وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة يحي فارس بالمدية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

اثر الامر الرئاسي على المسؤولية التأديبية للموظف العمومي

مدكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص : دولة ومؤسسات

من اعداد الطالب : **تحت اشراف الاستاذ :**

حسين طارق **- دالي سعيد**

السنة الدراسية 2022/2021

شكر وعرفان

اتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان، ووافر التقدير والاحترام
إلى الأستاذ الفاضل
"دالي سعيد"

لقبوله الاشراف على المذكر،، والى أعضاء لجنة المناقشة الذين شرفونا

بتفضلهم بقبول مناقشة هذا العمل

اهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

((وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون
وستردون الى عالم الغيب والشهادة فينبئكم بما كنتم تعملون))

الى من كان سببا في بلوغي هاته الدرجات اهديك عملي هذا
تواضعا .

مقدمة:

يمثل الموظف العام أداة الإدارة في تحقيق أهدافها الرامية إلى إشباع الحاجات العامة، وفي تنفيذ القوانين والتنظيمات في مواجهة الأفراد، ووسيلتها في خطى التقدم والتطور.

حيث أصبحت الوظيفة العامة جزء لا يتجزأ من حياة المواطن من ميلاده إلى وفاته، وقد نصت أغلب الدول في دساتيرها على أن الوظائف العامة حق للموظفين يطبق على قدم المساواة، وذلك بموجب الاعلان العالمي لحقوق الانسان في 1948، الذي نص على حق التوظيف والمساواة في تولي الوظائف العامة دون تمييز بينهم لغير كفاءتهم.

وهو ما جاء أيضا في المادة 67 من التعديل الدستوري 2020 المتضمن للتعديل الدستوري حيث نصت على ما يلي: "يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة باستثناء المهام والوظائف ذات الصلة بالسيادة والأمن الوطنيين".

إذا لا يمكن بأي حال، أن تقوم الوظيفة العامة عمليا، إلا إذا وجد هناك موظف عام يشغلها فعلا، تحت عدد من الضوابط السلوكية والتنظيمية والتأديبية، فلا يمكن أن تصنف موظف عام، دون أن يتبادر إلى أذهاننا، أن هذا الأخير يجب أن يشغل منصبا محددا في التنظيم الإداري للدولة، ضمن مجال عريض من الواجبات والمسؤوليات التي تحدد نشاطه في الوظيفة التي يشغلها.

وتعتمد الدولة على مبدأ التدرج الرئاسي، أي خضوع الموظف للرئيس هكذا حتى نصل إلى قمة الهرم، حيث ترتبط كل طبقة بالتي تعلوها برابطة السلطة الرئاسية ولهذه الفكرة أسس فنية وسياسية ولها مظاهر وأطر تضبطها من أجل تحقيق الهدف المنتظر منها، فالدولة عند اعتمادها على التنظيم الإداري تقوم بإعمال مبدأين يتمثل الأول في أن تقوم لإعمال مبدأ التدرج الرئاسي أي وحدة تتكون من رئيس ومرؤوس، أما الثاني هو صدور مختلف السلطات من رئيس واحد في تلك الوحدة.

وعليه تنشأ علاقة وظيفية بين الرئيس والمرؤوس حيث تعتبر أساس من أسس الالتزام بالطاعة وبالحديث عن واجب الطاعة وهو التزام الموظف العمومي بتنفيذ جميع الأوامر الصادرة إليه من الرؤساء فحسب واحترام قراراتهم والتزام حدود الأدب واللباقة في مخاطبتهم لضمان حسن سير المرفق العام نكون أمام مسؤولية الموظف العمومي عن تنفيذ الأوامر الرئاسية.

إن العلاقة الوظيفية داخل الوظيفة العمومية ترتب حقوق للموظف العام وفي نفس الوقت تفرض عليه جملة من الالتزامات المختلفة التي تمليها عليه القوانين والتنظيمات المتعلقة بالوظيفة

العامة، غير أن ذلك لا يمنع هؤلاء الموظفين من ارتكاب أخطاء ومخالفات أثناء قيامهم بوظائفهم أو بمناسبتها، مما تجعل الموظف في وضعية تأديبية تترتب من خلالها مسؤولية تأديبية وقد تصل إلى مسؤوليات أخرى حسب طبيعة الخطأ.

فالهدف من التأديب إذن هو هدف تهذيبي وتقويمي لسلوك الموظف من خلال العقوبات التأديبية على حد سواء، وذلك لتحقيق الأهداف المرجوة من علاقة العمل في الحفاظ على حسن سير المرفق العام.

وبالنظر للأهمية العلمية لهذه الدراسة كونها تبحث في أحد المواضيع الهامة المتعلقة بالمسؤوليات الملقاة على عاتق الموظف في إطار العلاقة الوظيفية خاصة ما يترتب عليه من واجبات وأوامر من رئيسه الإداري، ولا يخفي أيضا ازدياد الاعباء الوظيفية على الموظفين، والرغبة في توضيح ركن مهم وجانب غني عن بيان حيويته وهو الخشية من المسؤولية الناتجة عن الأداء للأعمال اليومية وتنفيذ أوامر الرؤساء وامكانية الوقوع في أخطاء تترتب عليها إجراءات تأديبية نتيجة لأوامر الرؤساء.

ويكمن الهدف من هذه الدراسة في إبراز وتحديد التزام الموظف بالواجبات الوظيفية ومسؤوليته عن تنفيذ الأوامر التي يصدرها رئيسه.

أما أسباب اختيار هذا الموضوع يرجع لأسباب ذاتية وأخرى موضوعية، حيث تتمثل الأسباب الذاتية في رغبتنا في معالجة موضوع مسؤولية الموظف عن تنفيذ أوامر رئيسه، لأنها تمس بالمراكز القانونية للموظفين.

أما الأسباب الموضوعية لاختيارنا هذا الموضوع لارتباطه بعنصر جوهري في الإدارة العمومية، وهو الموظف ولأهميته في تسيير وتفعيل نشاط المرافق العامة وما يترتب من التزامات في إطار ممارسة مهامه.

وبناء على ما سبق فإن نطرح إشكالية التالية تتمثل:

ما مدى مسؤولية الموظف عند الإساءة لاحترام تعليمات وأوامر رئيسه السلمي بعدم التنفيذ؟

لمعالجة هذه الإشكالية تم الاعتماد على المنهج الوصفي والتحليلي، وذلك من خلال تحليل النصوص القانونية وجمع معلومات لشرح وتفسير مسؤوليات الموظف عن تنفيذ الأوامر الرئاسية

وذلك بتحديد مفهوم الأمر الرئاسي وواجب الطاعة الرئاسية، وتوضيح مدى التزام المرؤوس بطاعة أوامر الرئيس ومدى تأثير أمر الرئيس في الإجراءات التأديبية للموظف العمومي.

ونحن بصدد إنجاز هذا البحث، واجهنا العديد من الصعوبات والعراقيل، أهمها وجود ترسانة كبيرة من النصوص القانونية كذلك ما يكتنف هذه النصوص من غموض وتضارب، وباعتبار أن موضوع تأثير الأمر الرئاسي على المسؤولية التأديبية للموظف العمومي من المواضيع الحساسة التي تهتم بالجانب التطبيقي أكثر، والذي يتطلب الاستعانة بوثائق أو معلومات عن القرارات التأديبية الصادرة عند إخلال الموظف بتنفيذ أوامر رئيسه الإداري فإنه تعذر علينا الحصول عليها، ولهذا غاب الجانب التطبيقي.

وللإجابة عن الإشكالية تم تقسيم الموضوع إلى فصلين:

حيث تم التطرق في الفصل الأول إلى: ماهية الأوامر الرئاسية، وواجب الطاعة للموظف العمومي، وقمنا بدراسة هذا الفصل من زاويتين: كانت الأولى التطرق لماهية الأوامر الرئاسية وأنواعها ومفهوم السلطة الرئاسية، أما الزاوية الثانية فقد تم التطرق إلى ماهية واجب الطاعة ومقوماتها وحدودها.

تم التعرض إلى إعمال مسؤولية الموظف عن طاعة أوامر رئيسه في الفصل الثاني، أين تم تحديد مدى التزام الموظف بطاعة أوامر رئيسه في المبحث الأول، ثم فحوى مسؤولية الموظف العمومي في المبحث الثاني.

الفصل الأول

ماهية الأوامر الرئاسية وواجب الطاعة

الفصل الأول

المبحث الأول: ماهية الأوامر الرئاسية.

بغرض حسن سير الجهاز الإداري وفعاليته يعتمد الرؤساء الإداريون عادة على توجيه أوامر، وتعليمات أو منشورات تبين للمرؤوسين طريقة وكيفية أداء وظائفهم.

وتعتبر هذه الصلاحيات من أهم مميزات السلطة الرئاسية، كون أن إصدار الأوامر عمل قيادي له أهمية كبرى في تسيير وتحسين النشاط الإداري[1].

المطلب الأول: مفهوم الأوامر الرئاسية.

إن موضوع الأمر الرئاسي يقودنا بالضرورة إلى تعريفه وتبيان خصائصه والتعرف على أنواعه وشروطه.

الفرع الأول: تعريف وخصائص الأوامر الرئاسية.

سنتناول في هذا الفرع تعريف الأوامر الرئاسية فقها واصطلاحا، وخصائص الأوامر الرئاسية الشكلية والموضوعية.

أولا: تعريف الأوامر الرئاسية:

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

أما اصطلاحا: فقد كان لكل من القضاء والفقه الدور الجلي في تعريفه، حيث عرفه القضاء الإداري المصري وجعله مرادفا للقرار الإداري فقال: " أن الأمر أو القرار الإداري هو كل إفصاح من جانب الإدارة العامة يصدر صراحة، أو ضمنا من إدارة هذه المصلحة في أثناء قيامها بأداء وظائفها المقررة لها قانونا في حدود المجال الإداري، ويقصد منه إحداث أثر قانوني ويتخذ صفة

[1]- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، الطبعة الثانية ، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص160.

[2]- قاموس مدرسي، مرشد الطلاب عربي عربي، دار بن رشد، الجزائر، بدون سنة النشر، ص37.

تنفيذية، والقرار أو الأمر العادي على خلاف القوانين أو اللوائح يتم أو يحدث أثره القانوني بمجرد صدوره، وتتوافر له القوة التنفيذية بغير حاجة إلى إعلان ونشر، إلا أن عنصرا أساسيا في كيانه ووجوده".[1]

أما من الناحية الفقهية فهناك عدة تعاريف تكاد تكون متفقة نورد منها:

تعريف الدكتور عبد العزيز السيد الجوهري الذي يرى أن الأمر الرئاسي هو:

" كل تعبير يتضمن أداء عمل أو الامتناع عن عمل أو تحذير للتحوط من وقوع حدث يصدر من رئيس يختص بإصداره إلى المرؤوسين يختص بتنفيذه تربطهما علاقة وظيفية".[2]

كما عرفه الدكتور هيثم هاشم بأنه: "كل توجيه يصدر للمرؤوسين لأجل القيام بعمل أو الامتناع عن عمل، أو التحرك إلى عمل آخر لأجل توضيح طبيعة العمل أو غير ذلك من النواحي التي يطلبها التوجيه".[3]

ثانيا: خصائص الأوامر الرئاسية.

له خصائص شكلية وخصائص موضوعية.

أ- خصائص شكلية:

القاعدة العامة أن الأوامر الرئاسية لا تتقيد بشكل معين يراعي فيه اصدارها، إلا إذا تطلب المشرع شكلا خاصا.

[1]- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، ص 111-112.

[2]- عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1985، ص 60.

[3]- ابراهيم ملاوي محمد دحدوح، واجب الطاعة في الوظيفة العامة، طاكسج كوم، الجزائر ،2015، ص56.

ويرى علماء الإدارة العامة أن القرارات أو الأوامر إذا تعلقت بموضوعات معقدة أو تناولت كثيرا من التفصيلات فإنه يكون من قبيل الاستحسان أن تفرغ في قالب مكتوب، ففي ذلك درأ للخطأ وتجنب للسهو وتوقيا لحدوث التأويل في شأنها[1].

ب- خصائص موضوعية:

1- الوضوح: ويقصد به أن تكون قرارات الرؤساء معبرة عن الهدف الذي يريد تحقيقه بعيدة عن التأويلات التي تسمح بتسخير النصوص في غير ما أهلت له، أو قيام الشكوك حولها تلك الشكوك التي تعد عذرا يبرر للمرؤوس رفض الطاعة، ويشير فقهاء الإدارة بتجنب الغريب من الألفاظ والتراكيب وتوخي الإيجاز بحيث يعبر الرئيس الإداري عن مراده بأبسط أسلوب، مع مراعاة ظروف من يوجه إليهم الخطاب.

2- تجنب التعارض: من بين المشاكل التي تعيق الموظفين عن القيام بأعمالهم من قد يوجد من تعارض بين أوامر الرؤساء، سواء كان هذا التعارض مرده إلى صدور عدة قرارات من رئيسه واحد، أو من رؤساء متعددين يقوم الالتزام نحوهم بالطاعة، ولذلك فإنه يغدو ضروريا لتجنب هذا التعارض، أن يكون تدخل الرؤساء ناتجا عن بحث، ودراسة كافية حتى يكتب لأوامرهم أن تلقى خطها من التطبيق ويسهل على المرؤوسين طاعتها.

وتضيف أن الاسراف في إصدار التعليمات، وكثرتها بالنظر إلى زيادة تدخل الإدارة والرؤساء من شأنه أن يفضي إلى كثرة الوثائق وتراكمها يؤدي بدوره إلى التضارب بين التعليمات وارتباك المرؤوسين في تنفيذها[2].

[1]- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، الطبعة الرابعة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 1995، ص119-120.

[2]- عاصم أحمد عجيلة، مرجع سابق، ص 120-121.

الفرع الثاني: أنواع وشروط الاوامر الرئاسي.

يتضمن هذا الفرع أنواع الأمر الرئاسي وشروطه المتمثلة في الاختصاص.

أولا: أنواع الأوامر الرئاسي:

تتخذ الأوامر الرئاسية التي يوجهها الرؤساء إلى مرؤوسيهم عدة صور وفقا لوظيفة كل منهما أو المجال الذي تستخدم فيه أو بالنظر إلى السلطة المختصة بها ومن الصور الشائعة نجد: التعليمات المنشورات، مذكرات الخدمة المرفقية، الاعمال الداخلية ذات النماذج، القرارات ذات النماذج، القرارات الوزارية.

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

تعطى للتعليمة الإدارية السمة الإجبارية بالنسبة للموظفين، وهذه السمة مستمدة من واجب الطاعة الرئاسية، وعلى العكس فليس للتعليمة أي قوة الزامية اتجاه الأفراد، إذ أنها لا تخاطبهم كما يفترض فيهم عدم العلم بها.

وقد قسم الفقه الإداري التعليمات الإدارية إلى:[2]

- تعليمات شارحة: تتعلق بقيام الرئيس بتوضيح مسألة غامضة.

- تعليمات آمرة: حينما يأمر الرئيس بأمر معين وجعل طاعته أمرا واجبا.

- تعليمات مقررة (مؤكدة): يؤكد الرئيس فيها وجهة نظره، رغم ملاحظات مرؤوسيه (يؤكد فيها موقفه في التعليمة).

- تعليمة ناصحة: عندما يرى الرئيس أن جانبا من التقدير يتوجب تركه للمرؤوسين.

[1]- ابراهيم ملاوي، محمد دحدوح، مرجع سابق، ص 62.

[2]- نفس المرجع، ص 63.

ب - المنشورات (النشرات المصلحية): هي عبارة عن الأوامر الرئاسية المكتوبة التي تتسم بطابع العمومية، وتوجه إلى المرؤوسين بصفة دورية، وهي وإن كانت تتفق مع التعليمات كون كلتاهما أوامر توجهها السلطة الرئاسية إلى المرؤوسين.[1]

إلا أنها تختلف عنها في نقاط يمكن إجمالها في التالي:[2]

- إن المنشورات لا تكون إلا أوامر خطية أي مكتوبة، بينما التعليمات تكون شفهية أو مكتوبة.[3]

- المنشورات يغلب عليها طابع العمومية والدورية، فهي توجه إلى طائفة من الموظفين بصفة دورية، بينما التعليمة تصدر إلى موظف معين.

والمنشورات نوعين حسب التقسيم الفقهي:[4]

- منشورات تفسيرية: تصدر تفسيرا لنص قانوني، ولا تضيف شيء له، أو إلى القواعد القانونية الأخرى (لا نعدل ولا نلغي).

- منشورات تنظيمية: (لائحة): وتضيف هذه المنشورات إلى النصوص القانونية ما يكملها ويعدل فيها أو يلغيها وتعد هذه المنشورات بمثابة قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء.

ج - مذكرات الخدمة المرفقية: تعد من الأعمال الإدارية الداخلية، وهي عبارة عن ملاحظات مكتوبة يوجهها الرؤساء إلى مرؤوسيهم، متعلقة أساسا بحسن أدائهم لأعمالهم وتقويم سلوكهم في غير ما يتعلق بالتأديب[5]، يمكن هذا النوع من الأوامر الرئيس الإداري من تنبيه مرؤوسيه إلى أخطائهم دون إقحامهم في مجال المسؤولية التأديبية، وتعتبر هذه الوسيلة ذات صلة، خاصة إذا كان الموظف حديث العهد بالعمل[6].

---

[1]- بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائر مذكرة لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، المركز الجامعي الدكتور مولاي الطاهر سعيدة، 2009/2008، من 163.

[2]- نفس المرجع، من 163.

[3]- عاصم أحمد عجيلة، مرجع السابق، ص113.

[4]- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ، ص 40.

[5]- مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص117.

[6]- ابراهيم ملاوي، محمد دحدوح، مرجع سابق ، ص 66.

د - الأعمال الداخلية ذات النماذج: تلجأ الإدارة أحيانا في سبيل حسن أدائها إلى وضع نماذج لتصرفات أو قرارات إدارية معدة سلفا تعتبر مرجعا لموظفيها، كما هو الحال في دفاتر الشروط في الصفقات العمومية[1].

وفي الجزائر تشمل الاعمال النموذجية جانبا كبيرا من العمل الإداري كنماذج طلب الطل وأوامر المهمات وذلك لتسهيل وتنشيط وتسريع العمل.

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

ثانيا: شروط الامر الرئاسي:

متى يكون الأمر قابلا للتنفيذ، لا بد أن تتوافر فيه مجموعة من الشروط التي يقضي بها القانون وهي:

أ-الاختصاص طرف الأمر: الاختصاص هو القدرة أو المكنة أو الصلاحية المخولة لشخص أو لجهة إدارية للقيام بعمل معين على الوجه القانوني[2] وللاختصاص أربعة أشكال:

- الاختصاص الشخصي: الاختصاص الموضوعي، الاختصاص المكاني والاختصاص الزماني، وعليه يتم التطرق إلى اختصاص كل من الرئيس والمرؤوس كما يلي:

[1]- مرسوم رئاسي رقم 15-249 المؤرخ في 2 ذي الحجة 1436 الموافق 16 سبتمبر 2015 يتضمن قانون الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الجريدة الرسمية، عدد50.

[2]- ابراهيم ملاوي، محمد دحدوح، مرجع سابق ، ص 56.

- اختصاص الرئيس بالأمر: حتى يثبت للرئيس سلطة توجيه الأوامر إلى مرؤوسيه فإنه: يشترط أن يعهد إليه بهذه السلطة من الجهة المختصة، وفق ما تقتضيه القوانين والأنظمة[1]، وهذا الاختصاص قد يتحدد بنطاق زماني أو مكاني أو موضوعي.

كما تجدر الإشارة إلى أن الرئيس الإداري الاعلى، يمكنه تفويض صلاحية إصدار الأوامر إلى أحد مرؤوسيه، يعطي هذا الأخير السلطة في مواجهة من يعلوه أو يقل عنه مرتبة في السلم الإداري، فمناط الأمر التبعية الرئاسية بغض النظر عن التسلسل أو الدرجة في السلم الإداري.[2]

وتجدر الإشارة إلى أن التعليمات والأوامر الرئاسية تصدر إلا من السلطة التي يعهد إليها القانون بذلك.[3]

- اختصاص المرؤوس بالعمل: حتى يلتزم المرؤوس بالطاعة، يتوجب أن يكون الأمر من اختصاصه وإلا كان للمرؤوس أن يتجاهل الأمر الصادر إليه كما لو كان غير متعلق بوظيفته أو يتعلق بحياته الخاصة، وتقدير ذلك خاضع للسلطة التقديرية للقاضي المختص، مستعينا في ذلك بالقانون واللوائح وحتى التعليمات والأوامر الرئاسية[4].

ب - استيفاء الشروط الشكلية للأمر:

أي أن يصدر الأمر وفق قالب معين حدده القانون، والأصل أن الرئيس لا يلتزم بشكل معين عند إصدار الأوامر إلى مرؤوسيه، فالمرؤوس ملزم بالطاعة سواء صدر إليه الأمر كتابة، أو شفاهة[5] إلا إذا فرض القانون غير ذلك، وعليه تكون إرادة الرئيس مفيدة بالإجراءات والأشكال المحددة قانونا، وفي ذلك إيجابية تعصم الرئيس من الشرع، وتدفعه إلى إصدار أوامر مدروسة.

---

[1]- مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 121.

[2]- عاشور سليمان شوابل، طاعة الأوامر الرئاسة ومسؤولية الرئيس والرؤوس جنائيا وتأديبيا الطبعة الثانية، الثقافة العام، طرابلس، ليبيا، 2008، ص56.

[3]- ابراهيم ملاوي، محمد دحدوح، مرجع سابق ، ص58.

[4]- مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 122.

[5]- عاصم أحمد عجيلة، مرجع سابق ، ص 168.

وعليه فلا ضرورة لصدور الأمر وفق شكل معين ما دام الموظف ملزم بالنطق، فيكفي أن يكون الأمر واضحا لا لبس فيه، سهل على المرؤوس فهمه مناسب مع درجة ثقافة وخبرته، ذو لغة سهلة واضحة ودالة على الأمر.

ج - تعلق الأمر بالخدمة:

الأمر المتعلق بالخدمة هو الأمر المتصل بالوظيفة العامة أو المال العام، وهو كذلك الأمر المنصب على واجب من الواجبات الوظيفية للمرؤوسين، ولكن ونظرا لصعوبة حصر هذه الواجبات، أوجد الفقه معيار لتحديد الأمر المتعلق بالخدمة من غيره، يتمثل هذا المعيار في خصوصية الأمر، فإذا كان الأمر متعلق بشخص أو بأشخاص معينين، فإنه لا يكون متعلق بالخدمة[1].

وبالتالي لا يلتزم المرؤوس بتنفيذه ويجب عليه رفض طاعته، أما إذا كان الأمر متعلق بالخدمة عقد اتفق الفقه والقضاء على أن طاعته واجبة، مع إعطاء هامش من الحرية للمرؤوس في إبداء رأيه وملاحظاته وكل ذلك في إطار تحقيق المصلحة العامة من خلال تقديم الخدمة في أحسن الظروف[2].

وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة المصري عندما قضي بأن الطاعة الواجبة على المرؤوس قبل رئيسه لا تمنعه من إجراء رأيه ما دام لم يجانب ما تقضيه وظيفته من تحفظ ووقار، وما تستوحيه علاقته برئيسه من التزام حدود الأدب، إذا الصراحة في إبداء الرأي بما فيه وجه المصلحة العامة مطلوبة حتى لا تضيع تلك المصلحة في المصانعة والرياء، ولا جناح عليه أن يختلف مع رئيسه في وجهات النظر إذا الحقيقة دائما وليدة اختلاف الرأي، وإنما ليس له أن يخالف ما استقر عليه رأي الرئيس نهائيا، أو يقيم العراقيل في سبيل تنفيذه إذ أصبحت الطاعة واجبة بعد أن خرجت المسألة عن البحث إلى دور التنفيذ.[3]

[1]- عبد العزيز السيد الجوهري، مرجع سابق، ص 143.

[2]- لجلط فواز، واجب طاعة الرئيس وأثره على المسؤولية الجنائية للموظف، مجلة التراث، العدد الثاني والعشرون جوان، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2016، ص 122.

[3]- لجلط فواز ، مرجع سابق، ص 122.

وإضافة إلى ذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي استقر على أن المرؤوس لا صفة له في الطعن فيما يصدره إليه رئيسه من أوامر وتعليمات، ولا في القرارات التي يصدرها الرئيس بتعديل أوامر المرؤوس أو الغائها.[1]

د - أن يكون الأمر مستطاعا:

حتى يكون الأمر صالحا للتنفيذ، يجب أن يكون مستطاعا، في ظل الامكانيات وحتى الظروف الشخصية والعلمية للمرؤوس، وإلا أعتبر الأمر من قبيل العبث وإضاعة الوقت والجهد، كأن يأمر الرئيس المرؤوس بحضور اجتماع انقضى انعقاده قبل ساعة.[2]

فإذا كان من حق الرئيس أن يوجه ما يراه ملائما من الأوامر التي تساهم في تحقيق أهداف المرفق، فإن أمر المرؤوسين بما يتجاوز طاقتهم الوظيفية أو البدنية أو العقلية، يكون مشوبا بعيب التعسف.[3] وحصول مثل هذه الأمور وارد في الحياة العملية، وإن كان كذلك فهل يلتزم المرؤوس بتنفيذ الأمر رغم ما يشوبه من تعسف؟

الحل الأمثل في هذه الحالة هو اطاعة الأوامر التعسفية، على ما فيها من مشقة، أو على الأقل محاولة تنفيذها، تغليبا لحسن سير المرفق العمومي، مع الاحتفاظ للمرؤوس بحق التظلم أمام الإدارة، والقضاء هذا الأخير تعود له السلطة التقديرية في تحديد ما إذا كان الأمر مستطاعا أولا، مستعملا في ذلك معيار الموظف الحريص، في ظل الظروف الشخصية البدنية والعلمية للمرؤوس الموجه إليه الأمر[4].

فإذا تعثر عليه تنفيذ الأمر أعفي المرؤوس من المسؤولية، أما إذا حصل العكس فإنه سيؤاخذ تأديبيا على الإخلال بالطاعة.[5]

---

[1]- لجلط فواز ، مرجع سابق، ص 123.

[2]- ليلو راضي، مرجع سابق، ص 124.

[3]- ابراهيم ملاوي، محمد دحدوح، مرجع سابق، ص 61.

[4]- ابراهيم ملاوي محمد دحدوح، المرجع السابق، ص 62.

[5]- مازن ليلو راضي، مرجع سابق، سن 125.

المطلب الثاني: مفهوم السلطة الرئاسية.

يقتضي حسن أداء المؤسسات والإدارات العمومية لوظائفها، وضمان مقدرتها على توفير الخدمات واشباع الحاجات العامة، أن تكون على مستوى معين من التنظيم وأن تعتمد قواعد، وأساليب واجراءات تكفل السير الحسن لهذه الإدارات وتحقيق نجاعة أدائها للوظائف المنوطة بها للوصول للأهداف المسطرة.

