلال الفرعيين الآتيين:

الفرع الأول: حالات إساءة استعمال السلطة

تمنح الإدارة امتيازات السلطة العامة لتحقيق المصلحة العامة، فقد يحدد المشرع هدفا معينا أو يجعل الهدف عام مرهون بالصالح العام ، ولرجل الإدارة صلاحية إصدار القرارات المناسبة لذلك ، فإذا تجاهل الهدف واستعمل صلاحياته لتحقيق أغراض أخرى ، يكون قد أساء استعمال السلطة ، ويعرض قراراته للطعن فيها بدعوى عيب سوء التقدير وإساءة استعمال السلطة ، وفي حالة ما كان العيب مقصودا يصبح الوضع خطيرا إذ يجانب القرار المصلحة العامة لكنه يقصد مصلحة شخصية.¹

فتتنوع الغايات وتتعدد الصور التي يجانب فيها الرئيس متخذ القرار المصلحة العامة وسنبحث بعضا منها حسب موافقتها لموضوع البحث.

البند الأول: إساءة استعمال السلطة لتحقيق نفع شخصي أو محاباة الغير: من أكثر

الحالات انتشارا في الإدارة، و أكثرها تشجيعا على الفساد والظلم ، فيقوم رجل الإدارة باستغلال سلطته لتحقيق نفع شخصي أو محاباة أقاربه أو أبناء عشيرته، كأن يقوم بنقل موظف أو فصله من أجل أن تبقى الوظيفة شاغرة ويستفيد منها شخص آخر له معه مصلحة، أو أن يستفيد من ترفيع محاباة له، متخطيا بذلك زميلا له يفوقه في شروط الترفيع فيكون ترفيع الأول إكراما له أو لنفوذ والده ، فيصبح القرار محاذيا للمصلحة العامة ، فالقرار الإداري يجب أن يكون منزها عن الميل و الهوى.²

¹ إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، صفحة 129-130.

² إبراهيم سالم العقيلي، نفس المرجع، صفحة 130-132.

كما نجد صوراً كثيرة لعيب إساءة السلطة في الواقع خارج جدران الإدارة، منها مثلاً قرار رئيس البلدية بتحويل طريق خاص إلى طريق عام تشقه البلدية على حسابها دون حاجة له، ليتبين فيما بعد أن الدافع لانحياز هذا الطريق هو تسهيل العبور لمنزليين يملكهما عضوين في المجلس البلدي.¹

وضع كهذا يجب إثباته بأدلة مقنعة وقرائن واضحة، فإذا اختلطت المصلحة العامة بالمصلحة الشخصية يكون إلغاء القرار شبه مستحيل حيث جاء في قرار مجلس الشورى اللبناني: "لا يمكن أن تكون المصلحة الخاصة سبباً في إلغاء القرار المطعون فيه، إلا إذا كانت العامل أو الدافع الرئيس للقرار المطعون فيه، أما إذا كان الدافع المصلحة العامة ونشأ عنها نفع للأفراد، فهذا لا يمنع من شرعية العمل الإداري".²

البند الثاني: إساءة استعمال السلطة بغرض الانتقام: على هرم إساءة استعمال السلطة تأتي هذه الحالة الأشد سوءاً ومساساً بالموظف أو المواطن، ما يهمنى طبعاً في هذه الدراسة هو الموظف، لذلك سنترك أمر المواطن على جنب، فالرئيس الإداري قد يتخذ قراراً ضد الموظف لا لشيء سوى التشفي، والانتقام بسبب أحقاد وضغائن شخصية ناتجة عن اختلاف الرأي أو المنافسة.³

فقد يصل الأمر بالرئيس إلى عدم تثبيت الموظف، أو فصله أو إحالته إلى التقاعد كما يمكن أن يجرمه من زيادة سنوية مثلاً أو من ترفيع إلى درجة يستحقها، أو منعه من الحصول على بعثة دراسة يحسن فيها مستواه العلمي ومركزه الوظيفي مستقبلاً.⁴

على أثر ما سبق نجد حكماً لمحكمة العدل العليا يقول: "يشترط في الاستقالة الرضا والاختيار فإذا لم يكن الموظف مختاراً في استقالته أو في انقطاعه عن وظيفته وقبلت استقالته أو عد فاقداً لوظيفته، فيعتبر من قبيل الفصل غير المشروع"، غير أن اجتهاد المحكمة العليا قد

¹ إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، صفحة 131.

