

واجب الطاعة الرئاسية وحدودها في قانون الوظيفة العامة 06-03

Presidential obedience duty and its limits in the Public Service Law

إحدادن فيروز^{1*}، جامعة وهران2-محمد بن أحمد، الجزائر، ihaddadenefairouz16@gmail.com

برابح محمد²، جامعة وهران2-محمد بن أحمد، الجزائر، berrabah.mohamed@gmail.com

تاريخ قبول المقال: 2024/03/28

تاريخ إرسال المقال: 2024/01/01

الملخص: يعتبر واجب الطاعة من أهم المسؤوليات الوظيفية للموظف فهو شرط لوحدة التنظيم الإداري، ويختلف هذا الواجب من نظام وظيفي لآخر، والأصل أن الموظف يلتزم بأوامر رؤسائه الإداريين مع التزامه باللباقة والاحترام في التعامل معهم، الأمر الذي أثار جدلا فقهيًا كبير بسبب امتداد نطاقه ليشمل الأوامر غير المشروعة، مما أدى إلى اختلاف النظريات الفقهية والتي لم يظهر أن المشرع الجزائري استقر على أي منها.

بالإضافة أن لواجب الطاعة حدود يختلف مداها باختلاف الأسلاك الوظيفية ونوع الوظيفة التي يمارسها المرؤوس، وعلى طبيعة اختصاص المرؤوس.

الكلمات المفتاحية: واجب الطاعة، الأوامر، الرئيس الإداري، الموظف العام

Abstract: The duty of obedience is one of the most important job duties performed by the public official, it is a condition for the unity of administrative organization, this duty varies from one functional system to another, the origin is that the public official adheres to the orders of his administrative superiors with his commitment to tact and respect in dealing with them, this differed in jurisprudential theories, with did not appear to be settled by the Algerian legislator on any to them.

In addition, obedience has limited whose extent varies according to the functional wires and the type of the job exercised by the subordinate, the extent of the nature of the subordinate's specialization.

Key words: The duty of obedience, the orders, administrative superiors. public official.

* إحدادن فيروز .

مقدمة:

واجب الطاعة الرئاسية هو الحجر الأساسي في أداء المرفق العمومي لأعماله وبالتالي يحتل الصدارة والأولية في واجبات الموظف العام، وتحتل مكانة خاصة بين مسؤولياته الكثيرة لارتباطها بسير العمل في المرافق العامة، حتى وإن كانت مختلفة من موظف لآخر ووفقا لدوافع العملية الوظيفية وأهدافها

مفهوم الطاعة بالمفهوم الشرعي يختلف عند فقهاء القانون، فالطاعة وفق الشريعة الإسلامية معناها الخضوع إلى أوامر الله (المولى عز وجل)، وعدم عصيانه، فالطاعة "دليل الإلتباع لأحكام الدين الإسلامي واجتناب نواهيه" والفقهاء يعتبرون أنه من أبرز واجبات الموظف¹، فالطاعة هو العامل الأساسي في كل نظام إداري، وإذا إختل هذا المبدأ فلن ينفذ في تقويم الإدارة أي علاج. فمنهم من أخذ بالمفهوم الواسع فعرف الطاعة على أنها احترام لمبادئ الدستور والنص التشريعي ومنهم من أخذ بالمفهوم الضيق فعرفها بأنها التزام الموظف العمومي بتنفيذ جميع الأوامر الصادرة إليه من رؤسائه، فطاعة المرؤوس لم تعد تتصف بالخضوع التام، فالطاعة هنا هي واجب تنظمه القوانين واللوائح تكريسا لمبدأ المشروعية، وفي نفس الوقت فإن المرؤوسين تثبت لهم حقوقا بمقابل هذا الالتزام، ولذلك فإن واجب الطاعة تنظمه ضوابط تحدد إطاره وترسم أبعاده. ومن هذا المنطلق نطرح التساؤل التالي: ما مدى التزام المرؤوس بطاعة الرئيس في قانون الوظيفة العامة 06/03؟ والتي تتبعها بعض التساؤلات الفرعية: هل هذه الطاعة تتسم بالإطلاق أي هل هي طاعة مطلقة، أم أنها يجب أن تتم بما لا يتنافى مع القانون، وبعبارة أخرى هل من واجب المرؤوس أن يطيع وينفذ جميع الأوامر والتعليمات التي يتلقاها من رئيسه أم أن هناك حدود لذلك وهل كل الموظفين ملزمين بأداء واجب الطاعة؟