يأخذ التنظيم الإداري للأجهزة الإدارية شكلا تدريجيا سلميا يضمن تناسق وحدات الإدارة وسلاسة عملية الاتصال بين الموظفين داخل التنظيم، كما يسهل عملية تلقي المعلومات وفعالية القيام بأعمال الوظيفة الإدارية، ويتم ضبط كل ذلك بواسطة تأطير العلاقات التي تنشأ داخل التنظيم خاصة فيما يتعلق بتحديد الصلاحيات، والاختصاصات والحقوق والالتزامات من خلال التجسيد الفعلي والقانوني للفكرة القانونية التنظيمية المتمثلة في السلطة الرئاسية بكل ما تتضمنه من مظاهر ، وأسس تبرز هذه الفكرة كأحد أهم عناصر التنظيم الإداري المركزي، وحتى داخل الأجهزة الإدارية المشكلة للتنظيم الإداري اللامركزي، بحيث يتم تنظيم الوحدات الإدارية في شكل سلم إداري تندرج فيه الوظائف والمسؤوليات، ويكون فيه لكل موظف مرؤوس رئيس إداري يعلوه يتلقى منه الأوامر والتعليمات المرتبطة بسير المرافق العمومية بغية كفالة حسن سيرها بانتظام واضطراد وضمان أداء أفضل للوظيفة الإدارية وبذلك النهوض بالخدمة العمومية وتطويرها لإشباع حاجات الجمهور .

ومن أجل الاحاطة بمفهوم السلطة الرئاسية وتبيان تعريفها وخصائصها وكذا توضيح تمييزها عن باقي المفاهيم المشابهة سيتم التطرق إلى ذلك من خلال هذا المطلب والذي سيقسم إلى فرعين، يتناول الأول تعريف السلطة الرئاسية وخصائصها، فيما يتضمن الثاني تمييزها عن باقي المفاهيم المشابهة.

الفرع الأول: تعريف السلطة الرئاسية وخصائصها:

إن معرفة مفهوم السلطة الرئاسية يستوجب علينا تعريفها (أولا) وبيان خصائصها (ثانيا).

أولا: تعريف السلطة الرئاسية.

قد بذل الفقه الإداري جهودا معتبرة لإعطاء مفهوم محدد للسلطة الرئاسية، حيث حاول البعض من فقهاء القانون الإداري إعطاء تعريف لها، ومن بين التعاريف التي قيلت في هذا الشأن:

الفقيه تيسي tessier ذهب إلى أن الرقابة الرئاسية هي: "السلطة التي يباشرها الرئيس الإداري تجاه المرؤوسين التابعين له رئاسيا، والتي يمكنه بمقتضاها إصدار الأوامر لهم وإلغاء وتعديل أعمالهم فضلا عن الحلول محلهم في العمل أحيانا، وذلك بقصد تحقيق التجانس في الحكومة وحماية المصالح الجماعية للأمة".[1]

في حين عرفها الأستاذ دولوبادير de laubadere بأنها: "السلطة التي يمكن للرئيس الإداري بمقتضاها أن يلغي كليا أو جزئيا أو يعدل أو يعفى الأعمال القانونية الصادرة عن تابعيه المباشرين".[2]

وذهب مارسيل فالين إلى: "أن الموظف العام وخاصة أثناء ممارسته لمهام وخدمات وظائفه، وعندما يكون داخل تدرج إداري معين يمكن أن يتلقى من قبل رؤسائه أوامر يقع عليه واجب طاعتها وتنفيذها، وسلطة إعطاء الأوامر والنواهي هذه، هي التي تمنح للرئيس الإداري تدعى بالسلطة الرئاسية، وهي تتضمن أيضا سلطة سحب وتعديل وإلغاء أعمال وتصرفات المرؤوس، وهذه السلطة ليست لأسس وأسباب قانونية فقط ولكنها لأسس واعتبارات مجرد الملائمة أيضا".[3]

أما جان ماري أوبي، وروبرت أدار، ذهب إلى أنه: "... في ظل مفهوم فكرة السلطة الرئاسية يخضع الموظفون لسلطة الرؤساء الذين يستلزم طاعتهم طاعة مطلقة من قبل المرؤوسين. وهؤلاء الرؤساء هم الذين يوجهون ويقودون الموظفين أثناء ممارستهم الوظيفة الإدارية، ويتخذون القرارات المتعلقة بأوضاعهم ومراكزهم المهنية، وهم يملكون في هذا المجال، سلطة تقديرية واسعة جدا.

والموظفون لا يشاركون بأية صورة في سلطة تسيرهم وتوجيههم هذه، ولا يملكون إلا مكنة مواجهة الأعمال والاجراءات غير الشرعية التي تمارس في مواجهتهم من قبل رؤسائهم الإداريين، وذلك بواسطة الطعون الإدارية والقضائية ضد هذه الإجراءات غير المشروعة ".[4]

---

[1]- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، المرافق العامة، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الاسكندرية. مصر، ص 77.

[2]- نفس المرجع، ص 78.

[3] -Marcel waline. Précis de droit administrative. Paris.édition montthrester.1970.p59.

[4]- Jean marie auby. Robert ducos adury, droit administratif. Paris. Daffoz. 3eme. Edition. 1973،p65.

تعريف الأستاذ حمدي قبيلات: تتمثل السلطة الرئاسية فيما يملكه الرئيس الإداري من اختصاصات إزاء أشخاص وأعمال مرؤوسيه بحيث يكون هؤلاء المرؤوسين يرتبطون به برابطة التبعية الإدارية، ذلك أن موظفي الإدارة المركزية يتوزعون على سلم إداري متعدد الدرجات، ويكون كل منهم رئيسا ومرؤوسا في آن واحد، بحيث يمارس الأعلى على الأدنى سلطة رئاسية، ويرتبط الأدنى بالأعلى برابطة التبعية الإدارية".[1]

كما عرفها الأستاذ مازن ليلو راضي: "السلطة الرئاسية Le Pouvoir hiérarchique ضمانة معترف بها للرؤساء الإداريين يضمنها القانون فيوفر وحدة العمل وفعاليته واستمراريته.

وتعتبر السلطة الرئاسية الوجه المقابل للتبعية الإدارية وهي تتقرر بدون نص وبشكل طبيعي، غير أنها من جانب آخر ترتب مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه، وبالتالي عدم إمكانية تهربه من هذه المسؤولية[2]". وذهب الأستاذ عمار بوضياف إلى القول بأنه:" يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة الاختصاصات يتمتع بها كل رئيس إداري في مواجهة مرؤوسيه، من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع".[3]

كذلك تطرق الأستاذ عمار عوابدي التعريف فكرة السلطة الرئاسية حيث ذهب إلى القول بأنه:" يمكن أن تعرف فكرة السلطة الرئاسية قانونيا بأنها القوة أو الدينامو الذي يحرك التدرج، والسلم الإداري والقائم عليه النظام الإداري المركزي في الدولة، ومفهوم الرئاسية في علم الإدارة والقانون الإداري: حق وسلطة استعمال قوة الأمر والنهي من طرف الرئيس الإداري المباشر المختص، وواجب الطاعة والخضوع والتبعية من طرف المرؤوس المباشر للرئيس الإداري".[4]

[1]- حمدي قبيلات، القانون الإداري، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، ط2، دار وائل، عمان الأردن،2008 ، من.95

[2]- مازن ليلو راضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر،2005 ،ص 69.

[3]- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص156.

[4]- عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،2000 ، ص206 .

نلاحظ من خلال كل ما سبق من التعاريف أن فكرة السلطة الرئاسية هي عبارة عن جملة من الاختصاصات مقررة قانونا للرئيس الإداري على مرؤوسيه، ويقابلها خضوع وتبعية المرؤوس للرئيس الإداري المختص، وتمثل فكرة السلطة الرئاسية عنصرا فاصلا في النظام الإداري من أجل حسن سير الوظيفة الإدارية وإشباع الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة.

ثانيا :خصائص السلطة الرئاسية.

تمتاز السلطة الرئاسية بمجموعة من الخصائص: فهي سلطة إدارية داخلية، مفترضة وشاملة.

أ-السلطة الرئاسية هي سلطة إدارية:

ومعنى ذلك أنها تصدر عن سلطة إدارية، أي تصدر عن الرئيس الإداري في شأن من الشؤون الإدارية من أجل احترام المشروعية والملائمة[1]، إذ يملك الرئيس الإداري الأعلى إلغاء قرارات مرؤوسيه وتعديلها والحلول محلهم في اتخاذها .

وتنفي عنها الصفة القضائية إذ لم يعد هناك مجال لوجود نظرية الوزير القضائي التي أخذت بها فرنسا، فالوزير يمكنه تعديل قرار المرؤوس لعدم المشروعية أو عدم الملائمة وذلك إما من تلقاء نفسه أو بناء على طلب صاحب المصلحة، في حين لا يمكن للقاضي إلغاء القرار الإداري غير المشروع إلا بناءا على طلب صاحب المصلحة الشخصية المباشرة، بالإضافة إلى عدم تمتع قرار الوزير الرئاسي بأية حجة قانونية كما هو الحال بالنسبة للحجية التي تشكل خاصية أساسية للحكم القضائي[2].

ب - السلطة الرئاسية سلطة مفترضة:

تتميز الرقابة الرئاسية بأنها رقابة إدارية مفترضة أي تتم بقوة القانون، ولو لم يوجد نص يسمح بها للرئيس الإداري معنى ذلك أنها تتقرر للرئيس على مرؤوسه بشكل طبيعي وبدون نص[3].

[1]- Renéchapus : droit administratif, édition Montchrestien,p126.

[2]- عدنان عمرو، مرجع سابق، ص79.

[3]- عدنان عمرو، مرجع سابق، ص 80.

ويقول في هذا الصدد الأستاذ جون ميشال دون فورج ما يلي: "بداءة، ليست ثمة حاجة لنص خاص من أجل إخضاع رجل الإدارة للسلطة السلمية (أو الرئاسية) لرجل ثان: فالسلطة الرئاسية تنتج بقوة القانون من وضعية واقعية (أو فعلية) وقانونية والمتمثلة في التنظيم التدريجي للمرفق الإداري، فهي تمارس تلقائيا من قبل الرئيس الإداري، ومع ذلك يمكن أن تمارس نتيجة لطلب ملائم صادر عن ذي مصلحة بمعنى آخر نتيجة ممارسة الطعن الرئاسي، غير أن هذا لا يعني أبدا أنها حقا شخصيا مطلقا، أو امتيازا مقررا للرئيس الإداري ولكنها مجرد اختصاص يباشر طبقا للقوانين والتنظيمات ووقفا لحسن سير المرافق العامة "[1].

جـ - السلطة الرئاسية سلطة شاملة:

من المسلم به أن السلطة الرئاسية تتميز بأنها سلطة شاملة، ذلك لأن الرئيس الإداري يملك مباشرة رقابة عامة في مواجهة مرؤوسيه، فهي تسيطر على أشخاصهم وأعمالهم وذلك عن طريق ما يصدر إليهم من أوامر ملزمة بحيث يخضع المرؤوس لرئيسه في جميع ما يخص الأعمال، والتصرفات الإدارية الصادرة منه أثناء ممارسته لاختصاصاته، كما أنه يخضع لرئيسه في كل ما يباشره من سلطات تتعلق بشخصه كموظف عام في خدمة الدولة، كسلطات التأديب والتنظيم.

غير أن شمولية السلطة الرئاسية لا تمنع من وجود حالات يخول المشرع فيها المرؤوس سلطة البت النهائي، باتخاذ قرارات معينة دون تعقب من رئيسه عليها، وبذلك يمتنع على الرئيس في هذه الحالات تعديل القرارات الصادرة من المرؤوس أو أن يحل محله في اتخاذها[2].

د- السلطة الرئاسية سلطة داخلية:

لما كانت السلطة الرئاسية في الأصل رقابة الإدارية، والتي يقصد بها الرقابة الذاتية التي يمارسها الجهاز الإداري للدولة على نفسه، أي قيام الإدارة بمراقبة نفسها بنفسها، فإن الرقابة الذاتية هذه كما هو معلوم ومسلم به أنها تنقسم إلى نوعين رقابة إدارية خارجية (من الخارج) وهي التي تعرف بالوصاية الإدارية، ورقابة إدارية داخلية وهي التي تتمثل في الرقابة الرئاسية التي باشرها

[1]- Jean Michel de Forges, P102.

[2]- عبد الغني بسيوني عبد الله القانون الإداري، دار المعارف، الإسكندرية ، مصر،1991 ، من122 .

الرؤساء الإداريون على مرؤوسهم، سواء كانت رقابة على الأشخاص هؤلاء المرؤوسين، أو رقابة على أعمالهم.

الفرع الثاني :تمييز السلطة الرئاسية عن المفاهيم المشابهة لها.

توجد في إطار التنظيم الإداري بعض الأفكار التنظيمية التي تتشابه مع فكرة السلطة الرئاسية في تنظيم وتحريك وتنسيق النظام الإداري في الدولة من أجل تحقيق أهداف المصلحة العامة في إطار الوظيفة الإدارية، ومنه يقتضي الأمن التمييز بين فكرة السلطة الرئاسية وبين فكرة القيادة وفكرة الوصاية الإدارية.

أولا :التمييز بين السلطة الرئاسية والقيادة الإدارية:

حتى يكون التفريق واضحا ومحددا وسليما لا بد من التطرق إلى تحديد مفهوم القيادة الإدارية، ثم التطرق إلى أرجه التفرقة ينهما:

أ -تعريف القيادة الإدارية:

اختلف كتاب وفقهاء الإدارة العامة بشأن تعريف القيادة الإدارة، وذلك بسبب اختلاف النظريات التي تعتمد عليها تلك التعريفات[1]. وهناك ثلاثة اتجاهات رئيسية اعتمدت لتعريف القيادة الإدارية فهناك من عرفها على أساس نظرية السلطة الرسمية، وهناك من اعتمد على أساس نظرية السلطة المقبولة، وهناك من عرفها استنادا إلى الأساس الوظيفي[2]، ولذلك سنعرض بعض التعريفات التي قبلت بشأن القيادة الإدارية.

فقد عرفها "تيد" على أنها:" القدرة على التأثير في جماعة كي تتعاون لتحقيق هدف تشعر بحيويته"[3].

[1]- نفس الشيء حدث بالنسبة للخصائص التي يجب تتوافر في القائد الإداري، حيث تعددت الآراء والنظريات في هذا الصدد.

[2]- عبد الغني بسيوني، عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة و النشر، بيروت، لبنان، ص258.

[3]- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر،1984 ، ص 243 وما بعدها.

وعرفت على أنها:" عملية تأثير في الجماعة أكثر منها سلطة رسمية عليهم"[1].

كما عرفت على الوجه التالي: "القيادة تمثل السلطة، ويجب أن تملك كل السلطة اللازمة لممارسة مهامها القيادية"[2] كما عرفت القيادة الإدارية بصورة عامة أنها:" القدرات والامكانيات الاستثنائية الموجودة في الشخص القائم موقع القيادة، والتي من خلالها يستطيع توحيد تابعية أو مجموعة من الناس والتأثير فيهم ابتغاء تحقيق الهدف"[3].

وعرفت على أنها: "القدرة على التأثير الشخصي بواسطة الاتصال لتحقيق هدف"[4] وهناك العديد من التعريفات التي أعطيت للسلطة القيادة الإدارية، حيث يركز كل اتجاه في تعريفه عنصر محدد مع اهمال يقية العناصر الأخرى.

ويرى الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله بأن التعريف الأمثل للقيادة الإدارية هو:

"القدرة على التوجيه من أجل تحقيق هدف معين، عن طريق التأثير والقبول أساسا أو باستخدام السلطة الرسمية عند الاقتضاء"[5].

ب - أوجه ومظاهر التفرقة بين السلطة الرئاسية والقيادة الإدارية:

بالرغم من تشابه وتداخل هذين المفهومين في بعض عناصر وجوانب التنظيم الإداري إلى درجة الحكم السطحي على أنها فكرة واحدة، إلا أن حقيقة الأمر تؤكد أنه توجد أوجه للتمييز والتفريق بين كل الفكرين.

1- أوجه التشابه بين السلطة الرئاسية و القيادة الإدارية:

تشترك كل من فكرة السلطة الرئاسية، وفكرة القيادة الإدارية في توجيه القوة التنظيمية التي تدفع المنظمة للعمل من أجل تحقيق المصلحة العامة، فكلا الفكرتين تعتبر ظاهرة من ظواهر التنظيم

[1]- عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة، مرجع سابق، ص258.

[2]- نفس المرجع، ص 258.

[3]- عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 45 وما يليها.

[4]- عبد الغني بيسولي عبد الله، أصول علم الإدارة، مرجع سابق، ص261 .

[5]- نفس المرجع، ص 261.

الإداري تتمحور حول الوظيفة الإدارية، كما أنه يمكن للرؤساء الإداريين بعد التدريب أن يصبحوا قادة وفي ذات الوقت رؤساء[1] لكن هذه النقاط المشتركة لا تنفي وجود عدة نقاط اختلاف بين الفكرتين .

2- أوجه الاختلاف بين السلطة الرئاسية و القيادة الإدارية:

تخلف فكرة السلطة الإدارية عن فكرة القيادة الإدارية في عدة جوانب:

السلسلة الرئاسية تجد أساسها في فكرة السلطة العامة، والقوانين والتنظيمات والمبادئ، والأفكار الفنية والعلمية والعملية المرتبطة بالوظيفة الإدارية، وتتقرر طبقا للقوانين بعيدا عن شخصية الرئيس الإداري وعن المنظمة وتعرض رسميا وقانونيا على المرؤوسين وطاعتهم لها التزام قانوني ينجر عن الإخلال به جزاء.

بينما تستمد فكرة القيادة الإدارية كونها ظاهرة تنظيمية تعتمد بشكل كبير على العلاقات الانسانية أساسها من داخل التنظيم ومن شخصية القائد الإداري بقدراته وكفاءته التنظيمية، وتكون طاعة المرؤوسين للقائد ناتجة عن رضا واقتناع وتقبل تلقائي[2]، ولا تفرض عليهم بواسطة الرسمية المستمدة من القوانين التنظيمات[3].

* السلطة الرئاسية تعتبر مظهرا من مظاهر السلطة العامة إذ أنها تستعمل سلطة الأمر والنهي، من طرف الرئيس ويقابلها واجب الخضوع والتبعية من المرؤوسين، كما تعد فكرة قانونية في أساسها ومضمونها ومظاهرها وحتى وسائل ممارستها وأهدافها[4]، فضلا عن أنها فكرة فنية تنظيمية لازمة.

في حين أن الفكرة القيادة الإدارية تختلف عن السلطة الرئاسية، كونها تمثل فكرة حتمية اجتماعية إنسانية تنظيمية لا تستند لفكرة السلطة العامة في الإدارة، وتسيير وتوجيه المرؤوسين

---

[1]- عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص257 .

[2]- عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة، دار المسيرة للطباعة والنشر والتوزيع، الأردن،2009 ، ص177.

[3]- تو عبد الواحد، السلسلة الرئاسية في إطار النظام الإداري المركزي، مذكرة لنيل شهادة الماستر، الملحقة الجامعية مغنية، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان ، 2015-2016، ص20.

[4]- عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص260 .

وتنسيق الجهود داخل التنظيم لتحقيق الأهداف، كما أنها لا تستعمل سلطة الجزاء والعقاب ولا أسلوب الأمر والنهي والإجبار والإكراه، بل ترتكز على التوافق والتفاعل بين أعضاء التنظيم وتكريس روح التعاون والعمل الجماعي وتعتمد على الإقناع والثقة والرضا والقبول الاختياري[1]، فهي ليست فكرة قانونية من حيث أساسها ومضمونها وأساليبها، بل هي فكرة غير رسمية تعمل على توجيه التنظيم لتحقيق أهداف المنظمة الإدارية.

* تتمثل فكرة السلطة الرئاسية في مجموعة صلاحيات وسلطات يمارسها الرئيس الإداري على المرؤوسين، وتنصب إما على الأعمال أو الأشخاص، حيث يمارس الرئيس الإداري على شخص مرؤوسيه سلطات متعددة (كالتعيين، النقل، الترقية، التأديب...)، وأخرى على أعمالهم (كالتوجيه، التعقيب بالمصادقة، الإلغاء، السحب، التعديل وحتى سلطة الحلول)[2] .

أما مضمون فكرة القيادة الإدارية فهي تتجسد أساسا في التفاعل بين القائد ومرؤوسيه والمواقف والملابسات والمعطيات الإنسانية، والاجتماعية والتنظيمية المحيطة بالنشاط الإداري داخل التنظيم، كما تتضمن قدرات الارشاد والتوجيه والاقناع، والتنسيق بين المجهودات المختلفة من أجل تحقيق هدف المنظمة، كما تركز القيادة الإدارية على ظروف وحاجات العاملين الاجتماعية، والانسانية لإشباعها وإيجاد القناعة والرضا والاستقرار والثقة بين أفراد التنظيم[3].

* تعتمد فكرة السلطة الرئاسية على السلطة الرسمية الممنوحة للرؤساء الإداريين، وبواسطة القوانين والتنظيمات والتي تتمثل في سلطة الأمر والنهي والاخضاع والاجبار من الرئيس، والتزام والخضوع والتبعية من المرؤوسين دون مراعاة مسألة رضا العاملين وتقبلهم من عدمه، فهذه المسألة هي مسألة جزئية ثانوية في إطار فكرة السلطة الرئاسية باعتبارها فكرة تتقرر خارج المنظمة الإدارية، وتمنح للرؤساء الإداريين من قبل السلطات السياسية والإدارية العامة العليا في الدولة[4].

---

[1]- محمود شحماط، مدخل إلى العلوم الإدارية، (أسس ومبادئ علم الإدارة العامة)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر،2010 ، ص 75.

[2]- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 156-159.

[3]- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص261 .

[4]- نفس المرجع، ص 262.

أما فكرة القيادة الإدارية كونها تمثل فكرة واقعية تنظيمية داخلية تراعي العلاقات، والعوامل والظروف الاجتماعية، والنفسية والانسانية، داخل المنظمة، فهي لا تعتمد أسلوب الأمر والنهي الملزم ولا امتيازات السلطة العامة، وإنما تعتمد أساسا على القبول والاقناع والثقة والرضا المتبادل بين القائد والمرؤوسين داخل التنظيم وتستعمل فن التأثير والاستمالة للحصول على قبول، ورضا المرؤوسين بالتوجيهات والقرارات الصادرة إليهم وإقناعهم بما يدون عقاب أو جزاء[1].

ومنه بالنتيجة نجد أن السلطة الرئاسية تختلف عن القيادة الإدارية في نواح متعددة، من حيث الأساس والأسلوب والمضمون والطبيعة والخصائص والمظاهر.

ثانيا: التمييز بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية.

تعني الوصاية الإدارية رقابة الدولة أو السلطات المركزية فيها على الهيئات اللامركزية وتتمثل هذه الرقابة فيما تملكه من سلطات تمارسها، إما على ذات الهيئات اللامركزية أو على أشخاصها أو على أعمال هذه الهيئات، فالرقابة قد تمارسها السلطة المركزية أو من يمثلها عل البيئات اللامركزية عند ممارستها لاختصاصاتها، وذلك للتأكد من أن تصرفات وأعمال الهيئات اللامركزية تتفق مع القوانين التي تحكمها، وفي إطار الغاية أو الأهداف التي انشأت هذه الهيئات لتحقيقها تطبيقا لقاعدة تخصص الأهداف[2].

كما يقصد بالرقابة الوصاية أو الوصاية الإدارية: مجموعة السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية، وأعمالهم يقصد حماية المصلحة العامة ومن هنا فإن نظام الوصاية أداة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة، والسلطة المركزية كما أن نظام الوصاية يكفل للهيئات المستقلة حقها في اتخاذ القرار بالكيفية والحدود التي رسمها القانون[3].

تهدف الوصاية الإدارية إلى الحفاظ على وحدة الدولة سياسيا وقانونيا من مخاطر الانقسام والتشتت من قبل السلطات الإدارية اللامركزية، غير أنه لا يجب أن تكون الرقابة بالشدة والقوة التي

[1]- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص263 .

[2]- حمدي قبيلات، مرجع سابق ، ص112 .

[3]- عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن2011 ، ص177 .

تفقد معها هذه الهيئات حريتها أو تخرج عن الهدف المقصود من انشائها، كما لا يجب أن تمنح الحرية إلى حد تنحرف معه هذه الهيئات عن الحدود المرسومة لها[1].

فالسلطات المركزية تضطلع بالوظائف الإدارية الاستراتيجية وتسيير المرافق السياسية والوطنية، أما الهيئات اللامركزية فتقوم بتسيير الشؤون اليومية لإشباع الحاجات العامة ومنه كان حتميا وجود نظام رقابة إدارية وصائية تضمن الحفاظ على عدم تناقض وتضارب أعمال الهيئات اللامركزية مع المصالح العليا للدولة ومتطلبات المرافق السيادية[2].

كما تهدف فكرة الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية عند عجزها عن القيام بالخدمات اللازمة لإشباع الحاجات العامة المحلية.

إن فكرة الوصاية هي فكرة قانونية بحتة، حيث تحدد أهدافها وإجراءاتها ووسائلها والسلطات المختصة بها بواسطة القوانين، فالرقابة الإدارية الوصائية لا تكون إلا بنص قانوني[3]، ومنه فالسلطات المختصة بممارسة هذه الرقابة وكذا امتيازات، ووسائل الرقابة تكون محددة حصرا في القوانين والنصوص التشريعية عكس الرقابة الإدارية الرئاسية التي تكون مفترضة، كما تمتاز الرقابة الوصائية بأنها رقابة استثنائية[4]، ضيقة الحدود لأن الوحدات اللامركزية تتمتع بالاستقلالية انطلاقا من تمتعها بالشخصية القانونية وسلطة اتخاذ القرار.

تمارس الهيئات المركزية صاحبة الوصاية الرقابة على الهيئات اللامركزية (على الأشخاص أعضاء مجالس هذه الهيئات، مثل دعوة المجالس للانعقاد، حلها، صرف الاعتمادات المالية لها لتغطية العجز لإشباع الحاجات العامة، وعلى أعمال المجالس مثل: التصديق التصريح الالغاء، الإيقاف..)[5].

---

[1]- حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص113.

[2]- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص268 .

[3]- عمار بوضياف، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص178 .

[4]- مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، ص223 .

[5]- حسين فريجة، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،2009 ، ص77 .

وانطلاقا من تحديد مفهوم الوصاية الإدارية نجد أنها تختلف عن فكرة السلطة الرئاسية من عدة جوانب.

1) تختلف فكرة السلطة الرئاسية عن فكرة الوصاية الإدارية في أن السلطة الرئاسية سياسية قانونية بينما فكرة الوصاية الإدارية هي فكرة قانونية وتعتبر استثناء من الأصل العام حيث أنها لا تفترض ولا تمارس إلا بناء على نص وفي حدوده، بينما الرقابة الإدارية الرئاسية تمارس بصفة تلقائية لأنها من موجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية[1] فتكون الرقابة الرئاسية مفترضة وفقا للمبادئ العامة حتى ولو لم ينص القانون.