² إبراهيم سالم العقيلي، نفس المرجع، صفحة 136.

³ إبراهيم سالم العقيلي، نفس المرجع، صفحة 137-138.

⁴ إبراهيم سالم العقيلي، نفس المرجع، صفحة 138.

استقر على أن وجود العداوة بين أطراف القرار لا تجعل منه مشوبا بعيب استعمال السلطة بل يجب أن تكون العداوة هي الدافع لاتخاذ القرار.¹

كما قد ينتقم الرئيس من مرؤوسه بنقله نوعيا إلى وظيفة أخرى سواء في نفس الدائرة أو في دائرة أخرى، متسترا بغطاء التوزيع الوظيفي لضمان السير الحسن للإدارة منظويا على عقوبة تأديبية، فنجد حكم محكمة العدل العليا تقول: "...قرار النقل المطعون فيه ينطوي على إجراء تأديبي مقنع وهو بهذه الصفة، يكون مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة و يتعين إلغاؤه..."²

فضرورة المصلحة كلمة مطاظة لا يوجد لها معيار فاصل يحدد به حدودها، بالتالي قرار نقل الموظف قد يدخل ضمن الإجراءات التأديبية المقنعة، فنجد قرارا للمحكمة العليا يتضمن ما يلي: "من المستقر عليه أن النقل يتم لصالح المرفق العام بشرط أن يشكل نقلا تلقائيا ولما كان ثابتا في قضية الحال أن الطاعن كان محل تنزيل مقنع في رتبته تحت غطاء النقل لأنه كان متصرفا إداريا يتمتع بصنف 5/17 بينما صنف الأمين العام هو 2/17 و بمجرد رفضه قام الوالي بفصله دون أخذ رأي لجنة الموظفين فأن قضاة الدرجة الأولى لما قضاوا بأبطال قرار الوالي لخرقه القانون 59/85 طبقوا القانون تطبيقا سليما"، فقرار النقل قد يكون هو العقوبة المقنعة وقد ينطوي على عقوبة مقنعة.³

بالإضافة إلى الإحالة على التقاعد الذي يعتبر سلاح تشهره الإدارة في وجه الموظف الذي يخالفها الرأي أو الذي يشغل منصبا مطلوبا لحساب شخص آخر، تعتبر مسيئة في استعمال السلطة إذا اتخذت مثل هكذا قرار، غير أن المصلحة العامة قد تتسع في هذه الحالة و يصبح الإثبات صعبا للغاية بالنسبة للموظف الصادر بحقه القرار، وبهذا الصدد جاء حكم المحكمة العليا: "لمجلس الوزراء صلاحية إحالة الموظف الذي يكمل عشرين سنة مقبولة

¹ إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، صفحة 140-141.

² إبراهيم سالم العقيلي، نفس المرجع، صفحة 162-164.

³ محمد بوكماش -خلود كلاش، ضوابط ممارسة سلطة التأديب في التشريع الجزائري، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة، العدد 3، جوان 2016، من الصفحة 41-55، الصفحة 51-53.

للتقاعد إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك ، وليس بشرط أن يصبح الموظف عاجزا أو غير موثوق حتى يحال على التقاعد ، وإنما يكفي أن تقصد الإدارة المصلحة العامة دون تعسف".¹

الفرع الثاني: طرق إثبات عيب إساءة استخدام السلطة

إن مسألة إثبات عيب إساءة السلطة في غاية الأهمية ، ومع هذه الأهمية تكمن الصعوبة لأنه عيب يتعلق بدوافع شخصية صعبة الإثبات² ، مع أنه يمكن أن تكون واضحة، فلو ثار نقاش بين الرئيس ومروؤوسه واحتدم ، ووصل لحد الاختلاف والتلاسن، نكون بصدد توقع ردة فعل من الرئيس عاجلا أم آجلا ، فإذا جاء قرار نقل الموظف المعني بعدها سيعتبره الجميع انتقاما واضحا وتصفية لحسابات شخصية ، قد يرتدع باقي الموظفين بسبب هذا القرار وإن لم يمسه شخصا بل خوفا على أنفسهم من قرار مماثل.