للإجابة عن هذه التساؤلات إعتادنا على المنهجين الوصفي والتحليلي، حيث تعرضنا إلى واجب الطاعة وحدودها بسرد النصوص القانونية والأحكام المتعلقة به وتحليلها في نفس الوقت، وسنحاول في هذا المقال التطرق إلى حدود واجب الطاعة، من خلال:

المبحث الأول نعالج فيه نطاق واجب الطاعة أما المبحث الثاني نتعرض إلى حدود واجب الطاعة

¹ فاطمة الزهراء جدو، إيمان العيداني، سلطنة سكفالي، النظام القانوني للوظيفة العمومية وفقا للأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، دار بلقيس، دار البيضاء، الجزائر بدون سنة النشر، ص64.

المبحث الأول: نطاق واجب الطاعة

تقتضي دراستنا لنطاق واجب الطاعة الرئاسية إلى أشخاص هذا الواجب، والتي تخضع فيه كل طبقة لما يعلوها من الطبقات انطلاقاً من أدنى موظف إلى قاعدة الهرم أي التطرق إلى أطراف العلاقة الرئاسية وهما الرئيس والمرؤوس، كما سنتطرق أيضاً إلى محل هذا الواجب وهو الأمر الرئاسي الذي يشكل أداة التواصل فيما بينهم وفي الأخير نتحدث عن الامتثال لهذه الأوامر كيف تكون.

المطلب الأول: أشخاص الطاعة

إن السلم الوظيفي أو التدرج الإداري الرئاسي الذي يقوم على أساس التسلسل القيادي من أعلى الهرم الإداري لأسفل طبقة، وتسمى هذه الرابطة بالرابطة الرئاسية والتي لا تقوم إلا بوجود الرئيس والمرؤوس.

الفرع الأول: الرئيس الإداري

باستقراء أو الاستناد إلى القوانين المختلفة والمنظمة لشؤون الموظفين نلاحظ أنه لا يوجد تعريف للرئيس الإداري وإنما ترك الأمر للفقهاء الذي تباين فيما بينهم التعاريف طبقاً للمنظور الذي ينظر إليه، فمثلاً عرفه (الدكتور حسن محمد عواضة) في كتابه عن (السلطة الرئاسية) "تسمية الرئيس الإداري تطلق على كل عضو يشغل وظيفة رئاسية مهما كان عدد أعضائه، كما يوجد شخصان أحدهما رئيس ومرؤوس".¹

ما يستنبط من هذا التعريف أنه حلل طبيعة العلاقة الرئاسية أكثر من كونه تعريفاً للرئيس الإداري.²

وقد عرفه (الدكتور عبد الكريم درويش) بأنه: "شخص يختص بالإشراف على أداء العمل وفقاً للتعليمات الموضوعية، وفي حدود المستويات المقررة مع التدخل في كل المشكلات التي تظهر في حدود اختصاصه أولاً بأول".³

ولكن التعريف هنا لم يبين إن كان الإشراف هنا يقصد في مجال الوظيفة العامة أم أنه ينصرف إلى كل المشاريع.

¹ حسن محمد عواضة، السلطة الرئاسية، المطبعة العلمية، بيروت، 1975، ص 30.

² مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، 2002، ص 42.

³ عبد الكريم درويش وليلى تكلاف، أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، 1977، ص 639-650.

ويعتبر التعريف الأقرب إلى الحقيقة هو تعريف الدكتور مازن ليلوا راضي: "بأنه الموظف الذي يخضع له عدد من الأفراد ويسعون مجتمعين إلى تحقيق أهداف معينة في مجال الوظيفة العامة".¹

ويتضح من هذا التعريف أنه حدد العلاقة الرئاسية بتبيان أطرافها وكذلك مجال الإشراف المتمثل في الوظيفة العامة.

