

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة غرداية



كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق

العنوان:

# مسؤولية الموظف العام على تنفيذ الأوامر الرئاسية

مذكرة مقدمة لإستكمال متطلبات نيل شهادة ماستر أكاديمي في مسار: الحقوق  
تخصص: قانون إداري

إشراف:

● المشرف الرئيسي: شول بن شهرة

من إعداد الطالبة:

● فطيمة الزهرة شعاشعية

لجنة المنافسة:

الرقم	اسم الأستاذ ولقبه	الدرجة	الصفة
1	كيحول بوزيد	استاذ محاضر أ	رئيسا
2	شول بن شهرة	أستاذ محاضر ب	مشرفا ومقررا
3	سليمي الهادي	أستاذ مساعد أ	مناقشا

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

(قل هل يستوي الذين يعلمون والذين لا يعلمون إنما يتذكر أولو الألباب)

سورة الزمر الآية (9)

اللهم لا تحرمني وأنا أدعوك .

ولا تخيبني وأنا أرجوك

يا مربي لا تجعلني أصاب بالغرور إذا نجحت ولا باليأس إذا أخفقت وعلمي أن الإخفاق

هو التجربة التي تسبق النجاح

يا مربي لا تأخذ تواضعي وإذا أعطيتني تواضعاً فلا تأخذ

اعتزازي بكرامتي .

يا مربي علمني أن أحاسب نفسي قبل أن أحاسب غيري .

وإذا أسأت يا مربي إلى الناس فامنحني شجاعة الاعتذار

وإذا أساء الناس لي فامنحني شجاعة العفو .

آمين

# الإهداء

الحمد لله الواحد القهار العزيز الغفار مكره الليل والنهار . . . . .  
إلهي لا يطيب الليل إلا بشكرك ولا يطيب النهار إلا بطاعتك  
ولا تطيب اللحظات إلا بذكرك، ولا تطيب الآخرة إلا بعفوك  
ولا تطيب الجنة إلا برؤيتك الله جل جلاله  
إلى من بلغ الرسالة وأدى الأمانة . . . ونصح الأمة . . . إلى نبي  
الرحمة ونور العالمين . . . . .  
سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم.

أهدي هذا العمل

إلى جدتي العزيزة أطال الله في عمرها بدوام الصحة والعافية.

إلى من كلفه الله بالهبة والوقار . . . إلى من علمني العطاء بدون  
انتظار . . .

إلى من أحمل اسمه بكل اقتنار . . . أرجوا من الله عز وجل أن  
يمد في عمرك لبري ثمارا قد حان قطافها بعد طول انتظار وستبقى  
كلماتك نجوم أهتدي بها اليوم وفي الغد وإلى الأبد، والذي العزيز

\*شعاشية بونريد\*



إلى ملاكي في الحياة... إلى معنى الحب وإلى معنى الحنان والتفاني

...

إلى بسمة الحياة وسر الوجود إلى من كان دعائها سر نجاحي وبلسم

جراحي إلى أعلى الحباب

**\*أمي الحبيبة\***

إلى من شاركوني عمري وقاسموني أفراحي و أحناني أغلى

هدية إلى إخوتي

أخي الدكتور شعاشعية محضر قاضي وإلى أخي أحمد، وإلى الأخوات

جميلة، سهام، كنزة

وإلى أبناء أخي الصغار عبد الحق و محمد الأمين حفظهما الله

جميل من الإنسان أن يكون شمعة ينير درب المحائرين ويأخذ بأيديهم ليقودهم

إلى بر الأمان متجاوزاً بهم أمواج الفشل والقصور

أهدي هذا العمل

إلى الأستاذ الفاضل المشرف

الدكتور شول بن شهرة

الذي ما ضن علي بنصائحه القيمة طيلة فترة الإشراف

فكانت توجيهاته وإرشاداته تذل المسالك الوعرة، وتفتح الأبواب المغلقة

جزاه الله عني خيراً الجزاء

إلى جميع أساتذة قسم الحقوق

إلى من تحلو بالإخاء وتميزوا بالوفاء إلى ينابيع الصدق الصافية إلى من معهم

سعدت صديقتي.

إلى كل طلبة السنة الثانية ماستر حقوق تخصص إداري دفعة 2014

خاصة الفوج الثاني

إلى كل من سقط من قلبي سهواً أهدي لهم هذا العمل.

# شكر و عرفان

أبدأ بحمد الله عزوجل صاحب النعمة، والفضل، الذي من علي، ووفقي لإتمام هذا البحث.

كما أتقدم بالشكر الجزيل لأستاذ الفاضل المشرف على هذا البحث

## الدكتور شول بن شهرة

على توجيهاته وإرشاداته التي كانت تذلل المسالك الوعرة وتفتح الأبواب المغلقة، فإليه أشكر تلك اليد البيضاء، وجزاه الله عني خير الجزاء.

كما أتوجه بالشكر والعرفان إلى والدي الكريمين اللذين يرجع إليهما الفضل في تشجيعي وشحذ همتي لإتمام بحثي، ويكفي من ذلك دعاؤهم الذي كان نور دمربي ويزاد ظعني

فجزاهما الله خير الجزاء، وأسبغ عليهما ثوب الصحة، والعافية والهناء.

كما أتوجه بالشكر إلى كل من قدم لي يدا بيضاء، خاصة أساتذة قسم الحقوق الأفاضل وأخص بذكر أساتذة سنة الثانية ماستر تخصص إداري.

ولا يفوتني أن أتقدم بالشكر إلى كل من ساعدني في إنجاز هذا العمل من أصدقاء وزملاء

وأساتذة الذين كان لهم دور كبير في تذليل كثير من صعوبات في الحصول على كثير من المعلومات فجزاهم الله عني كل خير .

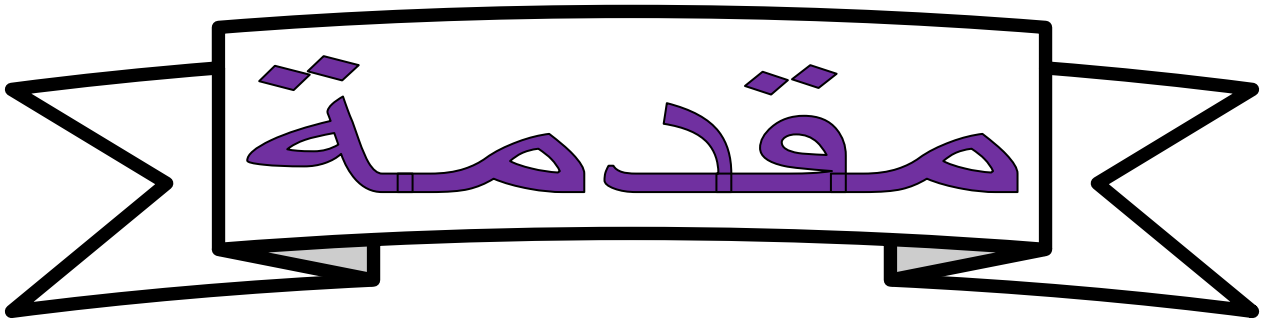
ولله الشكر أولاً و آخراً.

## ملخص:

تتضمن مختلف التشريعات قواعد قانونية تفرض على المرؤوس واجب الطاعة نحو رئيسه، ومن هذا المنطلق حرص المشرع الجزائري على أن تكون هناك علاقة تبعية وخضوع بين الرئيس والمرؤوس، وأهم ما يميز هذه العلاقة هو واجب طاعة الرؤساء، وذلك ما نصت عليه المادة 129 ق.م.ج، وفي هذا السياق أثبت الواقع العملي أن الموظف المرؤوس أثناء تأديته وظيفته يخضع للالتزامين مفروضين عليه، الأول هو التزامه بواجب طاعة أوامر رئيسه حتى ولو كانت غير مشروعة، والثاني هو التزامه باحترام القوانين التي تفرض عليه عدم تنفيذ مثل هذه الأوامر. ولقد عاجلت عديد النظريات الفقهية هذا الإشكال فتارة قضت بتنفيذ الأوامر غير المشروعة، و تارة أخرى بعدم تنفيذها، إلا أن المستقر عليه قضاء خاصة في القانون الجزائري هو طاعة هذه الأوامر في حدود مجموعة من الشروط أهمها أن تكون مكتوبة، و أن ينبه المرؤوس رئيسه بعدم شرعيتها، و إلا كان المرؤوس محل مساءلة ومسؤولية عند تنفيذها.

## Abstract

Includes various legislations legal rules imposed on the subordinate duty of obedience towards the boss, this sense is keen Algerian legislature that there be a relationship of dependence and subordination between superior and subordinate , and the most important characteristic of this relationship is the duty of obedience to superiors , and that the provisions of Article 129 BC. AD . c , In this context proved the practical reality that the subordinate employee during Tadath his job is subject to an imposed two obligations upon , the first is the duty of obedience to orders his commitment to his boss , even if it was illegal , and the second is a commitment to respect the laws imposed by the non-implementation of such orders . I have dealt with many theories of jurisprudence of this confusion and sometimes he spent the implementation of the command is legitimate , and at other times not implemented , but the stable owes especially in Algerian law is to obey these commands within a set of conditions the most important to be written , and to alert the subordinate boss not to legitimacy , and it was only a subordinate place of accountability and responsibility when implemented.



# مقدمة

إن قانون الوظيفة العامة، قانون حديث النشأة، فلم تكن للموظف العام قبل بداية القرن العشرين حقوقا على النحو المتعارف عليه في يومنا هذا، وإنما كان يخضع فقط للسلسلة من الواجبات مستمرة من ضروريات سير المرفق العام بالانتظام ، وما يقتضيه مبدأ سلطان الدولة.

لطالما وجدت في التشريعات المنظمة للوظيفة العامة قواعد قانونية تفرض على المرؤوس واجب الطاعة نحو رئيسه وتهدف في ذات الوقت إلى حماية النظام الاجتماعي حرصا على انتظام المرافق العامة وسيرها في أحسن حال لكي تستمر في تأدية خدماتها العامة للأفراد، لأن أي إخلال بواجب الطاعة في المجال الوظيفي بين الرئيس والمرؤوس يؤثر على حسن انتظام وسير هذه المرافق مما يؤثر على تحقيق المصلحة العامة.

إلا أنه في مقابل التزام المرؤوس بضرورة طاعة الأوامر رئيسه نجد هناك طائفة أخرى من القواعد القانونية تفرض على نفس المرؤوس بصفته كموظف عام أن يلتزم بطاعة القوانين واحترامها، من أجل احترام حقوق وحرية الأفراد داخل المجتمع أي أنه إذا صدر إليه أمر غير مشروع من رئيسه وجب عليه رفضه وهنا تثار مشكلة بين هاتين القاعدتين، أي يعتبر آخر التعارض بين التزام المرؤوس بتنفيذ الأوامر الصادرة إليه من رئيسه غير المشروعة وبين التزام باحترام القوانين التي تفرض عليه، عدم تنفيذ مثل هذه الأوامر لأنها تعد خروج على أحكام و قوانين. وبالتالي يقع الموظف العام في حيرة بين الالتزامين، نظرا لأن الترابط وثيق جدا بين هاتين القاعدتين باعتبار أن مصدرهما نظام قانوني واحد.

لقد أصبح المشرع يتدخل في تحديد شروط قيام المسؤولية التأديبية ويضع ضوابط للعقاب التأديبي، وما يشابهه من سلطة أخرى منحت للإدارة من أجل المحافظة على المصالح العامة، ولكن من شأنها أن تضر بمصالح وحقوق الموظف، إلى جانب تنظيم الإجراءات بطريقة لا تدعو إلى اللبس والشك، وعليه تنشأ علاقة وظيفية من بينها القائمة بين الرئيس والمرؤوس حيث تعتبر من أسس الالتزام بالطاعة.

وهذه العلاقة تفرضها طبيعة الوظيفة أو العمل الإداري وتقوم على عنصرين أساسيين هما: وجود سلطة مختصة قانونا بتنفيذ هذه الأوامر، إذن لضمان سير المرافق الإدارية بطريقة تضمن

استمرارها، كان لابد من وجود سلوك الموظفين المرؤوسين بانتظام واضطراد وفقا لما تقضيه مبادئ أو أهداف العمل الإداري، وطبقا لما يحتم مبدأ سلامة وشرعية العمل الإداري من الناحية القانونية والاجتماعية، ويمارس الرؤساء الإداريون سلطة الأمر والنهي على مرؤوسيهم بواسطة عملية إصدار الأوامر والتعليمات والمنشورات، وجميع إجراءات التنظيم الداخلي للمرفق، التي تبين الموظفين والمرؤوسين تفسير القوانين واللوائح المتعلقة بوظائفهم والتزاماتهم المنوط بهم تطبيقات للأوامر الرئاسية وكيفية تنفيذها، ومدى ومسؤولية الموظف العام على تنفيذها سواء كانت هذه الأوامر مشروعة أو غير مشروعة. لدراسة هذا الموضوع سنحاول الإجابة على الإشكالية التالية والتي تتجزأ إلى تساؤلات فرعية.

**الإشكالية الرئيسية:** تتمحور حول ما مدى مسؤولية الموظف العام على تنفيذ الأوامر

الرئاسية؟

وتتفرع منها التساؤلات التالية:

- فيما تتمثل الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية؟
- هل الأوامر الرئاسية الصادرة عن الرئيس يخضع لها المرؤوس بشكل مطلق؟
- هل التذرع بطاعة أوامر الرئيس الإداري مبررا للإفلات من العقاب؟

**أهمية الموضوع:**

يكمن اهتمامنا بهذا البحث لأمرين الأول أن العديد من النظريات الفقهية عاجلت هذا الموضوع إما الالتزام بواجب طاعة أوامر الرؤساء حتى ولو كانت مخالفة للقوانين واللوائح أو احترام القوانين وعدم تنفيذ المرؤوس للأوامر صادرة إليه من رئيسه، وأمر الثاني هو أي من هذه النظريات التي تفرض على الموظف العام وموقف المشرع الجزائي حيث أنه لم يضبط في نصه تنفيذ الأوامر الرئاسية ولكن أجاز فيها بشروط وهي تنبيه المرؤوس لرئيسه في حالة صدور أمر غير مشروع، وكذلك إذا فرض عليه تنفيذ هذه الأوامر يجب على الرئيس إصدار أوامره مكتوبة.

**1. أسباب اختيار الموضوع وأهدافه:** ترجع أسباب اختيار هذا الموضوع للاعتبارات التالية:

- أ. كون هذا الموضوع يعود بالدرجة الأولى إلى ميدان تخصصنا في مجال القانون الإداري.
- ب. إثراء المكتبة بالمستجدات وما توصلت إليه من جمع المعلومات الخاصة بهذا الموضوع الذي سيصبح كمرجع للزملاء الباحثين.

كما يهدف البحث لدراسة موضوع مسؤولية الموظف العام على تنفيذ الأوامر الرئاسية إلى مدى أهمية الأوامر التي تفرض على المرؤوس واجب الطاعة نحو رئيسه حرصا على انتظام المرافق العامة وسيرها وتحقيق المصلحة العامة.

وهدف الأساس هو توضيح شامل ومعمق حول تنفيذ الأوامر الرئاسية أي على من تقع المسؤولية، على الرئيس الذي يصدر الأوامر مشروعة أو غير المشروعة والمخالفة للقوانين. أم على المرؤوس الذي يتلقى الأوامر رئيسه.

## 2. مناهج البحث: اعتمدنا في بحثنا منهجين رئيسيين وهما:

أ. المنهج الوصفي: حيث تم هذا المنهج في كلا الفصلين للإحاطة بالجوانب النظرية بشكل واضح ومعمق.

ب. المنهج المقارن: الفرق بين الشريعة والقانون في حدود الطاعة، مقابلة التشريع الجزائري والتشريع المصري.

## 3. تقسيم البحث: يشمل موضوع المذكرة على فصلين وكل فصل قسم إلى ثلاث مباحث.

**في الفصل الأول:** تناولنا فيه السلطة الرئاسية وواجبات الموظف أي مفهوم السلطة الرئاسية بمعنى العام وذكر واجبات المترتبة على الموظف العام مع التركيز على أهم هذه الواجبات ألا وهو واجب طاعة الرؤساء الذي له صلة مباشرة بالموضوع، وأهم في هذا الفصل هو واجب طاعة المرؤوس لرئيسه في تنفيذ الأوامر المشروعة الصادرة إليه، مع ذكر موقف المشرع الجزائري من التزام بهذا الواجب.

## أما الفصل الثاني: فتم التركيز على الأوامر الرئاسية ومسؤولية الموظف العام على تنفيذها.

وخاصة الأوامر غير مشروعة، في هذه الحالة كيف يتعامل المرؤوس مع أمر غير مشروع صادر إليه من رئيسه، هل يجب إطاعته وتنفيذه أو رفضه لأنه مخالف للقوانين واللوائح .

وختاما لهذا الفصل يتم تحديد العقوبات التأديبية والسلطة المختصة بالتأديب، وذلك في حالة مخالفة كل من الرئيس أو المرؤوس للقوانين المعمول بها والتي تعرضهم للمسؤولية والمساءلة.



#### 4. صعوبات البحث:

على غرار كل باحث، تواجه طلبة العلم صعوبات كثيرة ومختلفة في إنجازاتهم للدراسات، خاصة المتعلقة بنقص المعلومات اللازمة حول موضوع الدراسة.

- ضيق الوقت، إذ أننا ملزمون بإنجاز المذكرة وإيداعهم في التاريخ المحدد من طرف الإدارة.
- افتقار مكتبة للمراجع المطلوبة خاصة المتعلقة بالوظيفة العامة والتي لها صلة بموضوع البحث.
- كذلك من أهم الصعوبات وهي أن موضوع الدراسة محدود وضيق حيث عاجله المشرع الجزائر في مادة وحيدة وهي مادة (129 من ق.م.ج).
- صعوبة التحكم في المادة العلمية.
- وآخر الصعوبات والتي جعلتنا نتأخر نوعا ما في استوفاء الموضوع حقه، وهي أحداث التي أمت بولايتنا والتي دامت أربعة أشهر مما جعلنا عاجزين عن التنقل حتى من منازلنا، والالتحاق بمكتبات خارجية للبحث عن ما يخص موضوع الدراسة، وأصبحنا في عجلة من أمرنا لمواصلة البحث والاستغلال الوقت المتبقي قدر المستطاع.

نسأل الله عز وجل التوفيق.

الخطة:

مقدمة.

الفصل الأول: السلطة الرئاسية وواجبات الموظف العام

المبحث الأول: مفهوم السلطة الرئاسية

المبحث الثاني: واجبات الموظف العام

المبحث الثالث: أسس الالتزام بالطاعة

الفصل الثاني: الأوامر الرئاسية غير المشروعة ومسؤولية الموظف على تنفيذها

المبحث الأول: طبيعة القانونية للأوامر الرئاسية غير المشروعة

المبحث الثاني: حدود سلطة الرئيس على مرؤوسيه

المبحث الثالث: السلطة المختصة بالتأديب والعقوبات التأديبية

خاتمة.

الفصل الأول  
السلطة الرئاسية وواجبات الموظف العام

### الفصل الأول: السلطة الرئاسية وواجبات الموظف العام

إن الوظيفة العامة مهنة ذات طابع خاص تتميز بدوام والإستقرار ينظمها قانون خاص بها في تكوينها ونشاطها، وتتميز بمبدأ الخضوع للسلطة الرئاسية، ويكون الموظفون فئة إجتماعية خاصة يحكمها نظام قانوني خاص ولها ضمانات وامتيازات تتميز عن باقي فئات المجتمع .

يخضع الموظفون العاملون في الإدارات للأحكام القانونية والتنظيمية ويعترف لهم بحقوق ويلتزمون بواجبات ومن أهم هذه الواجبات واجب طاعة الرؤساء، حيث يجب على المرؤوس الخضوع وطاعة أوامر وتعليمات رئيسه الموجهة إليه كما أن هذا الإلتزام يتعلق بالسلطة الرئاسية وحدودها، فهذه السلطة تفرضها طبيعة النظام الإداري حيث يخضع كل موظف في ممارسة أعمال وظيفته لموظف آخر يعلوه درجة .

وستتناول في هذا الفصل ثلاثة مباحث كالتالي: في المبحث الأول مفهوم السلطة الرئاسية

المبحث الثاني واجبات الموظف العام مع التركيز على أهم واجب ألا وهو واجب طاعة الرؤساء، أما المبحث الثالث يتضمن أسس الإلتزام بالطاعة (الرؤساء).

### المبحث الأول: مفهوم السلطة الرئاسية

السلطة الرئاسية هي مجموعة من الاختصاصات يباشرها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه، وتجعل هؤلاء المرؤوسين يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع، والسلطة الرئاسية توجد بقوة القانون ودون حاجة إلى نص يقررها. بمعنى أنها لصيقة بكل رئيس، فيمارسها الرئيس على إطلاقها ما لم يوجد نص يحد منها، كما أنها توجد على كافة مستويات التسلسل الإداري فيمارسها مثلا الوزير، على كافة الموظفين بالوزارة على اختلاف درجاتهم ويراقب كل ما يصدر عن هؤلاء سواء كانت تصرفات قانونية أم أعمال مادية إيجابية أو سلبية.<sup>1</sup>

إذن فالسلطة الرئاسية ليست امتيازاً أو حقاً مطلقاً للرئيس الإداري، وهي كما قلنا اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصالح العامة وحسن سير المرفق العام، وترتب على ذلك:

<sup>1</sup>. صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، مكتبة المدرسة، بدون طبعة، ص 75.

فإنه يتعين أن تمارس هذه السلطة في حدود القوانين واللوائح من أجل تحقيق المصلحة العامة.

يكون الرئيس مسئولاً إدارياً عن كيفية ممارستها أمام رؤسائه إلى أن تصل إلى قمة الجهاز الإداري، هذا فضلاً عن تقرير مسؤوليته قضائياً.<sup>1</sup>

وكتعريف للسلطة الرئاسية فهي تشكل الركن الأساسي للمركزية الإدارية حيث يقوم النظام المركزي الإداري على وجود علاقة قانونية بين الأشخاص العاملين بالإدارة العامة وفق تسلسل معين (سلم الإداري) إذ يتمتع الموظف الأعلى (الرئيس) بسلطات معينة تجاه الموظف الأدنى منه (المرؤوس) مما يؤدي إلى وضع هذا الأخير في علاقة تبعية للأول. فهي علاقة قانونية بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري.<sup>2</sup>

تعني السلطة الرئاسية أو تسلسلية وضع موظفي الإدارة المركزية، أينما كانت مقرات أو أماكن أعمالهم، سواء كانت العاصمة أو في أقاليم الدولة، في تدرج رئاسي، بحيث يهيمن الرئيس الإداري على المنظمة الإدارية فيما يتعلق بأشخاص العاملين فيها، على أعمالهم.

إن هذه السلطة الرئاسية مفترضة. أي أنها ليست بحاجة إلى نص يقرها، وهي شاملة لأشخاص المرؤوسين وأعمالهم، وهي مطلقة، من حيث أن الرئيس له أن يبلغ، أو يعدل قرارات المرؤوس، أو يحل قراره هو محلها بسبب مخالفة هذه القرارات للقانون، أو لأنها غير ملائمة في الظروف التي صدرت فيها.

### أولاً: السلطة الرئاسية على الأشخاص.<sup>3</sup>

لسلطة الرئيس على الأشخاص مظهران: سلطة تنظم المرفق أو مصلحة وسلطة إصدار الأوامر والتعليمات.

<sup>1</sup> .عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص418

<sup>2</sup> .متمديات القانون الجزائري، متمديات الأقسام الأربع، منتدى طلبة سنة الأولى، القانون الدستوري.