لذلك نجد أن المشرع قد أعطى للقضاء الإداري سلطة واسعة في التدقيق و البحث عن هذا العيب في القرارات المطعون فيها، فكثيرا ما يكون هدف القرار غير ما يظهر عليه والقانون أعطي حماية للحقوق عن طريق الدعوى القضائية، فلكل حق دعوى تحميه.³

كي يثبت صاحب الحق أو من وقع عليه الظلم حقه ، عليه رفع دعوى إلغاء القرار المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة ، فإذا كانت الدعوى في القضاء العادي تقوم على البيئة على من ادعى ، فإنه في القضاء الإداري هذه القاعدة ليست عادلة لعدم تساوي الأطراف فيها ، فالإدارة تتوفر على الملفات والوثائق التي يمكن أن تثبت الدعوى مما يضعف الموظف في إقامة الحجة وإثبات الدليل اللازم على الوقائع المدعي بها، لذلك منح القاضي سلطة واسعة في تقدير واختيار الوسائل المناسبة.⁴

كما يمكن إثبات عيب إساءة استعمال السلطة من خلال صيغة القرار أو الظرف الذي صدر فيه القرار وتوقيته ، وإثبات العيب من خلال قرينة عدم الملائمة الظاهرة في توقيع

¹ إبراهيم سالم العقيلي، المرجع السابق، صفحة 169-171.

² إبراهيم سالم العقيلي، نفس المرجع، صفحة 287.

³ إبراهيم سالم العقيلي، نفس المرجع، صفحة 289.

⁴ إبراهيم سالم العقيلي، نفس المرجع، صفحة 289.

العقوبات التأديبية، أو الإخلال بمبدأ المساواة، ويمكن للخلاف الذي بين الرئيس والمرؤوس أن يكون قرينة لإثبات عيب إساءة استخدام السلطة.¹

أيضا ورد في أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، أنه يمكن للموظف أن يطعن في قرار تعيين موظف جديد يعد منافسا له في الترقيات على وجه غير مشروع و هو ما يعرف بقرار راسكول، حيث قال مجلس الدولة أنه يجب إقرار المصلحة في الطعن في التعيينات في هيئة يمكن لأعضائها الدخول في منافسة مع الطاعن لالتحاق بهيئة أعلى.²

فكل ما يمكن إثباته لتدعيم موقف الموظف إزاء رئيسه، ووجب عليه تقديمه لمساعدة القضاء الإداري في إجلاء إساءة استعمال السلطة وحماية مركزه القانوني، سواء من النزول في الرتب والدرجات أو حق الترفيع والتقدم في تولي المناصب، إذ مهما بلغ الموظف من كفاءة ومستوى عالي في الخدمة، هو معرض لأن تتخلى عنه الإدارة بطرق قانونية ونظام تأديبي معمول به قانونا، وستستغني عن خدماته طالما ارتكب خطأ مقصودا أو غير مقصود لأسباب تعسفية يمكن للسلطة أن تمزجها مع المصلحة العامة.

¹ عطا الله تاج، الانحراف في استعمال السلطة كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري-دراسة مقارنة، دفاتر السياسة والقانون، العدد 16، جامعة عمار ثلجي، محي الدين أبو الهول، الأغواط-الجزائر، جانفي 2016، من 13-22، صفحة 20.

² زنيه كاسان، مارسيل فالين، ترجمة الدكتور أحمد يسري، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، الطبعة العاشرة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية-مصر، 1995، صفحة 109-110.

الختامة

إن المشرع قد اعتنى بمسألة حقوق وواجبات الموظف ، وحرص على تبيانها لما لها من أهمية بالغة، سواء في انعكاسها على حياة الموظف المهنية ، أو مستوى أدائه خلال عطائه المهني أو فيما يتعلق بحقوق المنتفعين الذين يتعاملون مباشرة معه من مواطنين و غيرهم.