وقد يطلق على الرئيس الإداري عدة تسميات وهي تسميات شكلية فقط باختلاف الأنظمة المتبعة كمجلس إدارة، مدير عام، رئيس قسم، مفوض وغيرها.

ويعتبر كل رئيس إداري في منتصف السلم الإداري رئيس ومرؤوس إلى غاية الوصول إلى الوزير، الرئيس الإداري الأعلى في وزارته، كما يعتبر رئيس الدولة الإداري الأعلى في الإدارة العامة. وتدخل للرئيس صلاحيات تصل إلى المكانة الذاتية والشخصية للمرؤوس وكل ذلك في حدود ما يسمح به القانون.

وتتضمن هذه السلطات العديد من الصلاحيات بدء من التعيين مروراً بتحديد وضعية المرؤوس من ترقية والنقل والاستبعاد إلى سلطة التأديب وانتهاء العلاقة بالفصل والعزل.

وإضافة إلى ما قلناه سابقاً فإن الرئيس مسؤول أيضاً عن كيفية أداء مرؤوسيه لأعمالهم ومهامهم وهي رقابة مطلقة تشمل الشرعية والملائمة.

الفرع الثاني: المرؤوس

في جانب من الفقه عرفه (الدكتور عاصم أحمد عجيلة)²: "أن المرؤوس هو كل موظف عام يخضع إدارياً أو فنياً لسلطة رئاسية أعلى".

وأستقر التشريع الجزائري أن يطلق على المرؤوس مصطلح الموظف طبقاً (للمادة 29) من القانون المدني الجزائري³ بنصه: "لا يكون الموظف والأعوان العموميون مسؤولين شخصياً عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بتنفيذ الأوامر صدرت إليه من رئيس متى كان طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

¹ مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 43.

² عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة الطبعة الرابعة دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 1995، ص 87.

³ المادة 29 من الامر 75-58 المؤرخ في 26/09/1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، ج ر عدد 78.

ومن هنا يمكن القول بأن الموظف هو المرؤوس والذي يمكن تعريفه حسب (المادة 04) من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بنصها: "يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري".

وبهذا، فالعناصر التي تقدم عليها فكرة الموظف العام يمكن حصرها كالتالي:

1- الخدمة في مرفق عام للدلالة على المعنى الوظيفي والعضوي له، وفقا لما جاءت به (المادة 02 من الأمر 03-06) والتي تنص: "يطبق هذا القانون الأساسي على الموظفين الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية".

2- ديمومة العمل الوظيفي واستقراره، لיתفرغ الموظف لها تفرغا دائما طبقا للمادة (04) من القانون السالف الذكر.

3- يتولى تعيين الموظف من طرف السلطة المختصة بالتعيين وفقا لقرار إداري صادرا من جهة ذات اختصاص وصحيا في جهة المحل والسبب وإلا اعتبر القرار معيبا.

4- أن تتوفر الشروط القانونية لتعيين الموظف.

فالعلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين لا بد أن تكون على أساس التعاون والإنصاف والموضوعية والمساواة وذلك من أجل سيرورة وتنظيم العمل من أجل تحقيق فعالية وجودة المرفق الإداري.

وبهذا يكون لكل طرفي الطاعة دوره المحدد فالرئيس يختص بإصدار الأوامر والمرؤوس يقوم بتنفيذها، فإن لم يكن كلاهما مختص تخلف شرط من شروط واجب الطاعة فتصبح غير مستحقة الأداء.

المطلب الثاني: الأوامر الرئاسية محل واجب الطاعة

من أجل سير الحسن وفعالية الجهاز الإداري، يعتمد الرؤساء توجيه أوامر وتعليمات للمرؤوسين لتبيان كيفية وطريقة العمل.