2) الرقابة الإدارية الرئاسية رقابة معقدة تحكمها الكثير من الأليات القانونية تمكن الرئيس الإداري من توجيه الأوامر والتعليمات لمرؤوسيه في أي وحدة أو مستوى من المستويات الإدارية لتنفيذها أما السلطات المركزية فيما يتعلق بالرقابة الوصائية، فلا يمكنها توجيه الأوامر، والتعليمات للهيئات اللامركزية فهذا يتعارض مع استقلال هذه الهيئات الذي يعتبر عنصرا مهما في وجود نظام اللامركزية الإدارية.[2]

3) في إطار الرقابة الرئاسية يمكن الرئيس الإداري توجيه الأوامر للمرؤوسين ومراقبة أعمالهم والتعقيب عليها بتعديل أو إلغائها أو سحبها، وحتى الحلول محلهم في القيام بتلك الاعمال، كما له سلطة التأديب طبقا للقانون، أما في إطار الوصاية الإدارية فليس للسلطة المركزية تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية، فإما أن يتم قبولها أو رفضها ذلك أن الهيئات اللامركزية تملك سلطة التصرف أولا، ثم يأتي دور السلطة المركزية بالتصديق على الأعمال التي تستوجب ذلك، ومنه في حال محاولة التعديل يحق للهيئات اللامركزية الطعن قضائيا في هذه الأعمال[3].

4) نظرا لأن السلطات اللامركزية تتمتع بالاستقلال، فإنها تتحمل مسؤولية أعمالها رغم ممارسة السلطة المركزية الرقابة الوصائية عليها، كما يحق لها الطعن في القرارات الناتجة عن ممارسة هذه الرقابة قضائيا، في حين أن المرؤوس في إطار الرقابة الرئاسية لا يمكن له الطعن في قرارات رئيسة الإداري التي تصدر بمقتضى السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس.

---

[1]- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص179 .

[2]- حمدي قبيلات، مرجع سابق ، ص121 .

[3]- حمدي قبيلات، مرجع سابق، ص122 .

5) الرقابة الرئاسية تمثل رقابة داخلية كون المرؤوس يخضع للرئيس الإداري، أما الرقابة الوصائية فتعتبر رقابة خارجية ذلك أن الهيئات اللامركزية تتمتع بالاستقلالية عن جهة الوصاية[1].

6) تتميز الرقابة الرئاسية بالشمولية عكس الرقابة الوصائية ومنه فإن أهم ما يميز فكرة السلطة الرئاسية عن الوصاية هو أن السلطة الرئاسية لها مفهوم يتميز بالشمولية حيث يملك الرئيس الإداري السلطات واختصاصات واسعة[2]، على شخص المرؤوس وعلى أعماله الأم أما فكرة الوصاية الإدارية فهي فكرة محددة النطاق ولها عدة قيود قانونية وإجرائية حيث تربط بين شخصين أو هيئتين تتمتعان بالاستقلالية ولا تمارس إلا بنص قانوني وفي حدوده وبالتالي تختلف السلطة الرئاسية عن الوصاية الإدارية كفكرتين تنظيميتين إداريتين.

[1]- نفس المرجع، ص 123.

[2]- حسين فريجة، مرجع سابق ، ص139.

المبحث الثاني :ماهية واجب الطاعة.

السلم الإداري يشمل الموظفين، ومقتضاه أن يخضع الموظف الأدنى درجة للموظف الأعلى درجة، وهو ما يعرف بالسلطة الرئاسية، والتي بناء عليها يملك الرئيس أن يوجه للمرؤوس في أداء واجباته وأن يلغي أو يعدل أعماله إذا رأى أنها مخالفة للقانون، أو غير ملائمة وعلى المرؤوس أن يطيع أمر رئيسه.[1]

ونظرا للأهمية والآثار البالغة لطاعة المرؤوس في العمل الوظيفي، وما تضيفه على المؤسسة من الوظيفة من قوة تمكنها من أداء مهامها على أحسن وجه وأكمل صورة، فلقد شغلت طاعة المرؤوس لرؤسائه في مجال الوظيفة العامة رجال الإدارة وفقهاء القانون ولقد اقتصرت الدراسات على الجانب القانوني في الالتزام بها، أو على وجود العقوبة حيث يحدث عند الإخلال بها بأدائها ولهذا على الموظف أن يمتثل لأحكام قواعد القانون السارية المفعول على اختلاف درجاتها.

ولا شك أن أداء هذا الواجب صحيحا يعتبر ضمانا لانتظام العمل في المؤسسات الوظيفية، ووسيلة ناجحة لتحقيق أهدافها في خدمة المصلحة العامة لذلك نجد أن التشريعات قد أولت عناية فائقة بواجب الطاعة وبالقواعد التي تحكمه.

وعليه سنعالج هذا الموضوع في مطلبين التاليين:

المطلب الأول :مفهوم واجب الطاعة.

إذا كان القانون يؤاخذ الموظف الذي يخل بواجبه، كما يكافئ الموظف الذي يقوم بواجباته وفقا لما ينص عليه القانون، ودون أن يترتب على ذلك أخطاء بمناسبة التنفيذ كما هو الشأن بالنسبة للموظف الذي يلتزم بواجبه إلا أنه قد تعتريه عند التنفيذ بعض الأخطاء، فالموظف المطيع ينفذ كل ما يقدمه إليه رئيسه من أوامر وتوجيهات خاصة بالعمل وذلك بحكمة ما للرئيس من سلطة على مرؤوسه ويفترض بشأنها أن أنها تحمل شهادة المشروعية.

ولكنه قد يرتكب خطأ بمناسبة تنفيذه لتلك الأوامر فتحيط به قواعد المسؤولية ,لأنه قد يلحق ضررا بالإدارة والأفراد حين يقتحم بمجال الحقوق التي تتكفل الدولة باحترامها معتقدا أنه لا يزال في

[1]- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي،1992 ، ص537 .

نطاق اختصاصه واحترام واجب الطاعة في تنفيذ هذه التعليمات والأوامر لا يقابل بصعوبات تذكر من جانب المرؤوس إذا كانت هذه الأوامر والتعليمات الصادرة إليه من أوامر بدقة وأمانة، وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها[1].

الفرع الأول :تعريف واجب الطاعة.

توجد عدة تعاريف فقهية لواجب الطاعة وهذه التعاريف على نوعين منها ما يذهب إلى تعريف الطاعة بمعنى واسع يعرفها بأنها احترام النصوص الدستورية والتشريعية واللائحة بوجه عام ومنها ما يقتصر معناها على مدلول خاص وهو الخضوع لأوامر الرؤساء وهذا هو التعريف الشائع.

ومن هؤلاء الفقهاء الذين عرفوا الطاعة بمعناها الواسع "catherin" كاترين الذي يقول أن طاعة الرؤساء هي النتيجة المنطقية، والعلمية للواجب الذي يلزم به كل مواطن حتى الذين هم على رأس السلطة واحترام القانون، أما الفقهاء الذين عرفوا واجب الطاعة بمعنى ضيق وخاص "salon" سالون فيعرفه بأنه يكون بالخضوع لأوامر الرؤساء، وهذا التعريف الذي يعتبر شائعا ومن بين هؤلاء الفقهاء سالون الذي يعرفها بأنها التنفيذ الدقيق لقواعد المرفق والتطابق مع أوامر الرؤساء شفويا كانت أو كتابيا[2].

ويرتبط واجب طاعة الموظف لرئيسه في الوظيفة العامة بواجب احترام الرؤساء، والتزام آداب اللباقة معهم، وهذا ما أكدته أحكام القضاء وما ذهب إليه فقهاء القانون[3].

وقد أرست المحكمة الإدارية العليا في مصر هذا الواجب في الكثير من قراراتها، حيث جاء في أحدها: "... تقتضي طاعة الرؤساء من العامل إلى جانب تنفيذ ما يصدرونه إليه من أوامر وقرارات ، احترامه لهم بالقدر الذي يجب أن يسود بين الرئيس المرؤوس، فيستحق العامل الجزاء إذا وجه إلى الرئيس عبارات قاسية وذلك حتى ولو ثبت صحة ما تتضمنه هذه العبارات".[4]

---

[1]- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، مرجع سابق ، ص246 .

[2]- عاصم أحمد عجيلة، مرجع سابق ، ص19 .

[3]- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 15-16.

[4]- حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في1965/6/5 ، مجموعة المبادئ القانونية، ص2048 .

ويعد واجب الطاعة من أهم واجبات الموظف، فهو العمود الفقري في كل نظام إداري، فالطاعة ضرورة جذرية في النظام الوظيفي يؤدي إليها الاتجاه السليم أداء طبيعيا، وأهميته دفعت الراح الفرنسيين إلى أن يردوا إليه معظم الجرائم التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، وواجب الطاعة يعتبر أساسا هاما من أسس الخضوع للسلطة الرئاسية ووفقا لهذا الواجب يتعين على المرؤوس أن ينفذ كل ما يصدر إليه من رئيسه من أوامر وتوجيهات خاصة بالعمل وذلك بحكم ما للرئيس من سلطة على مرؤوسه .تلك السلطة المبنية على جميع أعمال مرؤوسيه[1].

أولا :تعريف الشريعة الاسلامية للطاعة الرئاسية.

يراعي الموظف العام أثناء أداء مهامه الوظيفية وجه الله، وما يفرضه دينه فيحرص على الالتزام بما أمرنا به الله سبحانه وتعالى ورسوله الكريم صلى الله عليه وسلم وما نهى عنه وذلك في طاعة أمر الله تعالى ورسوله الكريم **"صلى الله عليه و سلم"**.[2]

حرصت الشريعة الاسلامية حرصا شديدا على عنصر الطاعة، وهذا ما نجده في القرآن الكريم في قوله تعالى: " يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم" (59).[3]

فأولوا الأمر لفظ عام يشمل جميع المسؤولين، سواء رؤساء الإدارات بمختلف رتبهم.

والحديث النبوي الشريف الذي هو ثاني مصدر للتشريع الإسلامي يؤكد ذلك بقوله صلى الله عليه وسلم " على المرء المسلم السمع والطاعة فيما أحب وكره مالم يؤمر بمعصية فإذا أمر بمعصية فلا سمع عليه ولا طاعة[4]".

---

[1]- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها، مرجع سابق، ص16 .

[2]- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2004، ص113 .

[3]- سورة النساء، الآية59 ، ص88 .

[4]- ابراهيم بن محمد المغيز، الاعتداء على الموظف العام، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، السعودية،2006 ، ص 27-28.

فالإسلام أعطى للفرد المسلم التصرف السليم وعدم الطاعة العمياء كما يجنب المنظمة الإدارية الوقوع في الأخطاء نتيجة للطاعة العمياء فالإصلاح والإفساد هما المعيار للطاعة وعدمها وبهذا المقياس المحدد للطاعة توجد خدمة مدنية سليمة تؤدي دورا مهما في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وايجاد المجتمع الفاضل المتعاون[1].

ثانيا : التعريف القانوني لواجب الطاعة الرئاسية.

يقصد بالطاعة في الاصطلاح التشريعي القانوني امتثال المرؤوس لأوامر رئيسه الإداري فيعتبر هذا الواجب من الواجبات المنصوص عليها صراحة في القانون وهذا بموجب نص المادة 47 من الأمر 06-03 والتي تنص على أنه: " كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه".[2]

ومن هذه المادة نجد أن الموظف يلزم ضرورة طاعة أوامر رؤسائه الصادرة إليه في نطاق عمله، وبدون هذه الطاعة لا يمكن للإدارة أن تستمر بانتظام، أو بالقدر اللازم من الكفاءة للموظفين، بحيث لا يصدر الرئيس الإداري أوامره إلا لمرؤوسيه المباشرين الذين يلتزمون بدورهم بتوصيل تلك الأوامر التي تحقق وحدة الجهاز الإداري الذي يقوم على التدرج الوظيفي، كما أن طاعة الرؤساء تلزم المرؤوسين بالقدر الذي يجب، كما أن المرؤوس لا يتصل إلا برؤسائه المباشرين ليتلقى منهم الأوامر والتوجيهات ولا يجوز له بذلك تخطيهم[3].

وهذا الواجب قام حتى ولم ينص عليه صراحة القانون طالما أن طبيعة التنظيم الإداري تقتضي ذلك اعلاما لمبدأ السلطة الرئاسية أو مبدأ التدرج الوظيفي في السلم الإداري للموظفين، فالموظف الأدنى يطيع الموظف الأعلى منه درجة الذي تربطه به علاقة رئاسية.

---

[1]- ابراهيم بن محمد المغيز، المرجع السابق ، ص30 .

[2]- مادة 47 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 يوليو2006 ، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية العدد46 ، الصادرة في 16 يوليو2006 .

[3]- شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر،2007 ، ص 182.

وعرف عمار عوابدي واجب الطاعة :هي الخضوع والتبعية من قبل الموظف والتي تعد عنصرا من عناصر النظام القانوني لمركزه الوظيفي واجب هو اطاعة أوامر ونواهي رئيسه الإداري المباشر فالمرؤوس ليس ملزما فقط بالخضوع، والطاعة للقوانين و اللوائح، والنظم العامة في الدولة بل هو ملزم قانونا أيضا بالخضوع لأوامر ونواهي وتوجيهات وتعليمات رئيسه الإدارية واطاعتها وتنفيذها في حدود القانون، وكل اخلال بالتزامات واجب الطاعة من قبل المرؤوس الأوامر ونواهي رئيسه الإداري المباشر يعد ويكون خطأ إداري تأديبي يعقد ويرتب المسؤولية التأديبية للعامل، أو الموظف المرؤوس جزائها توقيع العقوبات التأديبية[1].

الفرع الثاني: المقومات الأساسية لواجب الطاعة.

يعتبر واجب الطاعة التزام قانوني، له مقومات لا يقوم بدونها، وحتى يتضح هذا الواجب لا بد من التعرض لهذه المقومات والمتمثلة في أشخاص الطاعة وهما الرئيس والمرؤوس، ثم الأمر الرئاسي الذي يشكل أداة التواصل فيما بينهما.

أولا :الرئيس الإداري.

يقتضي علينا تعريف الرئيس الإداري أولا ثم التعرض إلى سلطاته المختلفة.

1/ تعريف الرئيس الإداري:

عرفه الدكتور حسن محمد عواضة في مؤلفه السلطة الرئاسية الرئيس الإداري بأنه: " تسمية الرئيس الإداري تطلق على كل عضو يشغل وظيفة رئاسية في الإدارية مهما كان عدد أعضائه، كما يوجد شخصان أحدهما رئيس والآخر مرؤوس ".[2]

ويؤخذ على هذا التعريف أنه يعطي تحليل لطبيعة العلاقات الرئاسية أكثر من كونه تعريفا لمفهوم الرئيس الإداري[3].

[1]- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص207 .

[2]- بدرية ناصر، مرجع سابق، ص39 .

[3]- مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء وحدودها، مرجع سابق، ص66 .

وقد عرفه الدكتور مازن ليلو راضي بأنه:" الموظف الذي يخضع له عدد من الأفراد ويسعون مجتمعين إلى تحقيق أهداف معينة في مجال الوظيفة العامة، والرئيس الإداري هو المسؤول الأول عن سير العمل في الوحدة التي يترأسها والموظفون ملزمون باتباع توجيهاته لأنه الأكثر خبرة والأقدر على تنسيق جهودهم نحو تحقيق أهداف المرفق"[1].

ويرى الدكتور عاشور سليمان شويل بأن الرئيس الإداري:" هو كل موظف عام مختص قانونا بسلطة الأمر واتخاذ القرار لتوجيه جهود العاملين في المنظمة التي يرأسها نحو الهدف المرسوم لها".[2]

والرئيس الإداري هو الذي يملك إصدار الأوامر الملزمة لمرؤوسه غير أنه يثور التساؤل في حالة وجود أكثر من رئيس داخل المصلحة الواحدة وحتى خارجها، فمن هو الرئيس التي يجب طاعته؟

إن واجب الطاعة لا يقوم إلا في مواجهة رؤساء الموظف الذين يملكون سلطة إصدار الأوامر الملزمة له، أما ما عدا هم فلا يلزم الموظف اتجاههم بمواجب الطاعة[3]، فطاعة الرئيس مناطها السلم الإداري، والتنظيم الإداري ويعني ذلك تحديد رئيس إداري واحد لكل مجموعة من المرؤوسين يكون مسؤولا عن توجيههم[4]، فمبدأ وحدة الرئاسة يحول دون انعدام المسؤولية.

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

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

---

[1]- نفس المرجع، ص67.

[2]- عاشور سليمان شوابل، مرجع سابق ص25 .

[3]- ابراهيم ملاوي محمد دحدوح، مرجع سابق، ص 33.

[4]- ابراهيم ملاوي محمد دحدوح، مرجع سابق، ص 34.

ويعتبر كل رئيس إداري في منتصف السلم الإداري، رئيس ومرؤوس إلى غاية الوصول إلى الوزير، الرئيس الإداري الأعلى في وزارته، كما يعتبر رئيس الدولة الرئيس الإداري الأعلى في الإدارة العامة.[1]

لذلك فقد يحدث أن يتجاوز الرئيس الأعلى في الوحدة الإدارية مرؤوسيه المباشرين ويوجه أوامر إلى من يعمل تحت أمر هؤلاء مما يؤدي إلى إرباك العمل واضطرابه في المرفق[2].

وفي ذلك يرى الأستاذ الطماري أنه إذا اضطر الموقف الرؤساء إلى التخطي، فيجب عليهم أن يحيطوا الرؤساء المباشرين علما، حتى يتجنبوا الاحراج[3].

2- سلطات الرئيس الإداري:

هي مجموع الصلاحيات والإمكانات والقدرات القانونية التي يمارسها الرؤساء، سواء أشخاص المرؤوسين أو أعمالهم وتصرفاتهم[4].

أ- سلطات الرئيس الإداري على شخص المرؤوس:

تخول النصوص القانونية للرئيس الإداري العديد من السلطات، والصلاحيات التي تمس المركز الذاتي والشخصي للمرؤوس، وكل ذلك في حدود القوانين والانظمة المعمول بها.[5]

وتتضمن هذه السلطات العديد من الاختصاصات بدءا من التعيين، مرورا بتحديد وضعية المرؤوس من ترقية والندب، والنقل والموافقة على طلباته كالاستيداع اضافة إلى سلطة التأديب وانتهاء بسلطة الفصل والعزل.

---

[1]- عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص200 .

[2]- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها، مرجع سابق،70 .

[3]- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص70.

[4]- محمد صغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ص47.

[5]- نواف كنعان، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عمان،2018 ، ص148.

ب- سلطات الرئيس على أعمال المرؤوس:

إضافة إلى سلطات الرئيس على شخص المرؤوس، فإنه مسؤول أيضا عن كيفية أداء مرؤوسيه لأعمالهم ومهامهم[1]، حيث يمكنه مراقبة تلك الأعمال رقابة سابقة، أو رقابة لاحقة من غير استثناء، وهي رقابة غير محدودة يملكها الرئيس الإداري دون حاجة إلى نص خاص بحكم طبيعة السلطة الرئاسية بذاتها[2]، وهي رقابة مطلقة تشمل الشرعية والملائمة[3].

الرقابة السابقة :(سلطة التوجيه)

وهي عملية إدارية قبل أن تكون سلطة من سلطات الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه[4] تتضمن سلطة إصدار الأوامر والتعليمات، التي تحدد للمرؤوسين كيفية أدائهم لأعمالهم، بما يحقق المصلحة العامة وحسن سير المرفق، وسلطة التوجيه تختلف باختلاف طبيعة الوظيفة ذاتها فهي تضيق إلى حد بعيد بالنسبة لما يسمى بالوظائف المستقلة[5].

- الرقابة اللاحقة:

هي الرقابة التي تأتي عقب أداء المرؤوس لمهامه، ويمارس الرئيس الإداري إما من تلقاء نفسه بواسطة وسائل الرقابة المختلفة (الإشراف، التفتيش كتابة التقارير، المتابعة) وإما بناء على اتصالات الغير[6]، والرقابة اللاحقة لها عدة أشكال لعمل المرؤوس بخصوص عمل إداري معين[7]، وهذه السلطة تجعل من عمل المرؤوس موقوف النفاذ على إقرار الرئيس وحسب ما حدده القانون، إما صراحة وإما ضمنا، كتابيا أو شفاهة[8].

---

[1]- المادة 47 من الأمر 06-03.

[2]- ابراهيم ملاوي محمد دحدوح، مرجع سابق، ص40.

[3]- محمد صغير لعلي، مرجع سابق، ص38.

[4]- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص436 .

[5]- ابراهيم ملاوي، محمد دحدوح، مرجع سابق، ص40.

[6]- عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص209 .

[7]- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص71 .

[8]- محمد صغير بعلي، مرجع سابق، ص41 .

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

- الإلغاء: تسمح هذه السلطة للرئيس الإداري يوضع حد للآثار والنتائج المترتبة على أعمال مرؤوسيه بالنسبة للمستقبل فقط، دون أن يكون لهذا الإلغاء أثر رجعي[1] والإلغاء يمس الأعمال الشرعية كما يمس الأعمال غير الشرعية.

- السحب: وهو خاضع لنفس أحكام سلطة الالغاء، إلا أنها تتميز عنها من حيث الأثر، ذلك أن السحب يسري بأثر رجعي حيث يؤدي إلى إزالة قرارات المرؤوس بشكل كامل ونهائي[2].

- سلطة الحلول: تطبيقا لقاعدة من يملك الجزء فإن الرئيس الإداري يمكنه أن يحل محل مرؤوسيه، غير أن الفقه انقسم في ذلك إلى ثلاثة اتجاهات حيث وافق الاتجاه الأول على الحلول باعتبار أن سلطة الرؤساء سلطة كاملة وشاملة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك[3].

أما الاتجاه الثاني فيرى بعدم جوازه لتعارضه مع التدرج الرئاسي والاختصاص، إضافة إلى حرمان المواطن من قاعدة الفحص المزدوج وحرمان الرئيس من سلطة التأديب، وبالتالي فالحلول لا يجوز إلا بنص قانوني[4].

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

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

---

[1]- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص71 .

[2]- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الاول، طبعة1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،2018 ، ص 151.

[3]- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص42.

[4]- ابراهيم ملاوي، محمد دحدوح، مرجع سابق، ص44 .

ثانيا: المرؤوس:

أستقر التشريع الجزائري، إسوة بالتشريعات المقارنة على عدم وضع تعريف للمرؤوس، كما أن الملاحظ أن كلمة الموظف تستخدم للدلالة على وصف المرؤوس[1]، حيث نجد نص المادة 29 من القانون المدني الجزائري[2] " لا يكون الموظف والأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذ الأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كان طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

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

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

أما على مستوى الفقه فقد عرفها الدكتور عاصم أحمد عجيلة فقال[3]:" المرؤوس هو : كل موظف يخضع إداريا أو فنيا لسلطة رئاسية أعلى"، وعرف الفقيه شيريني (cherigny) المرؤوسين بأنهم: "الأشخاص الخاضعين للالتزام الرئاسي".

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

1/ مفهوم الموظف العام:

عرف المشرع الجزائري الموظف العمومي في نص المادة 4 من قانون الوظيفة العامة، حيث جاء فيها: "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري".

---

[1]- ابراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص44.

[2]- المادة 29 من الأمر رقم75 ، 58 المؤرخ في1975/09/26 ، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية عدد78 .

3- عاصم أحمد عجيلة، مرجع سابق، ص87 .

أما بالنسبة للفقه فقد عرفه الفقيه هوريو (hauriou) كل الذين يعيلون من قبل السلطة العامة تحت اسم موظفين أو مستخدمين أو عاملين، يشغلون وظيفة في الكوادر الدائمة لمرفق عام تديره الدولة أو الإدارات العامة الأخرى[1].

وذهب غالب الفقه في مصر إلى تعريف الموظف بأنه: "من يعين في عمل منظم لدى شخص معنوي عام".[2]

أ- الشروط تحقق صفة الموظف العمومي:

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

- شغل وظيفة دائمة: أي أن تكون الوظيفة بطبيعتها دائمة، ويتفرغ الموظف لها تفرعا دائما وليس منقطعا وذلك ما يؤكده نص المادة 4 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

- أن يتعين من سلطة مختصة: يشترط لاعتبار الشخص موظفا عاما، أن يتم تعيينه بطريقة شرعية، وبقرار من السلطة المختصة وذلك بعد توفر شروط التعيين.

- الخدمة في مركز عام تديره الدولة أو سلطة إدارية مباشرة: وفقا لنص المادة 02 من الأمر 06-03 والتي جاء فيها أنه: "يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والادارات العمومية...".

- طبيعة علاقة الموظف العمومي بالإدارة (السلطة الإدارية): ثار حول هذه النقطة خلاف فقهي، نتج عنه نظريتين لكل منهما آراء وحجج تبني عليه تكييفها لطبيعة العلاقة بين الموظف العمومي والسلطة الإدارية[3].

[1]- مازن ليلو راضي، طاعة الرؤساء وحدودها، مرجع سابق، ص 74 .

[2]- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص75 .

[3]- أحمد سليم سيعفان، قانون الوظيفة العامة" دراسة مقارنة"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت،2017 ، ص 156.

- **النظرية التعاقدية:** حيث اتجه أنصار هذه النظرية إلى تكييف علاقة الموظف بالسلطة الإدارية، على أنها علاقة خاصة يحكمها القانون الخاص (المدني) تخضع لقاعدة "العقد شريعة المتعاقدين"، وقد تعرضت هذه النظرية لعدة انتقادات كونها تؤدي إلى[1]:

- اختلال مراكز الموظفين القائمين بنفس العمل لاختلاف شروط وظروف الاتفاق.

- آثار العقد تختصر على طرفيه لكن اخلال الموظف بواجبه قد يعرضه للمسؤولية اتجاه الأفراد، وهم غير أطراف في العقد.

- إن عملية التوظيف لا تتضمن مقومات التعاقد (شكلا وموضوعا).

- **النظرية التنظيمية اللائحية:** يرى أصحاب هذا الاتجاه أن علاقة الموظف بالسلطة الإدارية علاقة تنظيمية تحكمها قواعد قانونية متصلة بتنظيم الوظائف العامة بالوظيفة، تقرر له حقوق وواجبات معينة يتمتع بها بمجرد التحاقه بالوظيفة، يجوز تغييره في أي وقت وفقا لمقتضيات المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام.

وقد تبنى المشرع هذه النظرية، وهو ما تؤكده المادة 07 من الأمر 03/06 سالف الذكر حيث جاء فيها: يكون الموظف اتجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية تنظيمية.

ويترتب على هذه النظرية النتائج التالية:

- خضوع الموظف لقواعد معدة سلفا تقوم السلطة العامة وحدها بتحديد ما تمنحه من حقوق وما تفرضه من واجبات، بمجرد تعينه واستلامه للوظيفة.

- التعيين يتم بمجرد صدور قرار إداري بصرف النظر عن قبول الموظف كما أن الاستقالة لا تؤدي إلى انقطاع علاقة العمل، إلا بعد قبول الإدارة.

[1]- ابراهيم ملاوي، محمد دحدوح، مرجع سابق، ص51 .

- السلطة العامة تعديل النظام الوظيفي، دون أخذ رأي الموظف رغم ما يتضمنه من مساس بمركزه القانوني.

2- التبعية الرئاسية:

حيث نجد أن القوانين واللوائح الإدارية، تقوم بتحديد الخضوع الرئاسي، وبيان حدود النطاق الاشرافي لكل رئيس في كل مستوى من مستويات الإدارة، وذلك فيما يصدره إلى مرؤوسه من أوامر وتعليمات لتنفيذ الأعمال بالفاعلية التي تحقق أهداف المرفق العام[1].