[Droit-algerie.ahlamontada.com/t389-topic](http://Droit-algerie.ahlamontada.com/t389-topic)

<sup>3</sup> .عمار عوابدي، المرجع السابق، ص420.

1. بالنسبة لتنظيم المرفق أو الوحدة الإدارية التي يرأسها: يتمتع الرئيس الإداري الأعلى بسلطة التنظيم الداخلي لها حيث يكون له تعيين العاملين بها، وتحديد الوظائف التي يلحقون بها، وتوزيع العمل فيما بينهم، ونقلهم من إدارة إلى إدارة أخرى، سعياً وراء تحقيق المصلحة العامة، وضماناً لحسن سير المرافق العامة.

إضافة إلى ذلك، تتضمن السلطة الرئاسية في هذا المجال اختصاص الرئيس بترقية رؤوسيه وضعهم، نتيجة إجادتهم لأعمالهم المزايا العينية والأدبية التي تسمح بها القوانين واللوائح، وفي حالة ارتكابهم لمخالفات قانونية، يرجع إلى الرئيس الإداري توقيع الجزاءات التأديبية التي تتراوح، بحسب جسامة الذنب أي مخالفة الإدارية من مجرد التوبيخ شفاهة، إلى إنهاء الخدمة. وكل هذه السلطات مفترضة، ولا حاجة لنص في القانون أن يقررها، ولا يجوز تعطيلها، بعضها أو كلها، إلا بنص تشريعي صريح، وعلى كل حال إن ممارسة هذه السلطات يجب أن تكون في إطار القانون، وطبقاً للقيود الواردة بتشريعات الوظيفة العامة.

2. بالنسبة لسلطة إصدار التعليمات: فإنها تعني اختصاص الرئيس الإداري الأعلى بأن يصدر في أي وقت باللفظ أو الكتابة، الأوامر الملزمة لرؤوسيه بقصد تعريفهم بالواجب عليهم عمله، أو الامتناع عنه.

ذلك أن القيام بالعمل الإداري من جانب العاملين بالإدارة العامة يلتزم توجيههم من جانب الرئيس الإداري، أو تنبيههم إلى وجود نصوص قانونية، تشريعية كانت أم لائحية وحتى قرارات فردية، واجبة التطبيق، وقد يتطلب الأمر، أيضاً إمرارهم بتفسير لهذه النصوص، أو تعريفهم بكيفية تطبيقها.

وقد يستخدم الرئيس الإداري الأوامر الفردية، وذلك حينما يريد مخاطبة رؤوس معين أو رؤوسين معينين، عن طريق إرسال خطابات مثلاً، وقد تكون أوامر الرئيس ذات صيغة عامة تخاطب الرؤوسين في مجموعهم، ويتم ذلك عن طريق الكتب الدورية، أو المنشورات.

وإصدار هذه التعليمات، أياً كانت صورتها، اختصاص أصيل للرئيس الإداري، ولا يحتاج إلى نص، وإن كانت جائزاً أن يستخدمه بناءً على طلب رؤوسيه<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 421، 422.

ويلاحظ أن هذه التعليمات تعتبر من الإجراءات الإدارية الداخلية التي لها هدف معين هو حسن سير العمل داخل المرفق العام، وعلى ذلك فهي ملزمة للمرؤوسين المخاطبين بأحكامها بصفتهم للسلطة الرئاسية.

ولكنها ليست ملزمة للأفراد المتعاملين مع الوحدة الإدارية، لأنهم لا يخضعون لهذه السلطة الرئاسية.

إن سلطة الرئيس في توجيه التعليمات من المميزات الرئيسية للمركزية الإدارية، حيث أن عمال المرافق اللامركزية لا يخضعون من قبل ممثلي السلطة المركزية لمثل هذه التعليمات، والأوامر.

### ثانياً: السلطة الرئاسية على الأعمال.

وبالنسبة لأعمال المرؤوس، يتمتع الرئيس الإداري بسلطات واسعة في مواجهة هذه الأعمال. فقد تأخذ سلطة صورة الإذن المسبق أو التصريح، حيث لا يكون المرؤوس في وضع يسمح له باتخاذ الإجراء إلا بعد أن يحصل على إذن من الرئيس الإداري، بحيث أنه لو امتنع هذا الرئيس عن إعطاء مرؤوسيه التصريح بمباشرة النشاط، لكان هذا المرؤوس في وضع يعتذر عليه قانوناً الإتيان به.<sup>1</sup>

وقد تأخذ السلطة الرئاسية شكل التصديق الذي يفترض أن المرؤوس قد باشر الإجراء فعلاً (أي باشر العمل)، وأن هذا الإجراء وجد من الناحية القانونية، إلا أن تنفيذه وتطبيقه عملاً يتوقف على إقرار أي موافقة الرئيس له، أو تصديق الرئيس عليه.<sup>2</sup>

والإقرار، أو التصديق، قد يكون صريحاً بضرورة الحصول على موافقة الرئيس على التصرف، وينفذ القرار، في هذه الحالة. من تاريخ موافقة الرئيس على التصرف، وينفذ القرار، من تاريخ هذه الموافقة إلا إن قرر المشرع غير ذلك وقد يأخذ إقرار الرئيس صورة ضمنية، ويتحقق ذلك في حالة مضي مدة معينة على قرار المرؤوس دون أن يقابل من جانب رئيسه باعتراض،

<sup>1</sup> .عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 426

<sup>2</sup> .محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، 1989، ص 64.

شريطة أن يقرر المشرع صراحة أن مضي مدة معينة دون اعتراض الرئيس يعتبر في حكم الموافقة، أو التصديق على قرار المرؤوس.

### المطلب الأول: تعريف السلطة الرئاسية

تعرف السلطة الرئاسية على أنها القوة التي تحرك السلم الإداري الذي يقوم عليه النظام الإداري المركزي، ومفهومها في علم الإدارة العامة والقانون الإداري وهو حق، وسلطة استعمال قوة الأمر والنهي من أعلى، أي من طرف الرئيس الإداري المباشر والمختص، وواجب الطاعة والخضوع والتبعية من طرف المرؤوس المباشر لهذا الرئيس.

تعتبر السلطة الرئاسية ضماناً معترف بها للرؤساء الإداريين ينظمها القانون فيوفر وحدة العمل وفعالته واستمراره، فهي الوجه المقابل للتبعية الإدارية بحيث تتقرر بدون نص وبشكل طبيعي غير أنها من جانب آخر ترتب مسؤولية الرئيس تجاه مرؤوسيه وبتالي عدم إمكانية تهربه من هذه المسؤولية والسلطة الرئاسية من أهم ركائز النظام المركزي، إلا أنها سلطة ليست مطلقة وليست على درجة واحدة من القوة فهي تتأثر بصاحب السلطة ومركزه في السلم الإداري وتنوع الوظيفة التي يمارسها، فالسلطة الرئاسية تتحلل إلى مجموعة من الاختصاصات بعضها يتعلق بشخص المرؤوس والأخرى يتعلق بأعماله والتي يتم التطرق إليها بشكل مفصل في هذا الموضوع.<sup>1</sup>

وفي الأخير نعطي تعريفاً للسلطة الرئاسية باختصار شديد كما يلي: "هي السلطة التي يمارسها الرئيس الإداري على مرؤوسيه وفقاً للتدرج الهرمي لتنظيم السلطة الإدارية".

كما أنها عبارة عن العلاقة القانونية القائمة بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري.<sup>2</sup>

### المطلب الثاني: مبدأ التدرج الوظيفي.

إذا أردنا أن نطبق مبدأ المشروعية بتحديد الموظف، وهو يطبق أوامر رئيسه المؤهل تسلسلياً، لا بد من الرجوع إلى ما جاءت به المادة رقم: 03/07 من القانون رقم: 11/90،

<sup>1</sup>. مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، طبعة 2003، ص 37.

<sup>2</sup>. منتدى الطلبة لجامعة محمد خيضر بسكرة، دروس في القانون الإداري.

<http://forum.univbiskra.net/index.php:topic:7080.0>



المؤرخ في: 1990/04/21، المتضمن العلاقات العامة،<sup>1</sup> وإلى نص المادة رقم: 1/36 من القانون رقم: 12/78، سالف الذكر، حيث نصت المادة رقم: 03/07، على أن يخضع العامل في إطار العلاقات العامة للواجبات التالية:

- أن ينفذوا التعليمات التي تصدرها السلطة السلمية التي يعينها المستخدم أثناء ممارسته العادية وسلطاته في الإدارة بينما نصت المادة رقم: 1/36 على أنه: "ينفذ العامل بكل ما لديه من إمكانيات مهنية جميع التعليمات المتعلقة بالعمل الذي يستلمه من الأشخاص المؤهلين سلميا " ويقتضي ظاهرة التدرج الوظيفي أن تأخذ تصرفات الوحدة الإدارية أو الموظف الإداري مكانها في تدرج التصرفات القانونية في الدولة، بحيث يتعين على الموظف الذي يشغل وظيفة دنيا في السلم الإداري الالتزام بقرارات الرؤساء الذين يشغلون الدرجات العليا وأوامرهم، وإلا أصبحت قراراتهم غير مشروعة.<sup>2</sup>

ولفكرة التدرج أهمية كبيرة إذ أنها تخلق التمايز بين طبقتي الرؤساء والمرؤوسين، وتبرز علاقة التبعية والسلطة الرئاسية.

**Le pouvoir Hiérarchique** وهي ضمانة معترف بها للرؤساء الإداريين، ينظمها القانون، فيوفر وحدة العمل فعاليته واستمراره.

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، إلا أن هذه السلطة مطلقة ليست على درجة واحدة من القوة، فهي تتأثر بصاحب السلطة ومركزه في السلم الإداري وبنوع الوظيفة التي يمارسها والسلطة الرئاسية تتحلل إلى مجموعة من الاختصاصات. منها ما يتعلق بشخص المرؤوس والآخر منها يتعلق بأعماله.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> المادة رقم 07 فقرة 03 من القانون رقم 90-11 المتضمن علاقات العمل الجزائري.

<sup>2</sup> المادة 36 فقرة 01 من القانون 78-10.

<sup>3</sup> مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص38.

### 1- سلطة الرئيس على شخص مرؤوسيه:

تتضمن سلطة الرئيس على أشخاص مرؤوسيه الكثير من الاختصاصات، منها ما يتعلق بالحق في التعيين والاختيار وحق الرئيس في تخصيص مرؤوسيه لأعمال معينة، كما تتضمن سلطة نقل الموظف وترقية وإيقاع العقوبات التأديبية عليه، والتي قد تصل إلى حد عزله أو حرمانه من حقوقه الوظيفية في حدود ما يسمح به القانون.

### 2- سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه:

تشمل هذه السلطة حق الرئيس في توجيه مرؤوسيه عن طريق إصدار الأوامر والتوجيهات إليهم، قبل ممارسة أعمالهم، وسلطة مراقبة تنفيذهم لهذه الأعمال والتعقيب عليها، وتشمل هذه السلطات:

أ/- سلطة الأمر: يملك الرئيس إصدار الأوامر والتعليمات، ويعتبر اختصاصه هذا من أهم مميزات السلطة الرئاسية، ذلك أن إصدار الأوامر عمل قيادي، له أهمية كبرى في سير الأعمال الإدارية، وعلى وجه لعموم نجد أن السلطة الرئاسية تتصف أساساً بأنها سلطة أمر، لكونها تقوم على إصدار أوامر ملزمة للمرؤوسين.<sup>1</sup>

ب/- سلطة الرقابة والتعقيب: سلطة الرئيس في الرقابة على أعمال مرؤوسيه، تتمثل بحقه في إجازة أعمالهم أو تعديل قراراتهم أو إلغائها وسحبها، كما يملك أيضاً الحلول محلهم إذا اقتضى العمل ذلك.

وتمتد رقابة الرئيس على أعمال مرؤوسيه لتشمل ملائمة هذا العمل أو التصرف ومقتضيات حسن سير المرفق العام. ووسيلة الرئيس في رقابته على مرؤوسيه تتمثل بالتقارير التي يقدمها الموظفون عن أعمالهم بصورة دورية أو بواسطة التقارير التي يخضعها المفتشون، ويطلعون السلطة الرئاسية عليها، وقد يمارسها الرئيس عن طريق الشكاوى التي يقدمها إليه الأفراد الذين أصابهم الضرر نتيجة تصرفات مرؤوسيه.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>. متديات القانون الجزائري، الفرع الثاني، (مظاهر السلطات المخولة).

<sup>2</sup>. مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 39، 40.

ومن هنا يمكن ملاحظة أن العلاقة التي تربط الموظف برئيسه هي علاقة تسلسلية أو تنظيمية، تعطي إمكانية للرئيس بأن يأمر مرؤوسه وإمكانية المرؤوس في طاعة وتنفيذ أوامر رئيسه.<sup>1</sup>

والملاحظ أيضا أن الموظف الجزائري لا يعتبر عنصرا أساسيا في الوظيفة العامة، حيث يطبق كل الأوامر والتعليمات، حتى وإن كانت غير قانونية، مثل وقف العمل عن طريق " تيلكس " الذي يأتيه من الرئيس، تعتبر بالنسبة له قابلة للتنفيذ، وكل خلاف حول هذا التنفيذ تتحمله الدولة بصفتها أمرة ومنفذة لما تصدره من تعليمات، وتقوم به من تصرفات.

إذن إذ خضع الموظف العام خضوعا رئاسيا للأوامر التي تأتيه فلا عبرة من معرفة القوانين والتنظيمات، وفهمها حسب الأصول التي تحكم القاعدة القانونية، بل عليه الائتثار بأوامر رئيسه، وهكذا يخضع الموظف العام في ممارسة وظيفته إلى الإكبار بالتنفيذ، وسلطة الرقابة والإشراف الإداري، وسلطة الطاعة التسلسلية، حيث هذه العناصر الثلاثة هي العوامل أساسية تنبثق منها التزامات الموظف العام.

فكل إدارة دون إكبار، وبدون القيام بالالتزامات الدقيقة من الموظفين تكون دون فعالية وبدون مسؤولية الموظف لذلك، لا يمكن إكباره على تنفيذ ما قد تتخذه الإدارة من تصرفات وأعمال عن طريق موظفيها المختصين، ويبقى الموظف الخاضع للرقابة متعرض للمسؤولية أكثر من رئيسه، سواء للعقوبة التأديبية أو الجزائية، وسواء كان عمله إيجابيا أو سلبيا.<sup>2</sup>

### المطلب الثالث: مدى تأثير مبدأ التدرج الوظيفي على تنفيذ الأوامر الرئاسية.

إن الطاعة الرئاسية مناطها السلم الإداري أو التدرج الوظيفي، وهو العمود الفقري للإدارة، يقوم على أساس خضوع كل طبقة لما يعلوها من طبقات، وهذه الرابطة الرئاسية لا تقوم إلا بوجود طرفين: الأول يصدر الأمر والآخر يتمثل له وينفذه وهما:

<sup>1</sup> صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص78.

<sup>2</sup> عمار عوابدي، المرجع السابق، ص422.

الرئيس والمرؤوس:

أ/-الرئيس: " الرئيس الإداري هو الموظف الذي يخضع له عدد من الأفراد ويسعون مجتمعين إلى تحقيق أهداف معينة في مجال الوظيفة العامة"، والرئيس الإداري هو المسئول الأول عن سير العمل في الوحدة التي يرأسها، والموظفون ملزمون بإتباع توجيهاته، لأنه الأكثر خبرة والأقدر على تنسيق جهودهم نحو تحقيق أهداف المرفق.

والرئيس هو المسئول أولاً وأخيراً عن سير العمل في الوحدة التي يرأسها، لذلك فالرئيس يملك من السلطة التأديبية ما يتمكن به من قمع أي تقصير من الموظفين تجاه واجباتهم الوظيفية وهذه السلطة واسعة وكبيرة، فهي واسعة تمثل أعمال المرؤوس الوظيفية كافة، وهي كثيرة لا تتوقف عند إصدار الأوامر إلى المرؤوس، وإنما تصل إلى إلغاء أعماله أو تعديلها أو الحل محلها في القيام بها.<sup>1</sup>

ب/- المرؤوس: في جانب الفقه عرفه "Schering" المرؤوسين بأنهم أشخاص الخاضعين للالتزام الرئاسي "وعرفه الدكتور عاصم أحمد عجيلة فقال: " أن المرؤوس هو كل موظف عام يخضع إدارياً أو فنياً لسلطة الرئاسية أعلى.

ويلتزم بتنفيذ الأوامر المصادرة من رئيسه الإداري، في إطار واجب الطاعة المنصوص عليه في عدة قوانين منها:

القانون الأساسي العام للوظيفة العامة " إن كل تقصير في الواجبات المهنية وكل مس بالطاعة عن قصد، وكل خطأ يرتكبه الموظف في ممارسة مهامه أو أثنائها يعرضه على عقوبات تأديبية دون الإخلال عند اللزوم بتطبيق قانون العقوبات.<sup>2</sup>

فالعلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين لا بد أن تقدم على أساس التعاون والعدالة والإنصاف والموضوعية والمساواة وذلك من أجل تنظيم العمل وسيره بكفاية وتحقيق فعالية المرفق الإداري، وقياس على هذا فالعلاقة مستمرة ودائمة بين الرئيس والمرؤوس في أداء العمل الإداري وذلك بإتباع المناهج والأساليب القانونية والدائمة التطور في تسيير وتنظيم المرافق الإدارية، وبالتالي فهذا

<sup>1</sup>. مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 43.

<sup>2</sup>. المرجع نفسه، ص 41.

النوع من التعاون يؤدي إلى تطوير وازدهار العلاقات الاجتماعية والمهنية بين الرؤساء والمرؤوسين من جهة، ومن جهة أخرى يؤدي إلى تطوير المرفق الإداري وقيام كل من الرؤساء والمرؤوسين باعتبارهم موظفين عموميين تابعين لهيئات عمومية بالواجبات المنصوص عليها في كل من المرسوم رقم: 59/85 في المادة رقم: 21 والمادة رقم: 40 من الأمر رقم: 03/06 وكذلك المادتين رقم: 02 و 03 من المرسوم رقم: 54/93، حيث نصت المادة رقم: 03 منه "يلزم المستخدمون المعنيون في إطار المادة رقم: 02 أعلاه بواجب الإخلاص في تنفيذ سياسة الحكومة وتطبيقها".<sup>1</sup>

وهنا يمكن طرح إشكالية عمل اعتبار الخضوع لأوامر الرئيس الإداري بصفته رئيس المؤسسة الدائمة من مؤسسات الدولة، هو نفسه الخضوع لرئيس الحكومة علما أن هذا الأخير قد يمثل حزبا معيناً وقد يكون غير دائم؟

بما أن المرسوم رقم: 54/93 نص في مواده الأولى (02-03) على واجبات الموظف العمومي، وكذلك الأمر رقم: 03/06 من إخلاص للدولة ومؤسساتها من خلال التنفيذ.

من خلال التقييد بالدستور والمبادئ التي يكرسها، وكذلك واجب احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وغيرها من الواجبات المنصوص عليها.<sup>2</sup>

وبالتالي فواجب الإخلاص يعد من الواجبات الأساسية للموظف العام فكل ما نص عليه القانون يكون متعلقاً بأداء العمل الوظيفي للواجبات التي فرضتها عليها القوانين واللوائح فقط، وإنما يخضع لكل ما تصدره الإدارة من منشورات وتعليمات سواء كانت متعلقة بالنواحي الإدارية والمالية، التي تستهدف بها الإدارة التنظيم، كما يخضع القرارات الفردية الصادرة في شأنه، وكذلك الأوامر الصادرة إليه من رؤسائه بشأن العمل، فإذا خالفها يكون قد خرج على مقتضيات وواجبات الوظيفة والشيء الملاحظ أن الطاعة تتمثل أساساً في تنفيذ الأوامر الصادرة من الرئيس، سواء كانت شفوية أو كتابية غير أن القوانين بنحدها انصبت على الأوامر والتعليمات الكتابية في

<sup>1</sup> أنظر المادة رقم 21 و 40 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة الجزائري.

<sup>2</sup> أنظر المواد رقم 02 و 03 من المرسوم رقم 54/93 المتعلق بتحديد بعض الواجبات الخاصة والمطبقة على الموظفين والأعوان العموميين

شكل قرار دون أن تأخذ بعين الاعتبار الأوامر الشفوية التي يصدرها الرئيس للمرؤوس.<sup>1</sup>

### المبحث الثاني: واجبات الموظف العام

من أهم واجبات الموظف أن يقوم بأداء العمل بدقة وأمانة، وأن يحترم رؤسائه وواجبات وظيفته والمهام الملقاة على عاتقه فلا يتراضى في العمل أو يوكل العمل إلى غيره، بل عليه أن يقوم بمهام وظيفته على أكمل وجه وأن يحافظ على كرامة وظيفته.

والحقيقة أنه كلما أحسن الموظف القيام بواجبات وظيفته وأطاع رؤسائه وحافظ على كرامة وظيفته، ارتفع مستوى الوظيفة العامة وعاد بالنفع على الدولة عامة، والعكس صحيح فكما تهاون الموظف في أداء واجباته انعكس ذلك على أداء المرفق العام، وعلى ضوء ما تقدم نستنتج أن من أهم واجبات الموظف، أداء العمل بدقة وأمانة، واجب طاعة الرؤساء، واجب المحافظة على كرامة الوظيفة.<sup>2</sup>

\* واجب الطاعة الرئاسية في العمل الوظيفي: إن الواجبات المفروضة على الموظف تعد

عنصرا مهما من الوظيفة العامة نصت عليها عدة قوانين منها:

المرسوم رقم: 54/93، المرسوم رقم: 59/85، وكذلك الأمر رقم: 03/06 وهي عديدة نذكر منها: واجب الموظف أداء أعماله بنفسه، الأمانة والدقة والشعور بالمسؤولية والتقيد بمواعيد العمل واحترام رؤسائه وطاعتهم، وواجب المحافظة على كرامة الوظيفة وعدم مزاولة الأعمال التجارية أو الجمع بين وظيفته وأي عمل آخر، المحافظة على أسرار العمل وعدم إفشائها.

ويعد واجب طاعة الرؤساء واحترامهم من أهم الواجبات، لذا كان لزاما على الموظف طاعة رئيسه الذي يجب أن يكون ذا كفاية وعملية وقررة إدارية، ومزايا شخصية تجعله يستقطب جهود العاملين معه باحترامهم وكسب ثقتهم دون أن يشعر بالاستعلاء عليهم بالاستبداد بالأمر

<sup>1</sup> عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة مع تركيز على تشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 1985، ص135.

<sup>2</sup> سعد نواف العتري، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية أمام كلية الحقوق، الإسكندرية، طبعة 2007، ص146، 147.

دونهم، لتظل الطاعة في موضعها الإنساني الرفيع. والإخلال بهذا الواجب يستوجب عقوبات تأديبية لأنه الأصل الذي تتفرغ منه الواجبات الوظيفية الأخرى.<sup>1</sup>

والموظف العام يجب أن يؤدي مهام معينة بها في مقابل الحقوق التي يتمتع ضمانا لحسن سير الوظيفة العامة، ولذلك فقد تعرض المشرع لواجبات الموظفين.

لا بد من الإشارة إلى أن هذه الواجبات ليست محددة على سبيل الحصر، وإنما هي واجبات عامة ناتجة عن طبيعة الوظيفة العامة، وقد نص المشرع على الأساسية منها والتي سنبينها تباعا:

### أولاً: أداء العمل بدقة وأمانة.

الموظف هو أن يؤدي العمل بنفسه، الواجب الأول والجوهري الذي يلتزم وفي الوقت والمكان المخصصين لذلك، وهذا الواجب من النظام العام. لا يجوز للموظف أن يتنازل عنه أو ينيب غيره فيه لتعلقه بقواعد الاختصاص المحددة قانوناً.