فمعرفة الحقوق والواجبات تجعل الوظيفة في نصابها المطلوب لتحقيق الأهداف المسطرة ، إذ لا يمكن أن تسير الإدارة بانتظام و اضطراد ، لولا تنظيم الحقوق والواجبات، غير أن معرفتها لا تساوي شيئاً إذ لم تفعل ضوابطها ، فعند معرفة الموظف لواجباته عليه قطعاً أن يقف عليها ويحترمها لحد القداسة ، فبها يبني مستقبله المهني ، وتزداد خبراته ويكتسب مكانة عند تواليه مناصب أعلى ، تخوله مستقبلاً تولي القيادة والتوجيه فيصبح رئيساً بعد أن كان مرؤوساً ، بالمقابل عليه أن ينم بجميع حقوقه حتى لا يصبح لعبة في يدي رئيسه ، الذي يمكن أن يتخذ منه وسيلة لتحقيق أغراض شخصية سواء علم بذلك الموظف أم لم يعلم، فقد نرى في الواقع موظف في الإدارة العمومية نحسبه لطاعته لرئيسه أنه عبد لديه يأمره بأن يؤدي له حتى واجباته الشخصية ، كاستخراج وثائق شخصية أو غيرها، وهذا راجع للرغبة والخوف من فقدان المنصب أو تغييره ، بيد أن معرفة الحقوق تجعل للموظف شخصيته المستقلة في إطار العمل الجماعي المنظم تحت إمرة مسير واحد أو أكثر، لا يهم العدد إذا ما كان الهدف واحد للجميع ، ألا وهو تحقيق الأهداف المسطرة قانوناً للصالح العام.

هذا و يظل الرابط بين الموظف وسلطته الرئاسية قائماً ، مادام هناك احترام و تعاون بين الطرفين، غير أنه لا تسير الأوضاع وفق نسق الاحترام والتفاهم في كل الأوقات ، فقد يغلب على الرئيس الإداري نظرتة النرجسية وتباهيه بنفسه ، فلا يطبق رأياً معارضاً أو وجهة نظر مخالفة لما يراه، فينشأ نوع من العداوة الخفية والحقد الدفين ، يجعل الرئيس غير راغب ببقاء الموظف في مجال رؤيته ، فيعمد لخلق المواقف التي تضيق على الموظف المخالف للرأي ليضطره لطلب النقل مثلاً، فإذا أبقى يقوم بنقله عقاباً أو انتقاماً بحجة الضرورة و المصلحة العامة.

عندها يجد الموظف نفسه في دائرة اتهام بلا تهمة ، ويضلل يسأل نفسه ما الذي فعلته غير الإبداء برأي ليتم نقلي تعسفاً، وهل يمكنني أن أعترض؟ وإذا اعترضت هل يمكن

إنصافي؟ وإذا تم إنصافي كيف أحمي نفسي من الانتقام؟ أضرار نفسية جسيمة قد لا تنصفها النصوص القانونية لقصرها عن كشف مصدرها أساسا في بعض الأحيان، فكما رأينا في عيب إساءة السلطة أنه إذا رافق القرار الإداري أهداف قانونية غير العقاب المقنع لا يمكن إلغاؤه بالتالي يصبح وضع الموظف كردع لكل مخالف مستقبلا، إلا إذا كان الخلاف واضحا وجليا وجرى بشأنه نقاش حاد وتلاسن يشهد له الشهود، حينها يمكن للسلطة القضائية أن تكيف القرار على أنه انتقام شخصي وعقوبة بلباس مصلحة، وهذا بعد حلقة كبيرة من الركض وراء التبريرات والبراهين والأدلة حول هذا القرار لإثبات أنه عقوبة.

فالأمر ليس بالسهولة التي قد نتصورها، فالموظف الذي يجد نفسه ضد الإدارة ممثلة في رئيسه قد يقف زملائه في صف الرئيس، ليس حبا فيه وتماشيا مع رأيه الصائب وإنما خوفا من أن ينضموا للموظف المعاقب ضمنا، ويصبحوا في نفس خانته، بالتالي يزداد الحمل على الموظف، مما يجعله يختصر الطريق ويتنازل على حقوقه لكسب راحة بال مؤقتة أو تفادي مشاكل مع أطراف متعددة .