نلاحظ هنا أيضا أن التشريعات والقوانين المختلفة لم تعرف الأمر الرئاسي، فقد تركت الأمر إلى الفقه، فقد عرفها الدكتور عوايدي عمار بأنها: "عملية إدارية تتحقق عن طريق التدخل الدائم والمضطرد ومراقبة وملاحقة أعمال العاملين المرؤوسين من قبل رؤسائهم الإداريين وتوجيه جهودهم ودفعهم نحو إلزام الأساليب والطرق والقوالب الصحيحة علميات وفنيا وقانونيا وملائمة ذلك لتحقيق أهداف العمل"¹.

¹ عمار عوايدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص415.

ومنه فالأمر الرئاسي هو حصيلة تفكير الرئيس، الذي بموجبه تتعين مسؤولية كل من المرؤوس والرئيس. ولكن يثار التساؤل ما مدى إمتثال المرؤوس بتنفيذ أوامر رئيسه، هل كل التعليمات والأوامر الصادرة إليه قابلة للتطبيق؟

الفرع الأول: الأوامر الكتابية

في هذه النقطة يجب التفرقة بين أمرين خاصة وإن كان الأمر الصادر من الرئيس متعلق بالوظيفة المنوطة للمرؤوس:

- 1: إذا كان الأمر الصادر يتطابق مع القانون ومنسجما مع أهدافه فهنا على المرؤوس تنفيذ ذلك الأمر وفقا لمبدأ واجب الطاعة وإلا إعتبر الموظف مخلا بالنظام ويترتب عليه جزاءات تأديبية.
- 2: إذا كان الأمر الصادر إليه يتعارض مع القانون، فقد انقسمت الآراء بصدد هذه المسألة إلى ثلاث نظريات فقهية مختلفة¹:

(أ) **النظرية الأولى:** ومفادها إن المرؤوس يجب أن يطيع قانونا بدون اعتراض على الأوامر الصادرة إليه من رئيسه وإلا سوف يؤدي إلى إخلال في أداء العمل الوظيفي، فلا يصح أن يعترض على تنفيذ الأوامر بحجة أنها مخالفة للقانون، باعتبار أن الرئيس هو القائد وأكثر تجربة ومعرفة من المرؤوس.

(ب) **النظرية الثانية:** مفادها أن المرؤوس لا يكون مجبرا على تنفيذ الأوامر المخالفة للقانون، بل عليه الامتناع عن تنفيذها باعتبار أن العمل الإداري مبني على مبدأ المشروعية، وبهذا يكون التشاور وتبادل وجهات النظر فيما بينهم بهدف الوصول إلى تصحيح مضمون الأمر من أجل تحقيق الصالح العام، لذا ينبغي أن يبني القرار على أسس سليمة وقانونية لا انفراد الرئيس بذلك.

(ج) **النظرية الثالثة:** وهي النظرية التوفيقية بين النظريتين السابقتين، حيث يندد أصحابها أن الموظف لا يعتبر وسيلة أو دمية منفذة للأوامر التي يتلقاها من رئيسه ويسكت إذا وجد أن الأمر مخالفا للقانون، بل يجب عليه أن يخبره تحريريا بشأن تلك المخالفة في ذلك الأمر، فإذا أصر هذا الأخير فما على المرؤوس التنفيذ تحت مسؤولية الرئيس وحده²، وذلك إعمالا وحرصا على انتظام سير الجهاز الإداري والحفاظ عليه.

¹ عثمان سلمان غيلان العبودي، أخلاقيات الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، د. ط، بيروت، لبنان، 2014، ص273.

² عمار عوايدي، المرجع السابق، ص344.

وهذه الأخيرة هي الأقرب والأكثر واقعية لحسن سير العمل الوظيفي وأكثر ضمانا للمرؤوس بالإضافة إلى وجوب احترام القانون وتطبيقه بصورة سليمة.

أما الأوامر التي إذا نفذها الموظف تكون جريمة جزائية فمن واجبه عدم تنفيذها مطلقا، حتى ولو أُلح الرئيس على تنفيذها خطيا، وهنا إذا نفذها الموظف بحجة واجب الطاعة فهو يتحمل مسؤوليته الجزائية.