ويتفرع من هذا الواجب أن يقوم الموظف بالعمل وبدقة وأمانة، وأن يبذل غاية جهده فيه تحقيقاً للمصلحة العامة. يكون عمل الموظف خلال ساعات العمل منتجا فلا يعني هذا ويلزم أن الواجب أن يتواجد الموظف بمقر وظيفته دون أن يؤدي عملاً، كما يجوز أن يكلف الموظف بعمل في غير الأوقات الرسمية المحددة سلفاً إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك. وله أن يحصل على أجر إضافي مقابل ذلك.

- نصت على هذا المبدأ المادة 24 من قانون الخدمة المدنية الكويتي ولا شك أن هذا المبدأ من أهم المبادئ التي تحكم الوظيفة العامة، على اختلاف أنواعها... فقيام الموظف بأداء العمل بدقة وأمانة هو الذي يضمن استمرار المرافق العامة بانتظام واضطراد. ولا شك أن قيام الموظفين بأداء واجباتهم بالوظيفة بدقة وأمانة وهو الذي يضمن تطور الأهم، ومن أهم الواجبات التي عرفتتها الشريعة الإسلامية في نطاق الوظيفة العامة، فيقول المصطفى صلى الله عليه وسلم: " إذا عمل أحدكم عملاً فليتقنه " ولا شك أن هذا المبدأ يمكن في الضمير أصلاً ولا يحتاج إلى النص عليه.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>. مازن لبلو راضي، المرجع السابق، ص13

<sup>2</sup>. سعد نواف العتري، المرجع السابق، ص 148.

ومعيار الدقة والأمانة يختلف باختلاف طبيعة الوظائف ومستواها في مدارج السلم الإداري، إلا أنه يمكن القول بصفة عامة أن هذه الدقة أو تلك الأمانة وتتطلب من الموظف أن يبذل عند مباشرته لاختصاصه عناية الرجل الصريح الواعي المؤمن. وإلا يكتفي ببذل عناية الرجل المعتاد أو المتوسط الحال. ومفهوم الدقة والأمانة يتسع هنا لكثير من الضوابط التي يجب على الموظف مراعاتها أثناء أدائه لعمله إذا يتطلب منه ضرورة مراعاة القواعد الإدارية وفنية وتوجيهات الرؤساء ومقتضيات الوظيفة والمواعيد المحددة لإنجاز العمل والتعاون مع الزملاء.<sup>1</sup>

-وتطبيقاً لذلك قضى (أن الدقة والأمانة المتطلبية من الموظف العام تقتضيه أن يبذل أقصى درجات الحرص، على أن يكون أداءه للعمل صادراً عن يقظة وتبصر بحيث يتحرى في كل إجراء يقوم باتخاذها ما يجب أن يكون عليه الرجل الحريص من حذر وتحرز، فإن اثبت في حق الموظف أنه قد أدى عمله بالاستخفاف أو غفلة أو لا مبالاة كان خارجاً بذلك عن واجب أداء العمل بدقة وأمانة، ومن ثم يكون مرتكباً مخالفة تأديبية تستوجب المساعدة ولو كان الموظف حسن النية سليم الطوية، لأن الخطأ التأديبي المتمثل في مخالفة أداء الواجب الوظيفي على الوجه المطلوب.

لكي يؤدي الموظف أعماله الوظيفية بدقة وإتقان يجب أن تتحدد هذه الأعمال تحديداً دقيقاً تتنفي معه الجهالة بحدود الاختصاص، فلا تكون هذه الأعمال غامضة ولا مبهمة، حتى لا يشير ذلك من المشاكل في تحديد الاختصاصات ما يعوق العمل أو يقضي حدوثه إلى صعوبة الوصول إلى الموظف المسئول عما يقع من الأخطاء، إضافة إلى أن تحديد العمل يؤدي إلى سرعة إنجازه وإتقانه وأدائه ويسر قضاء المصالح التي تعتقد عليها الوظيفة.

كما أنه يتعين على الموظف من ناحية أخرى السعي لمعرفة واجبات وظيفته والإمام بها فلا يقبل من الموظف التعلل بعدم العلم بالقرار المحدد أو عدم التوقيع عليه أو صدوره إبان إجازته السنوية، كما أنه لا يجوز للموظف الاحتياج بكثرة العمل لعدم أداء الواجب بدقة وأمانة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>. سعد نواف العتري، المرجع السابق، ص 149.

<sup>2</sup>. حكم الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، الطعن رقم 835، لسنة 34 ق جلسة: 1989-12-23.



ثانيا: واجب طاعة الرؤساء.

ويتمثل هذا واجب في إطاعة المرؤوس لرؤسائه، وهو أحد الواجبات الهامة التي تقع على عاتق الموظف العام، ويتوقف نجاح التنظيم الإداري على كيفية تلقي الأوامر وكيفية تنفيذها. أساس خضوع كل طبقة من الموظفين لما يعلوها من طبقات، تتضمن سلطة الرئيس على مرؤوسيه مجموعة من الاختصاصات بعضها يتعلق بشخص المرؤوس والآخر يتعلق بأعماله.

تتضمن سلطة الرئيس على أشخاص مرؤوسيه الكثير من الاختصاصات منها ما يتعلق بالحق في التعيين والاختيار، وحق الرئيس في تخصيص مرؤوسيه لأعمال معينة أو نقلهم وترقيتهم وإيقاع العقوبات التأديبية عليهم.<sup>1</sup>

أما سلطة على أعمال مرؤوسيه فتتضمن حقه في توجيه مرؤوسيه عن طريق إصدار الأوامر والتوجيهات إليهم قبل ممارسة أعمالهم وسلطة مراقبة وتنفيذهم لهذه الأعمال والتعقيب عليها، فيملك الرئيس سلطة إصدار الأوامر والتعليمات الملزمة للمرؤوسين.

وطاعة الموظف أمر مفروض تمليه طبيعة الوظيفة العامة وضرورة استمرارها إلا أن هذه الطاعة يجب أن تكون مقصورة على ما يتعلق بالعمل وحده، ولا تمتد إلى خارجه كالحياة الخاصة للموظف إلا إذا كانت الحياة الخاصة تؤثر على أداء الموظف لعمله. ويجب أن يكون الأمر صادرا للموظف عن رؤسائه المباشرين في نفس الإدارة والمصلحة.<sup>2</sup>

إلا أن هذه الأوامر يجب أن تكون مشروعة حتى تكون محلا للطاعة فإذا كانت غير مشروعة فالأصل أن الموظف غير ملزم بتنفيذها، إلا إذا نبه رئيسه كتابة إلى أن ما أصدره إليه من أوامر تتعارض مع مبدأ المشروعية، فإذا أصر الرئيس على موقفه كتابة وطلب تنفيذ أوامره، ففي هذه الحالة يكون واجبا على الموظف التقيد بهذه التعليمات ويتحمل الرئيس المسؤولية الناتجة عن تنفيذ هذه الأوامر.

بينما نجد أن المشرع الفرنسي في قانون التوظيف الفرنسي رقم: 634 الصادر في: 13 يوليو 1983 أكد ضرورة الامتثال لجميع التعليمات الصادرة من الرئيس الإداري إلى موظفيه،

<sup>1</sup>. عمار عوابدي، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر، 2003، ص42.

<sup>2</sup>. مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص24.

حتى لو كانت هذه الأوامر غير مشروعة إلا إذا كان من شأنها أن تهدد المصلحة العامة تهديدا جسيما.<sup>1</sup>

وهذا ما أكده مجلس الدولة الفرنسي من العديد من أحكامه في جميع الأحوال: "ليس للرئيس أن يكلف أحد مرؤوسيه بارتكاب جريمة، وليس للمرؤوس أن يطيع الأمر الموجه إليه إذ كان يعلم أنه ينطوي على ارتكاب جريمة وليس له أن يدفع بجهله للقانون بهذا الشأن، فمن حق الرئيس ومن واجبه الامتناع عن تنفيذ الأوامر التي تشكل جريمة يعاقب عليها القانون، وإلا تعرض للمسؤولية الجنائية فضلا عن مسؤوليته التأديبية"<sup>2</sup>.

ويتفرع من واجب الطاعة إلتزام آخر وهو احترام الموظف لرؤسائه وتمسكه بآداب اللياقة في مخاطبتهم، وهذا الإلتزام يحد من حرية تعبير المرؤوس عن مشاعره وأفكاره.

فالموظف يجب أن يتقيد بالحدود اللازمة للمحافظة على كرامة رؤسائه وحرمة الوظيفة عندما يجد نفسه مجبرا على إبداء آرائه ومقترحاته بشأن مسألة معينة.<sup>3</sup>

تقول الأستاذة كاترين (Catherine) في هذا الشأن: " أن الطاعة فضيلة أخلاقية، عندما يتعلق الأمر بطلب تضحيات شخصية، فيجب أحيانا التنازل عن آراء وقيم متمسك بها والتدريب على السيطرة على الإدارة وهذا يتم أحيانا بالقسوة"<sup>4</sup>

### المطلب الأول: واجب الإلتزام بطاعة الرؤساء

إن الذي يبرر وجود علاقة تبعية بين الرئيس والمرؤوس هو الغاية التي تحققها هذه العلاقة، وهي ضمان احترام القانون وحماية المصلحة العامة، وتعتبر سلطة الرئيس على المرؤوس حق يمارسه

<sup>1</sup> القانون رقم: 634، الصادر في 13 يوليو 1983، قانون التوظيف الفرنسي.

<sup>2</sup> مجلس الدولة الفرنسي: " ليس للرئيس أن يكلف مرؤوسيه بارتكاب جريمة وليس على المرؤوس أن يطبق الأمر الموجه إليه إذا كان يسبب له ضررا ويرتكب فيه جريمة"

<sup>3</sup> مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص15

<sup>4</sup> سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، الحقوق والالتزامات المهنية، النظام التأديبي الوظيفي، عن دار الأمة للطباعة والنشر والتوزيع، 1997،

داخل اختصاصه، وتعني سلطة الأمر والنهي والتوجيه في مواجهة الموظفين للقيام بمهام الوظيفة العامة، فيتعين عليهم الانقياد والخضوع لهذه الأوامر والنواهي، وهذا ما يعرف بواجب الطاعة.<sup>1</sup> والطاعة لغة تعني الانقياد، فيقال " هو طوع يديه " أي منقاد له، أما في الاصطلاح فإن الطاعة تحمل مدلولين:

أولاً: المدلول الواسع: الذي يعرف الطاعة بأنها، احترام الشريعة والدستور والقانون.

ثانياً: المدلول الضيق: هي الخضوع لأوامر الرؤساء فحسب.

والملاحظ أن التعريف الضيق هو الذي يوافق المعنى الواقعي لواجب الطاعة في الوظيفة العامة، حيث أن واجب الطاعة القانون يسري على جميع المواطنين الموظفين منهم وغير الموظفين. ويرتبط واجب طاعة الموظف لرئيسه في الوظيفة العامة بواجب احترام الرؤساء.<sup>2</sup>

فطاعة الرئيس المختص واجبة ولو كلف المرؤوس بعمل يخرج أصلاً عن اختصاصه، وهذا كان موقف المحكمة العليا في القرار الصادر عنها بتاريخ 10/12/1971 وقد عمل المشرع الجزائري على تنظيم هذه العلاقة بتحديد اختصاصات كل طرف في العلاقة لإعطاء ضمانات لكل منها، حيث نصت المادة رقم: 17 من القانون رقم: 133/66 الصادر في: 02/07/1966، المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومي، على أنه: " إن كل تقصير في الواجبات المهنية، وكل بالطاعة عن قصد، وكل خطأ يرتكبه الموظف في ممارسة مهامه أو أثنائها يعرضه إلى عقوبة تأديبية".<sup>3</sup>

وبالرغم من أن هذا القانون ألغي ولم يعد معمول به، إلا أن القانونين التي صدرت بعد كرسن نفس المبدأ، فنجد في القانون رقم: 12/78 المؤرخ في 05/08/1978، المتعلق بالقانون العام الأساسي للعمال خاصة في المادة 36 منه التي كرس ذلك، كما جاء في المرسوم رقم: 59/85 في المادة 20 منه على أنه: "يتعرض العامل لعقوبة تأديبية دون مساس بتطبيق القانون

<sup>1</sup>. خلاف العمري، مذكرة تخرج لنيل شهادة ليسانس في العلوم القانونية والإدارية، الموظف العمومي بين القوة والالتزام، جامعة قسنطينة،

2006/2005، ص43

<sup>2</sup>. مازن لبلو راضي، المرجع نفسه، ص17.

<sup>3</sup>. المادة رقم 17 من القانون رقم 133/66.

الجزائري، إذا اقتضى الأمر، إذا صدر منه أي إخلال بواجباته المهنية أو أي مساس صارخ بالانضباط ....<sup>1</sup>

وقد أكد كذلك واجب الطاعة على المرؤوسين لرؤسائهم، القانون رقم: 54/93 المؤرخ في 16/02/1993، المتعلق بتحديد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى المؤسسات وعلى المؤسسات العمومية، خاصة في المواد رقم: 05،09،10.

وبالإضافة إلى ما جاء في الأمر رقم: 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، في المادة 40، حيث يوجب على الموظف احترام سلطة الدولة وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وهكذا نجد أن المشرع الجزائري قد تعرض إلى التزام بالطاعة في عدة نصوص، لما له من أهمية باللغة، فهذا الواجب هو العمود الفقري في كل نظام إداري فالطاعة ضرورة جذرية في النظام الوظيفي.<sup>2</sup>

كما وضح المشرع الجزائري في المادة سالفة الذكر. أن الموظف مطالب في إطار تأدية مهامه، احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها، وذلك اعتبار وضعيته كمؤتمن على مصالح الدولة، لوضعيته التبعية الهرمية التي تفرض عليه تنفيذ المهام الموكلة إليه، وذلك مهما كانت رتبته في السلم الإداري، لكونه مسئولاً عن تنفيذها. ( المادة 47 ق.و.ع) " كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسئول عن مهام الموكلة إليه ".<sup>3</sup>

ولذلك وهو مطالب بالالتزام بطاعة الأوامر الصادرة له من رئيسه المباشر فلا ينبغي الموظف الخروج عن الطاعة إلا إذا كانت الأوامر غير مشروعة وبطبيعتها إلحاق الضرر الجسيم بالمصلحة العامة، ويترتب على تنفيذها المساس الخطير بحسن سير المرفق العام أو من شأنه دفع الموظف المرؤوس إلى ارتكاب مخالفة جزائية وإلى التعسف .

فمخالفة الموظف (طاعة أوامر رئيسه لا تتم إلا في مثل هذه الحالات القصوى.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> . المادة رقم 20 من المرسوم رقم: 59/85.

<sup>2</sup> . المادة رقم 40 من الأمر رقم 03/06.

<sup>3</sup> . المادة 47 من الأمر رقم 03/06.

<sup>4</sup> . سعد نواف العتري ، المرجع السابق، ص 302.

## المطلب الثاني: محتوى واجب الطاعة.

لا شك أن واجب الطاعة يحتل مكان الصدارة في واجبات الموظف العام، فهو حجر الأساس في أداء المرفق لأعماله، وطاعة الرؤساء واجب يرتب على الموظف التزامين هما:

**أولاً: الامتثال للأوامر الرئاسية:** يتوقف مدى نجاح التنظيم الإداري على الصورة التي يتلقى فيها المرؤوس أوامر رؤسائه.

وطاعة أمر الرئيس مفروض تمليه طبيعة الوظيفة العامة، وضرورة القيام بأعبائها، إلا أن هذه الطاعة يجب أن تكون مقصورة على ما يتعلق بالعمل ولا تمتد إلى خارجه، كالحياة الخاصة للموظف، إلا إذا كانت الحياة الخاصة تؤثر على أداء الموظف، ويجب أن يكون الأمر صادراً للموظف عن رؤسائه المباشرين في نفس الوزارة أو المصلحة أو الإدارة، فالموظف أن يتجاهل الأمر الصادر إليه من موظف آخر أعلى منه درجة، لكن لا تربطه به أي صلة رئاسية مباشرة أو غير مباشرة، لأنه سيتلقى في هذه الحالة أوامر من أكثر من رئيسه، وهذا سيؤدي إلى تضارب الأوامر وتعارضها والشعور بعدم اليقين والقلق وهنا يؤثر على كفاءة الموظف وإنتاجية.<sup>1</sup>

ولابد من الإشارة إلى أن تنفيذ الموظف، للأوامر الموجهة إليه من رؤسائه، لا يعني بأي حال القضاء على شخصية الموظف أو سلبه آرائه، فالموظف يستطيع مناقشة رئيسه فيما يراه يخدم المرفق ويحقق أدائه مهامه.<sup>2</sup>

ومعنى ذلك أن واجب طاعة المرؤوس لرئيسه لا يعني مطلقاً إهدار كرامة هذا المرؤوس، أو منعه إبداء رأيه، أو التصرف في حدود القانون، فهي تعني فقط ألا يستخف المرؤوس بأوامر هذا الرئيس، أو يضرب بها عرض الحائط.<sup>3</sup>

### ثانياً: احترام المرؤوس لرؤسائه

يجب على الموظف الالتزام بالاحترام لرؤسائه وتمسكه بآداب اللياقة في مخاطبتهم وفي هذا الشأن تقول الأستاذة " كاترين " : " إن الطاعة فضيلة أخلاقية عندما يتعلق الأمر بطلب توضيحات

<sup>1</sup> .مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 52، 53.

<sup>2</sup> .سعد نواف العتري، المرجع نفسه، ص 167.

<sup>3</sup> .منتديات الثقافة والفكر القانوني، والوظيفة العمومية <http://benarab.forumactif.org/t278-topic>

شخصية، فيجب أحيانا التنازل عن آراء وقيم متمسك بها والتدريب على السيطرة على الإدارة، وهذا يتم أحيانا بالقسوة".

وأساس هذا الالتزام يتعد كل البعد عن فكرة الاحترام المرتبطة بأشخاص الرؤساء، وإنما هو من صميم الرعاية الواجبة على كل موظف، لحسن سير العمل ما دامت الغاية من هذا الاحترام المفروض هي حسن سير العمل، والمرؤوس يكون ملزما باحترام رؤسائه مباشرين كانوا أو غير مباشرين، وسواء كانوا في دائرة التي يعمل فيها أو من خارجها.<sup>1</sup>

### المطلب الثالث: حدود واجب الطاعة:

إن حدود واجب الطاعة يثور بشأنه تساؤل، عن مدى التزام الموظف بواجب الطاعة، إذا صدر إليه أمر غير شرعي من رئيسه، هل يطيع أمر رئيسه المخالف للقانون أو ينفذ حكم القانون ويخالف أمر رئيسه؟

طرح في هذا الموضوع بآراء عديدة، يمكن أن نستخلص منها 03 نظريات:

أولاً: نظرية أولوية طاعة القانون على طاعة الأوامر والتعليمات الإدارية الرئاسية (نظرية الشرعية):

هذا الاتجاه يتزعمه الفقيه ليون دوجي (L. Duguit) ويرى أنصار هذا الاتجاه بأن الموظف المرؤوس، قبل أن يكون كذلك فهو مواطن مطالب بالامتثال لمبدأ الشرعية لدى أداء مهامه، ومن ثم فعليه أن يمتنع عن تنفيذ الأوامر الصادرة إليه من رئيسه إذا كانت غير مشروعة، وإلا يعتبر مرتكباً لخطأ شخصي يحمله المسؤولية. ما يعاب على هذه النظرية أنها تعطى الفرصة للمرؤوس لمناقشة أوامر رئيسه وهذا يؤدي إلى تعطيل سير المرافق العامة بانتظام إلى غاية ثبوت مشروعية أو عدم مشروعية الأمر الصادر من الرئيس إلى المرؤوس، ويتجلى هذا العيب خاصة إذا كان الأمر يتطلب الاستعجال في التنفيذ.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>. الدكتور مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص55.

<sup>2</sup>. محمد أنس قاسم، المرجع السابق، ص199.

وقد رأى نفس الرأي العلامة الفرنسي " Duguit " بقوله:

“ Je persiste a penser que le fonctionnaire subordonné ne doit pas censéquant cet ordre n'exclut pas sa responsabilité personnelle ”

ثانيا: نظرية أولوية التزام طاعة وتطبيق الأوامر والتعليمات الإدارية الرئاسية على التزام تطبيق القانون:

هذا الاتجاه يتزعمه الفقيه موريس هوريو (M. Hauriou) ومؤداه أن الموظف المرؤوس ملزم باحترام وتنفيذ تعليمات الرئيس حتى وإن كانت غير مشروعة، مع عدم اعتبار ذلك خطأ شخصيا بل خطأ مرفقيا أو مصلحيا، ويستند هذا الرأي إلى اعتبارات ومقتضيات العمل الإداري الذي ينبغي أن يؤدي بصفة مستمرة ومضطرة وفقا للنظام المسطر له، لأن إعطاء الموظف المرؤوس فرصة وحق مناقشة وتحليل وفحص الأوامر والتعليمات الصادرة إليه من رئيسه، يؤدي حتما إلى عرقلة وتوقف سير الوظيفة العامة بانتظام وباضطراد. كما أن تمكين المرؤوس من مناقشة أوامر رئيسه من حيث مشروعيتها سيعكس (يقرب) السلم الإداري ويحول للمرؤوس سلطة رقابية على توجيهات رئيسه وهو ما يعتبر إخلالا بمبدأ السلطة الرئاسية التي لم يبق لها في الإدارة مبرر<sup>1</sup>، ما يعاب على هذه النظرية أنها تقيد من حرية إبداء الرأي في تنظيم العمل، كما أن العمل على طاعتها يؤدي إلى إهمال مبدأ المشروعية ويعرض المصالح العامة والخاص للخطر التي كان من الممكن تفاديها ولو منح المرؤوس حق إبداء رأيه في أوامر رئيسه وإعطائه فرصة مراجعتها حتى يتمكن من تصحيحها أو إلغائها قبل فوات الأوان.<sup>2</sup>

ثالثا: النظرية التوفيقية أو المختلطة

هذا الاتجاه يتبناه الفقيه لبند (La pond) ويقوم على الحد من مساوئ الرأيين السابقين ومحاولة التوفيق بينهما فيسعى إلى عدم إرباك النظام الإداري، وفي نفس الوقت يراعي الحرص على أن تكون طاعة أوامر الرئيس في إطار مشروع، فالبند (La pond) يرى أن الموظف ملزم فقط

<sup>1</sup>. عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 412، 413.

<sup>2</sup>. عمار عوابدي، المرجع نفسه، ص 414.

بتنبيه رئيسه إلى عدم مشروعية العمل المطالب القيام به، فإن أصر هذا الأخير فما على المرؤوس إلا التنفيذ على مسؤولية الرئيس وحده، وذلك إعمالاً وحرصاً على انتظام سير الجهاز الإداري والحفاظ عليه.

النظرية الأخيرة هي أقرب النظريات إلى مراعاة مختلف الاعتبارات التي تحيط بالموضوع، والحفاظ على المصلحة العامة.