والتبعية الرئاسية تقوم على أساس التدرج الهرمي من الأعلى إلى الأسفل الأمر الذي يساعد على إيضاح العلاقة الرئاسية وإبراز التبعية وانسيابها بين طبقتي الرؤساء والمرؤوسين[2] بحيث يتعين على الموظف الذي يشغل وظيفة دنيا في السلم الإداري الالتزام بقرارات الرؤساء الذين يشتغلون الدرجات العليا[3].

الفرع الثالث: شروط واجب الطاعة.

إن الطاعة في الوظيفة العامة تستلزم توافر شروط وحدود معينة تساهم إلى حد كبير في تقييد ممارستها وهذا ما سنوضحه فيما يلي:

أولا: صدور أمر رئاسي.

الأوامر الرئاسية هي التي تحمل خلاصة تفكير الرئيس، وعلى قدر هذه الأوامر تتحدد مسؤولية كل من الرئيس عن الأوامر والمرؤوس عن التنفيذ والتي هي موضوع الطاعة التي يلتزم بها المرؤوس، ويشترط في الأمر الرئاسي أن يكون قد اتخذه الرئيس فعلا من جانبه وقام بإتمام

[1]- عاشور سليمان شوابل، مرجع سابق، ص28 .

[2]- نفس المرجع، ص 28.

[3]- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها، مرجع سابق، ص78 .

إجراءات إصداره ويكون محدد ورسمي بمعنى أن يكون متعلق بموضوع معين ومن الرئيس نفسه وليس من زميل آخر[1].

فقد يصدر الرئيس أمرا ولكن وجوده مع ذلك يبقى مشكوكا فيه لأن الرئيس مصدره قد يغفل توقيعه، أو ينقل إلى المرؤوس أوامر شفوية تساور الأخير حولها الشكوك، كما قد يساور المرؤوس وهر يقوم بالتنفيذ شك يتعلق بسلامة الأمر الرئاسي، فيرى بعض الفقهاء أن الأمر الرئاسي المشكوك فيه تكون طاعته واجبة على المرؤوس طالما كان مشروعا في ظاهره وحجتهم في ذلك أن الطاعة تؤسس على قرينة مؤداها أن القانون قد أعطى للرئيس مكانة يعلو بها على المرؤوس، ومن ثم يلتزم الأخير بطاعة أوامر كما يلزم بعدم التدخل في معنويات رئيسه[2].

وفي هذا الخصوص نرى بأنه عند الواقع في الأمر المشكوك فيه، وبدون أي حسابات يقوم بها المرؤوس، أي الأساس الذي اعتمد عليه المرؤوس في شكله في الأمر فعليه التنفيذ إلا بعد أن يقوم بمراجعته من قبل الرئيس.

ثانيا: اختصاص طرفي الطاعة.

من القواعد الراسخة في العمل الإداري أن يكون لكل من طرفي الطاعة دورة المحدد، فالرئيس يختص بإصدار الأوامر والمرؤوس يقوم بتنفيذها، فإذا لم يكن كلاهما مختص تخلف شرط من شروط واجب الطاعة فتصبح غير مستحقة الاداء[3].

فيثبت للرئيس الحق في توجيه أوامر إلى مرؤوسيه، فإنه يشترط أن يكون قد عهد إليه بهذه السلسلة من الجهة المختصة على نحو سليم وذلك عن طريق القوانين أو اللوائح أو التعليمات.

---

[1]- جريبعية محمد، حاجة عبد العالي، إلتزامات الموظف من وجهة نظر أخلاقيات الوظيفة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر ، بسكرة، 2015-2016، ص65.

[2]- عاصم أحمد عجيلة، مرجع سابق، ص202.

[3]- العزازي ابراهيم أحمد، سلسلة أبحاث في الفقه الدستوري، بدون دار نشرة المنصورة، مصر، بدون تاريخ نشر، ص15.

فاختصاص المرؤوس هو أن يكون تنفيذ الأمر داخلا في عدد واجبات من وجهت إليه فيتحدد ذلك عادة وفقا للقوانين أو اللوائح أو التعليمات الرئاسية[1].

ثالثا: التبعية المرفقية

ينهض واجب الطاعة للرؤساء على نوعين من التبعية، تبعية رئاسية، وهي التي تقوم بين الرئيس والمرؤوس بسبب علاقة الخضوع الرئاسي، وتبعية مرفقة تتعلق بعمله، وقد أوضح فيقر ذلك بقوله: " أن الطاعة لا تثبت إلا بالنسبة للرؤساء الذين يكون لهم على الموظف سلطة رئاسية، وبالنسبة للأوامر التي شخص نشاط المرفق بطريق مباشر أو غير مباشر"[2].

المطلب الثاني: حدود واجب الطاعة

إن مدى واجب الطاعة يختلف بين وظيفة وأخرى تبعا لعوامل منها ما يتعلق بطبيعة النظام الإداري، أو بطبيعة الوظائف العامة، وبعضها يتعلق بطبيعة الاختصاص الذي يمارسه المرؤوس والتفصيل ذلك تتناول هذه النقاط فيما يلي:

الفرع الأول: الحدود المستمدة من طبيعة النظام الإداري.

يختلف مدى الطاعة شبعا للنظام الإداري المتبع، فإذا كان النظام الإداري مركزيا كانت الرابطة بين الرئيس ومرؤوسيه رابطة خضوع رئاسي أما إذا كان النظام لا مركزيا فإن الرابطة بين السلطة المركزية والإدارات المحلية تخضع لنظام الوصايا الإدارية.

ولكن من هذين النظامين أحكامه الخاصة فيما يتعلق بواجب الطاعة:

أولا: النظام المركزي:

المركزية هي أول النظم التي اتبعتها الدول في الحكم والغدارة، وتقوم المركزية على أساس التوحيد وعدم التجزئة، وفي المجال الإداري يقصد بها توحيد النشاط الإداري وتجميعه في يد السلطة التنفيذية في العاصمة، وتقوم السلطة التنفيذية بالسيطرة على جميع الوظائف الإدارية من توجيه

[1]- عاصم أحمد عجيلة، مرجع سابق، ص 204-207.

[2]- عاصم أحمد عجيلة، المرجع السابق، ص211 .

وتخطيط ورقابة وتنسيق وفي النظام المركزي تلتزم السلطة الدنيا بالقرارات التي تصدر عن السلطة العليا، ويساعد على هذه الخاصية الترتيب يسود السلطة التنفيذية وتقسيم الموظفين[1].

رؤساء ومرؤوسين إلى درجات يعلو بعضها بعضا في سلم إداري منتظم، يخضع كل مرؤوس فيه لرئيسه خضوعا تاما، وينفذ أوامره ويعمل تحت إشرافه وتوجيهاته، ويتسع مجال الطاعة في داخل النظام المركزي إلى درجة كبيرة فالرئيس يباشر رقابة سابقة ولاحقة على أعمال المرؤوس، كما أن للرئيس صلاحية تعديل القرارات الصادرة عن مرؤوسيه وإلغائها بالشكل الذي يراه مناسبا[2].

حيث عرفت المركزية الإدارية على أنها: جمع الوظيفة الإدارية وحصرها بيد شخص معنوي عام واحد هو"الدولة" حيث يهيمن على النشاط الإداري، وإن تعددت الهيئات والأفراد القائمين به وفق نظام السلطة الرئيسية[3].

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

ثانيا: النظام اللامركزي:

يقوم هذا النظام على أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة، وبين أشخاص الإدارة المحلية في المحافظات، والمرافق اللامركزية لا تخضع لسلطة رئاسية أعلى، إلا أن ذلك لا يعني انتصار السلطة الرئاسية على السلطات المركزية، فالأمر لا يعدو أن يكون الاختلاف حول مدى الرقابية التي تمارسها السلطات المركزية على الهيئات المحلية[4].

في النظام اللامركزي ورقابة السلطة الرئاسية على المرؤوسين في النظام المركزي، وقد أطلق الفقهاء على الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية الوصايا الإدارية.

---

[1]- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها، مرجع سابق، ص 57.

[2]- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 58.

[3]- محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 46.

[4]- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها، مرجع سابق، ص 58 .

فالسمة المميزة لهذا النظام في الاستقلال الذي يتمثل بوجود هيئات إدارية تتمتع بالشخصية المعنوية، ووجود مجالس إدارية تتولى الإشراف على هذه الهيئات، هذه السلطة تختلف عن السلسلة الرئاسية، ففي ظل الوصاية الإدارية لا يترتب على الموظفين تلقي تعليمات وأوامر ملزمة يقوم بشأنها واجب الطاعة للإدارة المركزية خاصة أن هذه الاخيرة لا تملك سلطة تعيين وترقية وتأديب موظفي الهيئات اللامركزية[1].

لأنها هيئات تتمتع بالشخصية المعنوية تجعلها في منأى عن الخضوع التام لتوجيهات السلطة المركزية، وتكفل لها حقها في اتخاذ القرارات[2].

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

فإن حاولت السلطة المركزية فرض رئاستها على المرافق اللامركزية بالتعرض لقراراتها بالتعديل أو الإلغاء في غير الحدود القانونية كان لهذه الأخيرة الاعتراض على ذلك.

ويجب أن نشير أخيرا إلى أن واجب طاعة الرئيس، واحترامه لا يختلف في النظام المركزي عنه في النظام اللامركزي فالأساس القانوني الواجب الطاعة هو التدرج الرئاسي بين الموظفين، وهذا واحد في كلا النظامين[3].

الفرع الثاني: الحدود المستمدة من طبيعة اختصاص المرؤوس

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

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

---

[1]- نواف كنعان، مرجع سابق، ص168.

[2]- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 80.

[3]- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها، مرجع سابق، ص59.

أ- اختصاص المرؤوس اختصاص نهائي:

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

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

للإجابة على هذا السؤال انقسم الفقه إلى فريقين:

ذهب الفريق الأول إلى الاعتراف للمرؤوسين بسلطة القرار النهائي دون تعقيب من رؤسائهم احتراما لإرادة المشرع الذي منحهم هذا الاختصاص.

أما الفريق الآخر فيذهب إلى جواز تدخل الرئيس وتوجيهه لمرؤوسيه حتى ولو خصهم القانون باختصاص نهائي مانع عن طريق توجيه تعليمات ملزمة لهم[1].

أما قضاء مجلس الدولة الجزائري، فقد أوجب عصر الاختصاص وإلا اعتبر التصرف باطلا حيث جاء في أحد قراراته ما يلي:

"وفضلا عن ذلك فإن قرار تتخذه سلطة غير مختصة لاتخاذه يحلل على أساس أنه قرار منعدم وبطلانه من النظام العام....."

ب - اختصاص المرؤوس الاختصاص تقديريا:

يمنح القانون في بعض الأحيان الموظفين اختصاصا تقديريا يتيح لهم اتخاذ قراراتهم بحرية تعليها الأعمال التي يمارسونها، ويغير هذا القدر من الحرية لا يتسنى أدائهم للأعمال المناطة بهم بالكفاية المطلوبة.

[1]- نفس المرجع، ص 61 وما بعدها.

وغالبا ما يتمتع مديرو الدوائر وكبار الموظفين، ووكلاء الوزارات يمثل هذا الاختصاص القديرية بالنظر للطبيعة التي تستلزمها وظائفهم التي تملى عليهم اتخاذ قرارات ذات طابع فني وتقديري.

كما يتمتع الأطباء والمهندسون والقضاء والأساتذة بمثل هذه الحرية التي تعهدهم من تعقيب رؤسائهم وتعديل قراراتهم.

وإزاء وجود مثل هذا النوع من الاختصاص يثار التساؤل حول التزام الموظفين بطاعة رؤسائهم عندما يختلفون في تقدير مسألة معينة، وينفذ المرؤوس قرارا يجد الرئيس خطأه أو عدم جدواه.

وقد ذهب الفقهاء إلى أن المرؤوس لا ينفرط عقد مسؤوليته إذا هو اعتصم بتعليمات رئيسه ما دام التقدير متروكا له وحده.

ولذلك فإن المرؤوس يعفى من واجب طاعته الأمر الذي وجهه إليه رئيسه، والذي يتعلق باختصاصه التقديري على سبيل الحصر، ولكن المسألة ليست بهذه السهولة، فالتقدير الذي يمنحه المشرع يختلف من حيث مداه قوة وضعفا بين وظيفة وأخرى وبين عمل وآخر في الوظيفة نفسها، فللمهندس السلطة التقديرية في إقامة عدد معين من الشبابيك والزخارف، إلا أنه لا يتمتع بهذه السلطة في تحديد مقادير المواد الأولية الواجب إقامة المنشآت بها[1].

ويثير هذا النوع من الاختصاص تساؤلا حول التزام المرؤوسين بطاعة رؤسائهم عند اختلافهم في تقدير مسألة معينة.

وفي ذلك يرى الفقهاء أن المرؤوس يعني من واجب طاعة الأمر الذي وجهه إليه رئيسه والذي يتعلق باختصاصه التقديري على سبيل الحصر[2].

[1]- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها، مرجع سابق، ص 96-97.

[2]- مازن ليلو راضي، مرجع سابق، ص 98.

ولكن تجدر الإشارة إلى أن المسألة ليست بهذه السهولة، فالتقدير الذي يمنحه المشرع يختلف من حيث مداه قرة وضعفا، بين وظيفة وأخرى، وعليه لا يمكن أن تحدد ما إن كان للمرؤوس أن يتجاهل ما يصدره الرئيس من توجيهات وأوامر، عندما يمنحه القانون سلطة إبداء الرأي واتخاذ قرار ينطق بنفس الموضوع الذي عالجته تلك التعليمات لأن الأمر يختلف من حالة إلى أخرى، تبعا لمكانة الموظف ووظيفته، ومن الأفضل ترك تقدير هذا الأمر إلى القضاء لأنه الأقدر على معرفة المدى الذي يمكن للمرؤوسين أن يمارس سلطته التقديرية وهذا ما ذهب إليه غالبية الفقه[1].

ج- ممارسة المرؤوس اختصاصا مفوضا:

تستلزم ضرورات العمل الإداري وحسن سير المرافق العامة، أن يفوض بعض الموظفين المختصين بعض أعمالهم إلى موظفين آخرين غالبا ما يكونون مرؤوسين بالنسبة لهم، ويقصد بالتفويض أن يعيد صاحب الاختصاص بممارسة اختصاصه بعضها إلى عضو إداري آخر.

والتفويض على نوعين، تفويض اختصاص وتفويض توقيع، وتفويض الاختصاص ينقل السلطة بأكملها إلى المفوض إليه.

أما تفويض التوقيع فإنه تفويض شخصي يأخذ بعين الاعتبار شخصية المفوض إليه إلا أمام رئيسه المباشر الذي قام بالتفويض، ولا تتصرف المسؤولية إلى رئيس أعلى منه وفقا لمبدأ وحدة الرئاسة والأمر الذي تناولناه سابق.

وتثار بشأن التفويض مشكلة سلطة الجهة المفرضة على اختصاصات المفوض إليه (المرؤوس) فهل للسلطة صاحبة الاختصاص الأصلي أن تلغي قرارات السلطة المفوض إليها[2].

ذهب جانب من الفقهاء إلى عدم السماح بتوجيه تعليمات إلى المرؤوسين تتعلق بالاختصاص المفوض إليهم على أساس أن المفوض الذي قام بالتفويض لا يعتبر رئيسا إداريا بالنسبة لقرارات الصادرة طبقا للتفويض على أساس أن المرؤوس يعتبر كأنه الرئيس نفسه وعندئذ فإن قراراته واجبة الاحترام.

---

[1]- نفس المرجع، ص 100.

[2]- مازن ليلو راضي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 101.

بينما ذهب جانب آخر من الفقهاء ومنهم الاستاذ محمد عواضة والأستاذ سليمان العماري إلى أن الأصل يبقى له الحق في التعقيب على القرارات الصادرة عن المفوض إليه إذا كان الأخير مرؤوسا له، لأن التفويض لا يقطع العلاقة الرئاسية بين الرئيس والمرؤوس ولا يحول دون ممارسة الرئيس لاختصاصه في التوجيه والرقابة السابقة واللاحقة على أعمال مرؤوسيه.

فيذهب الأستاذ حسن محمد عواضة إلى أن حرمان السلطة الرئاسية المفوضة من ممارسة اختصاصها بعد تفويضه بالنسبة للتفويض الاختصاصات لا يحرمها من اجراء رقابتها على تصرفات وأعمال السلطة المفوضة لها.

وهذا ما أكده القسم الاستشاري في مجلس الدولة المصري، حيث أقر بمباشرة الرئيس رقابته على اختصاصات المرؤوس المفوض إليه.

ومن الملاحظ أن تفويض الاختصاص لا يعدو أن يكون تخفيفا عن كاهل الرؤساء ومساعدتهم في تسيير أعمالهم وهذا الغرض لا يجعل المرؤوس ممارس لاختصاص مانع للتعقيب والرقابة، وترجع أنه لا مانع من قيام الرئيس المفوض بمراجعة قرارات مرؤوسه وتوجيهه من خلال إصدار الأوامر والتعليمات التي تتعلق بالاختصاص المفوض ليطمئن إلى سلامة العمل من الناحية القانونية خاصة وأن مسؤولية الرئيس المفوض تبقى قائمة عما قام بتفويضه من اختصاصات، لأنه لا تفويض في المسؤولية.

الفرع الثالث: الحدود الناتجة من طبيعة الوظيفة العامة

طبيعة الوظيفة العامة تعتبر من أهم العوامل المؤثرة في مدى ونطاق واجب الطاعة الرئاسية، حيث توجد وظائف تشتد فيها السلطة الرئاسية حي يغدو المرؤوس آلة لتنفيذ الأوامر والتعليمات كوظائف الأمن الوطني، وبالعكس هناك نوع من الأعمال يقتضي قدرا من الاستقلال في ممارسته يتعذر معه القول بوجود سلطة رئاسية، ولتوضيح ذلك أكثر نحاول أن نتطرق إلى وظيفتين مختلفتين لكل منهما طبيعة خاصة، لنبين التمايز في مستوى الطاعة المطلوب في كل وظيفة وعلى سبيل المثال نأخذ وظيفة القاضي وموظفي الأمن الوطني وأساتذة التعليم العالي[1].

[1]- مازن ليلو راضي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 65 .

أولا: وظيفة القاضي:

الأصل في التشريعات الحديثة ومنها التشريع العراقي أن رجال القضاء لا يسألون عن الأخطاء التي يقعون فيها وهم يقومون بأداء واجباتهم الوظيفية وليس للمتضرر، إلا أن يطعن بالعمل القضائي الصادر بالطرق المقررة قانونا، فالقاضي حر في تكوين قناعته وفي فهمه للقانون على نحو معين، حتى ولو خالف في قناعته اجماع شراح القانون أو رأى رؤسائه، وهو يخضع للقانون فقط، ولا سلطان عليه لغيره، لأنه رائده ودليله[1].

ثانيا: موظفي الأمن الوطني:

يجب على كل موظف في الأمن الوطني طاعة رؤسائه خلال ممارسة مهامه، ويجب على كل موظفي الأمن الوطني أيا كان موقعهم في السلم التصاعدي الإداري أن يؤدي أي مهمة ذات صلة بالمناصب التي يشغلونها في اطار احترام القانون والأحكام التنظيمية، وبهذه الصفة هم مسؤولون عن تنفيذ الخدمة، تنفيذا سلميا، وهم إلى ذلك غير معفيين من أية مسؤولية منوطة بهم جراء المسؤولية الإدارية الخاصة بمرؤوسيهم[2].

فواجب الطاعة وسيلة من وسائل الانضباط في جهاز الشرطة ونظرا لأهميته فقد حماه القانون التأديبي الخاص بموظفي الأمن الوطني حماية كاملة، حيث اعتبر من الأخطاء الجسيمة تجاوز السلم الإداري وعاقب عليه بعقوبة من الدرجة الثالثة.

ثالثا: أساتذة التعليم العالي:

تعمل الجامعة على خدمة المجتمع والارتقاء حضاريا، عن طريق تطوير الفكر والعلم وإعداد الانسان ليساهم في صنع مستقبل الوطن وخدمة الانسانية.

---

[1]- نفس المرجع، ص 66/65.

[2]- المادة 19 من المرسوم التنفيذي 91-524 المؤرخ في 1991/12/25 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي الأمن الوطني، الجريدة الرسمية الجزائرية، العدد 69، الصادرة في1991/12/28 ، ص 2713 .

1/ الجانب الفني لعمل الأستاذ:

الوظيفة الأساسية للأستاذ الجامعي هي المشاركة في إعداد المعرفة ونقلها عن طريق تدريس نوعي مرتبط بتطورات العلم، ووفق أحدث الطرق مع احترام المقاييس الأدبية المهنية[1]، ولا شك المناخ المناسب لممارسة هذه المهنة هو مناخ الحرية والاستقلال، فلا يخضع الأساتذة إلا لضمائرهم، ومن فإن السلطة الرئاسية تعجز في أن تملي عليهم أوامر في هذا المجال.[2]

الفصل الثاني: إعمال مسؤولية الموظف عن طاعة أوامر رئيسه.

تعد سلطة التأديب سلاح الإدارة الفعال لردع الموظفين عند حدوث تقصير من جانبهم أثناء أداء واجباتهم الوظيفية، فأعطى القانون الإدارة هذه السلطة لكي تقوم على حسن سير المرافق العمومية، هذه الأخيرة التي تحاسب الموظف المخل بعمله وتكافئ الموظف المجد والمخلص في أداء واجباته، ويبقى الطرف الأقوى في هذه المعادلة هو الإدارة التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة.

فإحساس المرؤوس بالاستهانة بالأوامر ومحاولة التمرد عليها، وعدم إطاعتها يعتبر معول هدم في النظام الإداري، لذلك تأتي قواعد المسؤولية لتتعقب الإخلال بهذا الواجب التوقيع الجزاء المناسب لهذا الإخلال كالتنفيذ الخاطئ للأوامر، أو تجاوز حدودها والخروج على مقتضاها.

وعليه ارتأينا تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، حيث تم التطرق إلى مدى التزام الموظف بطاعة أوامر رئيسه المشروعة منها، وغير المشروعة وتوضيح دور كل من الفقه والقضاء والتشريع من هذا الالتزام.

ثم التطرق في المبحث الثاني عن فحوى مسؤولية الموظف العمومي، حيث تناولنا بالدراسة المسؤوليات المترتبة على الموظف عند إخلاله بالواجبات الوظيفية وهي المسؤولية المدنية والمسؤولية الجزائية والمسؤولية التأديبية.

---

[1]- المادة 04 من المرسوم التنفيذي 08-130 المؤرخ في 2008/05/30 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث، الجريدة الرسمية الجزائرية رقم 23، ص 19.

[2]- ابراهيم ملاوي محمد دحدوح، مرجع سابق، ص110 .

الفصل الثاني

اعمال مسؤولية الموظف عن طاعة أوامر رئيسه

الفصل الثاني

المبحث الأول: مدى التزام الموظف بطاعة أوامر رئيسه.

يعتبر هذا الالتزام في مجال الوظيفة العامة من أهم الالتزامات حيث يتعلق بالسلطة الرئاسية التي تفرضها طبيعة النظام الإداري،[1] وتعني هذه السلطة أن يكون من حق الرئيس إصدار أوامر وتعليمات داخلية للمرؤوس يكون على هذا الأخير الالتزام بها وطاعتها[2]، وأن أي مخالفة أو عصيان لهذه الأوامر والتعليمات يعتبر خطأ تأديبيا يرتب ويعقد المسؤولية التأديبية التي تستتبع توقيع العقوبة التأديبية، على المخالفين لهذه الأوامر والتعليمات، وقد سبق بيان أسس ومبررات هذه السلطة التي يحوزها ويمارسها الرؤساء الإداريون في مواجهة مرؤوسيهم. وتقوم بشأن فكرة التزام المرؤوس بطاعة واحترام الأوامر والتعليمات الرئاسية التي تصدرها السلطات الإدارية الرئاسية المختصة في النظام الإداري للدولة. وتثور في نطاق العلاقة القانونية والتنظيمية والفنية الرئاسية بين الرؤساء ومرؤوسيهم، بعض القضايا والمسائل القانونية بالغة التعقيد والتشعب في بعض المجالات والأحيان، مثل قضية إلى أي مدى يجب قانونا على العاملين العامين الالتزام بواجب إطاعة وتطبيق الأوامر والتوجيهات والتعليمات الرئاسية الصادرة إليهم من رؤسائهم الإداريين المختصين[3].

وهذا منصوص عليه صراحة في القانون بموجب المادة 47 من الأمر 03-06 والتي تنص على أنه: "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ الأوامر الموكلة إليه".[4]

والغرض من إعطاء سلطة التوجيه للرئيس الإداري هو ضمان حسن سير العمل الإداري، والأداء والخدمة الإدارية نحو الأمثل ويكون على المرؤوس المخاطب بهذه التعليمات التي يصدرها الرئيس صفة الالتزام[5].

---

[1]- بدري مباركة، محاضرات في الوظيفة العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة طاهر مولاي سعيدة، 2014-2015، ص83 .

[2]- إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، توزيع منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، ص149.

[3]- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص436.

[4]- المادة 47 من الأمر 03-06.

[5]- إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص155.

ولكن هل من واجب المرؤوس أن يطيع وينفذ جميع الأوامر والتعليمات الصادرة إليه من رئيسه أم أن هناك حدود لذلك؟ وللإجابة على ذلك يجب التمييز بين نوعين من الأوامر المشروعة غير المشروعة وهذا ما سنتطرق إليه في المطلبين الآتيين.

المطلب الأول: مدى التزام الموظف بطاعة الأوامر المشروعة.

تعتبر أوامر مشروعة تلك التي تكون موافقة لقواعد القانون وأحكامه وللنظام القانوني السائد في الدولة بشكل عام بحيث لا يكون هناك تعارض بين أوامر وتعليمات الرؤساء، وبين واجب الالتزام والخضوع من طرف الموظفين المرؤوسين، ولكن واجب العامل العام المرؤوس في إطاعة أوامر رئيسة الإداري، ليس واجبا جامدا ومطلقا وإطاعة الرئيس الإداري ليست بطاعة عمياء لا تسمح بالملاحظة والتفكير، ذلك أن واجب الطاعة الرئاسية هذه لا يجب أن يهدم كرامة وآدمية العاملين العامين ولا يدفن حقهم وحريتهم في إبداء آرائهم وملاحظاتهم[1]، وهنا في حالة الأوامر الرئاسية المتوزعة الصادرة عن الرؤساء الإداريين تكون طاعة الموظف المرؤوس لرئيسه الإداري واجبة لأن تلك الأوامر متفقة مع أحكام وقواعد القانون غير أن ذلك لا ينفي ولا يمنع أن يناقش ويراجع المرؤوس رئيسه في إطار تحقيق المصلحة العامة[2]، التي تمثل هدف الرئيس والمرؤوس على أن لا تتعدى تلك المناقشة أو المراجعة حدود وأطر الاحترام واللياقة.

وفي هذا المطلب سنتطرق إلى تنفيذ هذه الأوامر المشروعة في الفرع الأول، أما في الفرع الثاني سنتناول فيه موقف المشرع الجزائري من هذه الأوامر المشروعة.