الفرع الثاني: الأوامر الشفوية

في هذه الحالة: يكون الإشكال وذلك في صعوبة إثبات وتفسير الأوامر التي تعطي من الرئيس إلى المرؤوس، حيث في حالة النفي من أحد الأطراف (الرئيس والمرؤوس) لا يمكن تحديد من سيتحمل المسؤولية إن كان الأمر الشفوي قد سبب أضرارا بالمصلحة العامة أو الغير.

إذا كان الاصل ان (المسؤولية هي مسؤولية المسؤول الموظف المكلف بالتنفيذ، حيث كان عليه أن لا يخرج عن قواعد القانون والتنظيم، إلا أن الموظف لا يمكنه الخروج عن أوامر رئيسه، وعليه فالأوامر التي تعطي شفاهة، هي في الاصل اوامر خاصة بالتنظيم وسير العمل اليومي، ولا يمكن أن تعطي لتنظيم امور قانونية¹

إذ أن كل خطأ في تفسير هذه الأوامر والتعليمات قد يؤدي إلى تحقيق مسؤولية الموظف المشرف على تنفيذها.

المطلب الثالث: مضمون واجب الطاعة

كما قلنا سابقا أن واجب طاعة المرؤوس لرئيسه لا يعني مطلقا إهدار كرامته أو منعه من إبداء رأيه بشجاعة أو التصرف في حدود القانون فهي تعني الالتزام بتنفيذها ولا يستخف منها. ولهذا نتعرض أولا للحقوق المترتبة على الموظف في إبداء رأيه على الامر الصادر إليه والفرع الثاني نتعرض الى مبدأ التزام الموظف بمبدأ لا طاعة لأوامر غير مشروعة ومخالفة للقوانين.

الفرع الأول: حقوق المرؤوس اتجاه الأمر الرئاسي الصادر اليه من المرؤوس

كما قلنا سابقا، أن واجب الطاعة لا يعني الالتزام المطلق بتنفيذ الأوامر الرئاسية الصادرة إلى المرؤوس، وإنما يمكن له ما يلي:

¹ خطاب عبد النور، مسؤولية الموظف عن تنفيذ الأوامر الرئاسية، مقال منشور في مجلة ضياء للدراسات القانونية، المجلد 01، عدد 01، سنة 2019، ص ص 36-09.

1-الحق في ان يناقش رئيسه في كل ما يصدره إليه من أوامر المتعلقة بالوظيفة وأن يبدي المرؤوس رأيه في الامر ويوجهه الى رئيسه وكل ذلك في حدود علاقة الاحترام المتبادل ولا يمنع ذلك من وجود خلافات وجهة نظر بينهم ولكن ليس ذلك معنى ان يخالف المرؤوس ما أستقر عليه الرئيس من أمر نهائي.

2-واجب الطاعة لا يعني ذلك الامتنال لأوامر الرئيس بصفة تامة فيجب عليه التبليغ عن كل مخالفات التي تصل اليه وإلا سترتب عليه مسؤولية.

3- وللمرؤوس حق التظلم والشكوى ضد الامر الرئاسي الصادر اليه من اجل تنفيذه وكل ذلك حسب ما يقتضيه القانون وبآداب اللياقة وان لا يكون القصد من ورائه كيد للرئيس والإضرار به لأنه في هذه الحالة تعتبر مخالفة أدبية وهو الإخلال بواجب الطاعة يستحق الجزاء التأديبي.