### المطلب الرابع: الفرق بين الشريعة والقانون في حدود الطاعة

لا تقيم الشريعة تفرقة بصدد حدود الطاعة بين ما إذا كان الجرم المأمور به جسيماً أم بسيطاً على اعتبار أن المعصية لا تتجزأ، وإنما كل ما تستوجبه التحقق من أن الأمر الرئاسي ينطوي على مخالفة الشرع. وتديلاً على ذلك يقول الإمام الغزالي: طاعة الإمام لا تجب على الخلق إلا إذا دعاهم إلى موافقة الشرع.<sup>1</sup>

يقول الفخر الدين الرازي في مفاتيح الغيب:

إن الأمة مجمعة على أن الأمراء والسلطين إنما تجب طاعتهم فيما علم بالدليل أنه حق وصواب.<sup>2</sup>

وهذا يعني بمفهوم المخالفة، إجماع الأمة على عدم الطاعة إذا قام الدليل على أن الأمر الرئاسي ينتهك قاعدة شرعية.

وعلى نقيض ذلك يأتي موقف القانون فهو يفرق في حدود الطاعة بين ما إذا كان الأمر الرئاسي ينطوي على ارتكاب جرم جسيم أو مخالفة بسيطة.

ويمثل للنوع الأول بالجريمة الجنائية، وللأخرى بالمخالفة التأديبية، فالطاعة لا تجب بأي حال من الأحوال إذا كان تنفيذ الأمر الرئاسي، وفقاً لمعيار الرجل العادي يفضي إلى ارتكاب جريمة جنائية (م 63 ق. العقوبات المصري).

<sup>1</sup> الإمام أبو حامد الغزالي، الرد على الباطنية، الدار القومية، القاهرة، 1964، ص 81.

<sup>2</sup> الإمام الفخر الرازي، مفاتيح الغيب، بيروت، دار الفكر، الطبعة الأولى، ص 342.



أما إذا كان الأمر الرئاسي يفضي إلى مخالفة تأديبية، فإن المرؤوس عليه طاعة هذا الأمر، وتقع المسؤولية على الرئيس ذاته، لكن لكي يعفى الموظف من الجزاء في هذه الحالة فإنه لا بد أن يثبت أن ارتكابه للمخالفة كان تنفيذا للأمر الرئاسي المكتوب، وأنه قد نبه رئيسه كتابة إلى أن الأمر ينطوي على مخالفة قانونية (المادة 78-02 من قانون العاملين).<sup>1</sup>

إن مسلك المشرع في تحديد نطاق الطاعة بالتفرقة بين الجرائم الجنائية والمخالفات التأديبية بحيث يجعل الأول حكما مغايرا للثانية، وهو في رأينا منتقد، وذلك لأن المعيار المتخذ لإجراء هذه التفرقة وهو جسامة المخالفة غير دقيق فهناك من الجرائم الجنائية ما هو أقل جسامة من الجرائم التأديبية ولا يعقل، ولا يعقل كذلك أن يعفى الموظف من حق الطاعة في الحالة الأولى دون الثانية، إضافة إلى ذلك أن الإطار المفترض لإعمال حق الطاعة هو العمل الوظيفي فحسب، والجرائم الوظيفية التي يمكن تصور ارتكابها بأوامر رئاسية إما أن تشكل جرما جنائيا وتأديبيا في ذات الوقت، وإما أن تكون جريمة تأديبية بحتة.

فإن كانت لها طبيعة الأولى تكون على درجة جسامة واحدة. ومن ثم لا يعقل أن تتغير درجة الطاعة بشأها.

أما إذا كانت تأديبية بحتة فهذا معناه أنها تمثل خرقا لقواعد القانون الإداري بمختلف مصادره.

وقواعد هذا القانون جميعها من النظام العام، ومن تمثل مخالفتها مخالفة النظام العام مما يكون مدعاة لأن تطبق عليها قواعد الشريعة العامة في العقاب، فلا يعفى مرتكبها بناء على أوامر رئاسية إلا إذا كان يعتقد اعتقادا سائغا بأنه ليس في الطاعة جريمة وفقا لمنطق الرجل العادي وفضلا على ذلك أن جسامة الجرم وفقا للقواعد العامة تكون سندا لتحديد نوع العقاب، ولا تكون سببا لإعفائه من أداء واجب يفرضه القانون، بحيث إذا كان الجرم جسيما يعفى من يقع عليه الواجب من تبعة الالتزام به، وإذا كان بسيطا لا يعفى من الخضوع له، وألا وجه للاعتراض على ذلك بالقول بأن المشرع بالحل الذي تبناه في قانون العاملين المدنيين بالدولة قد راعى التوفيق بين احترام مبدأ

<sup>1</sup> محمد باهي أبو يونس، الاختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، دار الجامعة الجديدة، طبعة 2010،

التدرج الرئاسي الذي يوجب طاعة الرؤوسين، وبين عدم المساس بمبدأ المشروعية الذي يوجب عدم مخالفة القواعد القانونية بصرف النظر عن أوامر الرؤساء.<sup>1</sup>

وذلك لأن المسألة ليست مسألة مراعاة توفيق بين متعارضين بقدر ما هي مسألة إنزال العقاب على مخالفة قاعدة قانونية.

هذا إلى أن الأصل أن تعطل آليات التدرج الرئاسي إذا كان الأمر الرئاسي ينطوي على مخالفة للقانون، لأن حد هذا التدرج هو المشروعية، فإذا ما خولفت كأثر له مشروعية كان لا بد أن تسقط كل حماية للتدرج الرئاسي لأنه من المشروعية يستمد وجوده وعليها يتأسس بنيانه.

ومن هنا فإن الرئيس الذي يجرأ على المخالفة القانونية لا يمكن أن يعتصم بسلطته الرئاسية.

ولا يمكن القول والحال كذلك بأن للموظف إطاعته بعد أن يثبت كتابة أنه لم يرتكب المخالفة إلا بعد تنبيه رئيسه إلى هذه المخالفة، وأن يثبت أن أمر رئيسه إليه كان مكتوباً، وذلك لأن الكتابة هنا ليست دليلاً على رفع التأييم عن المخالفة التي أتاها، ولا هي مسند لإحالة المخالفة إلى عمل مباح، ثم ما قيمة الإثبات الكتابي لأمر الرئيس، وتنبيهه بأن في الأمر ما يخالف القانون ثم يرتكب المخالفة، تلك إذن مسألة غاية في الشذوذ يفضي إليها موقف القانون.

إذن في الحال كذلك كان الأولى بالمشروع أن يجعل حق الطاعة مرتقناً بمشروعية أوامر الرئيس، فإن خرجت تلك الأوامر عن إطار المشروعية رفض الموظف طاعتها اهتداءً بالأصل الإسلامي في هذا الشأن، وجرياً على القاعدة المقررة في قانون العقوبات بأن أوامر الرئيس لا تنفذ طالما انطوت على جريمة، إلا إذا اعتقد الموظف اعتقاداً معقولاً بأنه ليس في تنفيذ تلك الأوامر الجريمة.<sup>2</sup>

### المبحث الثالث: أسس الالتزام بالطاعة

إن أي عمل يقوم به الموظف أو أي شخص كان لا بد أن يكون له أساس متين وقواعد قانونية قوية، حتى يستطيع أن ينتج أثر في مواجهة الغير، لأن ما بني على أساس قوي يبقى ثابت ومستمر، وبما أن واجب الطاعة مثل الواجبات الأخرى التي أولاهها المشرع أهمية كبيرة، نظراً

<sup>1</sup> محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 296، 297.

<sup>2</sup> محمد باهي أبو يونس، المرجع السابق، ص 298.

لأهميته في سير وفعالية المرفق الإداري، فإنه يركز على أساس متينة وصلبة، أهمها الأساس الثاني وهو وجود علاقة بين الرئيس الإداري والمرؤوسين.

### المطلب الأول: الأساس القانوني لهذا الالتزام

واجب الطاعة هو من أبرز الواجبات وأهمها في الوظيفة العامة، إذا يقول الأستاذ " محمد يوسف المعداوي" أنه لا ينحصر في أداء اختصاصات المرؤوس المحددة، بل واجبه أن يؤدي العمل الذي طلب منه، وأن ينفذ الأمر الذي يؤمر به بعناية ودقة.<sup>1</sup>

ونظرا لهذه الأهمية البالغة، فقد تولته الكثير من النصوص التشريعية المادة 17 من القانون رقم: 133/66 على أنه: " كل تقصير في الواجبات المهنية وكل ممارس بالطاعة .... يعرضه للعقوبة التأديبية " <sup>2</sup> ومن خلال هذه المادة نجد واجب الطاعة الملزم به المرؤوس اتجاه رئيسه الإداري، وأن أي إخلال أو تقصير في أداء هذا الواجب، يعرض الموظف للعقوبة التأديبية، وبالرجوع إلى المرسوم رقم: 59/85 وخاصة فيما يتعلق بالحقوق والواجبات، ويظهر ذلك جليا في المواد من 16 إلى 29، حيث نجد المادة رقم 29 قد نصت على أنه: " تبين القوانين الأساسية الخاصة بدقة عند الحاجة، الحقوق والواجبات التي تختص بها بعض أسلاك الموظفين، كما تبين بدقة عند الحاجة في النظام الداخلي، الذي يعد طبقا للتنظيم المعمول به في القواعد متعلقة بالتنظيم التقني والعملي والانضباط...."<sup>3</sup>

لذلك فقد تناولته مختلف التشريعات بالعناية اللازمة مثل المشرع الفرنسي، فقد تناوله في المادة رقم 14 من قانون التوظيف الفرنسي الصادر في: 1941/12/14، والتي نصت على الالتزام بالطاعة، وهذه الطاعة يجب أن تكون تامة، وهذا ما ينبغي على المرؤوس، إذا ما بدا لهم أن الأمر ينطوي على مخالفة جسيمة للقوانين أو تنفيذها لها، قد يقضي إلى إحداث أضرار جسيمة، أن يدلوا لرؤسائهم بوجهة نظرهم، فإذا أسس الرؤساء على الأمر الصادر منهم وجب تنفيذه، أما المشرع المصري، فقد نص على واجب الطاعة في المادة رقم 167 من القانون المدني المصري، التي نصت على ما يلي: " أن الموظف لا يكون مسؤولا عن أي خطأ يرتكبه خلال

<sup>1</sup> محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 09.

<sup>2</sup> المادة رقم 17 من القانون رقم: 133/66.

<sup>3</sup> المادة رقم 29 من المرسوم رقم: 59/85.

ممارسته لهذا الواجب وهذا ما تقرره المادة رقم 59 من قانون العاملين المصريين،<sup>1</sup> ولهذا فإن واجب الطاعة في أبرز معانيه الظاهرة، يعني قيام الموظف بأعبائه ، وذلك دون تعقيب عن مدى ملائمة العمل منه أو مدى مناسبته، ولا بد على الموظف أن يؤدي وظيفته بنفسه".<sup>2</sup>

كما يجب عليه أن ينفذ عمله بدق وفقا لما تفرضه عليه القوانين و اللوائح وحسب ما تقتضيه طبيعة الوظيفة، وهذا ما جاء في نص المادة رقم 40 من الأمر رقم : 03/06 .

وخلاصة القول أن كل التشريعات والأنظمة القانونية، تعتبر تنفيذ الأوامر والتوجيهات الصادرة من الرؤساء الإداريين التزاما وواجبا يقع على عاتق المرؤوسين يجب القيام به، و أي إخلال أو تقصير في أداءه أو الامتناع عنه يعرضهم للعقوبات التأديبية، والقانون لا يلزم المرؤوسين بالقيام بهذا الواجب، إلا إذا توفرت شروط معينة أهمها أن تكون هذه الأوامر والتعليمات صادرة من جهات مختصة قانونا.<sup>3</sup>

### المطلب الثاني: دور الفقه في تحديد هذا الالتزام

إن الموظف الذي يخاطب بالأمر يلتزم باحترامها، والخطأ يجازى عليه تأديبيا إن هو تصرف على غير مقتضاها.

وهذا الالتزام نتيجة ضرورية للسلطة الرئاسية، وما تفرضه من واجب الطاعة على المرؤوسين، ولكن ما مدى هذا الواجب ؟

#### أولا : حالة الأوامر المشروعة الصادرة من الرئيس.

لاشك أنه إذا كان الأمر الصادر من الرئيس متفقا مع أحكام القانون أي مشروعاً، فإن طاعته تكون واجبه على المرؤوس ومع ذلك أجاز للمرؤوس أن يناقش رئيسه قبل أن يصدر قراره (في مرحلة التمهيد لإصدار قرار) فقد يكون للمرؤوس من خبرة ما يؤهله لمناقشة رئيسه في تقدير مدى ملائمة القرار لحسن سير العمل الإداري، على أن يكون أسلوب المرؤوس في المناقشة يقتضي احترام الرئيس والالتزام بالأدب.

<sup>1</sup> .عمار عوابدي، المرجع السابق، ص445.

<sup>2</sup> .عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1964، ص302.

<sup>3</sup> .رجوع إلى المادة 40 من الأمر رقم : 03/06 .

ثانيا : حالة أوامر الرئيس المخالفة للقانون.(والتي سيتم التطرق إليها في الفصل الثاني

بالتفصيل)

وهذا نكون أمام واجبين فالأول: واجب احترام القانون وفق للقاعدة الشرعية والثاني:

واجب طاعة الرئيس، فأى الواجبين يقدم على الآخر؟

- ذهب الرأي الأول: إلى تقديم طاعة القانون، وهذا هو مبدأ الشرعية، الذي يجب أن يخضع له الرئيس والمرؤوس على السواء، و ذلك كان على الموظف المرؤوس وفقا لهذا الرأي ،واجب عدم تنفيذ أوامر رئيسة الإداري المخالفة للقانون، وتبين خطورة هذا الرأي وإن كان يتفق مع مبدأ الشرعية إلا أن من شأنه أن يؤدي إلى تعطيل الجهاز الإداري، ومن ثم الإخلال بسير المرافق العام وكل ذلك هو نتيجة تخويل المرؤوس سلطة تقديم مدى مشروعية أوامر رئيسه والحكم على تصرفاته وحق الإمتناع عن تنفيذها، إن هو إنتهى إلى عدم شرعيتها، ومبعث الخطورة أن نجعل المرؤوس قاضيا، يحكم على تصرفات السيئة بعدم الشرعية ثم يمتنع بالتالي عن تنفيذها.<sup>1</sup>

- الرأي الثاني: يذهب إلى تغليب طاعة أوامر الرؤساء على واجب إحترام القانون في كل الأحوال أي أن الموظف المرؤوس يلتزم بتنفيذ أوامر رئيسه مهما كانت مخالفة للقانون والأخذ بهذا الرأي على إطلاقه، علاوة على ما يتضمنه من إهدار احترام القانون، فإنه يشجع على مخالفته طالما أن الموظف المرؤوس يلتزم بالتنفيذ في جميع الأحوال.

هذا بالإضافة إلى أن المرؤوس يكون كآلة العمياء طالما يلتزم بالطاعة دائما .

- الرأي الثالث: وسط، وهو ما ذهب إليه القضاء الفرنسي، وهو يرمي إلى محاولة التوفيق من مبدأ الشرعية واعتبارات النظام الإداري، فيذهب هذا الرأي إلى وجوب طاعة أوامر الرئيس ولو خالفت القانون، وذلك إعمالا وحرصا على انتظام سير الجهاز الإداري والحفاظ عليه.

على أن نرجع إلى مبدأ الالتزام بالشرعية وتغليبها على طاعة الرئيس، إذا كان عدم الشرعية واضحا وظاهرا، و جسيما بحيث يشكل خطرا على المصلحة العامة، و يؤخذ على هذا الاتجاه أنه يترك الأمر للقضاء وحده في تقديم مدى الخطورة والجسامة وعدم المشروعية الصارخة، فقد

<sup>1</sup>. محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص10.

يثور الخلاف حول المقصود من عدم المشروعية الصارخة مما قد يعرض الرؤوس للمسؤولية، وذلك إذا ما خالفته المحكمة في تقديره لمشروعية أو عدم مشروعية الأمر الصادر من الرئيس. وقد اتجه الفقه في بعض البلدان إلى وجوب طاعة الرئيس الإداري، فيما يصدره من أوامر ولو كانت مخالفة للقانون، وذلك إن هو أصر على رأيه كتابة، بعد مناقشته وتنبهه كتابيا إلى المخالفة<sup>1</sup>.

### المطلب الثالث: موقف المشرع الجزائري من واجب الطاعة

بالرغم من الإيجاز الشديد للمشرع الجزائري في التعرض إلى قضية مدى خضوع وطاعة الرؤوس لأوامر رئيسه الإداري غير المشروعة، فإنه يميل إلى ترجيح الخضوع والطاعة لأوامر وتعليمات الرؤساء والتقيدها وتنفيذها على واجب طاعة القانون وحماية شرعية العمل الإداري، حيث نصت المادة 129 ق.م.ج: "لا يكون الموظفون والعمال العاملون مسئولين شخصيا عن أعمالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة الأوامر واجبة عليهم". فهذه المادة ترتب النتيجة القانونية للنظرية الفقهية القانونية القائلة بأولوية واجب الموظف الرؤوس في إطاعة وتطبيق أوامر وتعليمات رئيسه، على واجب احترام وتنفيذ القانون، وهذه النتيجة هو عدم مسؤولية الموظف الرؤوس شخصيا عن الأخطاء التي ترتبها تنفيذا لأوامر رئيسه. ويدعم هذا الاستنتاج نص المادة 15 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة الجزائرية حيث نصت هذه المادة على<sup>2</sup>: "كل موظف مهما تكن مرتبته في التسلسل الإداري مسئول عن تنفيذ المهام التي تناط به، وفضلا عن ذلك فلا يعفى من جهة أخرى من أية مسؤولية يتحملها، بموجب المسؤولية الخاصة بمروءوسيه". فهذه المادة تقر مبدأ المسؤولية المطلقة للرؤساء على أعمال الرؤوسين التابعين لها، أي أنه عندما تثور منازعات المسؤولية حول أعمال الرؤوسين فإن الرؤساء يغطون الموظفين الرؤوسين لهم أمام أطراف المنازعة. وهو ما تؤكدته المادة 300 من القانون السابق فهي تفيد بأنه: "بصرف النظر عن الأحكام المنصوص عليها في المادة 29 أعلاه، يكون العامل الذي يمارس سلطة سلمية مسئولا عن التنفيذ السليم للمهام الواجب إتمامها من قبل

<sup>1</sup> محمد يوسف المعداوي، المرجع نفسه، ص 11.

<sup>2</sup> المادة 15 من قانون الأساسي العام للوظيفة العامة الجزائرية.

أي عامل آخر موضوع تحت سلطته بناء على تعليمات أو حسب الطرق المتبعة عادة في توزيع العمل ضمن جماعة العمل".

فحكم القانون في هذه النصوص يقر مبدأ مسؤولية الرؤساء الإداريين عن أعمال وتصرفات الموظفين المرؤوسين لهم ويجعل الرؤساء يغطون الموظفين المرؤوسين لهم.<sup>1</sup>

كما جاء في المادة 129 ق.م.ج المذكورة أعلاه، بعد التعديل المقرر بموجب القانون 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005: " لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسئولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس من كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

وعند المقابلة بين المادة الجديدة والقديمة يتبين لنا أن المشرع في النص الجديد حذف مصطلح عامل لكونه مصطلحا مستعملا في نطاق القانون العمل مقتصرًا في تعديل على مصطلح الموظف والعون العمومي لأن الأمر يتعلق بمسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها.

بينما تخضع المسؤولية في القانون الخاص (بمجال تطبيق قانون العمل) لأطر مخالفة تماما عن الأولى (مسؤولية المتبوع من عمل التابع) ولقد سجل الدكتور عمار عوابدي على هذه المادة بإيجاز شديد، الشيء الذي يصعب معه تحديد موقف المشرع، ورغم ذلك ذهب القول: "إن المشرع يميل إلى ترجيح الخضوع، والطاعة لأوامر وتعليمات الرؤساء الإداريين والتقي دهما وتنفيذها وتغليبها على واجب طاعة القانون وحماية شرعية العمل الإداري.

أي أنه يعتنق مبدأ أولوية حب طاعة أوامر السلطة الرئاسية على واجب احترام القانون"<sup>2</sup> و استدل الدكتور عمار عوابدي بنص المادة رقم 19 من القانون الأساسي للوظيفة العامة في صياغتها القديمة لسنة 1966.

وإن كنا نؤيد الدكتور عمار عوابدي ونسجل ما سجله على المادة 129 من غموض كبير وعدم وضوح، إلا أننا لا نؤيده في تحليلها خاصة وإن عبارة "متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم" الواردة في النص، وكأن المشرع وضعها لنستدل منها: أن الموظف يلزم فقط بطاعة

<sup>1</sup>. عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 441، 442.

<sup>2</sup>. المرجع نفسه، ص 442.

الأوامر المشروعة لأن الأوامر غير مشروعة ليست ملزمة له، وليس من واجبه تنفيذها، ومن ثم نصل إلى نتيجة مخالفة التي وصل إليها الدكتور عوابدي وهي أولوية تطبيق القانون على الأوامر غير الشرعية.



## إستنتاج الفصل:

تناولنا في هذا الفصل السلطة الرئاسية وواجبات الموظف العام، ومن هذه الدراسة نستخلص:

إن السلطة الرئاسية هي مجموعة من الإختصاصات يباشرها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه وتجعل هؤلاء المرؤوسين يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع، ويتعين أن تمارس هذه السلطة في حدود القوانين واللوائح من أجل تحقيق المصلحة العامة، وتمارس هذه السلطة إما على شخص المرؤوس أو على أعماله.

ولفكرة التدرج الوظيفي أهمية كبيرة إذ أنها تخلق التمايز بين طبقتي الرؤساء والمرؤوسين الإداريين، وتبرز علاقة التبعية والسلطة الرئاسية، وهي ضمانة معترف بها للرؤساء الإداريين ينظمها القانون فيوفر وحدة العمل فعاليته واستمراره. ومن هنا يمكن ملاحظة أن العلاقة التي تربط الموظف برئيسه هي علاقة تسلسلية أو تنظيمية، تعطي إمكانية المرؤوس في طاعة وتنفيذ أوامر رئيسه.

إن الطاعة الرئاسية مناطها السلم الإداري أو التدرج الوظيفي وهو العمود الفقري للإدارة يقوم على أساس خضوع كل طبقة لما يعلوها من طبقات، وهذه الرابطة الرئاسية لا تقوم إلا بوجود طرفين الأول يصدر الأمر والآخر يمتثل له وينفذه. وهذا الأخير ما يفرض على المرؤوس ألا وهو واجب طاعة الرؤساء.

كما أن حدود هذا الواجب يثور بشأنه تساؤل، عن مدى إلتزام الموظف بواجب الطاعة إذ صدر إليه أمر غير مشروع من رئيسه. هنا هل يجب احترام القانون أم طاعة أوامر وتعليمات رئيس حتى لو كانت مخالفة للقانون، وهذا ما عاجلته أغلب النظريات منها من يؤيد واجب طاعة الرؤساء ومنها من يغلب تطبيق أحكام القانون على هذا الواجب والمشرع الجزائري يؤيد النظرية الثالثة المختلطة والتي حاولت التوفيق بين النظريتين والعمل على عدم إرباك النظام الإداري.

## الفصل الثاني

الأوامر الرئاسية غير المشروعة ومسؤولية الموظف العام على تنفيذها

### الفصل الثاني: الأوامر الرئاسية غير المشروعة ومسؤولية الموظف العام على تنفيذها

نتعرض في هذا الفصل إلى طبيعة القانونية للأوامر الرئاسية، التي تكون عبارة عن تعليمات، توجيهات أو منشورات، تصدر من السلطة الرئاسية المختصة، وذلك لإجراءات التنظيم الداخلي وحقيقة الطبيعة القانونية، لتعلقها بالعلاقات الداخلية القانونية القائمة بين الرؤساء والمرؤوسين، وذلك للوصول إلى ما إذا كانت إجراءات التنظيم ترتب آثار قانونية في عالم القانون عن طريق إنشاء أو تعديل أو إلغاء للمراكز القانونية، ويبرز ذلك من خلال المنازعات الإدارية، مما شكل رقابة على مدى شرعية هذه الأوامر الإجراءات الرئاسية من الناحية القانونية.