الفرع الأول: تنفيذ الأوامر المشروعة.

إذا كان الأمر الصادر من الرئيس متفقا مع أحكام القانون فإن طاعته واجبة بطبيعة الحال على المرؤوس[3]، لكن مع توفر الأمر الرئاسي الواجب الطاعة مجموعة من الشروط منها:

- أن يكون الأمر الرئاسي واضح أي أن يكون محدد من حيث الطبيعة والهدف ووقت الإنجاز.

---

[1]- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص439.

[2]- مازن ليليو راضي، الطاعة وحدودها، مرجع سابق، ص53.

[3]- محمد عاطف البنا، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1992، ص 126.

- أن يكون الأمر الرئاسي غير تعسفي ومزاده هو أنه لا يسلك القائد سلوكا تسلطيا يتخذ من خلاله القرارات لنفسه مع انفراد دون مشاركة المرؤوسين فقد يلجأ بعض الموظفين إلى إساءة استعمال السلطة منها مثلا كان يقوم المسؤول باختيار شخصية ضعيفة مثلا لمساعدته أو نائب له حتى يتمكن من السيطرة عليه وبقائه في موقعه.

- أن يكون الأمر الرئاسي ممكن ومستطاع، لكي يكون الأمر صالح للتنفيذ مستوجبا للطاعة، يجب أن يكون ممكنا في الظروف الشخصية والعلمية للمرؤوس والمثل القائل إذا أردت أن تطاع فأمر لما هو مستطاع[1]، على أن ذلك لا يمنح المرؤوس أن يناقش رئيسه فيها، وأن يرجعه فقد يكون الأمر مشروعا ولكن يثور الخلاف مع ذلك في تقدير مدى ملائمته لحسن سير العمل الإداري، ومن ثم كان الاعتراف للموظف العام بمناقشة رئيسه مقصودا به إظهار الحقيقة، بالنقاش وتبادل الرأي تحقيقا للمصالح العام، الذي هو هدف الرئيس وهو هدف المرؤوس، وذلك فضلا عما في هذه المناقشة من تعويد الموظف على الاعتماد بالنفس والاستقلال بالرأي وتحمل المسؤولية، وهي صفات أساسية ولازمة لخلق الموظف الصالح ولذلك قضت محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة في حكم لها من الأحكام التي تقرر مبدأ قانونيا:" بأنه لا تثريب على الموظف إذا كان معتمدا بنفسه واثقا من سلامة نظره، شجاعا في أداء رأيه صريحا في ذلك أمام رئيسه لا يداور ولا يراني مادام لم يجانب ما تقتضيه وظيفته من تحفظ ووقار وما تستجوبه علاقته برئيسه من التزام حدود الأدب واللياقة وحسن السلوك، إذا الصراحة في إبداء الرأي بما فيه وجه المصلحة العامة مطلوبة حتى لا يضر الموظف، أن تكون له وجهة نظر بحسن نية في سبيل المصلحة العامة.

ولا جناح عليه أن يخالف رئيسه في وجهات النظر، وإذا الحقيقة دائما وليدة اختلاف الرأي يليها إلا قرع الحجة بالحجة والبرهان بالبرهان[2]، وإنما ليس له أن يخالف ما استقر رأي الرئيس نهائيا أو يقيم العراقيل في سبيل تنفيذه إذا أصبحت الطاعة واجبة بعد أن خرجت المسألة عن دور البحث إلى دور التنفيذ.

---

[1]- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات السيدة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،2010، ص278 .

[2]- محمد عاطف البنا، مرجع سابق، ص126.

وتبعا لهذا القضاء يكون للمرؤوس حق مناقشة رئيسه قبل صدور قراره أو تعليماته أي في المرحلة التمهيدية التي تسبق إصدار القرار وصيرورته نهائيا، فيكون من حقه مناقشة الرئيس في مدى ملائمة القرار بحسن نية وبدافع المصلحة العامة وملتزما في المناقشة بحدود اللياقة والأدب الوظيفي[1].

الفرع الثاني: موقف المشرع الجزائري من الأوامر المشروعة.

نجد المشرع الجزائري يتعرض لمسألة أثر أوامر الرئيس الإداري على مسؤولية العامل العام المدنية والإدارية والمدنية، والجنائية، فتقرر المادة 129 من القانون المدني الجزائري، فكرة أن أوامر وتعليمات الرئيس الإداري المختص والوجب على العامل المرؤوس طاعته قانونا، تحول الأخطاء التي يرتكبها هؤلاء المرؤوسين تنفيذا و تطبيقا لأوامر و تعليمات رؤسائهم الواجب عليهم إطاعتهم، إلى أخطاء إدارية المرفقية أو المصلحية ترتب و تعقد المسؤولية الإدارية للمرفق أو المؤسسة الإدارية ، أو المسؤولية المدنية الشخصية للرئيس الإداري مصدر الأوامر والتعليمات المؤثرة في المسؤولية المترتبة والمنعقدة:

"لا يكون الموظفون، والأعوان العموميون المسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذ قاموا بها تنفيذا لأوامر صادرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".[2]

ولكن بالرغم من هذا الإقتضاب الشديد للمشرع الجزائري للتعرض إلى قضية مدى خضوع وطاعة المرؤوس الأوامر رئيسه الإداري غير المشروعة، فإن التعمق في التحليل والاستنتاج يمكن أن يخرج بنا في هذا المضمار إلى حقيقة أن المشرع الجزائري في هذه النصوص يميل إلى ترجيح الخضوع والطاعة لأوامر وتعليمات الرؤساء والتقيد بها وتنفيذها على واجب طاعة القانون وحماية شرعية العمل الإداري أي أنه يعتنق مبدأ أولوية حب طاعة أوامر السلطة الرئاسية على واجب طاعة، واحترام قانون بالنسبة للعاملين العامين المرؤوسين لأنه في المادة 129 من القانون المدني يرتب النتيجة القانونية للنظرية الفقهية القانونية القائلة بأولوية واجب العامل العام المرؤوس في إطاعة وتطبيق أوامر وتعليمات رئيسه، على واجب احترام وتنفيذ القانون عن طريق التحقق والفحص من مدى شرعية، أو عدم شرعية أوامر الرئيس الإداري لمناقشته أو عدم مناقشته أوامر غير شرعية وهذه النتيجة هي عدم مسؤولية العامل المرؤوس شخصيا عن الأخطاء التي يرتكبها تنفيذا لأوامر رئيسه ويدعمنا ويساندنا في استنتاجنا هذه النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العامة، بصفة عامة، وهذا الموضوع بصفة خاصة

[1]- عاصم أحمد عجيلة، مرجع سابق، ص 13-14.

[2]- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص442.

ولو بطريقة غير مباشرة مثل نص المادة 47 من الأمر 03/06 المتعلق بالوظيف العمومي التي تقر بمبدأ المسؤولية المطلقة للرؤساء على اعمال مرؤوسيهم التابعين لهم، أي أنه عندما تثور منازعات المسؤولية حول أعمال المرؤوسين فإن، الرؤساء يجبون ويغطون العاملين العامين المرؤوسين لهم أمام أطراف المنازعة، أو أمام الجهات المختصة بالنظر والفصل في المنازعات الإدارية، أو القضائية المتعلقة بأعمال العاملين العامين المرؤوسين" 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".

فحكم القانون لهذه النصوص تقر بمبدأ مسؤولية الرؤساء الإداريين عن أعمال وتصرفات العاملين العامين المرؤوسين لهم من جميع الوجوه، ومنها الوجه القانوني، ويجعل الرؤساء يجبون ويغطون العاملين العامين المرؤوسين لهم، وباستعمال المنطلق المبدأ العلمي التنظيمي القائم بحتمية تلازم وتطابق المسؤولية والسلطة في الوظيفة العامة، أي لا مسؤولية بدون سلطة ولا سلطة بدون مسؤولية وإن المسؤولية تكون في حدود ما يتمتع به ويحوزه المسؤول من السلطة، نستنتج أيضا بأن المشرع الجزائري الذي رتب في هذه النصوص مسؤولية الإدارة والرؤساء الإداريين المختصين عن اعمال وأخطاء العاملين العامين المرؤوسين، لأنه يقوم على افتراض قاعدة أولوية إطاعة اوامر وتعليمات السلطة الإدارية الرئاسية على واجب إطاعة واحترام القانون، لأنه يقر ويرتب النتائج القانونية والمنطقية لهذه القاعدة ومنها قاعدة عدم مسؤولية العاملين العامين المرؤوسين عن الأعمال والأخطاء التي يرتكبونها تطبيقا، وتنفيذا لأوامر والتعليمات الرئاسية الصادرة إليهم من السلطات الإدارية المختصة.[1]

المطلب الثاني: مدى التزام الموظف المرؤوس بطاعة الأوامر غير المشروعة.

الموظف العام يعتبر في وضعية المؤتمن على مصالح الدولة ولو وضعيته التبعية لهرمية التي تفرض عليه تنفيذ مهامه الموكلة إليه وذلك مهما كانت رتبته في السلم الإداري لكونه مسؤول من رئيسه إلا إذا كانت الأوامر غير مشروعة، وبطبيعتها إلحاق الضرر الجسيم بالمصلحة العامة ويترتب على

[1]- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص443 .

تنفيذها المساس الخطير بحسن سير المرفق العام أو من شأنه دفع الموظف المرؤوس إلى ارتكاب مخالفة جزائية وإلى التعسف.[1]

فإذا كانت أوامر الرئيس مخالفة للقانون أو غير مشروعة فإن المرؤوس يجد نفسه في أمرين: إما يحترم القانون فلا يطيع أوامر رئيسه وأما أن يطيع هذه الأوامر فيكون قد خالف القانون، هو إذن إزاء واجبين: احترام القانون وواجب طاعة أوامر الرئيس، فلأي هما يمتثل؟

وبذلك تعددت آراء الفقهاء ومواقف كل القانون الإداري والقضاء والمشرع في الإجابة مع هذا التساؤل[2].

الفرع الأول: دور الفقه في تحديد مدى التزام المرؤوس بطاعة الأوامر الرئاسية غير المشروعة.

وهنا سنحاول التعرض إلى أهم الآراء الفقهية المتعلقة بالأمر الصادر عن الرئيس إلى المرؤوس، إلا أن هذا الأمر غير مشروع، وهذه الآراء استخلصت في ثلاث نظريات سنتطرق إليها فيما يلي:

- نظرية المشروعية:

من أبرز روادها الفقيه درجي حيث ذهب هذا الفقيه إلى رجل الإدارة المرؤوس عندما يجد نفسه موقف الخيار بين تطبيق أوامر الرئيس الغير مشروعة ويبين تطبيق القانون يجب عليه احترام أولوية تطبيق القانون ويرفض طاعة وتنفيذ أوامر رئيسه غير المشروعة، وإذا نفذها يعد مرتكبا لخطأ شخصي يقيم ويعقد مسؤولياته الشخصية والمدنية ذمتهم المالية الخاصة، لأن العامل العام أو الموظف هو رجل الإدارة العامة ملزم مثل سائر الموظفين باحترام القانون ومراعاة أحكامه فإذا صدر إليه أمر بالقيام بعمل غير مشروع وجب عليه عدم التنفيذ ويستثني دوجي رجال الإدارة العامة طائفة الجنود من مبدأ أولوية وأفضلية احترام القانون على أوامر الرئيس غير المشروعة، إذ يجب على الجنود في نظره إطاعة الأوامر والتوجيهات والتعليمات العسكرية الصادرة إليهم من رؤسائهم وتنفيذها دون مناقشتها أو بحث مدى مشروعيتها حتى ولو كانت مخالفة للقانون[3]، لأن دوجي يعتبر الجندي آلة للإكراه محرومة من حرية التفكير.

---

[1]- سعيد مقدم، مرجع سابق، ص301-302.

[2]- إبراهيم عبد العزيز شيحا، مرجع سابق، ص152.

[3]- عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون الجزائر ص81 .

وبذلك يكون هذا الاتجاه بأن الطاعة تكون للقانون وحده دون سواه والسلطة الرئاسية يمكن أن تمارس نشاطها إلا وفقا للقوانين واللوائح والمبادئ الأساسية التي تحكم النشاط الإداري.

2- نظرية الطاعة المطلقة:

يذهب أنصار هذه النظرية ومن أشهر مؤيديها هوريو إلى أنه في حالة تعارض أمر الرئيس مع حكم القانون، فعلى هذا المرؤوس أن يمضي في طاعة أمر رئيسه، وتنتقل المسؤولية بعد ذلك إلى عاتق الرئيس مصدر الأمر.

وإذا كان ينجم عن ذلك بعض النتائج الضارة فما على الرؤساء إلا أن يتحاشوا إصدار أوامر خاطئة من جانبهم، أما الخوف على المشروعية فهو ينحني أمام الاعتبارات الآمرة للسلطة، فالرئيس هو وحده هو الذي يكون له القول الفصل في ذلك ولذلك فالطاعة المطلوبة له تكون تامة، وتتمثل في الخضوع الدائم لأوامره دون تردد أو تخاذل[1].

وهم بذلك يعرفون واجب الطاعة على أنه "الخضوع لأوامر الرؤساء فحسب" وهذا ما جعل الفقيه سالون يعرفها بقوله "التنفيذ الدقيق لقواعد المرفق والتطابق مع أوامر الرؤساء شفوية كانت كتابية".

وحسب غالبية الفقه الإداري فإن هذا الاتجاه هو الذي يوافق المعنى الواقعي لواجب الطاعة في الوظيفة العامة، إذا أن واجب طاعة القانون الدستوري على جميع المواطنين الموظفين منهم وغير الموظفين[2].

3- الجمع بين المشروعية وأوامر الرئيس:

تقوم هذه النظرية على إجراء التصالح بين المذهبين السابقين لأن المشكلة التي تحدد بصددها مثل أغلب مثيلاتها من مشكلات القانون العام، وفي سبيل التصالح يتم تطعيم واجب الطاعة للرؤساء بمبدأ المشروعية بحيث نأخذ بحسنات كل منها، ويوجد اتجاهين لبلوغ ذلك.

---

[1]- عاصم احمد عجيلة، مرجع سابق، ص 229، 230.

[2]- مازن ليليو راضي، طاعة الرؤساء وحدودها، مرجع سابق، ص15.

- الاتجاه الأول: ويشجعه أغلب الفقه الألماني، ويقوم على نظرية تكرار الأمر الرئاسي ومقتضاه أنه إذا تبين للمرؤوس أن الأمر وجهه إليه مشوب بعد المشروعية، فعلية أن ينبه رئيسه إلى ذلك فإذا أصر الرئيس على قراره فعلى المرؤوس أن يصدع لأمره وتسمى هذه النظرية بنظرية حق الفحص.

- الاتجاه الثاني: فيقوم كأصل عام مبدأ الطاعة النسبية، ومقتضاه أن الأوامر الرئاسية كمبدأ عام تتمتع بخاصيتها الآمرة والملزمة للمرؤوسين إلا في حالات معينة، كما لو كان عدم المشروعية ظاهر في الأمر أو يترتب على تنفيذ نتائج خطيرة.[1]

الفرع الثاني: دور القضاء في تحديد مدى التزام المرؤوس بطاعة الأوامر الرئاسية غير المشروعة.

سنتناول في هذا الفرع موقف القضاء الجزائري، وموقف القضاء الإداري الفرنسي والمصري.

أولا: موقف القضاء الجزائري:

يتعرض القضاء لقضية ما حدود ومدى التزام طاعة وخضوع المرؤوس لأوامر وتعليمات الرؤساء الإداريين، بمناسبة تحريك ورفع الدعاوى القضائية أمامه من ذوي الشأن والمصلحة ضد الأعمال والتصرفات غير المشروعة، والمضرة التي يرتكبها العامون المرؤوسون تنفيذا أو تطبيقا لتعليمات، وأوامر رؤسائهم الإداريين ويدرس ويفحص القضاء طبيعة العلاقة، ومدى التزام المرؤوسين بطاعة أوامر تعليمات رئيسه الإداري على ضوء نتيجة ذلك مدى مسؤولية المرؤوس عن الأفعال والأخطاء التي ارتكبها والتي أصبحت محل الطعن فيها بالدعوى القضائية[2].

ومنه فإن موقف القضاء الإداري من مسألة مدى التزام العامل الموظف المرؤوس بأوامر رئيسه الإداري غير المشروعة يتمثل في أن كل موظف ملزم بطاعة وتنفيذ الأوامر الصادرة إليه من السلطة الإدارية الرئاسية، ما عدا الأوامر التي تتضمن مخالفة جسيمة وظاهرة والمصلحة العامة.

وعلى المرؤوس أن يتراجع رئيسه في ذلك في حدود اللباقة والأدب، فإذا ما أصر الرئيس على صواب رأيه على المرؤوس واجب الطاعة والتنفيذ فقط.

ويترتب على ذلك الخطأ الذي يرتكبه المرؤوس تنفيذا لأوامر رئيسه يعتبر، ويعد خطأ مصلحيا مرفقيا يرتب المسؤولية الإدارية ولا يعد خطأ شخصيا يعقد المسؤولية المدنية للموظف، أما إذا نفذ وطبق

[1]- عاصم أحمد عجيلة، مرجع سابق، 233-234.

[2]- عمار عوابدي، مبدأ التدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص462.

المرؤوس أوامره رئيسه المخالفة للقانون والمصلحة العامة مخالفة جسيمة، وظاهرة فإن الخطأ الذي يرتكبه في هذه الحالة يعد خطأ شخصيا للموظف المرؤوس يرتب مسؤوليته المدنية وفي ذمته المالية الخاصة[1].

ثانيا: موقف القضاء الإداري الفرنسي.

لعب ويلعب القضاء الإداري الفرنسي منذ نشأته الأولى دورا حيويا وخلاقا في طبيعة، وحدود العلاقة القانونية الرئاسية بين العاملين المرؤوسين والرؤساء الإداريين في النظام الإداري للدولة والجوانب والآثار القانونية المختلفة بهذه العلاقة.

فهكذا عايش مجلس الدولة الفرنسي قضية مدى التزام العامل العام المرؤوس بإطاعة أوامر وتعليمات رئيسه الإداري، وعالج الحلول والنظريات لحسم ومعالجة الآثار القانونية المتولدة عن هذه العلاقة التنظيمية الرئاسية، وكانت الناحية التاريخية هذه القضية من القضايا الكبرى التي صادفت مجلس الدولة الفرنسي في عمله أولا جهة إدارية فنية استشارية لرئيس الدولة، والحكومة في المسائل والشؤون الإدارية المختلفة، ثم جهة قضائية سيادية ومستقلة وباتة أحكامها بعد سنة 1972، حيث عقدت له ولاية القضاء البات والكامل.

فقد أثيرت هذه القضية أمام مجلس الدولة في المرحلة التي ساد فيها مبدأ عدم مسؤولية الدولة بصفة عامة، وعدم مسؤولية الإدارة العامة من الأخطاء التي يرتكبها العمال العاملون أثناء القيام بمهام وظائفهم أو بمناسبتها وفقا لسيادة مبدأ عدم مسؤولية الدولة.

وعلى المتضررين من الأعمال والاخطاء التي يرتكبها العاملون العامون أثناء القيام بأعمالهم الوظيفة، يتجهوا المحاكم القضائية العادية عن طريق تحريك ورفع دعوى المسؤولية والتعويض ضد العاملين العامين ومطالبتهم بدفع التعويض عن الأضرار التي سببوها من ذمتهم المالية الخاصة.

ولكن المشرع الفرنسي في ذلك الوقت كان يمنع مقاضاة العاملين العامين، ومتابعتهم أمام القضاء من طرف الأفراد العاديين بدون ترخيص من الوزير المختص الذي يتبعه العامل العام مصدر الأعمال غير المشروعة المسببة للضرر.

[1]- عمار عوابدي، القانون الإداري،مرجع سابق، ص 214.

فعلى كل من أراد أن يقاضي العاملين العامين أن يحصل على ترخيص خاص من الوزير المختص والمعني يجيز لذي الشأن والمصلحة أن يقاضي العامل المرؤوس له، وقد تقررت هذه القاعدة بموجب المادة 75 من دستور السنة الثامنة وذلك حتى تتأكد السلطة الإدارية الرئاسية (الوزير) من مدى خروج أو عدم خروج العامل العام المرؤوس عن الأوامر والتعليمات الإدارية الرئاسية الصادرة إليه خلال القيام بأعمال وظيفية.

فكان عندما يتقدم ذوو الشأن والمصلحة بطلبات الترخيص بمقاضاة العاملين العامين المرتكبين للأخطاء والأعمال المشروعة والضارة إلى الحكومة، كانت هذه الأخيرة تحيل هذه الطلبات على مجلس الدولة باعتباره هيئة إدارية استشارية لرئيس الدولة ولكل الحكومة في المسائل والشؤون الإدارية المختلفة، ومنها الشؤون القانونية والقضائية.

أقر موقف مجلس الدولة في ذلك الوقت (عن طريق رأيه الاستشاري، والذي تعتمده وتطبقه الحكومة في أغلب الأحوال) هو رفض الترخيص بمحاكمة ومقاضاة العاملين العامين المرؤوسين عن الأخطاء والأعمال غير المشروعة والضارة، التي اتوها وارتكبوها أثناء القيام بمهام وظائفهم، لأنهم كانوا في ذلك ينفذون الأوامر والتعليمات الإدارية الرئاسية الصادرة إليهم من طرف رؤسائهم الإداريين تطبيقا لوجاب الطاعة المقررة عليهم[1].

ثالثا: موقف القضاء الإداري المصري.

يتفق القضاء الإداري المصري مع موقف القضاء الإداري الفرنسي السابق البيان، القاضي بأنه يجب على العامل العام المرؤوس أن يحترم ويلتزم في إطاعة السلطة الإدارية الرئاسية وتنفيذ الأوامر والتعليمات الرئاسية الصادرة إليه، إلا إذا كانت هذه الأوامر مشوبة بعدم الشرعية الجسيمة القاطعة والظاهرة، فعندئذ يجب عليه فقط رفض تنفيذ الأوامر والتعليمات المشوبة بعدم الشريعة الجسيمة القاطعة والظاهرة[2].

ولكن القضاء الإداري المصري يقرر خلافا للقضاء الإداري الفرنسي أنه احتراما وحفاظا على كرامة واستقلال العاملين العامين المرؤوسين، إبداء الرأي وحماية وتشجيعا لمبدأ المبادأة والمبادرة لدى العاملين المرؤوسين، يقرر القضاء الإداري مبدأ مراجعة ومناقشة المرؤوسين لرؤسائهم الإداريين فيما

[1]- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلسلة الرئاسية، مرجع سابق، ص 465-466.

[2]- عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 469 .

يصدرونه إليهم من تعليمات وأوامر إدارية رئاسية، وذلك في حدود المطلوب والمقرر من لياقة وأدب واحترام للرؤساء الإداريين، من أجل حماية عن فاعلية وشرعية الأوامر والتعليمات الإدارية الرئاسية اللازمة لتوجيه مجهودات المرؤوسين لخدمة المصلحة العامة[1].

الفرع الثالث: دور المشرع في تحديد مدى التزام المرؤوس بطاعة الأوامر غير المشروعة.

سنتطرق من خلال هذا الفرع إلى دور كل من المشرع الجزائري، والفرنسي، والمشرع المصري إلى مدى التزام المرؤوس بطاعة الأوامر غير المشروعة فيما يلي:

أولا: دور المشرع الجزائري:

على المرؤوس أن ينفذ الأمر الصادر إليه من رئيسه متى كان تنفيذه واجبا والتزاما يقع عليه، وذلك ما تم ذكره في المادة 129 من القانون المدني والمادة 47 من الامر 03-06 سالف الذكر.

وإذا ما تضمنت أوامر الرئيس مخالفة للقانون فعلى المرؤوس أن يراجع رئيسه وينبهه ويبصره بأوجه عدم مشروعية الامر الذي صدر إليه إذا ما أصر الرئيس على سلامة أوامره وصحتها فما على الأمر الذي صدر إليه، إذا ما أصر الرئيس أن الخطأ يرتكبه الموظف المرؤوس تنفيذا لأمر صادر إليه من رئيسه، يعد ويعتبر خطأ مصلحيا يرتب المسؤولية الإدارية ولا يعد خطأ شخصي للموظف المرؤوس يرتب المسؤولية المدنية في ذمته المالية الخاصة.[2]

لا يشترط أن يكون موجه الأمر في وظيفة أو درجة أعلى ممن صدر إليه الأمر، أو في نفس الدرجة أدنى ممن وجه إليه الأمر ما دام الأول متمتعا بسلطة إصدار مثل هذا الأمر وفقا للقواعد القانونية.

ويظهر هذا جليا في حالة تفويض الرئيس الأعلى في الدائرة صلاحية إصدار الأوامر إلى مرؤوسيه ويملك هذا الأخير هذه السلطة في مواجهة من يعلوه، أو يقل عنه مرتبة في السلك الإداري فمناط الأمر التبعية الرئاسية بغض النظر على التسلسل أو الدرجة في السلم الإداري.

وفي صدد وتحديد اختصاص الرؤساء قضت المحكمة الإدارية العليا بأن صدور القرار المتضمن نقل أحد الموظفين .....من رئيسه الإداري مختص بالتأديب دون النقل لا يدع مجالات للشك في أن

[1]- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 469-470.

[2]- عمار عوابدي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 214.

مصدر القرار إنما يعد جزاء تأديبيا، وإن كان في ظاهره نقلا مكانيا وقد أعملت محكمة القضاء الإداري أيضا الشرط الذي نحن بصدده في حكمها حيث أنكرت على أحد الموظفين أن ندب عملا إلى زميل له باتفاقهما دون صدور أمر بذلك من الرئيس المختص، فقررت بأن توزيع العمل من شأن الرئيس الإداري وحده ولا يعني عنه اتفاق الموظفين فيما بينهم ومن ثم فلا يعتد بالندب الصادر من زميل إلى زميل لأنه لم يصدر من رئيس مختص إلى مرؤوس له.[1]

ثانيا: دور المشرع الفرنسي.

فبالنسبة لموقف المشرع الفرنسي بخصوص هذه النقطة، نجده بعد أن كان يقر في نطاق قانون التوظف الصادر في 14 سبتمبر 1941 والملغي عام 1945، بأنه يجب على العاملين العامين المرؤوسين احترام واجب والتزام إطاعة واحترام وتنفيذ الأوامر والتوجيهات الرئاسية الصادرة إليهم، وإذا ما اكتشف المرؤوسين المأمورون عدم سلامة وشرعية هذه الأوامر وتنبهوا إلى خطورة تطبيقها وتنفيذها عليهم أن يراجعوا رؤساءهم مصدري هذه الأوامر وينبهوهم ويبصروهم بوجهة نظرهم، فإذا ما أصر الرؤساء على ضرورة احترام وتنفيذ هذه الأوامر، فما على المرؤوسين المأمورين إلا طاعة هذه الأوامر والتعليمات وتنفيذها على مسؤولية الرؤساء الإداريين.

"... وهذه الطاعة يجب أن تكون تامة ... على أنه ينبغي على المرؤوسين إذا ما بدا لهم أن الأمر الذي ينطوي على مخالفة جسيمة للقوانين أو أن تنفيذه قد يقضي إلى إحداث أضرار جسيمة، أن يدلوا لرؤسائهم بوجهة نظرهم، فإذا أصر الرؤساء رغم ذلك على الأمر الصادر منهم وجب تنفيذه".