فإذا صدر بحق الموظف مثل هكذا عقوبات مقنعة، وجب عليه ضبط نفسه وأعصابه إذ أن الرئيس قد يضعه عمدا في مواقف استفزازية تزيد الطين بلة، وتعزز صواب قراره بنقله مثلا أو إحالته على التقاعد بحجة عدم قدرته على التكيف مع المواقف، وضعف تماسكه إزاء ضغوط العمل، فضبط النفس أمر في غاية الأهمية رغم صعوبته لكنه يمكن الموظف من تبصر المستقبل وكشف مراد الرئيس، بالتالي لا يعطيه الفرصة لجعله ضعيفا أو غير قادر على تولى مسؤولية وظيفته التي يشغلها، كما للموظف أن يستعمل جميع وسائل الإثبات عند تظلمه ليبين أن القرار الصادر بشأنه إنما هو عقوبة أو تأديبا له فقط، ويكون بذلك قد وجه السلطة القضائية وأعمالها على تبين حقيقة القرار التعسفي.

فيجب على الموظف أن يعي بمجرد دخوله في إطار صفة الموظف العام، أنه ملزم بعدة قواعد من أهمها حسن السلوك وطاعة السلطة الرئاسية فيما تنص عليه القوانين وعليه تكوين نفسه بنفسه داخل وظيفته ليصبح متمكنا منها، فلا يكون عرضة لأهواء الرؤساء في أداء مهامه، إذ أن القانون لا يستطيع ضبط كل كبيرة و صغيرة في مجال التسيير

غير أنه أعطي بعض السلطة التقديرية الواسعة للسلطة الرئاسية التي قد تلبس أحد عقوبات الدرجة الثالثة لباس ضرورة المصلحة ،فيكون الموظف في مواجهة النقل الإجباري كما ذكرنا ولا يمكنه إثبات ذلك من الناحية القانونية فيما لو واجه اتهاماً مباشرة يسمح له بالدفاع عن نفسه ،فتبقى هنا المسألة مسألة ذكاء وحنكة ودبلوماسية في مجارة الأمور وعقليات الرؤساء إذ أنه لا يوجد نص قانوني يعزز حجية الوظيفة بالنسبة للموظف ،فقد يشغل المنصب لسنوات عدة كرئيس قسم مثلاً و ينظم أمور الموظفين تحته في السلم الرأسي و يعطي كل موظف لديه الخدمة التي يجب أن يقدمها وينشر ديناميكية وروح النشاط في هذه المجموعة ،ويأتي خلاف بسيط مع رئيسه المباشر أو السلطة الرئاسية ليجد نفسه في قسم آخر لا يفقه في شيء ويصبح ملزماً على البدء من جديد هذا إن ضلت فيه روح العطاء و شعلة التطور الوظيفي .

لذلك فإن معرفة الحقوق والواجبات وتحديد المهام بدقة لكل موظف ومنع تداخل الصلاحيات ،من شأنها أن تعطي للموظف ركيزة مهمة يحمي بها مركزه القانوني ،وتلزمه في نفس الوقت عدم التدخل في شؤون زملائه أو التطاول على رؤساءه أو السماح لهم بذلك بصورة ندية،فمن يعطي الأمر هو من يتحمل المسؤولية ،فالأولى في التعامل مع الرؤساء هو التواضع في إبداء الرأي ولا نعني بذلك الخنوع أو التذلل ،إنما التناصح والاحترام فإذا أبي يكون هو المسؤول أولاً وأخيراً لأنه المخول قانوناً لإعطاء الأوامر وتحمل المسؤولية.

فهذه الدراسة قد تكون متحيزة لموقف الموظف عند صدور قرار مجحف بحقه،لكن هذا لا يعني أن جميع الرؤساء أو معظمهم يحملون في طيات أنفسهم حقد على المرؤوسين أو نظرة استصغار لهم ،وعدم احترام آرائهم،بل قد نجد موظفين يقللون من شأن مرؤوسيهـم و يتماطلون في تنفيذ الأوامر الصادرة إليهم بحجة عدم كفاءة الرئيس أو قلة خبرته في تولى المسؤولية، لذلك وجب التنويه إلى أنه يبقى الاحترام المتبادل أساس كل علاقة مهما كان نوعها ،والاطلاع على ما هو واجب وما هو حق ،والوعي بأهميته وتفعيله على الواقع بتصرفات تبينه،هو أساس حماية كل مركز قانوني مهما علا أو انخفض شأنه.