وعليه فمخالفة الموظف لهذه الإجراءات والأوامر، ترتب عليه مسؤولية وتحمله عقوبات عن ذلك، لأنها ذات صبغة قانونية، وعليه احترامها وألا يجهلها.<sup>1</sup>

### المبحث الأول: الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية (غير المشروعة).

مفهوم الأمر الرئاسي وطبيعته القانونية:

إن الأوامر الرئاسية تتكون عبارة عن تعليمات وتوجيهات والتي تصدرها السلطة الرئاسية المتخصصة إلى الموظفين المرؤوسين من أجل تفسير القوانين واللوائح العامة والقرارات الإدارية الواجب عليهم تنفيذها، كما تعتبر هذه الأوامر واللوائح العامة والقرارات الإدارية الواجب عليهم تنفيذها كما تعتبر هذه الأوامر والتعليمات والتوجيهات الرئاسية، أداة الرؤساء الإداريين في توجيه مرؤوسيه، إلى أهم الأساليب والإجراءات الضرورية لتنظيم وتسيير الهيئة الإدارية.

كما أنه يطلق على أنواع الأوامر والتعليمات الرئاسية بالإجراءات التنظيم الداخلي، لتعلقها بالعلاقات الداخلية القانونية القائمة بين الرؤساء والمرؤوسين، وتبعاً لذلك فإننا نستخدم إصلاحيين: إجراءات التنظيم الداخلي والأوامر والتعليمات الرئاسية كمرادفين.<sup>2</sup>

لأنه في كثير من الأحوال ما تثار تساؤلات حول إجراءات التنظيم الداخلي، وحقيقة الطبيعة القانونية لهذه الإجراءات أي " الأوامر والتعليمات والتوجيهات الرئاسية ". بما أن تنفيذ هذه الأوامر والتعليمات على عائق المرؤوسين في إطار واجب الطاعة، المنصوص عليه في القوانين

<sup>1</sup> محمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفعالية والضمان، عين شمس، 1984، ص134.

<sup>2</sup> محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص08،09.

خاصة المرسوم رقم 59/85 الموزع في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

فالتحديد حقيقة الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية " إجراءات التنظيم الداخلي " أهمية كبيرة نظريا وعمليا، تتمثل أساسا في تحديد ما إذا كانت إجراءات التنظيم الداخلي أو التعليمات والأوامر الرئاسية، تعتبر أعمالا قانونية تولد وتخلق آثار قانونية في عالم القانون، عن طريق إنشاء أو تعديل أو إلغاء للمراكز القانونية، وبالتالي تصبح تشكل مصدرا هاما، من مصادر الشرعية القانونية.<sup>1</sup>

كما تعتبر عملية البحث عن الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات، وجميع الإجراءات الإدارية الرئاسية، من جانب القضاء المختص بالمنازعات الإدارية يشكل نوعا من الرقابة على مدى شرعية هذه الأوامر والإجراءات الرئاسية، من ناحية القانونية، والتحديد الطبيعة القانونية لهذه الأوامر والتعليمات، سوف نتناول ذلك في مطلبين مع تركيز على الأوامر غير مشروعة المخالفة للقوانين واللوائح.

### المطلب الأول: موقف الفقه في تكييف الطبيعة القانونية للتعليمات الرئاسية.

لقد أشارت مسألة تكييف الطبيعة القانونية للأوامر، والتعليمات الرئاسية، جدل فقهي حيث توجد في فقه القانون الإداري 03 آراء مختلفة حول طبيعة الأوامر والتعليمات الرئاسية.

#### أولا: التعليمات الرئاسية ليست لها طبيعة قانونية.

هناك جانب من الفقه يرى أن التعليمات والأوامر وجميع صور إجراءات التنظيم الداخلي ليست لها طبيعة قانونية، وبما أنها كذلك فلا تعتبر قرارات إدارية، لأنها من وجهة نظرهم تخلق جديدا في عالم القانون، فهي لا تنشأ آثار قانونية جديدة، حيث أنها لا تمس المراكز القانونية بالخلق والتعديل أو بالإلغاء، فهي مجرد إجراءات وأعمال إدارية تنفيذية داخلية تتعلق أساسا بتقسيم وتحميد القواعد القانونية التنظيمية، دون أن تضيف أو تعدل أو تلغي فيها، وفي آثارها القانونية، وبالتالي نجد أن هذه الإجراءات والتعليمات والأوامر الرئاسية، تفقد عنصر مقوما هاما من

<sup>1</sup>. سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991، ص 46.

معلومات وعناصر، واعتبارا التصرفات والأعمال الإدارية، هي أعمال إدارية قانونية لا تنشأ حالات أو مراكز قانونية ولا تعدل ولا تلغي الحالات والمراكز القانونية القائمة والنافذة.<sup>1</sup>

لذا فمن نتائج هذا الرأي في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الرئاسية، أنه لا يجوز إعمال الطعن فيها بدعوى الإلغاء، ولا يمكن تحريرها وقبولها، إلا إذا صدرت قرارات نهائية منشئة ومولدة لآثار قانونية، ولكن بالرغم من طبيعة القانونية لهذه الأوامر والتعليمات الرئاسية، فهي تعتبر ملزمة للموظفين المرؤوسين المخاطبين بها، وإذا يجب أن يتقيدوا بها وينفذونها، وإلا تعرضوا لعقوبات تأديبية.<sup>2</sup>

### ثانيا: هناك جانب آخر من الفقه الإداري

يعرف بالطبيعة القانونية بصفة القرارات الإدارية لإجراءات التنظيم الداخلي، أي الأوامر والتعليمات الإدارية الرئاسية اعترافا جزئيا ونسبيا أي في مواجهة الموظفين المرؤوسين فقط، دون أن تكون بها صفة أو طبيعة قانونية في مواجهة الأفراد الآخرين، من غير العاملين المرؤوسين المخاطبين بها.<sup>3</sup>

فحسب هذا الاتجاه الفقهي، إن هذه التعليمات والأوامر الرئاسية لا يحتج بها على الأفراد العاديين لأنهم لا يعلمون ويجهلون محتواها، وبالتالي لا يجوز لهم أن تطعنوا فيها بالإلغاء.

ويوجد جانب آخر من فقه القانون الإداري، يرى أنه لا يجب أن نقر قاعدة عامة أو حكم عام في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي للأوامر والتعليمات الرئاسية بأنها أعمال إدارية قانونية، أي قرارات إدارية وليست كذلك، وإنما يجب الرجوع إلى اعتماد عناصر وشروط القرارات الإدارية، كمقاييس ومعايير للحكم على إجراءات التنظيم الداخلي، أي الأوامر والتعليمات الرئاسية، بأنها تؤدي إلى إحداث جديد في عالم القانون، بأن مست بالأوضاع القانونية للموظفين العاملين بالإنشاء أو بالتعديل أو بالإلغاء، فهي إذ تعتبر قرارات إدارية وتشكل مصدرا من مصادر مشروعية.<sup>4</sup>

<sup>1</sup>. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 412.

<sup>2</sup>. المرجع نفسه، ص 414.

<sup>3</sup>. محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص 10.

<sup>4</sup>. المرجع نفسه، ص 11.

وبالتالي يجوز الطعن فيها أمام الجهات القضائية المختصة بدعوى الإلغاء، أما إذ لم تولد جديدا في عالم القانون، فإنها تعتبر مجرد إجراءات تنفيذية داخلية، لا تكون مصدرا من مصادر المشروعة، بالتالي لا يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء، ولهذا فإن الرأي الصواب في تكييف الطبيعة القانونية للأوامر والتعليمات الإدارية الرئاسية التي يصدرها الرؤساء الإداريين لموظفيهم العاملين المرؤوسين وسائر إجراءات التنظيم الأخرى، بحيث أن هذا الرأي يدعو إلى النظر في كل أمر أو تعليمة أو إجراء رئاسي على حدا، وفحصه من حيث أنه ولد جديدا في عالم القانون، بأن من الأوضاع والمراكز القانونية للوظيفة العامة والعاملين المرؤوسين، بالإنشاء والتعديل أو بالإلغاء<sup>1</sup> وعلى ضوء نتائج ذلك يمكننا استنتاج أو اعتبار هل هذا الأمر أو التعليمة أو الإجراء.

من أوامر وإجراءات وتعليمات الرؤساء الإداريين، قرارا إداريا له الصفة الطبيعية القانونية أم

لا ؟

مما سبق نجد أن أغلب الفقه الإداري متفق أو متقارب في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية للأوامر الإدارية الرئاسية، بحيث يعتبرها قرارات إدارية إذ كانت تولد جديدا في عالم القانون أو تمس بالمراكز القانونية للموظفين العموميين.<sup>2</sup>

### المطلب الثاني: موقف القضاء في تكييف الطبيعة القانونية.

أسس القضاء الإداري الفرنسي موقفه في تحديد الطبيعة القانونية لتعليمات الرؤساء الإداريين، على أساس التمييز بين أنواع هذه الأوامر الرئاسية في نظر القضاء الإداري الفرنسي هما:

#### أولا: تكييف الطبيعة القانونية للأوامر والمنشورات.

يرى القضاء أن هذه الأوامر والمنشورات الإدارية ليست بأعمال قانونية ما أي ليست لها الطبيعة القانونية بحيث أنها لا تولد جديدا في عالم القانون، ولا تمس بالمراكز القانونية للموظفين والعاملين المرؤوسين بالإنشاء وتعديل والإلغاء، لأن دورها الأساسي يتمثل في كشف عن الآثار والمراكز القانونية الموجودة في الأحكام والقواعد القانونية والتنظيمية العامة.

<sup>1</sup>. سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص43.

<sup>2</sup>. المرجع نفسه، ص44.

ولكن يمكن أن يؤدي الأوامر والمنشورات على خلق وإحداث آثار قانونية في التنظيم القانوني للوظيفة العامة وبالتالي تعتبر قرارات إدارية ومصدرا من المصادر المشروعة في النظام القانوني للدولة، ويجوز لكل ذي مصلحة الطعن فيها بدعوى الإلغاء في حالة عدم مشروعيتها ولا يكون هذا إلا في حالة تمتع السلطات الإدارية الرئاسية بالسلطة التقديرية من القيام بوظائفهم في قيادة كل الوظائف الإدارية، ويميز القضاء الفرنسي بين الأوامر التنظيمية والأوامر التفسيرية.<sup>1</sup>

فالأوامر التنظيمية لها طبيعة قانونية، ويقبل الطعن فيها بدعوى الإلغاء، لأنها ليست قرارات إدارية، ومن أمثلة ما يعتبره القضاء الإداري الفرنسي من الأوامر التنظيمية التي لا تقبل الطعن فيها بالإلغاء، الإرشادات والتوجيهات العامة التي يوجهها الرئيس إلى مرؤوسيه على أساسين هما:

قيام القضاء الإداري الفرنسي بفحص وتحليل طبيعة التعليمات والأوامر الرئاسية يسمح له ببسط رقابته على مدى شرعيته أو عدم شرعية الأوامر والتعليمات الصادرة عن الرؤساء. كما تقوم سياسة القضاء الإداري الفرنسي في عملية التفرقة بين الأوامر التنظيمية والتفسيرية الإداريين، خاصة أن تكون هذه الأوامر مجهولة لدى الموظفين، وبالتالي لا يجوز لهم الطعن فيها بتحريك رقابة الإلغاء ضدها. ولذلك تعبر عملية تحريك وإعمال معايير التفرقة بين الأوامر التنظيمية واللائحية والأوامر التفسيرية، فرصة لتريك رقابة القضاء، على طائفة التعليمات الإدارية الرئاسية.<sup>2</sup>

إن التمييز بين الأوامر التنظيمية التي تخضع لرقابة القضاء الإداري والأوامر الدورية التي تعتبر من خصوصيات السلطة الإدارية الرئاسية، يعبر عن إيمان القضاء الفرنسي (بخصوص تكيف الطبيعة القانونية الطائفة)، بحتمية استقلالية القضاء الإداري في بعض الحالات، هذا ما قرره القضاء الإداري الفرنسي، بخصوص تكيف الطبيعة القانونية لطائفة الأوامر والدوريات.<sup>3</sup>

### ثانيا: تكيف الطبيعة القانونية لإجراءات الضبط الداخلي.

تكيف القضاء الإداري الفرنسي هذه الطائفة من إجراءات التنظيم الداخلي للمرفق العام بأنها إجراءات ضبط داخلي تتعلق بالعلاقة بين الرئيس والمرؤوس، لا تعتبر قرارات لأنها لا تولد آثار قانونية ولا تمس المراكز القانونية للموظفين المرؤوسين، بالتعديل والإلغاء والإنشاء، فهي إذن

<sup>1</sup> فواد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثالثة، الجزء الأول، 1997، ص 112

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص 114 .

<sup>3</sup> محمد السليمان طماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التأديب دراسة مقارنة، دار الفكر، الإسكندرية، 1991.

مجرد إجراءات يصدرها الرؤساء الإداريون في إطار السلطة التقديرية، التي يتمتعون بها من أجل تسيير المرفق، فمثلا مجلس الدولة الفرنسي، الإجراء الذي أصدره مدير قانوني بشأن منع تلميذ من حمل إشارة خاصة، بمجرد إجراء انضباط داخلي لا يجوز الطعن فيه بدعوى الإلغاء لأنه لا يؤثر في المراكز القانونية للمعني.<sup>1</sup>

لذلك يمتاز القضاء الإداري الفرنسي في تكييف الطبيعة القانونية لهذه الفئة من إجراءات التنظيم الداخلي بالمرونة وعدم التقيد بمبدأ عام جامد إنما يصدر كل قرار أو آراء على مدى ويحلل آثاره، ثم يقرر هل هو مجرد إجراء داخلي من إجراءات الانضباط الداخلي للمرفق أم هو قرار إداري يجوز الطعن فيه بدعوى الإلغاء أمام الجهات القضائية المختصة.

وفي خلاصة القول، يتبين لنا من كل عرض من النظريات وموافق الفقه والقضاء، أن الرأي الراجح في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية للأوامر والتوجيهات الإدارية الرئاسية التي يصدرها الرؤساء الإداريون المختصون، في مواجهة مرؤوسيههم بخصوص تنظيم وتسيير المرافق العامة والإدارات المسؤولة عنها، ووجوب الاعتماد على مضمونها من حيث أنها تعتبر قرارات إدارية، لها آثار قانونية أم مجرد إجراءات داخلية ومتفق عليه، أم كل هذه الأوامر والتعليمات والتوجيهات التي يصدرها الرؤساء الإداريون لمرؤوسيههم، تعتبر ملزمة لهؤلاء المرؤوسين، يجب عليهم طاعتها والخضوع لها، وإلا تعرضوا للعقوبة والتأديب طالما يقضي واجب الموظف العام والتزامه قانونا بطاعة ما يصدر له رؤسائه.<sup>2</sup>

وهذا الرأي يتفق مع موقف المشرع الجزائري الذي يرى بأن التعليمات والأوامر والتوجيهات الإدارية الرئاسية، هي ملزمة للمرؤوسين وكل خروج عنها، يعرض الموظف للعقوبة ويتجلى ذلك في المادة رقم: 17 من المرسوم رقم: 59/85 الصادر في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> . حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في: 1935/02/21.

<sup>2</sup> . سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 73.

<sup>3</sup> . المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، "كل تقصير في الواجبات المهنية وكل مس بالطاعة عن قصد وكل خطأ يرتكبه الموظف في ممارسة مهامه أو أثناءها، يعرضه للعقوبة"



وبالتالي فالمشروع الجزائري يعتبر هذه التعليمات، بمثابة قرارات إدارية تلزم الرؤوسين بطاعتها وتنفيذها، وهذا واجب من الواجبات المفروضة على الموظف، التي نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 226/90 ويترتب على الإخلال بها التعرض للعقوبة التأديبية.<sup>1</sup>

### المبحث الثاني: حدود سلطة الرئيس على مرؤوسيه.

يتمتع الرئيس الإداري بسلطة التعيين والنقل والترقية ومنح العلاوات والمكافآت، والتأديب على أن يراعي هنا أن سلطة الرئيس في كل ذلك ليست مطلقة بل هي سلطة مقيدة يمارسها وفقا للقوانين واللوائح.<sup>2</sup>

وهذه الإجراءات كغيرها من الإجراءات التي يتعرض لها الشخص المرؤوس طيلة مساره الوظيفي والمهني.<sup>3</sup>

كما أن من أهم السلطات المخولة للرئيس والصلاحيات والقدرات القانونية التي يمارسها سواء اتجاه شخص المرؤوس أو أعماله وتصرفاته. وهي إصدار الأوامر والتعليمات سواء كانت مشروعة أو غير المشروعة وعلى المرؤوس التزام بواجب طاعة هذه الأوامر وتنفيذها.<sup>4</sup>

### المطلب الأول: تنفيذ الأوامر وتوجيه المسائل

بالرجوع إلى نص المادتين رقم: 34،36 من القانون رقم 12/78، المتضمن القانون الأساسي العام للعمال نلاحظ أن علاقة الموظف برئيسه هي علاقة خاضعة لمبدأ التدرج الوظيفي أو علاقة تسلسلية إدارية تحكمها قوانين وأنظمة مختلفة، منها ما نضمه القانون رقم 12/78 ومنها ما أتى به المرسوم رقم: 59/85 المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.<sup>5</sup>

حيث بهذا العلاقة يصبح المرؤوس يأتمر برئيسه وينفذ جميع التعليمات التي تأتيه منه، ولكن الإشكالية المطروحة هي: أن كل التعليمات التي تصدر عن الأشخاص المؤهلين لذلك (الرؤساء)

<sup>1</sup> . المرسوم التنفيذي رقم: 90-229 المؤرخ في 1990/07/25، يحدد حقوق الموظفين الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة.

<sup>2</sup> . محمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفعالية والضمان، المرجع السابق، ص78

<sup>3</sup> . عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 411.

<sup>4</sup> . المادتين رقم: 36،34 من القانون رقم 78-12، المؤرخ في 1978/08/05 المتعلق بالقانون الأساسي العام للعمال.

<sup>5</sup> . كمال رحماوي، رسالة الماجستير تحت عنوان : ضمانات تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، جامعة عنابة، 1991، ص54.

قابلة للتطبيق (أو التنفيذ)؟ وهل يخضع المرؤوس للمساءلة من طرف رئيسه، في حالة الرفض والإهمال؟

حيث هناك أوامر لا يمكن اعتبارها شرعية (أي مخالفة للقانون) وكل إصرار على تطبيقها يتحمل مسؤوليتها الرئيس والتي قد تكون صدرت منه كتابية أو شفوية.

### الفرع الأول: الأوامر الكتابية.

الأصل أن جميع الأوامر التي تصدر من السلطة العليا، قد تكون واجبة التنفيذ، إلا أنه يمكن أن يتساءل عن الأوامر غير المشروعة، هل أن رفض الموظف تنفيذ أوامر رئيسه المعتبرة غير المشروعة، يشكل مخالفة تأديبية من شأنها أن تحرك الدعوى التأديبية؟

إن المشرع الجزائري لم يؤكد على إمكانية تنفيذ أو رفض هذه الأوامر حتى لا يتعرض الموظف إلى العقوبات التأديبية.<sup>1</sup>

بينما المشرع المصري، نص صراحة في القانون رقم: 58/71، الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة على: " بتعين على العامل أن يلتفت انتباه رئيسه كتابة بأن الأمر صادر إليه غير مشروع، وإذا أصر الرئيس على تنفيذ عليه أن يصدر أمرا كتابيا بذلك".<sup>2</sup>

يستخلص من هذا النص وما أخذ به العرف الإداري الجزائري، أنه يمكن للموظف أن يطلب نفي مسؤوليته كتابيا في حالة تطبيق الأوامر غير المشروعة، والتي قد تلحق بإدارة أو الغير إضرارا وبها يتحمل الرئيس عواقب تنفيذ أوامره المخالفة للقانون أو التنظيم الإداري.

إلا أن هذا الأسلوب المخالف للقوانين، نجده في كل المؤسسات وإدارات الدول التي تأخذ بنظام الحزب الواحد ومنها الجزائر قبل دستور 1989.<sup>3</sup>

### الفرع الثاني: الأوامر الشفوية.

الصعوبة في تفسير وإثبات الأوامر التي تعطى من الرئيس إلى المرؤوس، تمكن في الأوامر الشفوية، حيث في حالة النفي من أحد الأطراف سواء الرئيس أو المرؤوس، لا يمكن تحديد من

<sup>1</sup>. كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 55.

<sup>2</sup>. القانون رقم: 58-71 الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة (التشريع المصري).

<sup>3</sup>. كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 56.

سيتحمل المسؤولية إذا ما حدث أن أدت هذه التعليمات إلى خطأ والضرر بالمصلحة العامة أو بالغير.

إذا كان الأصل أن المسؤولية هي مسؤولية الموظف المكلف بالتنفيذ، حيث كان عليه أن لا يخرج عن قواعد القانون والتنظيم، إلا أن هذا الموظف لا يمكنه الخروج عن الأوامر رئيسه، خاصة إذا كان هذا الرئيس يشغل منصبا ساميا في الوظيفة، وأكد للمرؤوس شرعية هذه الأوامر على أساس أنه أكثر دراية بالقوانين وطريقة تطبيقها.<sup>1</sup>

فمن المفروض أن الرئيس وهو يشرف ويسهر على تنفيذ تعليماته من طرف مرؤوسيه، فهو يعتبر أيضا مسؤولا عن التنفيذ السليم لهذه التعليمات.

والملاحظ أن مسؤولية الرئيس تكون دائما أكبر مسؤولية المرؤوس، فإذا ما ارتكب الموظف المرؤوس خطأ له علاقة مباشرة بالوظيفة مثل: الرشوة، أو استغلال النفوذ، فإن الرئيس أن يتخذ جميع التدابير اللازمة لمعاقبة الموظف الذي يعمل تحت سلطته وإلا تعرض للمتابعة.

إضافة إلى ذلك فكل خطأ يرتكبه الموظف يعود سلبا على رئيسه، حيث يعتبر هذا الأخير غير قادر على رفض الانضباط في أماكن العمل والتحكم في الرقابة الفعلية على الموظفين الموضوعين تحت سلطته، مما أدى ذلك إلى الفوضى وارتكاب الأخطاء.<sup>2</sup>

فالأوامر التي تصدر عن الرئيس شفوية، هي في الأصل الأوامر الخاصة بالتنظيم وسير العمل اليومي، ولا يمكن تعطي لتنظيم أمور قانونية، إذ أن كل خطأ في تفسير هذه الأوامر والتعليمات قد يؤدي إلى مسؤولية من طرف الموظف المشرق على إصدارها، وهو الرئيس في التسلسل الإداري.<sup>3</sup>

### المطلب الثاني: مسؤولية الرئيس على أعمال مرؤوسيه.

إن مسؤولية الرئيس تتخذ صورة ارتكاب الخطأ حتى تترتب بعد ذلك إذ بالرجوع إلى نص المادة رقم: 01/136 من الأمر: 58/95 المؤرخ في: 1995/09/26، التي جاءت بما يلي:

<sup>1</sup> . كمال رحماوي ، المرجع السابق، ص58.