أما قانوني 1946 للتوظف العام في فرنسا فلم ينصا على القاعدة السابقة، الأمر الذي جعل الفقه يقرر أن الحلول السابقة ما تزال تحتفظ بقيمتها التشريعية، ولا سيما وأن القضاء الإداري الفرنسي يضطرد في تطبيقها في أحكامه المختلفة، أما قانون التوظيف الفرنسي الصادر في 1959 فقد تعرض - مثل موقف المشرع الجزائري السابق البيان - إلى مسألة مدى تأثير أوامر وتعليمات الرؤساء الإداريين على المسؤولية المترتبة عن الاخطاء التي يرتبها العاملون العامون المرؤوسون تنفيذا وتطبيقا لهذه الأوامر والتعليمات الرئاسية.

[1]- عاصم أحمد عجيلة، مرجع سابق، ص410.

ويقرر الأستاذ جوزيف بارتيلمي بأن هناك نصوصا تشريعية متعددة ومتضاربة فيما يخص مدى تأثير أوامر وتعليمات الرؤساء على مسؤولية المرؤوسين في القانون الفرنسي [1].

ثالثا : دور المشرع المصري :

أما المشرع المصري فقد تبنى الحلول والاجتهادات القضائية التي توصل إليها القضاء الإداري المصري في هذا الموضوع ،فهكذا نجده في المادة 167 من القانون المدني المصري الجديد ،يقر القاعدة التالية :

"الموظف العام لا يكون مسؤولا عن عمله الذي أضر بالغير إذا قام به تنفيذا لأمر صدر إليه من رئيس متى كانت إطاعة هذا الأمر واجبة عليه ،أو كان يعتقد أنها كانت واجبة و أثبت أنه كان يعتقد مشروعية العمل الذي وقع منه وكان اعتقاده مبنيا على أسباب معقولة ،و أنه راعى في عمله جانب الحيطة .

[1] - عمار عوايدي ،مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ،مرجع سابق ،ص 444-445.

وهو ما تقره المادة 59 من قانون العاملين العاملين المصري رقم 46-1964 قبل صدور قانون العاملين العاملين المصري الصادر بموجب القانون رقم 58 لسنة 1971 الصادر في 1971،حيث يقرر ويؤكد هذا الاتجاه للمشرع المصري بصورة أكثر وضوحا وتحديدا ،في الفقرة الثانية من المادة 55 منه بـ : "....ولا يعفى العامل من العقوبة استنادا لأمر رئيسه إلا إذا أثبت أن ارتكابه للمخافة كان تنفيذا لأمر مكتوب بذلك صادرا إليه من هذا الرئيس ،و بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده ".

فالمشرع المصري كان أكثر وضوحا في تعرضه لقضية مدى التزام المرؤوس بطاعة أوامر الرئيس في حالة قيام التعارض و التنازع بين واجب الطاعة للسلطة الرئاسية ،وواجب احترام و تطبيق القانون وحماية مبدأ شرعية العمل الإداري ،حيث يقرر أن على الموظف أن يطيع السلطة الرئاسية ،وإذا ما تنبه إلى مخالفة عدم شرعية الأوامر والتعليمات الرئاسية الصادرة إليه من رئيسه ،أوشك في شرعيتها فعليه أن يراجع رئيسه وينبهه إلى أوجه عدم الشريعة و أوجه المخالفة في الأوامر التي أصدرها ،فإذا ما أصدر الرئيس الإداري المختص على صحة و سلامة أوامره و ضرورة تنفيذها ،فما على المرؤوس إلا طاعة وتنفيذ هذه الأوامر على مسؤولية الرئيس مصدر الأوامر[1].

المبحث الثاني :فحوى مسؤولية الموظف العمومي

يتعرض الموظف في حالة إخلاله بواجباته الوظيفية إلى ثلاث أنواع من المسؤولية إذا توفرت شروط كل منها ويتعلق الأمر بالمسؤولية الجزائية .

وقد اهتم المشرع بوضع قواعد عامة لتأديب الموظف قصد التوفيق بين مصلحة الإدارة في فرض النظام والانضباط ومصلحة الموظف في الاستفادة من ضمانات تحول دون تعسف الإدارة في ممارسة سلطتها التأديبية.

وبذلك يعتبر التأديب الوسيلة القانونية التي تتخذها السلطة الإدارية المختصة ضد الموظف المخل بواجباته الوظيفية في إطار ما يسمى بـ "النظام التأديبي الذي يشكل جزءا هاما من النظام الوظيفي هذا الأخير الذي ال يمكن تصور وجوده دون اقتر انه بنظام تأديبي يراقب الموظف العام.

وقد تناول المشرع الجزائري تأديب الموظف في المواد من 160 إلى 185 من الأمر 06-03حيث نصت المادة 160 منه : "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ

[1] - عمار عوايدي ،مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية ،المرجع السابق ،ص 445-446.

أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويتعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية ،دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية[1].

المطلب الأول : المسؤولية المدنية والجزائية

لقد تعددت المفاهيم التي عبرت عنها كلمة مسؤولية ،حيث أنها اشتملت مناحي عديدة من حياة الإنسان ،فقد يقصد بها مسؤولية الإنسان أمام اهلل سبحانه وتعالى كما أنها تعني مسؤولية الإنسان عن الأفعال التي يقوم بها والتزامه بنتاجها كما أنها تشمل التزام القيام بعمل معين.

حيث عرفت المسؤولية بأنها : "التزام شخص بما تعهد القيام به أو الامتناع عنه ،حتى إذا أخل بتعهد تعرض للمساءلة عن تكونه ،فيتحمل نتائج هذا النكوث ،وعرفها البعض الآخر بأنها : "حالة الشخص الذي ارتكب أمرا يستوجب المؤاخذة[2].

وتنقسم المسؤولية بشكل عام إلى قسمين:

1-المسؤولية الأدبية.

2-المسؤولية القانونية.

تنشأ المسؤولية الأدبية إذا خالف الشخص قاعدة من قواعد الأخلاق ،أما المسؤولية القانونية فتنشا عندما يخالف أو يخل الشخص بقاعدة من قواعد القانون بمعناه الواسع ،وقد يتحمل الفرد أيضا مسؤولية أشخاص آخرين ،كما هو التزام التابع من أعمال المتبوع وغنى عن البيان أن المسؤولية الأدبية هي الأوسع من المسؤولية القانونية ،ونطاقها أشمل لأن قواعد الأخلاق تشمل السلوك الانساني ،وما يهمنا البحث فيه هو المسؤولية القانونية ،ونزيد على وجه التحديد البحث في المسؤوليات التالية :

- المسؤولية المدنية .
- المسؤولية الجزائية .
- المسؤولية التأديبية .

الفرع الأول : المسؤولية المدنية

[1] - بدري مباركة،مرجع سابق ،ص 87 .
[2] - أحمد اللوزي ،المسؤولية الجزائرية للموظف العام عن الجرائم المرتكبة تنفيذا لأوامر رئيسه ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير ،جامعة الشرق الأوسط ،2017 ،ص 105.

المسؤولية المدنية للموظف المرؤوس ،لا تقتضي جواز مقاضاته مدنيا جزاء الضرر الناتج عن خطئه التأديبي ،سواء كان خطأ سببه عصيان الأوامر الرئاسية أو التراضي في تنفيذها أو التجاوز مضمونها إذ يتحمل المرؤوس كافة الآثار المترتبة عن إخلاله بواجب الطاعة[1].

وذلك وفقا لنص المادة 124 من القانون المدني الجزائري[2]،والتي جاء فيها ،"كل فعل أيا كان يرتكبه

الشخص بخطئه ويسبب ضررا للغير يلزم من كان سببا في حدوثه بالتعويض ".

ولذلك وحسب المادة فقيام المسؤولية المدنية يشترط ثالث شروط هي:

أولا-الخطأ:

هناك اختلاف فقهي كبير حول تعريف الخطأ ولتفادي التطويل في ذلك نورد أكثر التعاريف شمولية حيث عرفه الأستاذ السنهوري[3]بتحليله إلى عنصرين هما:

أ-التعدي:

وهو أن يسلك المرء مسلك لم يكن ينبغي أن يسلكه الرجل العادي ،أو أن يمتنع عن فعله الرجل العادي، فعنصر التعدي يقاس بمعيار الانحراف عن سلوك الرجل العادي بغض النظر عن ظروفه فلا ينظر إليه نظرة ذاتية، ولكن تؤخذ ظروفه من زمان ومكان في الاعتبار.

ب-الإسناد:

ويقتضي أن ال يسأل المرء عن التعدي إال إذا كان مميزا ومدركا.

ثانيا-الضرر:

[1] - عاصم عجيلة ،مرجع سابق ،ص 310.

[2] -المادة 124 من الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 20 رمضان 1395 الموافق 26 سبتمبر 1975،المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم.

[3] - عبد الرزاق السنهوري ،الموجز في النظرية العامة للالتزامات ،دار الفكر العربي ،مصر ،القاهرة ،ص 308-309.

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

وضرر معنوي وهو الذي يمس بمشاعر ،أو أحاسيس أو المكانة العائلية ،أو المهنية أو الاجتماعية أو الانتقاص من قدره ،ولثبوت الضرر في المسؤولية للموظف العمومي ،أو أي شخص آخر ينبغي أن تتوفر الشروط التالية :[1]

- أن يقع على حق أو مصلحة شرعية ومحمية قانونا.
- أن يكون أكيدا أو حالا.
- أن يكون مباشرا.
- أن يكون شخصيا.
- أن يتصل بالفعل الخاطئ.
- أن يكون قابل للتعويض عينا أو نقدا.

ثالثا-علاقة السببية:

حتى تقوم المسؤولية المدنية للمرؤوس عن الإخلال بالمسؤولية يجب أن يكون الضرر الناتج متصلا بخطئه أي أن يكون الضرر نتيجة لإخلال بواجباته.

فالمسؤولية المدنية للموظف هي مسؤولية قانونية تنجم عن الأعمال الضارة من طرف الموظف العمومي ومعناها نشوء التزام جديد ناشئ عن إخلال بالتزام سابق ،وهذا الالتزام الجديد هو التزام بالتعويض لمن أصابه الضرر نتيجة هذا الإخلال أو في الواقع جزاء الإخلال بالتزام سابق[2]

وتعني الرابطة السببية التي تجمع بين الخطأ والضرر لتتحقق المسؤولية قانونيا ،أو هي الحالة القانونية التي يلتزم فيها الموظف العمومي بدفع التعويض عن الضرر أو الأضرار التي يسببها للغير

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

[2] - محمود جلال حمزة ،المسؤولية الناشئة عن الأشياء غير الحية في القانون المدني الجزائري ،الجزائر ،1999 ،ص 15.

بفعل أعماله الضارة ،وذلك على أساس الخطأ الشخصي الذي ارتكبه ،وبالتالي فإذا ما ارتكب الموظف خطأ تأديبيا وترتب عليه ضرر بالنسبة إلى إدارة فإنه يتعرض لتحمل النتائج المالية لهذا الخطأ وفقا لقواعد المسؤولية المدنية[1].

ويجمع الفقه القانوني على أن المسؤولية المدنية للموظف العمومي ال يمكن أن تقوم أو تتولد عنها الآثار إلا إذا تم تأسيسها على فكرة الخطأ.

ومن ثمة وجب التفريق بين حالتي الخطأ الشخصي والخطأ المصلحي ،أو الاشتراك بينهما ،فهي حالة الخطأ الشخصي فإن الموظف يكون جزاؤه دفع تعويض للمتضرر دون إغفال المسؤولية التأديبية وحتى الجنائية إن توافرت ،أما في حالة اشتراك الخطائين في خطأ واحد فإن المشرع أيضا قد وضع حد للتساؤلات التي قد تثار بشأن الجهة التي تطالب بالتعويض عن الضرر و إ صلاحه ،حيث قرر في المادة107 من قانون العقوبات الجزائري[2]

بجانب نص المادة 137 من القانون المدني والتي نصت على أنه:

"للمسؤول عن عمل الغير حق الرجوع عليه في الحدود التي يكون فيها الغير مسؤولا عن تعويض الضرر ،على أن مرتكب الجنايات المنصوص عليها في المادة 107 مسؤول شخصيا مسؤولية مدنية وكذلك الدولة على أن يكون لها حق الرجوع على الفاعل " فهذه المادة أشارت إلى ما جاء في المادة 107 من جرائم وحملت مرتكبها المسؤولية المدنية الناجمة عنها حيث ألزمت مقترفيها بدفع التعويض للمتضرر في حالة ملاحقته شخصيا وافترضت حالة مخاصمة الإدارة عن الأضرار التي تحدثها أعمال موظفيها، وتفضيل المتضرر مخاصمة الإدارة بدال من الموظف المخطئ خوفا من إعساره ،وفي هذه الحالة تكون الإدارة مسؤولة في مواجهة المتضرر فتتولى بموجب ذلك تعويضه ،ثم تعود على الموظف بما دفعته باعتباره المسؤول الحقيقي عن الضرر[3].

الفرع الثاني : المسؤولية الجزائية:

---

[1] - سليمان محمد الطماوي ،القضاء الإداري ،دراسة مقارنة ،دار الفكر العربي ،القاهرة ،1976،ص 28.

[2] - الأمر رقم 66-156 المؤرخ في 18 صفر 1386 الموافق 8 يوليو 1960،المتضمن قانون العقوبات ،المعدل و المتمم .

[3] - فاروق خلف ،آليات تسوية منازعات التأديب في مجال الوظيفة العمومية ،أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في مجال الوظيفة العمومية ،كلية الحقوق ،جامعة الجزائر ،بن يوسف بن خدة ،الجزائر ،ص 125.

تعرف المسؤولية الجزائية أو الجنائية على أنها: "تبعة" على الإنسان أن يتحملها فيما إذا ارتكب جريمة يعاقب عليها القانون وهي التزام الفرد بالآثار القانونية للجريمة ،أو أنها واجب مفروض على الشخص بقبول نتائج فعله الإجرامي ،وذلك بالخضوع للعقوبة المقررة قانونا[1].

كما يقصد بها أيضا مسؤولية كل مواطن عندما يرتكب مخالفة أو جنحة أو جناية تبرر متابعته أمام المحاكم و الموظفون يخضعون كسائر المواطنين لهذا النوع من المسؤولية.

يسألون جنائيا بصفة عامة عندما ترتكب المخالفة خارج المصلحة التي يعملون بها ،ومثال ذلك الموظف الذي يتسبب في حادث مرور بسيارته يوم عطلة أو يرتكب جريمة في منزله.

أما إذا ارتكب المخالفة داخل المصلحة فإن المسؤولية تحاط بقواعد خاصة:

- منها ما يثقل مسؤولية الموظف.

- ومنها ما يخفف هذه المسؤولية.

من قبيل المخالفات التي تثقل المسؤولية الرشوة مثال أو التعسف في استعمال السلطة[2].

و تنص المادة 54 من الأمر 06-03 على أنه : "يمنع على الموظف تحت طائلة المتابعات الجزائية طلب أو استلام هدايا أو هبات ،أو أي نوع كانت بطريقة مباشرة أو بواسطة شخص اخر مقابل تأدية خدمة في إطار مهامه ".

ومن هذا التعريف فإن المسؤولية ليست ركنا للجريمة ،إذ أنها لا تنشأ إلا إذا توافرت جميع أركان الجريمة ،فهي إزاء هذه الأركان أثر لاجتماعها ،فارتكاب الجريمة مقدمة لابد منه ،لتحمل التبعة أي لتحمل النتائج المترتبة عليها ،بمعنى آخر في حال غياب الجريمة ،لا محل للقول بوجود المسؤولية الجزائية وجميعها تتفق في لفظ المسؤولية مرادف للفظ المساءلة أي سؤال مرتكب الجريمة عن هذا المسلك ،والموظف شأنه شأن باقي المخاطبين بالقاعدة الجنائية يخضع على قدم المساواة للمساءلة الجنائية إذا ارتكب فعال أو امتنع عن فعل يجرمه القانون ،ويفرض له عقوبة جنائية ،كما وقد يعرضه للمسؤولية التأديبية حتى لو ارتكب هذا الفعل خارج نطاق الوظيفة ،ومبرر ذلك أنه لا يوجد بين الحياة العامة ،والحياة الخاصة للموظف استقلال تام يمنع كل تأثير متبادل بينهما ،وأنه ال يسوغ للموظف حتى

[1] - زاهر عثمان زينب ،المسؤولية القانونية ،للموظف العام ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير ،جامعة دمشق ،سوريا 2016 ،ص 141-142.

[2] - محمد رفعت عبد الوهاب ،مبادئ القانون الإداري ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الاسكندرية ،مصر ،2001،ص 85.

خارج نطاق الوظيفة أن يغفل عن صفته كموظف ،فالكثير من التصرفات الخاصة قد تثور في حسن سير المرفق ،كما أن بعض التصرفات التي تمس باستقلال الموظف أو سمعته ،تمس أيضا بطريقة غير مباشرة باستقلال و سمعة المرفق الذي هو جزء منه.

ويخضع الموظف كغيره من الأشخاص لقواعد القانون الجنائي ،فإذا أدى إخلاله بواجب الطاعة الرئاسية إلى فعل مجرم قانونا ،فإن مسؤوليته الجزائية تقوم إلى جانب المسؤولية التأديبية تطبيقا لمبدأ استقلال المسؤولية التأديبية عن الجزائية ،وهذا ما أكده المشرع الجزائري من خلال نص المادة 177 من الأمر 06-03 التي تنص على : "...تصنف الأخطاء المهنية دون المساس بتكييفها الجزائي إلي،أخطاء من الدرجة الأولى و الثانية و أخطاء من الدرجة الثالثة و الرابعة ،والحديث عن المسؤولية الجزائية يقودنا إلى التعرض إلى أركان هذه الجريمة الناتجة عن الإخلال بواجب الطاعة كما يلي:

أولا-الركن المادي:

يتعلق هذا الركن بالجريمة ومظهرها الخارجي ،سواء كان إيجابي كالاعتداء على الرئيس في العمل أو سلبي كالامتناع عن تنفيذ أمر رئاسي[1] ،ولا يعتد بالأفعال الظاهرة ،فالقانون لا يعاقب على النوايا والهواجس ،ويتكون الركن المادي من ثالث عناصر هي:

1-**السلوك الإجرامي :** وهو الذي يخرج النية التفكير إلى حيز الوجود سواء كان سلبي أو إيجابي كامتناع الموظف عن تنفيذ ما يؤمر به.

2-**النتيجة :** ويقصد بها الأثر على الإخلال بالطاعة أو هي ما يسببه سلوك الجاني عليه القانون ففي جريمة السرقة مثال هو حرمان صاحب المال من ماله.

3-الرابطة السببية بين السلوك الإجرامي والنتيجة الضارة :

ثانيا - الركن المعنوي:

والذي يعني العلم بظاهر الجريمة مع اتجاه الإرادة إلى تحقيقها أو قبولها[2]،وهو ما يعرف بالقصد الجنائي الذي يبني على عنصرين:

1-العلم بعناصر الواقعة الإجرامية:

---

[1] - ابراهيم ملاوي ،محمد دحدوح ،مرجع سابق ،ص 146.
[2] - عبد الله سليمان ،شرح قانون العقوبات ،القسم العام ،دار المهدي ،عين مليلة ،الجزائر ،ص 126.

سواء تعلق بالسلوك الإجرامي أو بموضوع الاعتداء فإذا كان لا يعلم بشيء من ذلك لا يتحقق القصد الجنائي.

2- اتجاه إرادة الجاني إلى السلوك الإجرامي والى النتيجة.

ثالثا- الركن الشرعي:

يتعلق الركن الشرعي بخضوع الفعل للتجريم وتعلق صفة عدم الشرعية به.

ولابد من الإشارة في هذا الصدد إلى وجود فرق بين الركن الشرعي في المخالفات التأديبية والركن الشرعي ،في المجال الجنائي[1].

فهي غير محددة على سبيل الحصر ،وإنما مردها الإخلال بالواجبات الوظيفية ،وهذا ما أدى بقول البعض أن المخالفات التأديبية ال تخضع لمبدأ الشرعية ،ولا يتوفر فيها الركن الشرعي[2].

غير أن الملاحظ أن مبدأ شرعية المخالفات التأديبية هي غيرها بالقياس لشرعية الجرائم في المجال الجنائي والخضوع لمبدأ (لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص) [3].

فالمبدأ في المخالفات التأديبية ومنها الإخلال بواجب الطاعة ،أن الموظف يعاقب إذا ما خالف القواعد والواجبات الوظيفية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة والتعليمات ولا يعني ذلك عدم خضوعها لمبدأ المشروعية ،و إنما تلعب فيها أحكام القضاء الإداري دورا كبيرا يفوق دور النصوص القانونية التي تمارس رقابتها على هذه النصوص كفيلة لتقرير مبدأ شرعية المخالفة التأديبية.

المطلب الثاني : المسؤولية الـتأديبية

إن الموظف العام خلال مساره الوظيفي قد تترتب عليه المسؤولية الـتأديبية و التي تنتج عن المخالفة التأديبية الناتجة عن كل إخلال بالواجبات إيجابا أو سلبا ،وهذه الأخيرة تعتبر ضمانة فعالة لاحترام الموظف لواجباته الوظيفية ،ذلك ألنها تهدف إلى التأكيد على ردع المخالفات التأديبية المرتكبة من الموظف والتي تكون نتيجة للتقصير والإهمال في هذه الواجبات كما تهدف في نفس الوقت إلى أن يكون لها أثر وقائي وهو الخوف من الجزاء وبالتالي دفع الموظفين للتصرف بحذر اتجاه الواجبات المفروضة عليهم.

---

[1] - ابراهيم ملاوي ،محمد دحدوح ،مرجع سابق ،ص 148.
[2] - ابراهيم ملاوي ،محمد دحدوح ،مرجع سابق ،ص 149.
[3] - مازن ليليو راضي ،طاعة الرؤساء وحدودها ،مرجع سابق ،ص 168.

فالحكمة من وضع نظام التأديب جاء من أجل محاولة إصلاح وتقويم السلوك الإداري للموظف من خلال العقوبات التـأديبية ،ومن جانب آخر المحافظة على كيان الوظيفة وحفظ هيئتها وضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد[1]،وبناء عليه لا يمكن أبدا أن ننظر إلى التأديب على أنه عملية قهرية يجب على الإدارة أن تستحضر فيها جميع الإجراءات والوسائل القمعية لأجل تأديب الموظف المذنب.

ويعتبر التأديب الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لواجباته الوظيفية لأنه إذا كان الموظف المجد يكافئ على جده واجتهاده بالحوافز المادية والغير مادية ،فإنه من الضرورة أن يعاقب الموظف المهمل على إهماله بالعقوبة المناسبة[2].

الفرع الأول : لخطأ التأديبي

يعتبر الخطأ التأديبي الأساس أو نقطة الارتكاز الذي تدور حوله أي دراسة متعلقة بالتأديب في مجال الوظيفة العامة[3]،وعلى أساسه تقوم المسؤولية التأديبية للموظف العام وهذا بمجرد وقوعه أي الإخلال بالواجب الوظيفي ولو لم يتبع ذلك الخطأ أي ضرر فعلي ،ذلك أن الضرر مفترض تأثر الإخلال بالواجبات الوظيفية باعتباره إخلالا بالصالح العام ،ويعتبر فرضا غير قابل لإثبات العكس ،والخطأ التأديبي ليس محددا أو محصورا في أفعال محددة كما هو الحال في المجال الجنائي ،حيث يتولى قانون العقوبات تحديد الخطأ الذي يعتبر جوهر الجرائم الجنائية.

وكل التشريعات في مختلف الدول تؤكد هذا المفهوم ولكن يختلفون فقط تسميات الخطأ ،ولعل أكثر التسميات شيوعا هي جريمة التأديبية وتستعمل كثيرا في الفقه ،أما الذنب الإداري يؤخذ به جانب أحكام القضاء الإداري ،وباعتبار الجزائر كغيرها من الدول الأخرى التي تأخذ بالنظام التأديبي بمختلف صوره ثار فيها جدل فقهي وقضائي حول التسمية التي تغض الخطأ التأديبي الذي يرتكبه الموظف أثناء أدائه لمهامه أو بمنابتها ويخرج عن واجباته الوظيفية.

ومن هذا واجب التطرق لمفهوم الخطأ التأديبي في الوظيفة العمومية من خلال تعريفه تشريعا ،وفقها ثم قضاء.

---

[1] -نواف كنعان ،القانون الإداري ،الكتاب الثاني ،دار الثقافة للنشر والتوزيع ،الأردن ،2005،ص 164.

[2] - محمد أنس قاسم ،مذكرات في الوظيفة العامة ،ديوان المطبوعات الجامعية ،ط 2 ،1989،ص 201.

[3] - عبد القادر الشيخلي ،القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري و الجنائي ،(دراسة مقارنة) ،دار الفرقان ،عمان ،1983 ،ص 11-12.

أولا - تعريف الخطأ التأديبي:

أن أساس المسائلة التأديبية هو الخطأ التأديبي الذي ينسب للموظف العام ،حيث أن معظم تشريعات الدول جاءت خالية من تعريف محدداتها ،وهذا راجع إلى طبيعة المخالفة التأديبية ،وهنا ينبغيالتوضيح بأنه حتى الخطأ في حد ذاته كمصطلح يصعب تعريفه إذ يقول العالم بلا نبول أنه: "لا يمكن نقد المشرع لأنه لم يعرف الخطأ غير ممكن تعريفه ."[1]

ومعظم قوانين الوظيفة العامة المقارنة لم تضع تعريفا محددا للجريمة التأديبية أو الخطأ التأديبي كما هو في الجزائر،وكغيره من التشريعات الأخرى لم يعرفه تعريفا جامعا مانعا،ذلك لان نظام الوظيفة العمومية في الجزائر لا يخضع لقاعدة "لا جريمة إلا بنص " لأن الجرائم التأديبية خالف للجرائم الجنائية غير محددة على سبيل الحصر حيث ذكر المشرع الخطأ المهني في الفقرة الأولى من المادة 17 من الأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة ،الذي كأن أسبق في تنظيم الوظيفة العامة حيث نص عليه أنه : "كل تقصير في الواجبات المهنية وكل مساس بالطاعة عن قصد وكل خطأ يرتكبه موظف في ممارسة مهامه أو اثناءها يعرضه إلى عقوبة تأديبية."

وهذا ما اتجه إليه المرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية،بموجب أحكام المادة 20 في فقرتها الأولى التي جاء فيها : "يتعرض العامل لعقوبة تأديبية.....إذا صدر منه أي إخلال بالواجبات المهنية أو أي مساس صارخ بالانضباط ،أو ارتكاب أي خطأ خلال ممارسة مهامه أو بمناسبة هذه الممارسة[2].

وفي المادة 160 من الأمر 06-03 المتضمنة ما يلي : "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية ."

وبعد عرض موقف كل من النصوص القانونية وموقف القضاء والفقه ،يمكن الخروج بنتيجة أساسية مفادها أن كل هذه الموافق متفقة على خاصية معينة يجب أن تتحقق في الخطأ التأديبي وهي مخالفة الالتزامات المهنية ،ولعل الحكمة في ذلك تعود إلى إرادة المشرع في التضييق من الاجتهاد أما السلطة التأديبية بالنسبة لتحديد مفهوم الخطأ التأديبي ،وكمحاولة منه للحد من سلطة الإدارة التقديرية في هذا المجال.