فالنصوص القانونية مهما بلغت من الشدة أو التدقيق في شأن الحقوق والواجبات تبقى قاصرة عن الدخول في الطبائع البشرية ،والمكونات النفسية لكل رئيس ومرؤوس ،غير

انه يجب تعزيز موقف الموظف في مثل هكذا مواقف يكون فيها العيب خفي يصعب إثباته، مع أنه جلي لمن يعرف الحقائق.

قائمة المصادر و المراجع

القرآن الكريم، برواية حفص عن عاصم، بالرسم العثماني، مكتبة فيض العلم.

أ- المصادر القانونية

- (1)- دستور الجزائر 1963، العدد 46، الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر 1963.
- (2)- دستور الجزائر 1976، الجريدة الرسمية العدد 94، الصادرة بتاريخ 24 فبراير 1976.
- (3)- دستور الجزائر 1989، الجريدة الرسمية العدد 09، الصادرة بتاريخ 01 مارس 1989.
- (4)- دستور الجزائر 1996، الجريدة الرسمية العدد 76، الصادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996.
- (5)- آخر تعديل للدستور الجزائري سنة 2016، الجريدة الرسمية العدد 1، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2016.
- (6)- القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، الجريدة الرسمية العدد 14 الصادرة بتاريخ، 20 فبراير 2006.
- (7)- القانون رقم 08-09 المتضمن قانون للإجراءات المدنية و الإدارية ، الجريدة الرسمية العدد 21 الصادرة بتاريخ 25 فبراير 2008.
- (8)- الأمر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة ، الجريدة الرسمية العدد 46 الصادر بتاريخ 15 يوليو 2006.
- (9)- القانون رقم 05-10 المعدل و المتمم للأمر 75-85 المؤرخ في سبتمبر سنة 1975 والمتضمن القانون المدني ، الجريدة الرسمية العدد 44، الصادر بتاريخ 20/06/2005.

ب- المراجع:

- 1- إبراهيم سالم العقيلي، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية-دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار قنديل للنشر والتوزيع، الأردن، سنة 2013.
- 2 - بدر بن ناصر بن خميس الخميسي، واجب الطاعة الرئاسية في مجال الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، الدار العالمية الدولية للنشر والتوزيع، عمان- الأردن، سنة 2017.
- 3 - بوادي مصطفى، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، درا الأيام للنشر والتوزيع، عمان -الأردن، سنة 2017.
- 4 - بوطبة مراد، نظام الموظفين في القانون الجزائري ، الطبعة الأولى ، درا هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر سنة 2018.
- 5- بوضياف عمار، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري دراسة في ظل الأمر 06-03 و القوانين الأساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجلس الدولة ، الطبعة الأولى، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر سنة 2015.
- 6- حسن محمد عوضة، السلطة الرئاسية، السلطة الرئاسية، دط، المطبعة العالمية، بيروت-لبنان، سنة 1975.
- 7- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة، بدون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون - الجزائر ، سنة 2010.
- 8 - سيد محمد الهواري، الإدارة العامة -المبادئ والنظريات، ط1، مطبعة الإنصاف، بيروت- لبنان، سنة 1964.
- 9- رحماوي كمال، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ، الطبعة الأولى، دار هومة ن الجزائر سنة 2003.