<sup>2</sup> . محمد حامد الجمل، الموظف العام فقها وقضاء ، دار النشر، القاهرة، الطبعة الثانية، 1969، ص 194.

<sup>3</sup> . كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 59، 60.

" يكون المتنوع مسؤولاً عن الضرر الذي يحدثه تابعة بعمله غير المشروع متى كان واقعا منه في حالة تأدية وظيفته أو بسببها".<sup>1</sup>

إن نستخلص أنه رغم ارتكاب الموظف لأخطاء، فقد أدت إلى إضرار بالغير، فإن مسؤولية الإدارة وهي التي تحل محل هذا الموظف إذ كان الضرر حدث أثناء تأديته لوظيفته حتى وإن كان ذلك عمداً منه.

ولقد جاءت المادة رقم: 47 من الأمر رقم: 03/06، المؤرخ في 15 يوليو 2006: " كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه".<sup>2</sup> كما قضت المحكمة الإدارية العليا بأن:

(مناطق مسؤولية الرئيس على أعمال مرؤوسيه لا تقوم إلا حيث يثبت الخطأ الشفهي من جانب الرئيس خاصة الإشراف على أعمال مرؤوسيه، إذ لا يقبل أن يسأل الرئيس عن الأخطاء التي يرتكبها المرؤوس في أداء الأعمال المنوط به. القيام بها وأن الوظيفة الإشرافية عن أعمال المرؤوسين يجعل صاحبها في غنا عن المساءلة التأديبية في هذه الحالة.

وذلك في ضوء الظروف والملابسات لكل واقعة على حدى، والقاعدة في ذلك أنه إذا كان المشرع السماوي. " لا يكلف نفساً إلا وسعها، فإن المشرع الوضعي لا يحمل المرؤوس أو رئيسه المباشرة بما يخرج عن عن حدود إمكانياته في ضوء ظروف العمل واعتبارات".<sup>3</sup>

### المطلب الثالث: مسؤولية الموظف العام على تنفيذ الأوامر غير المشروعة

لقد تعددت آراء مواقف كل من فقه القانون الإداري والقضاء، والمشرع في الإجابة عن التساؤلات التالية، ما هو موقف الذي يجب أن يسلكه الموظف العام (المرؤوس) من الأوامر والتعليمات غير المشروعة الصادرة إليه، فهل يجب عليه أن يبحث أولاً: في مدى مشروعية وسلامة هذه الأوامر ويرفض تنفيذها إذ ما شك تحقق بأنها مخالفة للقانون، أم يجب عليه أن ينفذها على مسؤولية الرئيس الشخصية؟

<sup>1</sup> المادة رقم: 01/136 من الأمر: 95-58 المؤرخ في 26/09/1995.

<sup>2</sup> المادة رقم: 47 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتعلق بالقانون أ.و.ع

<sup>3</sup> حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 2207 لسنة 45 ق، صادر بجلسته 02/03/2002.

أولاً: فقد ذهب "د وجي" إلى أن رجل الإدارة المرؤوس عندما يجد نفسه في موقف الخيار بين تطبيق أوامر الرئيس غير المشروعة وبين تطبيق القانون يجب عليه احترام أولوية تطبيق القانون ويرفض إطاعة وتنفيذ أوامر رئيسه غير مشروعة. (وقد سبق إشارة إليه) وإذا ما نفذها بعد مرتكباً لخطأ شخص يقيم ويعقد مسؤوليته الشخصية المدنية وفي ذمته المالية الخاصة. لأن الموظف العام وهو رجل الإدارة العامة ويلتزم كسائر المواطنين باحترام القانون ومراعاة أحكامه.

فإذا صدر إليه أمر بقيام بعمل غير مشروع وجب عليه عدم تنفيذه.

ويستثنى "د وجي" من رجال الإدارة العامة طائفة الجنود من مبدأ أولوية.

وأولوية 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.

لأن الجندي عند "د وجي" هو: آلة الإكراه محرومة من حرية التفكير.

ثانياً: يقترب الفقيه "فالين" من رأي "د وجي" حيث يقرر فالين: أن الموظف المرؤوس إذ ما وجد في مركز الخيار بين تطبيق القانون، وجب عليه تفضيل أوامر رئيسه غير المشروعة أو تطبيق القانون، أو وجب عليه تفضيل أولوية واجب الطاعة وتطبيق القانون وعدم تنفيذ أوامر التعليمات غير المشروعة الصادرة إليه من رئيسه.<sup>1</sup>

استقر قضاء النقض على أن (طاعة الرئيس لا يمتد بأي حال من الأحوال إلى ارتكاب الجرائم، وإنه ليس على مرؤوس أن يطيع الأمر الصادر له من رئيسه بارتكاب فعل، يعلم أن القانون يعاقب عليه نقض (1966/01/06 - 1972/03/13 - 1983/03/24) فإنه وإن كان المشرع قد أخذ بنظرية (طاعة المقيدة) فأوجب من حيث المبدأ على المرؤوس تنفيذ أمر الرئيس إلا أنه أخضعه لمجموعة من القيود لحماية المجتمع حيث خطر قانون العقوبات الذي يحمي المصلحة الاجتماعية<sup>2</sup>، كما يقول الدكتور عادل محمد خير أستاذ القانون الدولي والمحامي بالنقض:

<sup>1</sup>. سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 76.

<sup>2</sup>. سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 70.

على الموظف العام أن يطيع الرئيس فيما يتضمن ارتكاب فعل يؤثم القانون، فإن أمر الرئيس مرؤوسيه بارتكاب تزوير أو اختلاس أو قتل أو تعذيب فإن المرؤوس لا يلتزم بإطاعة رئيسه فإن إطاعة كان مسؤولاً عن جريمة التي اقترفها تنفيذ الأمر رئيسه غير المشروع.\*

وإنه وإذا كان استعمال السلطة بعد سببا من أسباب لإباحة، التي تبيح عمل الموظف إذا كان مطابقاً للقانون وتمنع قيام المسؤولية عنه إذا كان مخالفاً للقانون ولكن الموظف العام ارتكبه وهو حسن النية.

وبعد التثبت والتحري على النحو الوارد في المادة 36 من قانون العقوبات التي نصت على أنه: " لا جريمة إذا وقع الفعل من موظف عام في الأحوال الآتية:

\* إذا ارتكب الفعل تنفيذاً للأمر صادر إليه من الرئيس، وجبت عليه إطاعته أو إعتقد أنها واجبة عليه.

\* إذا حسنت نيته وارتكب فعلاً، تنفيذاً لما مرت به القوانين أو ما اعتقد أن إجراءه من اختصاصه، وعلى كل حال يجب على الموظف أن يثبت أنه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت والتحري وإنه كان متيقن من مشروعيته.

وأن يثقته كان مبنياً على أسباب معقولة، فيكون عمل الموظف العام.<sup>1</sup>

ولا أهمية لنوع العمل الذي يقوم به ولا لمركزه الوظيفي.<sup>2</sup>

### المبحث الثالث: السلطة المختصة بالتأديب والعقوبات التأديبية

يعتبر موضوع التأديب من أهم وأدق مسائل الوظيفة العامة، باعتباره أمر كامن في طبيعة كل نظام اجتماعي، فالرسالة التي يقوم عليها التأديب هي رسالة نبيلة لا تقوم على مجرد العقاب بقدر ما تقوم على الإصلاح.

\* على الموظف العام أن يطيع الرئيس فيما يتضمن ارتكاب فعل يؤثم القانون، فإن أمر الرئيس مرؤوسيه بارتكاب تزوير أو اختلاس أو قتل أو تعذيب فإن المرؤوس لا يلتزم بإطاعة رئيسه فإن إطاعة كان مسؤولاً عن جريمة التي اقترفها تنفيذ الأمر رئيسه غير المشروع

<sup>1</sup> سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 72.

<sup>2</sup> مؤسسة الأهرام، مقالات وكتب، 2014.

كما أن التأديب نظام تمارسه سلطات أو أجهزة لها اختصاصات محددة. وعلى هذا النحو فالتأديب لا يستهدف الانتقام أو القصاص من الموظف وإنما ينحصر غرضه الأساسي في ضمان سير المرافق العام بانتظام واطراد. فالتأديب إذا كان ضروريا لتنظيم الجماعة وتحقيق أهدافها إلا أنه يجب أن لا تغفل خطورة آثاره التي تمس الموظف في كيانه الوظيفي ومصدر رزقه وفي مستقبله أيضا.<sup>1</sup> إن ارتكاب الموظف العام مخالفة، فإنه يكون عرضة لاتخاذ العقوبة التأديبية بحقه، والعقوبة التأديبية تصيب الموظف في مزايا الوظيفة سواء بجرمانه منها أو من مميزاتها. على ذكر العقوبة التأديبية فإن هناك سلطة مختصة بالتأديب ودورها الفعال في إسقاط الجزاء على من يستحق.<sup>2</sup> ذلك وسنتطرق في هذا المبحث إلى ثلاث مطالب الأول: يركز على السلطة المختصة بالتأديب في النظام الجزائري والثاني: دور السلطة الرئاسية في التأديب كمطلب ثالث: العقوبة التأديبية.

### المطلب الأول: السلطة المختصة بالتأديب في النظام الجزائري.

إن النظام المتبع في الجزائر، هو النظام الرئاسي وشبه قضائي، حيث نجد المشرع قد أسند مهمة التأديب لسلطة رئاسية، وأنشأ لجنة على كل هيئة تدعى لجنة متساوية الأعضاء، تختص بالنظر في المسائل الخاصة بالموظفين، والتي من بينها مسألة التأديب.

ولهذا نجد في النظام الجزائري السلطة الرئاسية الإدارية، مختصة بتسليط التأديب في الوظيفة العامة بصورة انفرادية على مستوى العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى، وبعد استشارة وأخذ رأي المجلس التأديبي على مستوى العقوبات التأديبية، من الدرجة الثانية، وبهذا يتضح أن دور المجلس التأديبي هو دور استشاري للسلطة الرئاسية الإدارية والمختصة بسلطة التأديب، والتي لها سلطة اتخاذ القرارات الإدارية التأديبية بإرادتها المنفردة والملازمة.

<sup>1</sup>. سعد نواف العتري، النظام القانوني للموظف العام، المرجع السابق، ص 232، 233.

<sup>2</sup>. المرجع نفسه، ص 243.

فالسطة التأديبية هي من اختصاص السلطة التي لها حق التعيين وتمارسها عند اللزوم، بعد أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء، التي تعقد جلساتها كمجلس للتأديب.<sup>1</sup>

فبالرجوع إلى المادة رقم: 56 متعلقة القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، التي نصت على: "تقرر عقوبات الدرجة الأولى بموجب قرار معلل، دون استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء، وتتخذ عقوبات الدرجة الثانية، بموجب قرار معلل بعد أخذ رأي اللجنة المذكورة، أما الغزل فلا يمكن تقريره إلا بناء على رأي مواقف اللجنة متساوية الأعضاء".<sup>2</sup>

كما نص المرسوم رقم: 59/85 على السلطة المختصة بالتأديب في المادة رقم: 123 بقوله: "تختص السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة المخولة إن اقتضى الأمر بالسلطة التأديبية وتمارس هذه السلطة المخولة إن اقتضى الأمر بالسلطة التأديبية، وتمارس هذه السلطة بعد استشارة لجنة الموظفين التي تجتمع في المجلس التأديبي".<sup>3</sup>

نصت المادة رقم 63 من الأمر رقم: 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 على أنه: "تنشأ اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء حسب الحالة لكل رتبة أو مجموعة رتب، أو سلك أو مجموعة أسلاك، تتساوي مستويات تأهيلها لدى المؤسسات والإدارات العمومية.

تتضمن هذه اللجان بالتساوي، ممثلين عن الإدارة وممثلين منتخبين عن الموظفين وترأسها السلطة الموضوعية على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعينين بعنوان الإدارة".<sup>4</sup>

ونصت المادة رقم: 64 من نفس الأمر على أن: "تستشار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين، وتجتمع زيادة على ذلك كلجنة ترسيم وكمجلس تأديبي حيث نرى أن المشرع الجزائري، إذن قد أخذ بالنظام الرئاسي وأدخل

<sup>1</sup> . سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 117.

<sup>2</sup> . المادة رقم 56 من المرسوم رقم: 59-85 المؤرخ في 25/03/1985 المتعلق بقانون الاساسي للعمل المؤسسات والإدارات العمومية.

<sup>3</sup> . المادة رقم 123 من المرسوم رقم: 59-85.

<sup>4</sup> . المادة رقم 63 من الأمر رقم: 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.



عليه بعض التعديلات، إيماناً منه بضرورة حماية المرفق من جهة، وهذا ما سوف نقوم بتوضيحه فيما يلي:<sup>1</sup>

أولاً: ممارسة حق التأديب في مجال العقوبات من الدرجة الأولى:

لقد أطلق المشرع الجزائري يد السلطة الرئاسية في تسليط العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى، شريطة تسبب قرارها التأديبي، فلم يلزمها بالاستشارة أية هيئة أو لتقيد برأي جهة معينة، ويرجع السبب في ذلك إلى قلة أهمية هذه العقوبات.<sup>2</sup>

### 1. les sanction du premier degré:

le sanctions du premier degré sont l' avertissement oral, l'avertissement écrit, le blâme, la mise à pied d'un à trois jour ..... normalement, la sanction du premier degré ne doit avoir aucune incidence sur la carrier du pouctionnaire ou sa remuneration.<sup>3</sup>

ثانياً: ممارسة حق التأديب في مجال العقوبات من الدرجة الثانية:

السلطة الرئاسية حق التسليط العقوبات من الدرجة الثانية بقرار مسبب، دون استشارة أية جهة أو التقيد برأي هيئة معينة.

ومع هذا فإن من حق الموظف أن يعرض المسألة على " لجان الموظفين " في ظرف لا يتعدى شهراً من تاريخ تبليغه القرار تأديبي، إلا أن رأي لجان الموظفين لا يفيد الإدارة. ولا نعرف ما هي فائدة عرض القضية على اللجان المتساوية الأعضاء بعد أن تكون الإدارة قد أخذت قرارها التأديبي.<sup>4</sup>

<sup>1</sup>. المادة رقم 64 من الأمر رقم: 03-06 .

<sup>2</sup>. رجوع إلى نص المادة رقم 125 من المرسوم 59-85.

<sup>3</sup>. Essaid Taib , Droit de la Fonction publique, Edition distribution Houma , Imprimer : 2005, p 340.

<sup>4</sup>. المادة رقم: 126 من المرسوم التنفيذي 59-85.

وبالرجوع إلى نوع العقوبات من الدرجة الثانية، والمتمثلة في التوقيف عن العمل الذي تصل مدته على 08 أيام، والشطب من قائمة الترقية، يمكن القول بأن يد السلطة الرئاسية قد امتدت إلى توقيع عقوبات قاسية على الموظف العام دون أن يشاركها في ممارسة هذا الحق أي جهة أخرى. فهل وضع المشرع نصب أعينه أهمية المحافظة على هيئة السلطة الرئاسية وبالتالي زودها بسلطة واسعة النطاق في المجال التأديبي؟

تعتقد أن هذه السلطة المخولة للإدارة، مهما كان السبب، مبالغ فيحيا ويجب إعادة النظر فيها، ذلك أنه بإمكان الإدارة حرمان الموظف من مرتبه لمدة طويلة، وهذه وسيلة مجبذة للانتقال منه، تتنافى مع مبادئ العدالة لأن المتضرر الأول من هذه العقوبة هي أسرة الموظف<sup>1</sup>.

## 2- les sanction de second degré :

Les sanctions du second degré sont. La mise à pied de 4 à 8 jours et la radiation du tableau d'avancement.

Elles ont pour objet privé le fonctionnaire d'avantages actuels ou virtuels<sup>2</sup>.

### ثالثا: ممارسة حق التأديب في مجال العقوبات من الدرجة الثالثة:

نضرا لخطورة هذا النوع من العقوبات، جعله المشرع من اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء، المنعقدة كمجلس تأديبي.

فلا تملك السلطة الرئاسية سوى اقتراح العقوبة وعلى اللجان السالفة الذكر إما أن توافق على رأي الإدارة أو تقضي بتسليط العقوبة التأديبية التي تراها مناسبة للذنب المقترف، فكيف يتم طرح القضايا التأديبية على اللجان المتساوية الأعضاء من أجل محاكمة الموظف المذنب؟.

<sup>1</sup>. كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 138.

<sup>2</sup>. Essaid Taib , Droit de la Fonction publique, Edition Distribution Houma. 2005, p341.

## 3- les sanctions du troisième degré :

Elles sont prises quand le fonctionnaire commet une faute particulièrement grave. Les sanctions du troisième degré sont la rétrogradation, le déplacement d'office, le licenciement avec préavis et indemnités le licenciement sans préavis ni indemnités.<sup>1</sup>

## رابعاً: كيفية سير عمل اللجان المتساوية الأعضاء:

يتم سير عمل هذه اللجان من خلال تمثيلها كمجلس تآديبي، حيث عندما ترغب السلطة الرئاسية تسليط عقوبة من الدرجة الثالثة على الموظف المذنب، يتعين عليها في هذه الحالة عرض القضية عن طريق تقرير مسبب، توضح فيه السلطة الرئاسية الأخطاء المنسوبة للموظف، والظروف التي أدت إلى ارتكاب الذنب الإداري، وكذلك سيرة الموظف قبل ارتكاب المخالفة التأديبية.<sup>2</sup>

ويتعين على المجلس التأديبي أن يفصل القضية المعروضة عليه في ظرف لا يتعدى شهرين، ومن حقه أن يطالب إجراء تحقيق إضافي إذا رأى المصلحة العامة تتطلب ذلك.

وعلى رئيس المجلس تحديد الساعة ويوم اجتماع اللجان المتساوية الأعضاء وإخطار الموظف المتهم بهذا التاريخ، أسبوعاً على الأقل قبل انعقاد المجلس التأديبي.<sup>3</sup>

أما في ما يخص الإجراءات الخاصة بالمحاكمة، فبالإضافة إلى ما تعرضنا له حينما درسنا اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء، كيفية سير أعمالها وكيفية سير أعمالها كهيئة تعرض عليها جميع القضايا التي تم الموظف، سوف نخص بالذكر النقاط التالية:

\* يقوم المقرر الذي يعنه المجلس التأديبي بقراءة التقرير المسبب الذي أعدته السلطة الرئاسية، وبحضور الموظف المتهم ومحاميه، ويطلب بعد ذلك من الشهود الذين ترغب في الاستماع إليهم بالإدلاء بشهادتهم والإجابة على الأسئلة التي تطرح عليهم من طرف أعضاء المجلس ثم يستمع إلى أقوال الموظف المذنب.

<sup>1</sup> . Essaid Taib , Droit de la Fonction publique, p343

<sup>2</sup> . المادة رقم 02 من المرسوم رقم: 66-154 الصادر في 02/06/1966 الخاص بالإجراءات التأديبية.

<sup>3</sup> . المادة 03 من المرسوم رقم: 66-154.

\* وبعد ذلك يتم أخذ القرار التأديبي المناسب وفقا للشروط التي سبق وأن تعرضنا إليها في اجتماع مغلق لا يحضره إلا الأعضاء الذين يمثلون الإدارة والموظفين.

وفي حالة تساوي الأصوات، تطبق العقوبة الأقل درجة مباشرة من العقوبة التي اقترحتها الإدارة.

وهذا من شأنه أن يدفع السلطة الرئاسية إلى اقتراح أقصى عقوبة لكي تتحصل على الجزاء الذي ترغب في تسليطه على الموظف العام، ويكيفها لكي تصل إلى ذلك وأن تتفق مع الأعضاء الذين يمثلونها للدفاع عن العقوبة المقترحة، وهذا الأمر سهل لأنه كما رأينا يتم اختيار من يمثل الإدارة على مستوى اللجان المتساوية الأعضاء، من بين الإطارات الذين يدينون بالولاء إليها ولذلك كان من الأحسن أن يضاف إلى هذه اللجان ممثلا عن المنتفعين بخدمات المرفق العام.

فالموظف حينما يرتكب مخالفة تأديبية، فهو يلحق ضررا يؤثر على عملية سير المرفق العام، وهذا الضرر ينعكس بالدرجة الأولى على المنتفعين بخدمات المرفق العام، فبحق إذن تمثيلهم في مجالس التأديب، وسيكون لرأيهم تأثيرا بالغ الأهمية على القرار التأديبي.<sup>1</sup>

إذ من الصعب على الإدارة أن تضغط عليهم، خاصة إذا تم اختيارهم من بين الأشخاص الذين لهم دراية كافية بكيفية سير المرفق العام المعني بالأمر، ودرجة معينة من العلم.

ونلفت الانتباه إلى أنه فيما يخص تأديب القضاة، أخذ المشرع الجزائري، بالنظام القضائي، حيث جعل مهمة تأديب هذا الصنف من الموظفين، من اختصاص المجلس الأعلى للقضاء المنعقد، كمجلس تأديبي، إذ يمارس وزير العدل المتابعة التأديبية ضد القاضي المنتدب، أمام المجلس الأعلى ومهما كانت درجة العقوبة التي ترغب السلطة الرئاسية تسليطها على القاضي ما عدى توجيه الإنذار.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>. كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 142.

<sup>2</sup>. المرجع نفسه، ص 143، 144.

### المطلب الثاني: دور السلطة الرئاسية في التأديب.

قبل التعرض إلى دور السلطة الرئاسية في التأديب، يمكننا أن نتناول مفهوم النظام الرئاسي: إذ يقصد بهذا النظام التأديبي الذي يكون فيه للإدارة بمفردها حق تحريك الدعوى التأديبية والتحري عن الأدلة وأخير توقيع الجزاء التأديبي على الموظف المذنب.<sup>1</sup>

وعليه فإن للسلطة الإدارية الرئاسية، دور كبير في مجال التأديب، حيث تناولتها الكثير من النظم بالدراسة والأهمية، كالنظام الرئاسي والقضائي وشبه القضائي في كل هذه الأنظمة تعطى للرئيس الإداري دوراً أساسياً في سلطة التأديب وخاصة النظام الرئاسي، حيث أن سلطة الاتهام وتقرير وجود مخالفة تأديبية، أو خطأ تأديبي هي من اختصاصات الرؤساء الإداريين الذين يتمتعون فيها بسلطة تقديرية واسعة، كما أن هذه الأنظمة تعترف للرؤساء الإداريين بسلطة توقيع بعض العقوبات التأديبية، ذات مستوى معين من الخطورة، كالعقوبات من الدرجة الأولى، كالتوبيخ والإنذار وغيرها، وتمارسها بإرادتها المنفردة.

كما لها سلطة اتخاذ القرارات التأديبية النهائية بإرادتها المنفردة ووجود المجالس التأديبية ما هو إلا عامل فني مساعد للرؤساء الإداريين ممارسة سلطة التأديب، كما يتجلى دور السلطة الرئاسية في التأديب بصورة واضحة في المادة رقم: 125: "تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة المخولة عقوبات الدرجة الأولى بمقرر مبين الأسباب دون استشارة لجنة الموظفين."<sup>2</sup>

وهكذا تتمتع السلطة الرئاسية بسلطة الملائمة والتقدير في التقرير ما يعتبر مخالفة تأديبية في بعض الحالات كما أنها تتمتع بالسلطة التقديرية في تحديد نوعية العقوبة التأديبية المناسبة واللازمة للمخالفة التأديبية، إذن فتقرير العقوبات التأديبية هي من مجال حرية التقدير والتصرف المقررة للرؤساء الإداريين.