الفرع الثاني: إعمال المرؤوس بمبدأ لا طاعة فيما هو غير مشروع ومخالف للقانون

السلطة الرئاسية ليست امتيازاً لصاحبها وليست حقاً شخصياً له، بل هي أساساً لها حدود وضوابط نص عليها القانون، ولا تكون هذه السلطة مشروعة في حالة إستغلال الرئيس للمرؤوس في أمور لا علاقة لها بوظيفته، وقد يشكل القسم الأول منها جريمة ماسة بالحقوق المادية أو الجسدية، حتى ولو لم يكن الأمر متضمناً مخالفة جزائية يحاسب عليها القانون الجنائي، فإن المرؤوس لا يعفى نفسه من المسؤولية بحجة واجب الطاعة بل عليه ان يطلب من الرئيس كتابة الامر الرئاسي وان يبين انه قد نبه الرئيس كتابياً أيضاً بأن الأمر الصادر منه يعتبر خرقاً للقانون وفي هذه الحالة يصبح الرئيس هو المسؤول الوحيد عن هذا الأمر.

فالمرؤوس لا يدين في مواجهة رئيسه بطاعة مطلقة يحركه لاستغلال نفوذه من خلال واجب الطاعة، ولهذا على الموظف المرؤوس أن يشغل عقله كموظف مسؤول ويفكر أولاً قبل تنفيذ الأمر الصادر إليه إن كان مشروعاً أو لا، وألا يمثل لهذه الأوامر غير المشروعة، وعليه يمكن له أن يتتحي من المسؤولية إلا بتوافر شرطين:

1- على الموظف تنبيه رئيسه كتابياً بالمخالفة التي جاء بها الأمر الرئاسي.

2- إصرار الرئيس كتابياً أيضاً بتنفيذ الأمر الرئاسي الأول رغم تنبيهه من المرؤوس وهنا يتحمل الرئيس بالكامل مسؤولية تنفيذ هذا الأمر الرئاسي.

المبحث الثاني: حدود واجب الطاعة

احتراما لسير العملية الإدارية بانتظام من جهة، وتنفيذا لواجب الطاعة الرئاسية من جهة أخرى وجب الموازنة بينهما، ولهذا فحدود واجب الطاعة تختلف بين وظيفة وأخرى، وهذا الاختلاف قد يكون متعلقا بطبيعة النظام الإداري، ومنها ما هو مستمد من الوظيفة نفسها، وبعضها يتعلق بطبيعة الاختصاص المخول للرئيس.

المطلب الأول: الحدود المستمدة من طبيعة النظام الإداري

الرابطة بين الرؤساء والمرؤوسين هي رابطة تبعية في النظام المركزي، وإذا كنا في نظام لامركزي، فإن العلاقة بين السلطات المركزية والمحلية تخضع لنظام الوصاية الإدارية، ولهذا لكل منهما خاصيته فيما يتعلق في حدود الالتزام وأثره على واجب الطاعة، وهذا ما سنعرضه على النحو التالي:

الفرع الأول: حدود واجب الطاعة في النظام المركزي

تعد المركزية الإدارية هي إحدى طرق التنظيم الإداري، يؤدي ذلك إلى توطيد السلطة في أيدي المستويات الإدارية العليا، حيث تلتزم السلطات الأدنى بالقرارات الصادرة عن السلطات العليا بمعنى خضوع الموظف الأقل درجة للموظف الأعلى منه في السلم الإداري ويقوم بتنفيذ أوامره تحت إشرافه وتوجيهاته.¹

وكما نعلم أن في النظام المركزي تكون السلطة الرئاسية للرئيس أوسع، سواء امتدت هذه السلطة على الموظف المرؤوس أو في أعماله، لأن الرابطة هنا هي رابطة الولاء الرئاسي والخضوع.

وعليه في ظل هذا النظام، واجب الطاعة يتوسع بشكل كبير لصالح الرئيس الإداري طبقا لخصوصية هذا النظام، حيث تتركز الوظائف الإدارية في أيدي السلطات المركزية ويخضع الموظفون لنظام السلم الإداري والسلطة المركزية.

الفرع الثاني: حدود الطاعة في النظام الإداري اللامركزي

يقوم هذا النظام على (أساس توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحيه مستقلة).²

¹ أحمد عاصم عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، 2000، ص 222.

² عمار عوابدي، مبدأ التدرج فكرة السلطة الرئاسية، ط01، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 75.