- 10- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، دط، دار الكتاب الحديث، القاهرة-مصر سنة 1996 .
- 11- عبد الحميد الشواربي ، تأديب العاملين، دون طبعة، منشأة المعارف، الإسكندرية-مصر، سنة 1990.
- 12- عبد العزيز سيد الجوهري ،الوظيفة العامة ،دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري،دون طبعة،ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر،سنة 1985.
- 13- عبد المنعم عبد العزيز خليفة، إجراءات تأديب الموظف العام ،الطبعة الأولى،المركز القومي للإصدارات القانونية ، مصر، دون سنة .
- 14-عثمان سلمان غيلان العبودي، أخلاقيات الوظيفة العامة دراسة مقارنة في الإطار الفلسفي لأخلاقيات الوظيفة العامة و سلوكياتها، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت- لبنان، سنة 2014.
- 15- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي و الإنجليزي،الطبعة الأولى ، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان-الأردن،سنة 2004.
- 16- كمال رحماوي ، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ،درا هومة ، الجزائر،دون سنة.
- 17- مازن ليلو راضي،الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة،دون طبعة ،دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية-مصر،سنه 2002.
- 18- محمد ماجد ياقوت ،شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة ،دون طبعة ،منشأة المعارف،الإسكندرية-مصر،سنة 2006.
- 19- ملوخية عماد، الضمانات التأديبية للموظف العام في النظام الإداري الإسلامي المقارن دراسة فقهية و قضائية،دون طبعة ،دار الجامعة ،الإسكندرية-مصر، سنة 2010.
- 20- مغاوري محمد شاهين،القرار التأديبي و ضماناته و رقابته القضائية بين الفاعلية والضمان،دون طبعة،مكتبة الانجلومصرية،دار الكتاب الحديث،مصر،سنة 1974.

ج- مذكرات التخرج:

أطروحة الدكتوراه:

1- محمد الأحسن، تحت إشراف دايم بلقاسم، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة-دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر، السنة الجامعية 2015-2016.

رسائل الماجستير:

1- بركاني شوقي، الإضراب في الوظيف العمومي ، رسالة ماجستير في قانون الإدارة العامة ، معهد الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة العربي بن مهيدي، أم البواقي-الجزائر، سنة 2008-2009.

2- درويش عبد القادر، تحت إشراف د.بو حميدة عطاء الله، واجب الطاعة في الوظيفة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق -بن عكنون-، جامعة الجزائر" بن خدة يوسف"، الجزائر، السنة الجامعية 2007-2008.

3- بدرية ناصر، تحت إشراف د.نصر الدين بن طيفور، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية و الإدارية ،المركز الجامعي سعيدة، الجزائر، السنة الجامعية 2008-2009.

مذكرات الماستر:

1- سليمان منير ، تحت اشراف الأستاذة سعيداني جحيقة، مدى فعالية الضمانات التأديبية للموظف، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون عام ، فرع المنازعات الإدارية ، جامعة ميلود معمري ، تيزيوزو ، السنة الجامعية 2014-2015.

2- كباسي انتصار، تحت اشراف الدكتورة العايب سامية، الجزاءات التأديبية للموظف العام بين تفعيل المواد و قمع الحريات ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام ، جامعة 08 ماي 1945، الجزائر، السنة الجامعية 2015-2016.

3- سليمة وباش، تحت إشراف د محمد قاسمية، مذكرة لنيل شهادة الماستر ،واجب الطاعة الرئاسية في الوظيفة العمومية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف-المسيلة-الجزائر، السنة الجامعية 2017-2018.

المجلات

1-أحمد يسري،ترجم عن رينيه كاسان مارسيل فالين،أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي،ط10،دار الفكر الجامعي،الإسكندرية،س1995،ص109-110.

2-جلط فوزا، واجب طاعة الرئيس و أثره على المسؤولية الجنائية للموظف،جامعة المسيلة،مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية،العدد2،دون سنة.

3- محمد بوكماش-خلود كلاش،ضوابط ممارسة سلطة التأديب في التشريع الجزائري،مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خنشلة،العدد3،جوان 2016.

4- عطا الله تاج،الانحراف في استعمال السلطة كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري-دراسة مقارنة،دفاتر السياسة والقانون،العدد16،جامعة عمار ثلجي،محي الدين أبو الهول، الأغواط-الجزائر،جانفي2016.

5-الفضيل ريمي -بركة بلاغماس،النظام التأديبي و أثره على المسار المهني للموظف العم و علاقة ذلك بجودة الخدمة العمومية،مجلة التنمية و إدارة الموارد البشرية،العدد3،جامعة البليدة2،الجزائر،دون سنة.