ووفقاً لمبدأ تلازم المسؤولية وتطابقها والذي يقرر لا مسؤولية بدون سلطة بدون مسؤولية، فلا بد أن ينفرد الرؤساء الإداريين بسلطة التأديب على الموظفين العموميين المرؤوسين، حتى يمكن

<sup>1</sup>. كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 134.

<sup>2</sup>. المادة رقم: 125 ورجوع إلى المواد 124، 126، 127 من المرسوم رقم 85-59.

ضمان وفعالية تسيير المؤسسات والمرافق الإدارية بالانتظام واضطراد وفعالية الرقابة التي يمارسها الرؤساء على أعمال مرؤوسيه، في القيام بمهامهم والتزاماتهم الوظيفية.<sup>1</sup>

### المطلب الثالث: العقوبات التأديبية.

يعرفها الأستاذ " Dol Pérée " بأنها: " ذلك الإجراء الفردي الذي تتخذه الإدارة بغية قمع المخالفة التأديبية، والذي من شأنه أن يرتب نتائج سلبية على حياة الموظف العملية يتضح من خلال هذا التعريف، الطابع القمعي الذي تتميز به العقوبة التأديبية والذي دونه، لا تستطيع السلطة الرئاسية المحافظة على سير المرافق العام بانتظام، وهي المهمة الأساسية للسلطة الرئاسية.

ويقترّب القانون التأديبي في مجال العقوبة من قانون العقوبات، ذلك أنه هو الآخر يحدد العقوبات ويرتبها في شكل عقوبات تدرجية، توقع على مخالفة الوجبات الوظيفية وتظهر هذه الرقابة بين القانونين، وخاصة في أنه لا يمكن توقيع عقوبة غير منصوص عليها صراحة في التقنين والأنظمة الوظيفية، ولذلك فإن كل الأنظمة التأديبية المختلفة، نحتها تصنف قائمة من العقوبات تختلف بحسب النوع من بلد لآخر، وبالرجوع إلى المشرع الجزائري، نجد أنه يتخذ الاتجاه الذي اتبعه الكثير من الأنظمة.<sup>2</sup>

أنه قيد السلطة التي من حقها التأديب ومنعها من التوقيع عقوبات، بما نص عليها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، التي قسمها إلى ثلاثة مجموعات فهذه العقوبات مرطورها بمراحل تبدأ من التشريعات القديمة، حيث كان المرسوم رقم: 302/82، يصنف العقوبات إلى 03 درجات، مطبقة على الإدارات والمؤسسات، على حد سواء، إلى المرسوم رقم: 59/85 الصادر في: 1993/02/16، حيث نجد المشرع الجزائري قد تأثر بما هو سائد على مستوى الدولة، فيما يخص تنظيم الجزاء التأديبي.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>. بن صاري ياسين، التسريح التأديبي في تشريع العمل الجزائري، دار هومو للتوزيع والنشر، الجزائر، طبعة 2005، ص 22.

<sup>2</sup>. كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 88.

<sup>3</sup>. المرسوم رقم: 82-302 المؤرخ في 11/12/1982 المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة.

ولذلك قسم العقوبات التأديبية إلى ثلاث درجات، حسب خطورة الأخطاء المرتكبة، في حين أن الأمر رقم: 03/06 حصر العقوبات في أربعة درجات، وعلية وتوقيع العقوبات يكون حسب جسامة الخطأ المرتكب من طرف الموظف، وهذا مقارنة بالمرسوم رقم: 59/85. صنف العقوبة إلى 03 درجات، وهذا مقارنة بالمرسوم رقم: 59/85 صنف العقوبة إلى 03 درجات، ولهذا يمكننا أن نوضح درجات العقوبة في الأمر رقم: 03/06 الساري حاكيا، وهذا ما نصت عليه المادة رقم: 163 من الأمر رقم: 03/06، حيث صنف العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى 04 درجات، وهذا لكي يلتزم الموظف بواجباته، غير أنه هناك بعض الموظفين الذين يرتكبون أخطاء ولهذا يتعرضون إلى العقاب حتى يحسم أمر الخطأ المرتكب من طرفهم، لأن في مسار التوظيف لبد من واجبات حتى يضبط الموظف ممارسة الوظيفة بجذر، وهذا لتجنب الأخطاء، ومن هنا نتطرق إلى الدرجات الأربعة.<sup>1</sup>

#### أولا: العقوبة من الدرجة الأولى:

لقد جاءت عقوبة الدرجة الأولى في القانون الأساسي للوظيفة العامة وهو أخذ العقوبات على الترتيب التالي:

#### الدرجة الأولى: التنبيه، الإنذار كتابي، التوبيخ.

✓ **التنبيه:** هو أخذ عقوبة تأديبية توقع على الموظف ويتضمن تنبيه الموظف إلى المخالفة التي ارتكبها. وتحذيره من ارتكابها ثانية ويكون الإنذار شفاهي كما قد يكون كتابي والتنبيه هو أكثر العقوبات التأديبية استخدمها من الناحية العملية وهو عبارة عن إنذار شفوي.

مثال على ذلك تأخر الموظف عن مواعيد العمل بدون عذر، ينبه شفويا.

✓ **الإنذار الكتابي:** يكون في حالة عدم احترام الموظف لرئيسه والمعاودة إلى المخالفة فإنه يقوم عليه إنذار كتابي ويمكن أن يقيد الإنذار الكتابي في ملف الموظف المرتكب للمخالفة.

<sup>1</sup>. المادة رقم: 163 من الأمر رقم: 03-06 التي صنف العقوبات إلى 04 درجات.

✓ **التوبيخ:** يعتبر جزاء أكثر خصوصية من الإنذار لالتصاقه بشخص موظف بشخص موظف معين يتم بتوقيعه عليه وهو الغالب يتم تسجيله لملف ذلك الموظف لينسبه في مواجهة دليل على عدم كتابته وإهماله في واجباته الوظيفية ولتنبيه جميع رؤسائه إلى توقيع نوع أشد جسامة من العقوبات عليه مستقبلا إذا عاد لارتكابه الخطأ.<sup>1</sup>

#### ثانيا: العقوبة من الدرجة الثانية:

كما ذكرنا سابقا فإن هذه العقوبة تكون أكثر شدة من عقوبات الدرجة الأولى ونجد أيضا أن المشرع قد صنف هذه العقوبات في القانون الأساسي و.ع وهي مرتبة على التوالي وحسب شدتها:<sup>2</sup>

✓ **توقيف عن العمل من يوم 01 إلى 03 أيام:** التوقيف عن العمل يأخذ تسميات عديدة في القوانين الوظيفية الأخرى، في القوانين الوظيفية المصرية، فهي عقوبة الوقف وعقوبة الاستبعاد عن الأعمال الوظيفية في الانون الفرنسي، وحرمان المؤقت من شغل الوظيفة وهذه التسميات هي ذات المضمون الواحد، محتواها فرض نوع من الخطر القانوني المؤقت على الموظف المعني.<sup>1</sup>

ونجد أن العقوبة الموقعة هنا في الدرجة الثانية هي عقوبة توقيف من يوم (01) واحد إلى ثلاثة (03) أيام، وخلال هذه الفترة يحرم الموظف من ممارسة الوظيفة خلال هذه الفترة وبذلك يحرم من المرتب بصورة جزئية أي منع الموظف عن العمل لمدة لا تزيد عن ثلاثة أيام وحرمانه من أجر ذلك جزاءا لمخالفة إرتكابها.

✓ **الشطب من قائمة التأهيل:** يقصد بها الشطب من قائمة الترقيات بحسب الأصل على الفرصة التي أتاحت للموظف للترقية بالإختيار فتؤدي لحرمانه منها لمدة مؤقتة هي مدة سنة التي يتم خلالها تنفيذ جدول الترقيات التي تعدها الجهات الإدارية المختصة سنويا.

<sup>1</sup> . سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول، المرجع السابق، ص433.

<sup>2</sup> . سعيد مقدم، المرجع السابق، ص434.



ثالثا: العقوبة من الدرجة الثالثة:

✓ التوقيف عن العمل من 04 إلى 08 أيام : وهذه العقوبة من عقوبات الدرجة الثالثة وهي التوقيف عن العمل لمدة قانونية وحرمان من المرتب بكامله أو بجزء منه، ولكن هذه العقوبة أكثر شدة من عقوبة (1 إلى 3 أيام) وذلك لجسامة الخطأ أو المخالفة التي يرتكبها الموظف وهي تأتي مباشرة.

✓ التزليل من درجة إلى درجتين: وهي العقوبة الثانية من الدرجة الثالثة وهي الدرجة الوظيفية التي يتم فيها تزيل الموظف منها، إلى درجة وظيفية أدنى منها مباشرة بعد أن حصل عليها على إثر ترقيته للاختبار ويكون فيها بنفس الأقدمية.<sup>1</sup>

✓ النقل الإجباري: وهو ثالث عقوبة في الدرجة الثالثة، ويكون النقل الإجباري جزاء تأديبي، يكون في هذه الحالة إما بالنقل من الوظيفة داخل المؤسسة إلى وظيفة أخرى في مصلحة أخرى دون إرادته إجباراً، أي النقل يكون دون رغبة الموظف ويكون النقل من تلقاء الإدارة لمعاقبة الموظف لما ارتكبه من مخالفة تضر بالوظيفة.

رابعا: العقوبة من الدرجة الرابعة: وتشمل التزليل إلى رتبة سفلى مباشرة، التسريح

✓ التزليل إلى رتبة سفلى مباشرة: وهذه الدرجة من العقوبة يتم التزليل إلى رتبة سفلى مباشرة. لا تعطى مدة معينة كيوم واحد أو ثلاثة أيام، يتم تزيله في رتبة السلم إلى السفلى المباشرة.

✓ التسريح: وهي أقصى الجزاءات التي يمكن توقيعها على الموظف فالتسريح هو إنهاء العلاقة الوظيفية لأسباب تأديبية ويترتب على جسامة هذه العقوبة من جانب الأول، وكون هذا الجزاء يتسم بنوع من الخطورة فقد أحاطه المشرع ببعض القيود والضمانات في صالح المنهم حيث تقرر المادة رقم 127 من القانون الأساسي للوظيفة العامة بالتسريح.

وهناك تسريح آخر هو التسريح مع الإشعار المسبق مع التعويضات وفي هذه الحالة يكون التسريح محافظ على ضمانات قانونية.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>. عقيب أسماء، المسؤولية التأديبية، مذكرة تخرج لنيل شهادة ليسانس في العلوم القانونية والإدارية، جامعة منتوري قسنطينة، 2003/2004، ص

58.

<sup>2</sup>. سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 436، 437.

بالإضافة إلى ذلك تنص المادة رقم: 164 من نفس الأمر على عقوبات أخرى، لبعض الأسلاك في إطار الدرجات الأربعة المنصوص عليها في المادة رقم 163 (أعلاه).<sup>1</sup>

وتوقيع العقوبات يكون من طرف سلطات مختصة، وهذا حسب الدرجات، وذلك ينص المادة رقم: 165 من الأمر رقم: 165 من الأمر رقم: 03/06 وعليه فإن هذه المادة حددت لنا إختصاص السلطات بالنسبة للدرجة الأولى والثانية.<sup>2</sup>

" تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني ".<sup>3</sup>

" وتتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمعمة كمجلس تأديبي والتي يجب أن تبت في قضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها ".<sup>3</sup>

<sup>1</sup> . المادة رقم: 164 من الأمر 03-06.

<sup>2</sup> . المادة رقم: 165 من الأمر 03-06.

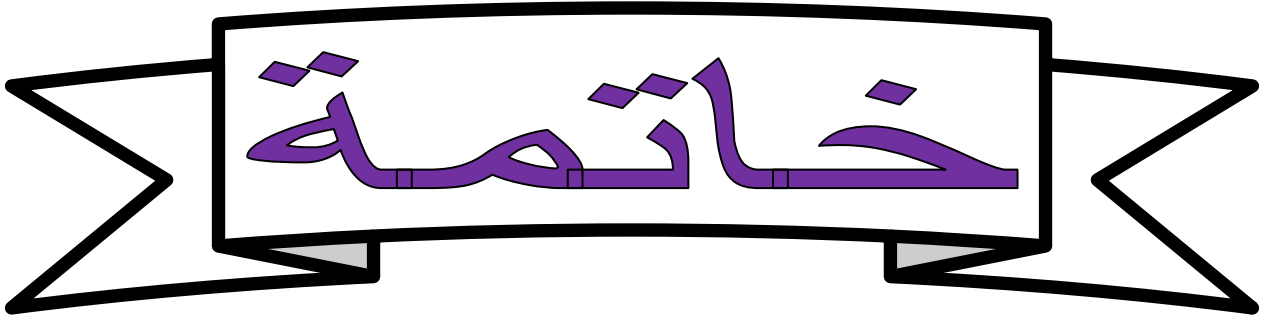
<sup>3</sup> . المادة رقم: 165 من الأمر 03-06.

## إستنتاج الفصل:

تناولنا في الفصل الثاني من هذه الدراسة الأوامر الرئاسية غير المشروعة ومسؤولية الموظف العام على تنفيذها حيث تعرضنا لذلك التجاذب الفقهي حول الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية وتأكدنا أن غالبية الفقه الإداري يقر على أنها قرارات إدارية إذا كانت تولد جديدا في عالم القانون، وهو ذات الأمر الذي رآه القضاء الإداري القاضي بذلك في حالة صدورهما عن ذوا الاختصاص من الرؤساء الإداريين ما يجعلها واجبة الطاعة والتنفيذ من طرف رؤوسهم وينتج عن مخالفة ذلك توقيع عقوبة التأديب في حقهم، وهو ذات الاتجاه الذي تبناه المشرع الجزائري في جملة من النصوص التنظيمية الصادرة في هذا السياق.

رغم إلزامية الموظف المرؤوس بطاعة الأوامر الصادرة عن رئيسه إلا أنها تخضع في حالة عدم مشروعيتها إلى إحدى النظريات المقررة في هذا الشأن، سواء بتنفيذها وتفضيل مبدأ استمرارية المرفق العمومي على مبدأ المشروعية، أو عدم تنفيذها أو تنفيذها في حدود معينة تمثلت أساسا في عدم بلوغها درجة الجريمة.

إن تنفيذ الأوامر الرئاسية غير المشروعة والتي تولد أثارا سلبية على المصلحة العامة، من شأنها أن توقع المرؤوس في مسؤولية شخصية له، توقعها عليه السلطة الرئاسية المختصة غالبا بذلك، أو اللجنة متساوية الأعضاء المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية والتي لها أن توقع إحدى العقوبات المذكورة في ذات القانون.



# خاتمة

من خلال دراستنا لهذا الموضوع، نؤكد على أن الفقه والقضاء والقانون لم يتركوا مجالاً للشك فيما يخص الأوامر الرئاسية وكيفية تنفيذها وذلك بعد التطرق للسلطة الرئاسية بمعناها الهرمي.

إن فكرة سلطات الرئيس في الوظيفة العامة بالنسبة للإدارة، هي سلطة تمارس على شخص المرؤوس من جهة وعلى أعماله من جهة أخرى، وتحديد خضوع المرؤوس لهذه الأوامر والتعليمات التي تصدر من الرئيس الإداري هي من خلال ما حددته النصوص والقوانين التشريعية، وهذا ما يحتم عليه أهم واجباته ألا وهو الإلتزام بالطاعة.

أن واجب طاعة الرؤساء يتضمن إما تنفيذاً لأوامر الرؤساء يوجب عليه القانون طاعته لمطابقتها للقانون، وهنا يستند أن أداء الموظف العام لواجباته، باعتباره سبب لإباحة أفعاله حيث لا تثير أية مشكلة، لأن الموظف العام لم يفعل غير تنفيذ أوامر رؤسائه التي يلزمه القانون بطاعتها وتنفيذها بشرط أن يلتزم الموظف العام حدود الأوامر الصادرة إليه من رئيسه وهذا ما يطلق عليه أمر الرئيس القانوني، أو يتضمن ارتكاب الموظف أفعالاً تنفيذاً لأوامر غير قانونية صادرة من رؤسائه يعتقد أن القانون يوجب عليه طاعتها.

لأن الفعل في ذاته يتصف بعدم المشروعية، والمرؤوس قد نفذ أمراً صادراً من رئيس لا يجب عليه طاعته لمخالفة أمره للقانون، ولكنه اعتقد أن القانون يوجب عليه تنفيذ هذا الأمر، فطاعة أمر الرئيس غير القانوني يدخل في صراع شديد مع واجب طاعة أمر القانوني، لأن المرؤوس يجد نفسه أمام بعض الأوامر الصادرة من الرئيس تتعارض مع مبدأ المشروعية.

إلا أنه هناك حدود قانونية لا يحق للرئيس تجاوزها حتى لا يخالف القانون ولا يعرض المرفق أو الإدارة إلى خروج عن ماهي موجودة من أجله، وهو تحقيق المنفعة والمصلحة العامة.

فالمشرع الجزائري أولى إهتماماً كبيراً في هذا الموضوع وذلك في التعرض إلى قضية مدى خضوع وطاعة المرؤوس لأوامر رئيسه الإداري غير مشروعة، فإنه يميل إلى ترجيح الخضوع وطاعة الأوامر والتعليمات الرؤساء والتقي دهماً وتنفيذها على واجب طاعة القانون وحماية شرعية العمل

الإداري، حيث نص المادة 129 ق.م.ج على: " لا يكون الموظفون والأعوان العموميين مسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذاً لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة الأوامر واجبة عليهم " وهذه المادة ترتب النتيجة القانونية للنظرية الفقهية القانونية القائلة: واجب الموظف المرؤوس في إطاعة وتطبيق أوامر وتعليمات رئيسه، على واجب إحترام وتنفيذ القانون وهذه النتيجة هو عدم مسؤولية الموظف المرؤوس شخصيا عن الأخطاء التي يرتكبها تنفيذاً لأوامر رئيسه (النظرية المختلطة) أو التوفيقية.

وأخيراً نستخلص من موضوع بحثنا في العناصر التالية:

- إن الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية عبارة عن تعليمات وتوجيهات تصدر من السلطة الرئاسية المختصة، وذلك لمتابعة اجراءات التنظيم الداخلي والعلاقات القانونية القائمة بين الرؤساء والمرؤوسين. وعليه فان مخالفة المرؤوسين لهذه الاجراءات والتعليمات ترتب عليهم مسؤولية وتحملهم عقوبات تأديبية، لأنها ذات صبغة قانونية وعليهم إحترامها، وعلى ذكر العقوبات التأديبية فان المشرع الجزائري أسند مهمة التأديب لسلطة الرئاسية، وأنشأ لجنة على كل هيئة تدعى لجنة متساوية الأعضاء، تختص بالنظر في المسائل الخاصة بالموظفين والتي من بينها مسألة التأديب.
- يتمتع الرئيس الإداري بسلطة التعيين والنقل والترقية ومنح العلاوات والمكافآت، والتأديب على أن يراعي هنا أن سلطة الرئيس في كل ذلك ليست مطلقة بل هي سلطة مقيدة يمارسها وفقاً للقوانين واللوائح.
- وهذه الإجراءات كغيرها من الإجراءات التي يتعرض لها الشخص المرؤوس طيلة مساره الوظيفي والمهني.
- إن مبدأ تلازم المسؤولية وتطابقها والذي يقرر لا مسؤولية بدون سلطة، فلا بد أن ينفرد الرؤساء الإداريين بسلطة التأديب على الموظفين العموميين المرؤوسين، حتى يمكن ضمان وفعالية تسيير المؤسسات والمرافق الإدارية بالانتظام واضطراد وفعالية الرقابة التي يمارسها الرؤساء على أعمال مرؤوسيه، في القيام بمهامهم والتزاماتهم الوظيفية.
- وبالتالي فإن الأوامر والتعليمات الصادرة من الرئيس إلى مرؤوسيه لا بد أن تكون مناسبة للوظيفة التي يمارسها المرؤوس إذا في ذلك هناك أنظمة وقوانين لا بد من إحترامها وعدم تجاوزها وتحقيق العدالة وخاصة في المجال التأديبي.

الأمر الذي يستوجب التعديل في نظام التوظيف والتأديب وكذا الحقوق والواجبات والعقوبات التأديبية واستبعاد العقوبات التبعية التي توقع بقوة القانون. كذلك تشكيل محاكم وجهاز قضائي يساعد على سير وتنظيم النشاط الوظيفي والإدارات لما تحققه من إطمئنان إلى العدالة في مجازاة كل من إرتكب خطأً أو جريمة سواء كان الرئيسياً أو المرؤوساً.

وفي الختام نختتم بحمنا بالحمد لله كما بدأناه.

بسم الله

فهذا جهد المقل، فما كان من صواب فمن الله وما كان من خطأ فمن

أنفسنا .

وآخر دعوانا أن الحمد لله رب العالمين على إتمامنا هذا البحث .

قائمة المصادر والمراجع



# قائمة المصادر والمراجع

## I. المصادر:

1. القرآن الكريم
2. الأحاديث النبوية الشريفة.
3. الإمام أبو حامد الغزالي، الرد على الباطنية، الدار القومية، القاهرة، 1964.
4. الإمام فخر الدين الرازي، مفاتيح الغيب، الطبعة الأولى، دار الفكر، بيروت، بدون سنة.

## II. المراجع:

### أ. الكتب القانونية:

1. د/ أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، طبعة المؤسسة الوطنية للفنون المطبعية، وحدة الرغبة 1986.
2. د/ سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، دراسة مقارنة ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2003.
3. د/ سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، الحقوق والإلتزامات المهنية النظام التأديبي الوظيفي، عن دار الأمة للطباعة والترجمة والنشر والتوزيع 1997.
4. د/ سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من المتطور وتسيير الموارد البشرية وإخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الساحة المركزية، بن عكنون، الجزائر 2010.
5. د/ سعيد نواف العتري، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية أمام كلية الحقوق الإسكندرية 2007.
6. د/ عبد الفتاح حسين: التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة 1964.
7. د/ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريجانه، الجزائر، 2003.

8. د/ عمار عوايدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، نظرية دعوى الإلغاء، ديوان المطبوعات الجامعية الساحة المركزية بن عكنون، الجزائر، الجزء الثاني 2001.

9. د/ عمار عوايدي، مبدأ التدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر 1984.

10. د/ فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثالثة، الجزء الأول 1997.

11. د/ مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، بدون طبعة، 2003.

12. د/ محمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفعالية والضمان، عين شمس 1984.

13. د/ محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية 1989.

14. د/ محمد باهي أبو يونس، الإختيار على أساس الصلاحية للوظيفة العامة في النظام الإداري الإسلامي، دراسة المقارنة، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية 2010.

15. د/ يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظام المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1984.

16. أ/ بن صاري ياسين، التسريح التأديبي في التشريع العمل الجزائري، طبعة 2005، دار هومة للتوزيع والنشر، الجزائر.

17. أ/ كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والتوزيع، الجزائر 2003.

#### ب. الأطروحات والرسائل:

1. كمال رحماوي، ضمانات تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة عنابة 1987.

2. عقيب أسماء، المسؤولية التأديبية، مذكرة تخرج لنيل شهادة ليسانس في العلوم القانونية والإدارية، قسنطينة، جامعة منتوري، 2013/2014.