الوصاية الإدارية كما أطلق عليها الفقهاء هي " رقابة السلطات المركزية على الهيئات المحلية والتي بمقتضاها لا يجوز للسلطة المركزية تعديل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية، وكل ما تملكه هو أن توافق عليها أو ترفضها".¹

إن مجال واجب الطاعة أوسع بكثير - كما قلنا سابقا - في (النظام المركزي منها في نطاق الوصاية الإدارية).²

غير أنه مادام هناك سلم إداري بين رئيس ومأمور داخل النظام الإداري الواحد، سواء في النظام المركزي أو اللامركزي، فإن واجب الطاعة موجود.

المطلب الثاني: الحدود المستمدة من طبيعة الوظيفة العامة

تعتبر طبيعة الوظيفة العامة من أهم العناصر التي تؤثر في مبدأ واجب الطاعة الرئاسية، حيث هناك وظائف لا يمكننا أن نقول بأنه توجد سلطة رئاسية، لأن هذه الوظائف تتمتع بالاستقلالية في ممارسة أعمالها، إن لم نقل عنها أنها وظائف مستقلة لأنها تتمتع بنظام خاص يميزها، حيث أن واجب الطاعة يخفي بجزء كبير في عملهم بالنسبة لشاغليهم، ومن بين هذه الوظائف القاضي، وأساتذة التعليم العالي والبحث العلمي.

أولاً: الوظيفة القضائية

يعتبر عمل القاضي من أرفع الأعمال الموجودة في الدولة، فهي الوظيفة الحامية للحريات وتحقيق العدالة، وباستقلالها يضمن المجتمع تطبيق سيادة القانون وتحقيق مبدأ العدالة، وعليه فالقاضي مستقل في اتخاذ قراراته وأحكامه تكون حيادية وذلك لعدم خضوعه لأي سلطة كانت، "كالسلطة التنفيذية والتشريعية أو حتى لنفوذ المصالح الخاصة والسياسية".³

ولتكريس مبدأ استقلالية القضاء، أقر الدستور بعض من الضمانات الدستورية حفاظاً على هذه الاستقلالية من بينها: خضوعه للقانون فقط وهو أيضاً محمي من كل أشكال التدخل والضغطات التي

¹ كنعان نواف، القانون الإداري، الوظيفة العامة، جزء 01، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، 2008، ص168.

² رائدة ياسين خضر الديلمي، السلطة الرئاسية وعلاقتها بالمسؤولية في النظام الوظيفي العراقي، ص100. <https://almerja.com> اضطلع عليه يوم 2023/10/05 على الساعة 23:30 سا.

³ درويش عبد القادر، واجب الطاعة في الوظيفة العامة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2018/2017، ص 48.

يمكن أن يتعرض لها وقد أكدت على هذا المبدأ المادة (163 من الدستور الجزائري (لسنة 2020)، والمادة 08 من القانون العضوي 04-11 المتعلق بالقانون الاساسي للقضاء) و يجب الإشارة أن وظيفة القاضي تتمثل في شقين أساسيين هما¹:

(1) الشق الأول: في حسم النزاع، هنا يكون القاضي مستقلا عند حسمه للنزاع ولا يتلقى أي ضغوطات أو تأثيرات من أية جهة كانت، وإنما يخضع في ذلك إلا لضميره المهني وللنص القانوني، وبذلك يكون القاضي معفى من واجب الطاعة ولا يؤمر بتنفيذ الأوامر الرئاسية، عند ممارسة الوظيفة القضائية، وكل أمر صادر إليه يعتبر تعديا عليه، وإلا سيكون مرفق القضاء في خطر جسيم.

(2) أما الشق الثاني هو متعلق بالأعمال الإدارية، ففي هذه الحالة فالقاضي هنا يتبع للسلطة الرئاسية مثله مثل باقي الموظفين الآخرين في الجهاز الإداري، فيلتزم بدوره بتنفيذ التعليمات و الأوامر الرئاسية والمقصود بالقضاة هنا هم قضاة النيابة العامة الذين هم فقط المعنيون بالتبعية على خلاف قضاة الحكم فهم لا يخضعون لواجب الطاعة.²

حصيلة القول إن مبدأ واجب الطاعة الرئاسية موجود في الجانب الإداري لوظيفة القضاة، ويكاد ينعدم في الجانب الفني لعمل القاضي.