---

[1] - سليمان الطماوي ،قضاء التأديب ،دراسة مقارنة "الكتاب الثالث ،دار الفكر العربي ،مصر ،ص 56.

[2] - المادة 20 من المرسوم 85-59 المؤرخ في مارس 1985 يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية .

ويمكن للصورة أن تتضح من خلال وضع مجموعة من الخصائص والمواصفات ومعايير تحدد بها الأخطاء والتأديبية من بينها ما يلي:

1 - إن أول خاصية للخطأ التأديبي هي نسبة لموظف عام مرتبط بالإدارة برابطة وظيفية ،وحتى يثبت الخطأ التأديبي ينبغي أن يكون الشخص يحمل صفة الموظف العام ،وهذا ما دفع ببعض الفقه إلى تسمية هذا النظام بالطائفي أي يتعلق بطائفة معينة في المجتمع.

2 -يعتبر الخطأ التأديبي نقطة الارتكاز التي تدور حولها أية دراسة متعلقة بالتأديب في مجال الوظيفة العامة[1].

3 -إخلال الموظف بواجبات وظيفته التي تحددها القواعد التنظيمية واللوائح أو أوامر الرؤساء المشروعة في حدود القانون ،وهذا إما بعدم تأديتها أو التقصير في أدائها.

4 -إتيان الموظف عملا محرما يمس بالانضباط.

5 -خروج الموظف على مقتضى الواجب أثناء أو بمناسبة تأدية وظيفته.

و مما سبق يتبين لنا جليا أن أساس المسؤولية التأديبية هو وقوع الخطأ التأديبي أي الإخلال بالواجب الوظيفي ،ولو لم يقع ضرر فعلي ذلك أن الضرر مفترض هو إخلال بالواجبات الوظيفية باعتباره إخلال بالصالح العام ،وأن الخطأ التأديبي ليس محدد أو محصورا في أفعال محددة وأن هذا الخطأ يحدد صور الخطأ التأديبي ،وأن مناط التأديب هو صفة الموظف الذي حددته المادة 4 من الأمر 06-03 والتي نصت على أنه : "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفته عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري هو الإجراء الذي يتم خلاله تثبيت الموظف في رتبته.

ثانيا - تعريف الخطأ فقها:

لقد حاول الفقه الإداري إعطاء تعريف جامع و شامل للخطأ التأديبي و من ذلك تعريف الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي الذي يعتبر الخطأ التأديبي ،أو المخالفة التأديبية هي :"كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل و يجافي واجبات منصبه "[2].

[1] - بن عيسى عبد العزيز ،المسؤولية التأديبية للموظف في التشريع الجزائري ،مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة الدكتور الطاهر مولاي ،2016-2017 ،ص 53-54.
[2] - سليمان محمد الطماوي ،قضاء التأديب ،مرجع سابق ،ص 49.

ويعرف الأستاذ أحمد بوضياف الخطأ التأديبي بأنه :"...إخلال بالتزام قانوني – أي يؤخذ بالمعنى الواسع القانون – بحيث يشمل جميع القواعد أيا كان مصدرها ،سواء كانت تشريعية أو لائحية بل يشمل حتى القواعد الخلقية.[1]

فلقد عرفه رشيد حباني بأنه : " يقصد بالخطأ تحديدا الخطأ المرفقي المتمثل في الفعل غير المعتمد الذي يرتكبه الموظف أثناء قيامه بواجباته الوظيفية ،وبمعنى آخر هو الخطأ الذي لا تتوافر فيه مكونات الخطأ الشخصي المنفصل عن المهام الموكلة للموظف.[2]

فمن خلال هذا التعريف ،تتضح لنا فكرة أن الخطأ التأديبي مرتبط بالمهام الموكلة للموظف وتقاعسه عن القيام بهذه المهام بشكل خطأ تأديبي يضع الموظف تحت متابعة تأديب لمعاقبته.

كما عرفه سعيد مقدم بقوله : "تكون أمام خطأ تأديبي كلما كنا أمام إخلال بواجبات الموظفين المقررة ،بهدف ضمان السير الحسن للمرفق العمومي ."[3]

ويبدو واضحا أنه عرف الخطأ التأديبي من منطلق ربطه بواجبات الموظفين وإخلالهم بهذه الواجبات.

عرفه الأستاذ محمد ماجد الياقوت : "هو كل عمل أو امتناع يرتكبه العامل داخل أو خارج الوظيفة، ويتضمن الإخلال بواجباتها ،أو المساس بكرامتها إخلالا صادرا عن إدارة دون أن يكون هذا العمل أو الامتناع استعمالا لحق أو أداء الواجب ."[4]

وقد عرفه الدكتور عبد الفتاح حسن : "بأنه كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها ،ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق العام بنشاطه على الوجه الأكمل ،وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة ."[5]

---

[1] - أحمد بوضياف ،الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر ،المؤسسة الوطنية للكتاب ،الجزائر ،1989 ، ص 17.

[2] - رشيد حباني ،دليل الموظف والوظيفة العمومية ،دراسة تحليلية ،مقارنة لأحكام الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية ،دار النجاح ،الجزائر ،ص 123.

[3] - سعيد مقدم ،مرجع سابق ، ص 423.

[4] - محمد ماجد الياقوت ،شرح الاجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص ،الدعوى التأديبية ،التحقيق الإداري ،المحاكمة التأديبية ،القرارات و الأحكام التأديبية ،تنفيذ أحكام الالغاء و طرق الطعن على الأحكام والقرارات ،منشأة المعارف ،2003 ،ص 36-37.

[5] - سي العابدي سامية ،مسؤولية الموظف تأديبيا عن أخطائه الوظيفية ،مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة محمد خيضر ،بسكرة ،2015-2016 ،ص 20.

كما يعرف الدكتور محمد رفعت عبد الوهاب بأنه : "هو عبارة عن المخالفة الموظف العام لواجب من واجبات وظيفته التي تحددها القانون أو اللوائح أو العرف العام ،ولا يشتمل ذلك المخالفات فقط تقع أثناء العمل بل تشتمل أيضا ما يقع خارج العمل من الموظف ويمثل إهدار لكرامة الوظيفة و اهدار للثقة الواجبة في الموظف.[1]

وعرفه كذلك الدكتور "جودت الملط " بأنه : "إخلال بواجبات الوظيفة إيجابا أو سلبا ."[2]

يبدو أن هذا التعريف لم يكن دقيقا في تحديد الخطأ التأديبي فهو لم يضع نوع التصرفات التي تحول دون قيام المرفق العام بنشاطه العادي ،كما أنه يخلط بين الجريمة الجنائية التي هي أساس المسؤولية الجنائية وبين الخطأ التأديبي الذي يعد أساس المسؤولية التأديبية وذلك باستعماله عبارة إرادة آثمة ،فعنى البيان أن الخطأ التأديبي يختلف عن الجريمة الجنائية.

كما أنه عبارة عن سلوك وظيفي يستدعي المساءلة عن طريق الجزاء التأديبي الذي يوقعه صاحب العمل ،سواء كان هذا السلوك إيجابيا ،أو سلبيا يعد مخالفا للأنظمة القانونية ،أو التنظيمية أو لعقد العمل أو اللوائح الداخلية.[3]

أما في الفقه الفرنسي فيري Jean Marie Auby أن الخطأ المهني هو: "الفعل المحتمل أن يقيم المسؤولية التأديبية ".[4]

3- تعريف الخطأ قضاء:

القضاء الإداري لم يعرف الخطأ الإداري ،وإنما اكتفى بإعطاء صور لأفعال تعد أخطاء تأديبية تستجوب المؤاخذة والعقاب التأديبي ،وذلك من خلال ما قرره مجلس الدولة الفرنسي وقضاء المحكمة الإدارية للمحكمة العليا سابقا ومجلس الدولة حاليا.

---

[1] - محمد رفعت عبد الوهاب ،طبيعة القانون الإداري –التنظيم الإداري –الموظفون العموميون –أموال الإدارة العامة ،دار الجزء الأول ،دار الجامعة الجديدة للنشر ،الاسكندرية ،مصر ،2009،ص 344.

[2] - السعيد بو الشعير،النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقا للأمر 66-133 ،دراسة مقار نة ،ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر ،ص 49 .

[3] -هدفي بشير ،الوجيز في شرح قانون العمل ،علاقات العمل الفردية و الجماعية ،الطبعة الثانية ،جسور للنشر والتوزيع ،2006 ،ص 88..

[4] - موصلي ليدية ،والي سهام ،الفصل التأديبي للموظف العام في القانون الجزائري ،مذكرة لنيل شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة عبد الرحمان ميرة ،بجاية،2016-2017 ،ص 27.

وبالنسبة لمصر فقد قدم مجلس الدولة بشأن الخطأ التأديبي عدة تعاريف ويبين ضوابطه ،وهي أساسا تدور حول معنى واحد ،ومنه ما جاء في حكم للمحكمة الإدارية العليا المصرية على أن سبب القرار التأديبي في نطاق الوظيفية العامة هو : "إخلال بواجبات وظيفته إيجابا أو سلبا أو إتيانه عملا من الأعمال المحرمة عليه ،فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية العامة ،أو أوامر الرؤساء في حدود القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته التي يجب أن يقوم بها بنفسه إذا كان منوطا به أن يؤديها بدقة وأمانة يرتكب ذنبا إداريا يسوغ تأديبه نتيجة إرادة الإدارة لتوقيع جزاء عليه بحسب الأشكال والأوضاع المقررة قانونا وفي حدود النصاب المقررة ."[1]

تعرض هذا التعريف لانتقادات الفقهاء ،حيث قيل أنه غير دقيق ،فبعد أن عرف الجريمة التأديبية بأنها : "إخلال الموظف بواجبات وظيفته " عاد وأضاف صورا أخرى لا تخرج عن كونه إخلالا بهذه الواجبات.[2]

كما عرفت هذه المحكمة الخطأ التأديبي في حكم آخر لها قائلة : "كل عامل يخالف الواجبات المنصوص عليها في القانون أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته ،أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة وظيفته يعاقب تأديبيا ،والأخطاء التأديبية قد يرتكب في أثناء الوظيفة أو بمناسبة أدائها وذلك بمخالفة ما تفرضها طبيعة العمل الوظيفي ."[3]

ولقد جاء تعريف المحكمة العليا المصرية هذا شاملا وموسعا بحيث اعتبرت فيه من قبيل الأخطاء التأديبية كل الأعمال المنافية لكرامة الوظيفة وكل التصرفات المخلفة بالواجبات الوظيفية ،ولم يشترط التعريف أن يتم النص على الواجبات صراحة القانون.[4]

كما عرف مجلس الدولة الفرنسي المخالفة التأديبية أو الجريمة التأديبية باعتبارها تشكل خطأ تأديبي تعنى : "إخلال الموظف بواجباته الوظيفية بما في ذلك الأفعال المخلة برف الوظيفة ."[5]

وعملا بهذا التعريف جرم مجلس الدولة الفرنسي عدة نماذج للأفعال وتصرفات للموظفين ،حيث صدرت عنه في هذا الصدد عدة أحكام قضائية من بينها ما قرره في قضية الموظف le fraint ،حيث قضى بإحالته للمعاش لقيامه بحيازة أسلحة نارية غير مرخص بها ،حيث اعتبر هذا الفعل جريمة

---

[1] - محمد ماجد ياقوت ،شرح الإجراءات التأديبية ،منشأة المعارف ،الإسكندرية ،مص، 2004 ،ص 47.
[2] - محمد سيد أحمد محمد ،التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية ،دراسة مقارنة بين القانون المصري و الفرنسي ،دار الفتح ، 2008 ،ص 47 .
[3] - سي العابد سامية ،مرجع سابق ،ص 26.
[4] - محمد سيد أحمد محمد ،مرجع سابق ،ص 21 -22.
[5] - رشيد حباني ،مرجع سابق ،ص 124.

تستوجب العقاب التأديبي اعتبرت محكمة التنازع هي الأخرى من قبيل الأخطاء التأديبية الموجبة للعقاب ما أقدم عليه mavarro في قرار لها صدر يوم 14 ديسمبر 1925 حيث دارت وقائع القضية حول محافظ منح شخص بطاقة تخفيض لتنقلاته عبر السكك الحديدية رغم عدم أحقيته فيها ،وذلك بغرض أن يتمكن بناء على تقرير ممن كلفهم بمراقبته من إيقاعه تحت طائلة كتابعات جنائية.

وقضية الآنسة Quesenel هي الأخرى شخص فيها مجلس الدولة الفرنسي خطأ تأديبي ما أقدمت عليه هذه الآنسة حين قامت وهي قابضة بمكتب بريد باختلاس مال سلم إليها ومقتضى وظيفتها، والحكم الصادر في حقها كان يوم 21 أفريل 1937.[1]

كما يستعمل الاجتهاد القضائي الجزائري ،مصطلح الخطأ ألتأديبي ،وقد أورد تعريفا للخطأ بمناسبة الحكم في قضية ب ،م ، ش ضد وزير الداخلية والمدير العام لألمن الوطني بتاريخ 07-12-1985(رقم القضية 420568) وكان التعريف كالتالي : "الأخطاء التأديبية كل تقصير مرتكب في ممارسة الوظيفة والأفعال المرتكبة خارج الوظيفة و التي تمس من حيث طبيعتها بشرف واعتبار الموظف[2]

أيضا من أمثلة الأحكام القضائية المعرفة للخطأ التأديبي في الجزائر،قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى الصادر بتاريخ 17 ديسمبر 1985 ،والذي جاء فيه : "من المقرر قانونا أن الأخطاء التأديبية تشمل كل تقصير مرتكب في ممارسة الوظيفة والأفعال المرتكبة خارج الوظيفة والتي تمس من حيث طبيعتها بشرف و اعتبار الموظف أو الكفيلة بالإنقاص من قيمة الفئة التي ينتمي إليها أو المس بصورة غير مباشرة بممارسة الوظيفة ."

وكذلك ما ذهب إليه القرار الصادر عن الغرفة الثانية بمجلس الدولة الجزائري بتاريخ 09-04-2001 ،من أنه : ".....وهكذا وارتباطا بالظروف الحالية جاء المرسوم التنفيذي في : 16-02-1996ليذكر بالامتيازات الهادفة إلى التزام المستخدمين بواجب التحفظ حتى خارج المصلحة الامتناع عن كل عمل و سلوك وتعليق يعتبر متعارضا مع وظائفهم...."[3]

---

[1] - عبد القادر عدو،المنازعات الإدارية ،دار هومة للنشر ،الجزائر ، 2012 ،ص 378 .

[2] - 2)أحمد بوضياف ،الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر،دار تالة للنشر ،الجزائر ،2010 ،ص 37.

[3] - عبد الحميد بن علي ،طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام ،دراسة مقارنة ،مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ،كلية الحقوق والعلوم السياسية ، ص 10.

وإن كان القضاء الإداري الجزائري لم يتصدى إلى تعريف الخطأ التأديبي فإنه لم يهتم كثيرا بإيراد تعريف للخطأ التأديبي ،وركز على البحث في القضايا والنزاعات المطروحة أمامه ،وذلك لسببين رئيسيين:

السبب الأول : يتمثل في وجود تعر يف تشريعي للخطأ التأديبي على غرار نظيره المصري.

السبب الثاني : ويتمثل في أن وضع التعاريف وصياغتها ،هي ما يدخل في مهام وظيفة الفقه وليس القضاء.

وعليه فإن المشرع الجزائري لم يضع تعريفا محدد للخطأ التأديبي ،وذلك بالنظر الي طبيعة الخطأ الذي ليس محددا أو محصورا في أفعال محددة ،لذلك اكتفى بتحديد الحالات التي تعد أخطاء تأديبية ،وقد حددها المشرع على سبيل المثال و ما يقابلها من عقوبات تأديبية فقسمها إلى أربع درجات حسب جسامتها من البسيطة ألي الجسيمة.[1]

ثانيا-أركان الخطأ التأديبي:

يرى بعض الفقهاء أن العناصر الأساسية المكونة للمخالفة التأديبية يمكن حصرها في ثلاث

أركان أساسية هي:

الموظف الذي ارتكب الخطأ (الركن الشخصي) الفعل الإيجابي أو السلبي الصادر عن الموظف (الركن المادي)،ونية الموظف عند صدور الفعل (الركن المعنوي).

1-الركن المادي للخطأ التأديبي:

الركن المادي للجريمة بصفة عامة في التشريعات الوضعية يتمثل في الفعل المادي أي المظهر الخارجي الذي تدركه الحواس ،فالتجريم لا يلحق إلا بالأفعال المادية والمظاهر الخارجية التي يمكن أن تحس في الحيز الخارجي.[2]

و أنه يمثل الفعل الذي يرتكبه الموظف الذي يخالف به واجباته غير أن كل فعل يرتكبه الموظف لا يعد ذنبا إداريا.[1]

[1] - موصلي ليدية ،والي سهام ،مرجع سابق ،ص 29.
[2] - بن عيسى عبد العزيز ،مرجع سابق ،ص 59.

فلا يجوز للمشرع أن يعاقب على مجرد التفكير وحده في ارتكاب الجريمة باعتبار أن أوامر القانون ونواهيه ال تنتهك بالنية وحدها ،وإنما بالأفعال التي تصدر عن إرادة آثمة .

فبالانتقال إلى المجال التأديبي نجد أن معالم الجريمة تتوافر بالخروج على مقتضى واجبات الوظيفة أو ارتكاب فعل محضور أي إخلال بواجبات وظيفته.[2]

وحول التطبيقات القضائية لتوافر الركن المادي في الجريمة التأديبية اشترط مجلس الدولة الفرنسي توافر الركن المادي في الخطأ التأديبي و إلا ألغي قرار التأديب ،وهو ما ذهبت إليه المحكمة العليا الجزائرية.

"حيث أنه اتضح من خلال التحقيق بأن الإدارة لم تذكر الأفعال المنسوبة إلى الموظف ،والتي أدت إلى تحريك الدعوى التأديبية الأمر الذي يجعل المحكمة غير قادرة على ممارسة رقابتها على القرار التأديبي ."[3]

2-الركن المعنوي للخطأ التأديبي:

الركن المعنوي أو القصد في الجريمة التأديبية هو القصد العام.[4]

وهي الإرادة الآثمة أو الغير مشروعة للموظف في اقتراف الفعل المكون للركن المادي للجريمة وهو القصد في تحقيق نتيجة مترتبة على التصرف ،فإذا انعدمت إرادة الموظف أثناء ارتكاب بسبب قوة قاهرة[5]

وعليه لا يترتب قيام المسؤولية التأديبية في حالات عدم توافق الإرادة.[6]

ومن هذا المنطلق فإنه يكفي أن يتم الموجب للتأديبي عن إرادة واعية بغض النظر عما إذا كان الشخص المرتكب للفعل قد قصد ما ترتب على هذا العمل من نتائج ،وبغض النظر أيضا عما إذا كانت نيته انصرفت إلى الإضرار أو الإساءة .[1]

---

[1] - كمال رحماوي ،تأديب الموظف العام في القانون الجزائري ،دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ،بوزريعة ،الجزائر،2004 ص 28.

[2] - بشتة دليلة ،حملاوي رشيدة ،نظام التأديب الموظف العمومي في التشريع الجزائري ،مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون ،جامعة 8 ماي 1945 ،قالمة ،2013-2014 ،ص 09 .

[3] - كمال رحماوي ،مرجع سابق ، ص 29.

[4] - محمد يوسف المعداوي ،دراسة في الوظيفة العامة ،النظم المقارنة والتشريع الجزائري ، ط 2 ،1988 ،ص 85.

[5] - ماجد راغب الحلو،القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، مصر،1992 ،ص 29.

[6] - نواف كنعان ،مرجع سابق ،ص 29.

3-الركن الشرعي للخطأ التأديبي:

إن المفهوم التقليدي للركن الشرعي للجريمة المتعارف عليه في الجرائم الجنائية أنه : "لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص ." ويسمى مبدأ مشروعية الجريمة " وفيه تقوم:

أ-السلطة التشريعية : تتحدد الجريمة وتقرير العقوبة الملائمة.

ب-يقوم القضاء بتطبيق العقوبة التي قررتها السلطة التشريعية.

وقد نصت المادة 63 من المرسوم 82-302 على ما يلي : "يخضع تحديد العقوبة لدرجة خطورة الخطأ وللظروف المخففة والمغلظة التي ارتكب فيها ولمدى مسؤولية العامل المدان وعواقب خطته على الإنتاج و للضرر الذي يلحق الهيئة المستخدمة أو أعمالها.[2]

وقد نصت المادة 02 من المرسوم 66-152 الصادر بتاريخ 08 جوان 1966 المتعلق بالإجراءات التأديبية ،على ما يلي : "ينظر مجلس التأديب في الأمر بناء على تقرير معلل يصدر عن السلطة التي لها حق التأديب ،ويجب على هذه الأخيرة أن تبين بجلاء المخالفات وا ذا لزم الأمر الظروف التي ارتكب فيها ."[3]

و المشرع الجزائري لم يقم بحصر المخالفات التأديبية حتى لا يحصرها حصرا جامعا أو مانعا حيث قام بوضع حكما عاما يمكن أن تدرج تحته كافة المخالفات ،وذلك بنص المادة 60 من الأمر 06-03 .

من خلال هذا العرض يتم التوصل أن الركن الشرعي في المجال الجنائي تكون الجريمة عقوبتها محددة بنص ،أما المجال التأديبي فالخطأ والعقوبة يكون التكيف من اختصاص السلطة التأديبية في إدانة الموظف للمساءلة التأديبية وتوقيع الجزاء عليه إذا ما ثبت ضده فعل إيجابي أو سلبي ،بحيث يشكل إخلالا بواجباته الوظيفية أو مخالفة للقواعد القانونية المنظمة لسير العمل.[4]

وهذا تحت رقابة القضاء وهو ما نفسره بخضوع الخطأ التأديبي والعقوبة التأديبية لمبدأ التناسب.

---

[1] -

[2] - المرسوم 82-302 المؤرخ في 11 ديسمبر 1982 ،المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية ،جريدة رسمية ،عدد 37،1982

[3] - المرسوم 66-152 المؤرخ في 02 جوان 1966 ،المتعلق بالإجراءات التأديبية ،جريدة رسمية ،العدد 46 ،الصادر في 08 جوان 1966.

[4] - سليم جديدي ،سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري ،دار الجامعة الجديدة ،الإسكندرية ،مصر ، 2011 ،ص 72.

الفرع الثاني : العقوبة التأديبية:

العقوبة التأديبية أو الجزاء حسب القاعدة المستقرة في هذا الشأن هو العقوبة التي تمس الموظف في حياته الوظيفية ،وفي مزاياه التنظيمية ولما كان النظام التأديبي يقترب في بعض النواحي من النظام الجنائي ،فإن مبدأ شرعية العقوبات قد وجد له تطبيقات في المجال التأديبي أيضا.

فالعقوبة التأديبية نص عليها المشرع وحددها على سبيل الحصر على عكس الخطأ التأديبي، والذي أورده المشرع على سبيل المثال.[1]

أولا- تعريف العقوبة التأديبية:

العقوبة التأديبية هذا المصطلح الذي أسال حبر الفقهاء بغزارة نتج عنه تعريفات مختلفة ومتنوعة.

حيث يعرفها البعض بالتركيز على محلها وطبيعتها وذهب البعض الآخر إلى تعريفها بالنظر إلى الأهداف التي يرجى تحقيقها من وراء توقيعها ،كما يتجه البعض الآخر إلى تعريفها من وجهة نظر الفئة المطبقة عليهم من الأفراد.

سنحاول أن نعرج على مختلف هذه التعاريف مع مراعاة عدم الإخلال بالمعاني.[2]

1-تعريف العقوبة التأديبية من حيث طبيعتها ومحلها:

أغلب الفقهاء يتجهون في تعريف العقوبة التأديبية من وجهة نظر أنها جزاء أدبي ومادي في آن واحد ،ينطوي على عنصر الإيلام الذي يلمس العامل في وضعيته المهنية فيؤدي إلى حرمانه من المزايا والحصانات المهنية التي يتمتع بها أو من المهنة التي يشغلها ،سواء كان ذلك بصفة مؤقتة أو نهائية بسبب مخالفات ذات طبيعة خاصة ،وهي المخالفات الإدارية ."[3]

والتي تتصل اتصالا مباشرا بوظيفته مما ينجر عنها الحرمان أو الإنقاص من الامتيازات المهنية.[4]

---

[1] - بشتة دليلة ،حملاوي رشيدة ،مرجع سابق ،ص 20.
[2] - بشتة دليلة ،حملاوي رشيدة ،مرجع سابق ،ص 20.
[3] - مصطفى عفيفي ،فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها –دراسة مقارنة-مطابع الهيئة المصرية العامة للكتاب ،طبعة 1976 ،مصر،ص 28-30..
[4] - مصطفى عفيفي ،المرجع السابق ،ص 21.

2-تعريف العقوبة التأديبية الغائي:

يعرف الفقيه جاك ومرجون العقوبة التأديبية بأنها : "كل تصرف عقابي يتم اتخاذه داخل نظام قانوني عام أو خاص يهدف للمحافظة على حسن سير العمل وانتظامه بداخله.

كما عرف مارت شارلوت أنها : "وسيلة تم إنشاؤها خصيصا لأسباب متعلقة بالمصلحة العامة ومن أجل المحافظة على السلطة التأديبية والاحترام اللازم للهيئة التي ينتمي إليها العامل المعاقب ،بحيث تتوقف درجة جسامته على مدى الأضرار المترتبة على المخالفة التأديبية المرتكبة والماسة باعتبار الهيئة التي ينتمي لها العامل.[1]

حيث أن الأستاذ Garçonجمع بين التعريفين ،وعاد ليعرف العقوبة التأديبية على انها ال تعد في الواقع من قبيل العقوبات الحقيقية بقدر ما هي عبارة عن وسائل تم إنشاؤها لحماية النظام العام الداخلي للمرافق العامة ،و لحماية المصلحة العامة والسلطة الأدبية للطائفة التأديبية المخالفة.

3-تعريف العقوبة التأديبية من حيث الأشخاص الموقعة عليهم:

يعرفها الأستاذ Robert Catherine :أنها جزاء مادي وأدبي في آن واحد مستقر في النظام الوظيفي ،ولا يسري في مواجهة الموظفين الذين تركوا الخدمة لسبب الاستقالة ،أو انتهاء مدة عقود تشغيلهم أو إحالتهم على التقاعد.

كما يؤكد هذا التوجه Couturons M الذي يعرفها أنها عقوبة تنظيمية خاصة وأصلية في الوحدة الإدارية ،فهي ناتجة عن رابطة التوظيف بين الموظف والجهة الإدارية المنتمي إليها.

4-تعريف العقوبة التأديبية من حيث الأفعال المنسوبة لها:

يعرفها الأستاذ De paubaere " أنها جزاء مهني يفرض لمواجهة ما يقع من إخلال بالالتزامات المهنية من جانب العامل أثناء أو بمناسبة القيام بأدائه لمهامه المهنية المكلف بها ."[2]

كما يعرف جانب من الفقه العقوبة التأديبية أنها إيلام مقصود بسبب ارتكاب مخالفة تأديبية يقرره المشرع على نحو مجرد ،توقعها السلطة التأديبية بقرار إداري أو حكم قضائي ،ويترتب على توقيعه الحرمان من بعض أو كل حقوق الموظف العام أو العامل الخاص أو المهن الحرة.