6- رنيه كاسان ،مارسيل فالين،ترجمة الدكتور أحمد يسري،أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي،الطبعة العاشرة،دار الفكر الجامعي،الاسكندرية-مصر،1995.

المواقع الالكترونية :

1- بوطة مراد،دروس في الوظيفة العمومية لطلبة السنة الثالثة لسانس ، تخصص قانون عام ،الموسم الجامعي 2017/2018.

<https://www.politics-dz.com>

تاريخ الرفع: 2020/04/16 على 11:20

-2 <http://www.conseil-constitutionnel.fr> ، تاريخ الرفع 2020/08/12 على

.18:20

الفهـ رس

العنوان	الصفحة
مقدمة	01.....
الفصل الأول: المبادئ العامة للتوظيف حقوق و واجبات الموظف	04.....
المبحث الأول: المبادئ العامة للتوظيف	07.....
المطلب الأول: مبدأ المساواة في الالتحاق بالوظيفة العامة	08.....
الفرع الأول: أهمية المبدأ	08.....
الفرع الثاني: الأساس القانوني للمبدأ	09.....
المطلب الثاني: مبدأ الجدارة و الاستحقاق	12.....
الفرع الأول: أهمية المبدأ	12.....
الفرع الثاني: الأساس القانوني للمبدأ	13.....
المبحث الثاني: حقوق و واجبات الموظف	15.....
المطلب الأول: حقوق الموظف	16.....
المطلب الثاني : واجبات الموظف	19.....
الفصل الثاني: الطاعة الرئاسية في الوظيفة العامة	21.....
المبحث الأول: ماهية الطاعة الرئاسية	23.....
المطلب الأول: تعريف الطاعة الرئاسية	24.....
الفرع الأول: تعريفها لغة و شرعا	24.....
الفرع الثاني: تعريفها فقها وقضاء	25.....
المطلب الثاني: أسس الطاعة الرئاسية	27.....

- 27..... الفرع الأول: الأساس العملي للطاعة الرئاسية
- 28..... الفرع الثاني: الأساس القانوني للطاعة الرئاسية
- 33..... المبحث الثاني: مجال الطاعة و الأوامر الرئاسية
- 34..... المطلب الأول: أشخاص الطاعة الرئاسية و عناصرها
- 34..... الفرع الأول: أشخاص الطاعة الرئاسية
- 39..... الفرع الثاني: عناصر الطاعة الرئاسية
- 44..... المطلب الثاني: أنواع الأوامر الرئاسية و آثار الطاعة الرئاسية
- 44..... الفرع الأول: أنواع الأوامر الرئاسية
- 46..... الفرع الثاني: آثار الطاعة الرئاسية
- 50..... الفصل الثالث : النظام التأديبي للموظف و إساءة استعمال السلطة
- 52..... المبحث الأول: النظام التأديبي للموظف و ضماناته
- 53..... المطلب الأول: المبادئ العامة للنظام التأديبي للموظف
- 53..... الفرع الأول: مبادئ النظام التأديبي للموظف
- 54..... الفرع الثاني: العقوبات التأديبية
- 56..... المطلب الثاني: ضمانات النظام التأديبي للموظف
- الفرع الأول: الضمانات التأديبية السابقة
- 56..... لتوقيع الجزاء التأديبي
- الفرع الثاني: الضمانات التأديبية اللاحقة
- 58..... لتوقيع الجزاء التأديبي

61.....	المبحث الثاني: إساءة استعمال السلطة.
62.....	المطلب الأول: تعريف إساءة استعمال السلطة وخصائصه.
62.....	الفرع الأول: تعريف إساءة استعمال السلطة.
64.....	الفرع الثاني: خصائص عيب إساءة استعمال السلطة.
67....	المطلب الثاني: حالات إساءة استعمال السلطة و طرق إثباته.
67.....	الفرع الأول: حالات إساءة استعمال السلطة.
70..	الفرع الثاني : طرق إثبات إساءة استعمال السلطة.
72.....	خاتمة.....
77.....	قائمة المصادر و المراجع.....