### III. النصوص القانونية:

#### أ. القوانين والأوامر:

1. القانون رقم: 12/78، المؤرخ في: 1978/08/05، المتعلق بالقانون الأساسي العام للعامل.
2. القانون رقم: 54/93، المؤرخ في: 1993/02/16، المتعلق بتحديد بعض الواجبات الخاصة وطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى المؤسسات العمومية.
3. القانون رقم 58/71، المتعلق بنظام العاملين المدينين بالدولة (التشريع المصري).
4. الأمر رقم: 133/66، المؤرخ في: 1966/07/02، المتضمن الأساسي للوظيفة العامة.
5. الأمر رقم: 03/06، المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة .

#### ب. المراسيم:

1. المرسوم رقم: 302/82، المؤرخ في: 1982/12/11، المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة.
2. المرسوم رقم: 152/66، الصادر في: 1966/06/02، الخاص بالإجراءات التأديبية.
3. المرسوم رقم: 144/66، المؤرخ في: 1966/06/02، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.
4. المرسوم رقم: 59/85، المؤرخ 1985/03/25، المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.
5. المرسوم التنفيذي رقم: 229/90، المؤرخ في: 1990/07/25، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة.

## VI. المراجع الأجنبية: Ouvrage

1. Essaid Taib, Droit de la Fonction Publique, Edition Distribution houma, Imprimer,2005.

## V. المواقع الإلكترونية:

2. <http://droit-algerie.ahlamontada.com/t389-topic>
3. <http://forum.univbiskra.net/index.php:topic:7080.0>
4. <http://benarab.forumactif.org/t278-topic>
5. [http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?serial=607081&e id=1119.](http://digital.ahram.org.eg/articles.aspx?serial=607081&e id=1119)

الملاحق

أمر رقم 06-03 مؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427  
الموافق 15 يوليو سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية

## الفصل الثاني : واجبات الموظف

**المادة 40 :** يجب على الموظف، في إطار تأدية مهامه، احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها.

**المادة 41 :** يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز.

**المادة 42 :** يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة.

كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم.

**المادة 43 :** يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم. ولا يمكنهم ممارسة نشاط مريح في إطار خاص مهما كان نوعه، غير أنه يرخص للموظفين بممارسة مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي ضمن شروط ووفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم. كما يمكنهم أيضا إنتاج الأعمال العلمية أو الأدبية أو الفنية. وفي هذه الحالة، لا يمكن الموظف ذكر صفته أو رتبته الإدارية بمناسبة نشر هذه الأعمال، إلا بعد موافقة السلطة التي لها صلاحيات التعيين.

**المادة 44 :** بغض النظر عن أحكام الفقرة الأولى من المادة 43 أعلاه، يمكن الموظفين المنتمين إلى أسلاك أساتذة التعليم العالي والباحثين وكذا أسلاك الممارسين الطبيين المتخصصين، ممارسة نشاط مريح في إطار خاص يوافق تخصصهم. تسهر السلطة المؤهلة على ضمان مصلحة الخدمة وتتخذ أي إجراء مناسب إذا اقتضت الحاجة ذلك. تحدد شروط وكفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم.

**المادة 45 :** يمنع على كل موظف، مهما كانت وضعيته في السلم الإداري، أن يمتلك داخل التراب الوطني أو خارجه، مباشرة أو بواسطة شخص آخر، بأية صفة من الصفات، مصالح من طبيعتها أن تؤثر على استقلاليتها أو تشكل عائقا للقيام بمهمته بصفة عادية في مؤسسة تخضع إلى رقابة الإدارة التي ينتمي إليها أو لها صلة مع هذه الإدارة، وذلك تحت طائلة تعرضه للعقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي.

**المادة 46 :** إذا كان زوج الموظف يمارس، بصفة مهنية، نشاطا خاصا مربحا، وجب على الموظف التصريح بذلك للإدارة التي ينتمي إليها وتتخذ السلطة المختصة، إذا اقتضت الضرورة ذلك، التدابير الكفيلة بالمحافظة على مصلحة الخدمة. يعد عدم التصريح خطأ مهنيا يعرض مرتكبه إلى العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة 163 من هذا الأمر.

**المادة 47 :** كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه. لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمروؤسيه.

**المادة 48 :** يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني. ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة. ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة.

**المادة 49 :** على الموظف أن يسهر على حماية الوثائق الإدارية وعلى أمنها. يمنع كل إخفاء أو تحويل أو إتلاف الملفات أو المستندات أو الوثائق الإدارية ويتعرض مرتكبها إلى عقوبات تأديبية دون المساس بالمتابعات الجزائية.

**المادة 50 :** يتعين على الموظف أن يحافظ على ممتلكات الإدارة في إطار ممارسة مهامه.

**المادة 51 :** يجب على الموظف، ألا يستعمل، بأية حال، لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة، المحلات والتجهيزات ووسائل الإدارة.

**المادة 52 :** يجب على الموظف التعامل بأدب واحترام في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومروؤسيه.

**المادة 53 :** يجب على الموظف التعامل مع مستعملي المرفق العام بلياقة ودون ممانعة.

**المادة 54 :** يمنع على الموظف تحت طائلة المتابعات الجزائية، طلب أو اشتراط أو استلام، هدايا أو هبات أو أية امتيازات من أي نوع كانت، بطريقة مباشرة أو بواسطة شخص آخر، مقابل تأدية خدمة في إطار مهامه.

### الفصل الثالث : هيئات المشاركة والطعن

**المادة 62 :** تنشأ في إطار مشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية :

- لجان إدارية متساوية الأعضاء.

- لجان طعن.

- لجان تقنية.

**المادة 63 :** تنشأ اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، حسب الحالة، لكل رتبة أو مجموعة رتب، أو سلك أو مجموعة أسلاك تتساوى مستويات تأهيلها لدى المؤسسات والإدارات العمومية. تتضمن هذه اللجان، بالتساوي، ممثلين عن الإدارة وممثلين منتخبين عن الموظفين. وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها، يختار من بين الأعضاء المعيّنين بعنوان الإدارة.

**المادة 64 :** تستشار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين. وتجتمع، زيادة على ذلك، كلجنة ترسيم وكمجلس تأديبي.

**المادة 65 :** تنشأ لجنة طعن لدى كل وزير وكل وال وكذا لدى كل مسؤول مؤهل بالنسبة لبعض المؤسسات أو الإدارات العمومية. تتكون هذه اللجان مناصفة من ممثلي الإدارة وممثلي الموظفين المنتخبين. وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعيّنين بعنوان الإدارة. وينتخب ممثلو الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، من بينهم، ممثلهم في لجان الطعن.

**المادة 66:** يجب أن تنصب لجان الطعن في أجل شهرين (2) بعد انتخاب أعضاء اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء.

**المادة 67 :** تخطر لجان الطعن من الموظف فيما يخص العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة، المنصوص عليها في المادة 163 من هذا الأمر.

**المادة 68 :** يقدم المرشحون إلى عهدة انتخابية قصد تمثيل الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء من طرف المنظمات النقابية الأكثر تمثيلاً. إذا كان عدد المصوتين أقل من نصف الناخبين، يجرى دور ثانٍ للانتخابات. وفي هذه الحالة، يمكن أن يترشح كل موظف يستوفي شروط الترشح. ويصح حينئذ الانتخاب مهما يكن عدد المصوتين.

**المادة 69 :** عندما لا توجد منظمات نقابية ذات تمثيل لدى مؤسسة أو إدارة عمومية، يمكن كل الموظفين الذين تتوفر فيهم شروط الترشح أن يقدموا ترشيحهم لانتخاب اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء.

**المادة 70 :** تستشار اللجان التقنية في المسائل المتعلقة بالظروف العامة للعمل وكذا النظافة والأمن داخل المؤسسات والإدارات العمومية المعنية.

**المادة 71 :** تنشأ اللجان التقنية لدى المؤسسات والإدارات العمومية وتشكل من عدد متساو من ممثلي الإدارة والممثلين المنتخبين للموظفين. وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعيّنين بعنوان الإدارة. وينتخب ممثلو الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، من بينهم، ممثلهم في اللجان التقنية.



**المادة 72 :** يعين ممثلو الإدارة لدى اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية من الهيئة التي لها سلطة التعيين.

**المادة 73 :** تحدد اختصاصات اللجان المذكورة في المادة 62 أعلاه وتشكيلها وتنظيمها وسيرها ونظامها الداخلي النموذجي وكذا كفاءات سير الانتخابات، عن طريق التنظيم

### الفصل الأول : المبادئ العامة

**المادة 160 :** يشكل كل تحلل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس، عند الاقتضاء، بالمتابعات الجزائية.

**المادة 161 :** يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ، والظروف التي ارتكب فيها، ومسؤولية الموظف المعني، والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام،

**المادة 162 :** تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين.

### الفصل الثاني : العقوبات التأديبية

**المادة 163 :** تصنف العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى أربع (4) درجات:

- الدرجة الأولى :

- التنبيه

- الإنذار الكتابي

- التوبيخ.

- الدرجة الثانية :

- التوقيف عن العمل من يوم (1) إلى ثلاثة (3) أيام.

- ا- لشطب من قائمة التأهيل.

- الدرجة الثالثة :

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

- التنزيل من درجة إلى درجتين

- النقل الإجباري.

## - الدرجة الرابعة :

- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة

- التسريح.

**المادة 164 :** يمكن أن تنص القوانين الأساسية الخاصة، نظرا لخصوصيات بعض الأسلاك، على عقوبات أخرى في إطار الدرجات الأربع المنصوص عليها في المادة 163 أعلاه.

**المادة 165 :** تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني. تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمعة كمجلس تأديبي، والتي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها.

**المادة 166 :** يجب أن يخطر المجلس التأديبي، بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ. يسقط الخطأ المنسوب إلى الموظف بانقضاء هذا الأجل.

**المادة 167 :** يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية.

**المادة 168 :** يجب على الموظف الذي يحال على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي المثول شخصيا، إلا إذا حالت قوة قاهرة دون ذلك. ويبلغ بتاريخ مثوله قبل خمسة عشر (15) يوما على الأقل، بالبريد الموصي عليه مع وصل استلام. يمكن الموظف، في حالة تقديمه لمبرر مقبول لغيابه أن يلتمس من اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي، تمثيله من قبل مدافعه. في حالة عدم حضور الموظف الذي استدعي بطريقة قانونية، أو حالة رفض التبرير المقدم من قبله تستمر المتابعة التأديبية.

**المادة 169 :** يمكن الموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يستحضر شهودا. ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه.

**المادة 170 :** تتداول اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي، في جلسات مغلقة. يجب أن تكون قرارات المجلس التأديبي مبررة.

**المادة 171 :** يمكن اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، قبل البت في القضية المطروحة.

**المادة 172 :** يبلغ الموظف المعني بالقرار المتضمن العقوبة التأديبية، في أجل لا يتعدى ثمانية (8) أيام ابتداءً من تاريخ اتخاذ هذا القرار. ويحفظ في ملفه الإداري.

**المادة 173 :** في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيماً، يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، تقوم السلطة التي لها صلاحيات التعيين بتوقيفه عن مهامه فوراً يتقاضى المعني خلال فترة التوقيف المنصوص عليها في الفقرة أعلاه، نصف راتبه الرئيسي وكذا مجمل المنح ذات الطابع العائلي.

إذا اتخذت في حق الموظف الموقوف عقوبة أقل من عقوبات الدرجة الرابعة، أو إذا تمت تبرئته من الأعمال المنسوبة إليه أو إذا لم تبت اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في الآجال المحددة، يسترجع الموظف كامل حقوقه والجزء الذي خصم من راتبه.

**المادة 174 :** يوقف فوراً الموظف الذي كان محل متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه. ويمكن أن يستفيد خلال مدة لا تتجاوز ستة (6) أشهر، ابتداءً من تاريخ التوقيف من الإبقاء على جزء من الراتب لا يتعدى النصف. ويستمر الموظف في تقاضي مجمل المنح العائلية. وفي كل الأحوال، لا تسوّى وضعيته الإدارية إلا بعد أن يصبح الحكم المترتب على المتابعات الجزائية نهائياً.

**المادة 175 :** يمكن الموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة أو الرابعة، أن يقدم تظلماً أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداءً من تاريخ تبليغ القرار.

**المادة 176 :** يمكن الموظف الذي كان محل عقوبة من الدرجة الأولى أو الثانية أن يطلب إعادة الاعتبار من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، بعد سنة من تاريخ اتخاذ قرار العقوبة. وإذا لم يتعرض الموظف لعقوبة جديدة، تكون إعادة الاعتبار بقوة القانون، بعد مرور سنتين من تاريخ اتخاذ قرار العقوبة وفي حالة إعادة الاعتبار، يحى كل أثر للعقوبة من ملف المعني.

### الفصل الثالث : الأخطاء المهنية

**المادة 177 :** تعرّف الأخطاء المهنية بأحكام هذا النص. تصنف الأخطاء المهنية دون المساس بتكليفها الجزائي كما يأتي:

- أخطاء من الدرجة الأولى

- أخطاء من الدرجة الثانية

- أخطاء من الدرجة الثالثة

- أخطاء من الدرجة الرابعة

**المادة 178 :** تعتبر، على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الأولى كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح.

**المادة 179 :** تعتبر، على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الثانية الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

\* المساس، سهواً أو إهمالاً بأمن المستخدمين و/أو أملاك الإدارة،

\* الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180 و 181 أدناه.

**المادة 180 :** تعتبر، على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

\* تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية

\* إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه

\* رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول

\* إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية

\* استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة.

**المادة 181 :** تعتبر، على وجه الخصوص، أخطاء مهنية من الدرجة الرابعة إذا قام الموظف بما يأتي:

\* الاستفادة من امتيازات، من أية طبيعة كانت، يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته،

\* ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل

\* التسبب عمداً في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة،

\* إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة

\* تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية

\* الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر، غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و 44 من هذا الأمر.

**المادة 182 :** توضّح القوانين الأساسية الخاصة، كلما دعت الحاجة إلى ذلك، وتبعاً لخصوصيات بعض الأسلاك، مختلف الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المواد 178 إلى 181 أعلاه.

**المادة 183 :** تؤدي حالات الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المواد من 178 إلى 181 من هذا الأمر إلى تطبيق إحدى العقوبات التأديبية من نفس الدرجة، كما هو منصوص عليها في المادة 163 أعلاه.

**المادة 184 :** إذا تغيب الموظف لمدة خمسة عشر (15) يوما متتالية على الأقل، دون مبرر مقبول، تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب، بعد الإعدار، وفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم.

**المادة 185 :** لا يمكن الموظف الذي كان محل عقوبة التسريح أو العزل أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية.

## مرسوم رقم 85 / 59 مؤرخ في 23/03/85

يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية  
العقوبات التأديبية:

**المادة 122 :** تطبق على الموظفين الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها ، لا سيما الأحكام المنصوص عليها في المواد من 61 إلى 76 من المرسوم رقم 302/82 المؤرخ في 11/09/1982 المتعلق بالأخطاء المهنية وعقوباتها التأديبية.

**المادة 123 :** تختص السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة المخولة ، إن اقتضى الأمر بالسلطة التأديبية ، وتمارس هذه السلطة بعد استشارة لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس تأديبي مع مراعاة المادة 125 أدناه

**المادة 124 :** تصنف العقوبات التي يمكن أن يعاقب بها الموظفون تبعاً لخطورة الأخطاء المرتكبة في ثلاث درجات:

الدرجة الأولى : الإنذار الشفوي الإنذاري الكتابي التوبيخ  
الإيقاف من العمل من يوم إلى 03 أيام

الدرجة الثانية : الإيقاف عن العمل من 4 إلى 08 أيام ، الشطب من جدول الترقية

الدرجة الثالثة : النقل الإجباري ، التسريح مع الإشعار المسبق والتعويضات  
التسريح دون الإشعار المسبق ومن غير تعويضات

تطبق عقوبات الدرجة الأولى على العمال خلال فترتهم التجريبية

**المادة 125 :** تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة المخولة عقوبات الدرجة الأولى بمقرر مبين الأسباب دون استشارة لجنة الموظفين مقدماً

**المادة 126 :** تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين عقوبات الدرجة الثانية بمقرر مبين الأسباب

ويمكن الموظف الذي يتعرض لهذه العقوبات أن يرفع قضيته خلال الشهر الذي يلي صدور المقرر ، إلى لجنة الموظفين لتعطي رأيها في ذلك

**المادة 127 :** تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين عقوبات الدرجة الثالثة بعد موافقة لجنة الموظفين

**المادة 128 :** يمكن أن ترفع عقوبات الدرجة الثالثة إلى لجنة الطعن حسب الشروط المحددة في المرسوم المنصوص عليه في المادة 14 أعلاه

**المادة 129 :** يحق للموظف الذي يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس تأديبي أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في اجراءات القضية التأديبية ، ويمكنه أن يقدم أمام مجلس التأديب أو أمام لجنة الطعن إن اقتضى الأمر ، أي توضيح كتابي أو شفوي أو يستحضر شهودا ، كما يمكنه أن يستعين بأي مدافع يختاره للدفاع عنه

## الحقوق والواجبات

**المادة 15 :** تبين المواد من 16 إلى 29 أدناه بدقة بعض حقوق العمال الخاضعين لهذا القانون ... وواجباتهم..

**المادة 16 :** يتمتع العمال في اطار التشريع والتنظيم المعمول بهما بالحق فيما يأتي خاصة  
الراتب بعد أداء الخدمة — الحماية الاجتماعية  
الاستفادة من الخدمات الاجتماعية — الراحة والعطل القانونية  
التكوين وتحسين المستوى — الترقية النصفية

**المادة 17 :** يتمتع الموظفون بضمان الاستقرار والأمن في وظيفتهم

**المادة 18 :** يمارس العمال الحق النقابي حسب الشروط المقررة في التشريع والتنظيم المعمول بهما.

**المادة 19 :** يجب على المؤسسة أو الإدارة العمومية أن تحمي العمال مما قد يتعرضون له خلال قيامهم بمهامهم من تهديد أو اهانة أو شتم أو قذف أو أي اعتداء عليهم كيفما كان نوعه كما يجب عليها أن تعوض لهم إن اقتضى الأمر ، الضرر الذي يلحقهم من جراء ذلك تقوم المؤسسة أو الإدارة العمومية في هذه الأحوال

مقام الضحية في الحصول على الحقوق من مرتكبي التهديد أو الاعتداء ، وتسترد المبالغ التي تدفع للعامل ، ويمكنها زيادة على ذلك وللغرض نفسه ، أن ترفع قضية مباشرة أمام القضاء الجزائري عند الحاجة بغية المطالبة بالحق المدني.

**المادة 20 :** يتعرض العامل لعقوبة تأديبية دون المساس بتطبيق القانون الجزائي ، إن اقتضى الأمر ، إذا صدر منه أي إخلال بواجباته المهنية أو أي مساس صارخ بالانضباط ، أو ارتكب أي خطأ خلال ممارسة مهامه أو بمناسبة هذه الممارسة

إذا تعرض العامل لمتابعة قضائية من الغير بسبب ارتكابه خطأ في الخدمة وجب على المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه ما لم ينسب إلى هذا العامل نفسه خطأ شخصي يمكن أن يفصل عن ممارسة مهامه

**المادة 23 :** يتعين على العمال أن يلتزموا بالسر المهني ... كما يجب عليهم ألا يفشوا محتوى أية وثيقة أو حدث أو خبر يحوزونهم أو يطلعون عليه بحكم ممارسة مهامهم ، وألا يمكنوا غيرهم من الاطلاع عليه ما عدا ما تفتضيه ضرورات الخدمة.

ويمنع إخفاء ملفات الخدمة وأوراقها ووثائقها أو اتلافها وتحويلها واطلاع الغير عليها.

**المادة 25 :** يمكن أن يدعى الموظفون الذين لهم مستوى التأهيل المطلوب الذي يسمح لهم بإنجاز أشغال الدراسات أو الأبحاث لفائدة المؤسسات والإدارات العمومية ، إلى القيام بالأشغال المذكورة بصفتهم مستشارين ، زيادة على المهام المنصوص عليها في المادة السابقة ، وتحدد كفاءات تطبيق هذه المادة بمرسوم.

**المادة 27 :** يتعين على أي عامل جديد التعيين أن يلتحق بالمنصب الذي عين فيه ، كما يتعين على أي موظف اتخذ في شأنه اجراء النقل أن يلتحق بالمنصب الذي عين فيه مع مراعاة المادة 49 من القانون 12/78 ، ويعد عدم تنفيذ مقرر النقل أو التعيين خطأ جسيما قد يؤدي إلى التسريح.

**المادة 28 :** يمنع تعيين أي عامل في منصب يجعله متصلا اتصالا سلميا مباشر في عمله بزوجه أو قريبه حتى الدرجة الثانية ، غير أنه يمكن السلطة التي لها صلاحية التعيين أن ترخص بمخالفة هذا الحكم إذا تطلبت ذلك ظروف الخدمة الملحة وضرورتها

**المادة 29 :** تبين القوانين الأساسية الخاصة بدقة عند الحاجة الحقوق والواجبات التي تختص بها بعض أسلاك الموظفين.



الْقَهْرَس

# الفهرس

صفحة	العنوان
أ- هـ	مقدمة
7	الفصل الأول: السلطة الرئاسية وواجبات الموظف
8	المبحث الأول: مفهوم السلطة الرئاسية
11	المطلب الأول: تعريف السلطة الرئاسية
12	المطلب الثاني: مبدأ التدرج الوظيفي
15	المطلب الثالث: تأثير مبدأ التدرج الوظيفي على تنفيذ الأوامر الرئاسية
20	المبحث الثاني: واجبات الموظف العام
23	المطلب الأول: واجب الإلتزام بطاعة الرؤساء
24	المطلب الثاني: محتوى واجب الطاعة
26	المطلب الثالث: حدود واجب الطاعة
28	المطلب الرابع: الفرق بين الشريعة والقانون في حدود الطاعة
29	المبحث الثالث: أسس الإلتزام بالطاعة
30	المطلب الأول: الأساس القانوني للإلتزام بالطاعة
32	المطلب الثاني: دور الفقه في تحديد هذا الإلتزام
33	المطلب الثالث: موقف المشرع الجزائري من الإلتزام بالطاعة
36	إستنتاج الفصل
38	الفصل الثاني: الأوامر الرئاسية غير المشروعة ومسؤولية الموظف على تنفيذها
38	المبحث الأول: طبيعة القانونية للأوامر الرئاسية غير المشروعة
40	المطلب الأول: موقف الفقه في تكييف الطبيعة القانونية للتعليمات الرئاسية
42	المطلب الثاني: موقف القضاء في تكييف الطبيعة القانونية للتعليمات الرئاسية
44	المبحث الثاني: حدود سلطة الرئيس على مرؤوسيه
44	المطلب الأول: تنفيذ الأوامر وتوجيه المسأؤلات

45	الفرع الأول: الأوامر الكتابية
46	الفرع الثاني: الأوامر الشفوية
47	المطلب الثاني: مسؤولية الرئيس على أعمال مرؤوسيه.
48	المطلب الثالث: مسؤولية الموظف العام على تنفيذ الأوامر الرئاسية غير المشروعة ( إلتزام المرؤوس بتنفيذ الأوامر غير المشروع )
50	المبحث الثالث: السلطة المختصة بالتأديب والعقوبات التأديبية
53	المطلب الأول: السلطة المختصة بالتأديب في النظام الجزائري
56	المطلب الثاني: دور السلطة الرئاسية في التأديب
58	المطلب الثالث: العقوبات التأديبية
62	إستنتاج الفصل
64	خاتمة
71	قائمة المصادر والمراجع
73	الملاحق
	الفهرس