---

[1] - بشتة دليلة ،حملاوي رشيدة ،مرجع سابق ،ص 21.
[2] - مصطفى عفيفي ،مرجع سابق ،ص 30 -32.

وما يستخلص من هذا التعريف أن للعقوبة التأديبية 03 عناصر:

- الإيلام.

- إيلام مقصود.

- الإيلام بسبب المخالفة التأديبية.[1]

واجتهادا منا حولنا في هذه الخالصة الموجزة وضع تعريف للعقوبة التأديبية يشتمل على جل الجوانب التي عرفها الفقه.

ثانيا-الطبيعة القانونية للعقوبة التأديبية :

سبق وأوضحنا بأن العقوبة التأديبية هي جزاء ذو نوعية يتبلور في حرمان الموظف من امتيازات وظيفته ،أو تحقيقها يمكن أن يمتد إلى درجة حرمان الموظف نفسها ،إما بصفة مؤقتة أو بصفة دائمة.

وعليه فإن العقوبة التأديبية ال تعد من قبل العقوبات السالبة للحرية أو حتى الملكية كما هو الشأن بالنسبة للعقوبة الجزائية.

1 -الطبيعة الذاتية للعقوبة التأديبية :

لا وجود للعقوبة التأديبية دون الوظيفة ،فمناط خضوع الموظف للتأديب هو اكتسابه صفة الموظف ،وهذا تبعا لقاعدة السبب المسبب بحيث تدور معها وجودا أو عدما ،فمتى وجدت الوظيفة العامة وجد الموظف ،ووجدت العقوبة التأديبية والعكس صحيح.

فالجزاء الوظيفي لا يوقع إلا بمناسبة خطأ وظيفي ،والعقوبة هنا تصيب الموظف في مزايا الوظيفة التي يشغلها ،حيث أن جانب من الفقه اعترض حول هذه الطبيعية الخاصة للعقوبة التأديبية.

ويرى بأن محلها ليس قاصرا على مزايا الوظيفة المادية أو الأدبية فحسب ،فيمكن أن تكون محل لحق الملكية أو حتى الحرية الشخصية للموظف.[2]

أ- المساس بالكيان المعنوي للوظيفة:

[1] - محمد ماجد الياقوت ،مرجع سابق ،ص 59.
[2] - مصطفى عفيفي ،مرجع سابق ،ص 33 -34.

- العقوبة المعنوية:

تعتبر بمثابة سخط الإدارة على الموظف ،غير القائم بواجباته بدقة وأمانة وهي شعور بالألم يحس به الموظف الحساس ،ولا يكترث به غيره.

ب-المساس بمزايا الوظيفة:

الوظيفة عمل يتضمن مزايا وعناصر إيجابيا تشكل إغراء للفرد للانخراط بسلكها ،ولحرص الموظف على الاستفادة من مزايا تتفاوت في جمعها وطبيعتها وآثارها ،ومن ثم يتعين إجراء الملائمة بين خطورة الذنب و جسامة الجزاء الواجب إيقاعه إزاء تلك ،كونها تأثر من الناحية المالية بصورة غير مباشرة أو تمتد إلى حد الحرمان من الوظيفة لمرتكب بعض الأخطاء الجسيمة.[1]

ثالثا-درجات العقوبة التأديبية في القانون الجزائري:

لقد حرص المشرع الجزائري على التدرج في العقوبات التأديبية حيث لم يسوي بينها لحلها ،بل صنفها إلى درجات متفاوتة فيما بينها من حيث الشدة والتأثير على وضع الموظف.

1-درجات العقوبة التأديبية حسب الأمر رقم 66-133:

قام المشرع الجزائري بتحديد درجات العقاب وقسمها على قسمين:

- عقوبة من الدرجة الأولى وعقوبات من درجة ثانية وهو ما جاء في الفصل الأول من الباب السادس من المواد : 54 إلى 61 وجاء التقسيم كالآتي :[2]

أ- -عقوبات الدرجة الأولى:

-الإنذار.

-التوبيخ.

ب-عقوبات الدرجة الثانية:

- الشطب من قائمة الترقية.

[1] - بن عيسى عبد العزيز،مرجع سابق ،ص 72.
[2] - بن عيسى عبد العزيز،مرجع سابق ،ص 73.

- التنزيل من درجة واحدة إلى ثلاث درجات.

- النقل التلقائي.

- العزل مع إبقاء الحق في المعاش أو بدونه.

- الإحالة إلى التقاعد التلقائي.

إضافة إلى ذلك يمكن تقرير الاستبعاد المؤقت من الوظائف لمدة ال يمكن أن تزيد عن ستة أشهر كعقوبة من الدرجة الثانية ،وذلك بصفة رئيسية أو تكميلية ،مما يحرم صاحبه من كل مكافأة باستثناء المنح العائلية.

إن الإحالة على التقاعد تلقائيا لا تقرر إلا إذا توافرت في المعنى الشروط المنصوص عليها في التشريع الخاص بالمعاشات.

أما العزل فيمكن أن ينتج عنه المنع من التوظيف في الإدارات ،والجماعات المحلية والمصالح والهيئات العمومية المشار إليها في المادة الأولى من هذا المرسوم.[1]

إن حق توقيع الجزاءات من الدرجة الأولى يعود للسلطة الإدارية المختصة بالتعيين دون مشاركة أي جهة أخرى ،بينما يوجب المشرع على السلطة المختصة بالتعيين بالنسبة لعقوبات الدرجة الثانية ضرورة استطلاع رأي هيئة معينة (اللجنة المتساوية الأعضاء) المنعقدة كمجلس تأديبي قبل أن تصدر الإدارة قرارها بالجزاء.

كما لا يمكن للإدارة توقيع عقوبة العزل إلا بعد أخذ الرأي المطابق للجنة المتساوية الأعضاء.[2]

2-العقوبات التأديبية حسب المرسوم 85-59

صنف المشرع العقوبات التأديبية في نص المادة 124 من المرسوم 85-59 إلى 3 درجات هي كالآتي :

أ- عقوبات الدرجة الأولى:

- الإنذار والتوبيخ.

[1] - المواد 54-61 من الأمر 66-133 ،المؤرخ في 02 جوان 1966 ،يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية جريدة رسمية ،العدد 46،الصادرة بتاريخ 08 جوان 1966.
[2] - أحمد بوضياف ،مرجع سابق ،ص 107-109.

- الإيقاف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام.

بالنظر لعدم خطورة هذه العقوبة فإن المشرع ترك للإدارة الحرية في توقيعها على الموظف المخالف مع تسبيبها ،دونما أي رقابة عليها أو استشارة من أي جهة ،بالإضافة إلى إمكانية تطبيق هذه العقوبات على العمال خلال قدرتهم التجريبية.

ب-عقوبات الدرجة الثانية:

- الإيقاف عن العمل من أربعة إلى ثمانية أيام.

- الشطب من جدول الترقية.

والإدارة هنا أيضا ليست مقيدة برأي أي جهة أخرى عند توقيعها لهذه العقوبات كذلك إلا أنها ملزمة بتسبيب مقررها ،مع إمكان الموظف الذي يتعرض لهذه العقوبات رفع قضية إلى لجنة الموظفين خلال شهر من صدور القرار لتعطي رأيها في ذلك.

ج-عقوبات الدرجة الثالثة :

-النقل الإجباري.

- التنزيل من الرتبة.

- التسريح مع إشعار مسبق ومع التعويض

ونظرا لخطورة هذه العقوبات فإن السلطة التأديبية لا تملك سوى اقتراح العقوبة ويبقى على اللجنة المتساوية الأعضاء الحرية أن توقع وتوافق على العقوبة المقترحة أن تقضي بتسليط العقوبة التي تراها مناسبة للخطأ.

كما أن المشرع منح السلطة التي لها صلاحية التعيين الحق بالتوفيق الفوري للموظف الذي ارتكب خطأ مهنيا جسيما ،أو تعرض لمتابعة جزائية يمكن أن ينجر عنه تسريحه.

مع الإشارة إلى ما إذا كان الموظف يحتفظ أثناء مدة الوقف بمرتبه كاملا أو يخصم منه جزء ،وهذا الجزء يجب أن ال يتجاوز النصف مع الاحتفاظ في الحالتين بمجموع المنح العائلية ،والإيقاف هو إجراء مؤقت ليس عقوبة تأديبية لا يمكن توقيعه إلا في حالة ارتكاب خطأ جسيم أو متابعة جزائية.[1]

3-درجات العقوبة التأديبية حسب الأمر 06-03

عاد المشرع الجزائري ليضع تقسيما جديدا في المادة 164 من الأمر 06-03 صنف فيه العقوبات التأديبية إلى أربعة درجات حسب جسامة الأخطاء المرتكبة من الموظف ،وهي كالآتي:

أ-عقوبات الدرجة الأولى:

- التنبيه.
- الإنذار الكتابي.
- التوبيخ.

ب-عقوبات الدرجة الثانية:

- التوقف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام.
- الشطب من قائمة التأهيل.

تجدر الإشارة إلى مكان السلطة التي لها صلاحية التعيين توقيع العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية ،بعد حصولها على توضيحات كتابية من الموظف المعني دون استشارة أي جهة أخرى.

ج-عقوبات الدرجة الثالثة:

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

د-عقوبات الدرجة الرابعة:

[1] - المواد 124-127-130 ،المرسوم 85-59 المؤرخ في 23-03-1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة.

- التسريح.

أما العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة فإن توقيعها يكون من السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مسبب بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي ،والبت فيها خلال 45 يوم من إخطاره.[1]

[1] - المواد 165،163 الأمر رقم 06 - 03.

قائمة المراجع

قائمة المراجع:

-باللغة العربية:

أولا: النصوص التشريعية والتنظيمية:

الدساتير- :

-دستور الجمهورية الجزائرية لسنة 6991 المعدل والمتمم بالقانون، 16 61 المؤرخ في-

11 .مارس 6161 جريدة رسمية عدد 61

الأوامر- :

6 . - - - -الأمر 611 11 المؤرخ في 6911 11 10 ، المتضمن قانون الوظيفة العامة، العدد 11

6الأمر 651 11 المؤرخ في 10 يونيو 6911 ، المتضمن قانون العقوبات، المعدل والمتمم، لسنة- -

.6119

1 - -الأمر رقم 50 55 المؤرخ في 61 - 19 - 6955 ، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، الجريدة

.الرسمية رقم 50

1الأمر 11 11 المؤرخ في 65 يوليو 6111 ، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، الجريدة- -

.الرسمية العدد 11 ، الصادرة في 61 يوليو 6111

ثانيا: النصوص التنظيمية:

6المرسوم رقم 656 11 الصادر في 16 جوان 6911 المتعلق بالإج ا رءات التأديبية جريدة رسمية- -

.العدد 11

6المرسوم 59 05 المؤرخ في 6905 11 61 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال- - - -

المؤسسات والإدا ا رت العمومية.

1المرسوم الرئاسي رقم 427 51 المؤرخ 51 سبتمبر 4151 المتضمن قانون الصفقات العمومية- –

وتفويضات المرفق العام، . الجريدة الرسمية، عدد 11 ، لسنة 4151

1 - -المرسوم التنفيذي 561 96 المؤرخ في 60 - 66 - 6996 المتضمن القانون الأساسي الخاص بموظفي

.الأمن الوطني، الجريدة الرسمية، العدد 19

5 - -المرسوم التنفيذي 611 10 المؤرخ في 11 - 15 - 6110 المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث، الجريدة الرسمية الج ا زئرية، عدد 61.

قائمة الم ا رجع

97

ثالثا: المؤلفات- :

6 . -اب ا رهيم ملاوي، محمد دحدوح، واجب الطاعة في الوظيفة العامة، الج ا زئر، 6165

6 . -أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الج ا زئر، دار تالة للنشر، الج ا زئر، 6161

1 . -أحمد سليم سيعفان، قانون الوظيفة العامة "د ا رسة مقارنة"، منشو ا رت الحلبي الحقوقية، بيروت، 6165

1السعيد بو الشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الج ا زئر طبقا للأمر 611 11 ، د ا رسة- مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الج ا زئر، ص 19.

5 . -حسين فريجة، شرح القانون الإداري، د ا رسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الج ا زئر، 6119

1حمدي قبيلات، القانون الإداري، الجزءالأول، ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، - الطبعة الثانية، دار وائل، عمان، الأردن، 6110.

5خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الج ا زئر- .

0رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية، د ا رسة تحليلية مقارنة لأحكام الأمر 11 11 المؤرخ- في 65 جويلية 6111 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، دار النجاح، الج ا زئر.

9سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، دوان- المطبوعات الجامعية، الج ا زئر، 6161.

61سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الج ا زئري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، - مصر، 6166.

66سليمان الطماوي، قضاء التأديب، "د ا رسة مقارنة" الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، مصر- .

66سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري،)قضاء التأديب(د ا رسة مقارنة، الكتاب الثالث، دار الفكر-

.العربي، مصر، 6995

61 . -سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، د ا رسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 6951

61 . -سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، د ا رسة مقارنة، دار الفكر العربي، 6996

65شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، د ا رسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، -

.6115

61عاشور سليمان شوابل، طاعة الأوامر الرئاسة ومسؤولية الرئيس والرؤوس جنائيا وتأديبيا الطبعة-

.الثانية، مجلس الثقافة العام، ط ا ربلس ليبيا، 6110

قائمة الم ا رجع

98

65عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، الطبعة ال ا ربعة، دار الكتاب-

.الحديث القاهرة، مصر، 6995

60عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة إداريا تأديبيا جنائيا مدنيا مقارنة بالشريعة، -

.دار النهضة العربية للنشر والتوزيع الاسلامية، صنعاء، 6119

69عبد الر ا زق السنهوري، الموجز في النظرية العامة للالت ا زمات، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، -

.6900

61عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة، د ا رسة مقارنة مع التركيز على التشريع الج ا زئري، ديوان-

.المطبوعات الجامعية، الج ا زئر 6905

66عبد العزيز صالح بن حبتور، الإدارة العامة المقارنة، دار المسيرة للطباعة والنشر والتوزيع، الأردن، -

.6119

66 . -عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دار المعارف، الإسكندرية، مصر، 6996

61عبد الغني بسيوني عبد الله، أصول علم الإدارة العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت- .

61 . -عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دار المعارف، مصر، 6996

65عبد القادر الشيخلي، القانون التأديبي وعلاقته بالقانون الإداري والجنائي،)د ا رسة مقارنة(، دار-
.الفرقان، عمان، 6901

61 . -عبد القادر عدو، المنازعات الإدارية، دار هومة للنشر، الج ا زئر، 6166

65عبد الله سليمان، شرح قانون العقوبات، القسم العام، دار المهدي، عين مليلة، الج ا زئر- .

60عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، التنظيم الإداري، الم ا رفق العامة، د ا رسة مقا رنة، منشأة-
المعارف، الاسكندرية، مصر.

69الع ا ززي اب ا رهيم أحمد، سلسلة أبحاث في الفقه الدستوري، بدون دار نشر، المنصورة، مصر، بدون-
تاريخ نشر.

11علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة،)د ا رسة مقارنة(، دار المطبوعات الجامعية، -
.الاسكندرية، 6111

16علي علي سليمان، النظرية العامة للالت ا زم، مصادر الالت ا زم في القانون المدني الج ا زئري، الطبعة-
السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الج ا زئر.

16عمار ب وضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الج ا زئر، -
.6115

11عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الج ا زئر، دون سنة نشر- .

قائمة الم ا رجع

99

11 . -عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، دار جسور، الج ا زئر، 6161

15 . -عمار بوضياف، الوسط في قضاء الإلغاء، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 6166

11 . -عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الج ا زئر، 6111

15عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الج ا زئر، -
.6111

10 . -عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الج ا زئر، 6901

19 . -عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، 6906

11كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الج ا زئري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، -
.بوزريعة، الج ا زئر، 6111

16 . -ماجد ا رغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 6996

16مازن ليلو ا رضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطب وعات الجامعية، الإسكندرية، -
مصر.

11 . -مازن ليلو ا رضي، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 6115

11مازن ليلو ا رضي، طاعة الرؤساء وحدودها، د ا رسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، الطبعة-
.الأولى، القاهرة، 6165

15محمد أنس قاسم، مذك ا رت في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، -
.6909

11محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، -
مصر، 4115

27محمد رفعت عبد الوهاب، طبيعة القانون الإداري التنظيم الإداري الموظفون العموميون أموال– - - -
الإدارة العامة، الجزء الأول، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر، 6119

10محمد سيد أحمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية، د ا رسة مقارنة بين القانون-
.المصري والفرنسي، دار الفتح، 6110

19محمد صغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الج ا زئر- .

51محمد ماجد الياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل-
الخاص، الدعوى التأديبية، التحقيق الإداري، المحاكمة التأديبية، الق ا ر ا رت والأحكام التأديبية، تنفيذ أحكام
.الإلغاء وطرق الطعن على الأحكام والق ا ر ا رت، منشأة المعارف، 6111

56 . -محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 6111

56محمد يوسف المعداوي، د ا رسة في الوظيفة العامة، النظم المقا رنة والتشريع الج ا زئري، الطبعة الثانية، - 6900.

51محمود جلال حمزة، المسؤولية الناشئة عن الأشياء غير الحية في القانون المدني الج ا زئري، الج ا زئر، - 6999.

51محمود شحماط، مدخل إلى العلوم الإدارية،)أسس ومبادئ علم الإدارة العامة(، دار العلوم للنشر- .والتوزيع، الج ا زئر، 6161

55مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، مصر، دون سنة نشر- .

51مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها د ا رسة مقارنة مطابع الهيئة المصرية العامة– - - .للكتاب، مصر، 6951

55 . -نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الاول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 6160

50 . -نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 6115

59هدفي بشير، الوجيز في شرح قانون العمل، علاقات العمل الفردية والجماعية، الطبعة الثانية، جسور- للنشر والتوزيع، 6002

ا ربعا: الرسائل والمذك ا رت الجامعية:

1رسائل الدكتو ا ره- :

فاروق خلف، أليات تسوية منازعات التأديب في مجال الوظيفة العمومية، أطروحة لنيل شهادة دكتو ا ره- في مجال الوظيفة العمومية، كلية الحقوق، جامعة الج ا زئر، بن يوسف بن خدة، الج ا زئر.

2مذك ا رت الماجستير- :

6اب ا رهيم بن محمد المغيز، الاعتداء على الموظف العام، رسالة ماجستير، كلية الد ا رسات العليا، جامعة-

.نايف العربية للعلوم الأمنية، السعودية، 6111

6أحمد اللوزي، المسؤولية الج ا زئرية للموظف العام عن الج ا رئم المرتكبة تنفيذا لأوامر رئيسه، مذكرة لنيل-
.شهادة الماجستير، جامعة الشرق الأوسط، 6165

1بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الج ا زئر، - مذكرة لنيل شهادة الماجستير، معهد العلوم القانونية والإدارية، كلية الحقوق، المركز الجامعي، الدكتور مولاي الطاهر سعيدة، 6110 - .6119

قائمة الم ا رجع

101

1ا زهر عثمان زينب، المسؤولية القانونية، للموظف العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة دمشق، -
.سوريا 6161

5عبد الحميد بن علي، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، د ا رسة مقارنة، مذكرة-
. -لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 6166 6161

3مذك ا رت الماستر- :

6بشتة دليلة، حملاوي رشيدة، نظام التأديب الموظف العمومي في التشريع الج ا زئري، مذكرة لنيل شهادة-
. -الماستر في القانون، جامعة 0 ماي 6915 ، قالمة، 6161 6161

6بن عيسى عبد العزيز، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة-
. -الطاهر مولاي سعيدة، 6165 6161

1تو عبد الواحد، السلطة الرئاسية في إطار النظام الإداري المركزي، مذكرة لنيل شهادة الماستر، الملحقة-
. -الجامعية مغنية، جامعة ابي بكر بلقايد، تلمسان، 6161 6165

1جريبعية محمد، حاحة عبد العالي، الت ا زمات الموظف من وجهة نظر أخلاقيات الوظيفة العمومية، -
مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 6165 - .6161

5سي السيد العابدي سامية، مسؤولية الموظف تأديبيا عن أخطائه الوظيفية، مذكرة لنيل شهادة الماستر-
. -في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 6161 6165

خامسا: المجلات:

لجلط فواز، واجب طاعة الرئيس وأثره على المسؤولية الجنائية للموظف، مجلة الت ا رث، جامعة زيان للكتاب، طبعة 6951 ، مصر.

سادسا: الأحكام والق ا ر ا رت:

-حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر في 6915 1 5 ، مجموعة المبادئ القانونية- - .

بالغة الفرنسية:

1-jean marie auby. Robert ducos adur: droit administratif. Paris. Daffoz. 3eme. Edition. 1973.

2-Jean Michel de Forges

قائمة الم ا رجع

102

3-Marcel waline. Précis de droit administrative. Paris. édition montchrestien.1970.

4-Renéchapus : droit administratif, édition Montchrestien.

فهرس المحتويات

المحتويات	الصفحة
إهداء	/
مقدمة	1
الفصل الأول : ماهية الأوامر الرئاسية وواجب الطاعة للموظف العمومي	05
المبحث الأول : ماهية الأوامر الرئاسية	05
المطلب الأول : مفهوم الأوامر الرئاسية	05
الفرع الأول : تعريف وخصائص الأوامر الرئاسية	05
أولا : تعريف الأوامر الرئاسية	06
ثانيا : خصائص الأوامر الرئاسية	06
الفرع الثاني : أنواع وشروط الأوامر الرئاسية	08
أولا : أنواع الأمر الرئاسي	08
ثانيا : شروط الأمر الرئاسي	10
المطلب الثاني: مفهوم السلطة الرئاسية	14
الفرع الأول: تعريف السلطة الرئاسية وخصائصها	16

أولا : تعريف السلطة الرئاسية	16
ثانيا : خصائص السلطة الرئاسية	**17**
الفرع الثاني : تمييز السلطة الرئاسية عن المفاهيم المشابهة لها	**19**
أولا : التمييز بين السلطة الرئاسية والقيادة الإدارية	19
ثانيا : التمييز بين السلطة الرئاسية والوصاية الإدارية	**23**
المبحث الثاني: ماهية واجب الطاعة	27
المطلب الأول : مفهوم واجب الطاعة	27
الفرع الأول : تعريف واجب الطاعة	28
أولا : تعريف الشريعة الإسلامية لواجب الطاعة	29
ثانيا : التعريف القانوني لواجب الطاعة الرئاسية	30
الفرع الثاني : المقومات الأساسية لواجب الطاعة	31
أولا : الرئيس الإداري	31
ثانيا : المرؤوس	**36**
الفرع الثالث : شروط واجب الطاعة	39

أولا : صدور الأمر الرئاسي	39
ثانيا : اختصاص طرفي الطاعة	40
ثالثا : التبعية المرفقية	41
المطلب الثاني : حدود واجب الطاعة	41
الفرع الأول : الحدود المستمدة من طبيعة النظام الإداري	41
أولا : النظام المركزي	42
ثانيا : النظام اللامركزي	42
الفرع الثاني : الحدود المستمدة من طبيعة اختصاص المرؤوس	43
الفرع الثالث : الحدود المستمدة من طبيعة الوظيفة العامة	47
أولا : وظيفة القاضي	48
ثانيا : موظفي الأمن الوطني	48
ثالثا : أساتذة التعليم العالي	48
الفصل الثاني : إعمال مسؤولية الموظف عن طاعة أوامر رئيسه	51

المبحث الأول : مدى التزام الموظف بطاعة أوامر رئيسه	51
المطلب الأول : مدى التزام الموظف بطاعة أوامر رئيسه المشروعة	52
الفرع الأول : تنفيذ الأوامر المشروعة	52
الفرع الثاني : موقف المشرع الجزائري من الأوامر المشروعة	54
المطلب الثاني : مدى التزام الموظف المرؤوس بطاعة الأوامر الغير مشروعة	55
الفرع الأول : دور الفقه في تحديد مدى التزام المرؤوس بطاعة الأوامر الغير مشروعة	56
الفرع الثاني : دور القضاء في تحديد مدى التزام المرؤوس بطاعة الأوامر الغير مشروعة	58
أولا : موقف القضاء الجزائري	58
ثانيا : موقف القضاء الإداري الفرنسي	59
ثالثا : موقف القضاء الإداري المصري	61
الفرع الثالث: دور المشرع في تحديد مدى التزام المرؤوس بطاعة الأوامر الغير مشروعة	61
أولا : دور المشرع الجزائري	**61**
ثانيا : دور المشرع الفرنسي	62

ثالثا : دور المشرع المصري	64
المبحث الثاني : فحوى مسؤولية الموظف العمومي	65
المطلب الأول : المسؤولية المدنية والجزائية	65
الفرع الأول : المسؤولية المدنية	66
أولا : الخطأ	67
ثانيا : الضرر	67
ثالثا : العلاقة السببية	68
الفرع الثاني : المسؤولية الجزائية	69
أولا : الركن المادي	71
ثانيا : الركن المعنوي	71
ثالثا : الركن الشرعي	71
المطلب الثاني : المسؤولية التأديبية	72
الفرع الأول : الخطأ التأديبي	73
أولا : تعريف الخطأ التأديبي	74

ثانيا : أركان الخطأ التأديبي	81
الفرع الثاني : العقوبة التأديبية	83
أولا : تعريف العقوبة التأديبية	84
ثانيا : الطبيعة القانونية للعقوبة التأديبية	86
الخاتمة	91
قائمة المراجع	///////
فهرس المحتويات	////////

ملخص المذكرة:

نخلص القول أن الأوامر الرئاسية تتكون من التعليمات، و التوجيهات التي تصدرها السلطة الرئاسية المختصة إلي الموظفين المرؤوسين، من أجل تفسير القوانين والق ا ر ا رت الإدارية الواجب عليهم تنفيذها، ويرتبط الأمر الرئاسي بالسلطة الرئاسية، حيث يعتبر مجموعة الاختصاصات التي يباشرها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه بقوة القانون ودون حاجة الي نص يقررها بمعنى انها لصيقة بكل رئيس، كما انها توجد على كافة مستويات التسلسل الإداري اذن فالسلطة الرئاسية ليست امتيا ا ز أو حقا مطلقا للرئيس الإداري,فيترتب على ذلك ممارسة هذه السلطة في حدود القوانين واللوائح من اجل تحقيق المصلحة العامة وبذلك تكون الطاع واجبا على المرؤوس، واذ ما تضمنت أوامر الرئيس مخالفة للقانون فعليه ان يراجع رئيسه بعدم مشروعية الامر واذا اصر الرئيس على تنفيذه فانه يرتب خطا مصلحيا ولا يرتب خطا شخصي للموظف المرؤوس، فتلجا الادارة لتأديب الموظف اصلاحا للموظف وتحذيرا لباقي الموظفين من ارتكاب هذه الأخطاء، حفاظا على السير الحسن للمرفق العام.