الفرع الثاني: الوظيفة الجامعية

والمقصود بها تلك الأعمال التي يقوم بها جماعة هيئة التدريس في الجامعات، باعتبار الجامعة تعمل على خدمة المجتمع والارتقاء به عن طريق تطوير الفكر والعلم من خلال اعداد الطالب ليساهم مستقبلا في خدمة الوطن ووفق أحدث الطرق مع احترام المقاييس الأدبية والمهنية.³

ولتحقيق هدف هذه المهنة، يجب أن يكون المناخ مناسب لهذه الوظيفة فالأستاذ الجامعي يجب أن يعمل باستقلالية، فلا يخضع إلا لضميره، ومن ثم فإن السلطة الرئاسية تبقى عاجزة في أن تفرض عليه أوامر في هذا المجال.

المطلب الثالث: الحدود المستمدة من طبيعة اختصاص الرؤوس

¹ درويش عبد القادر، نفس المرجع السابق، ص 49.

² Chérigny, Bernard, *ordre illégal et devoir de obéissance dans le contentieux disciplinaire de la fonction publique civil*, Revue du droit public, 1975, p906

³ المرسوم التنفيذي رقم 08-131 المؤرخ في 3 ماي 2008، المتضمن القانون الأساسي للأستاذ الباحث الدائم، ج ر عدد 23، الصادرة بتاريخ 04 ماي 2008، ص 19.

الاختصاص هو القدرة القانونية للمرؤوس لاتخاذ تصرفات قانونية عقدية كانت أو بإرادة منفردة في زمان ومكان محددين.

والاختصاص الذي يمارسه المرؤوس يختلف من حالة لأخرى، وقد ميز الفقه الى ثلاث حالات لاختصاصات المرؤوس من شأنها أن تؤثر على واجب الطاعة الرئاسية.

الفرع الأول: اختصاص المرؤوس اختصاص نهائي

الاختصاص النهائي للمرؤوس هو التزام يفرض على صاحبه القيام به، ولا يجوز لأي سلطة كانت رئاسية أو وصائية، أن تحل محل السلطة الأصلية في إصدار القرار.¹

في هذه الحالة هل يمكن للرئيس الإداري أن يمارس حقه في التوجيه الأمر الى مرؤوسيه إعتقادا على واجب الطاعة رغم اختصاص المرؤوس النهائي.

لهذا انقسم الفقه إلى فريقين:

(1) ذهب الفريق الأول إلى عدم جواز تدخل الرئيس في اختصاص المرؤوس الذي يملك الاختصاص النهائي في وظيفته، وذلك لأن المشرع هو الذي منح لهم هذا الاختصاص.

(2) أما الفريق الثاني فذهب الى (جواز تدخل الرئيس وتوجيهه حتى ولو خصهم القانون باختصاص نهائي مانع عن طريق توجيه تعليمات ملزمة لهم).²

وحسب الدكتور محمد أحمد الطيب هيكل والدكتور عاصم أحمد عجيلة فهما يرجحان منع تدخل الرؤساء بإصدار أوامر تتعلق باختصاص نهائي للمرؤوس ، ويعفى المرؤوس من واجب الطاعة احتراماً لإرادة المشرع.³

أما موقف المشرع الجزائري يمكن ان نستنتجه في قرار مجلس الدولة في إحدى قراراته ما يلي: ".... وفضلا عن ذلك فإن قرار تتخذه سلطة غير مختصة لاتخاذها يحل على أساس انه قرار منعدم وبطلانه من النظام العام"، وبهذا يكون المشرع قد أوجب عنصر الاختصاص وإلا أعتبر التصرف خاطئ.

الفرع الثاني: الاختصاص التقديري للمرؤوس

¹ مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص 68.

² عاصم أحمد حجيبة، واجب الطاعة في الوظيفة العمومية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 1980، ص 288.

³ محمد سليمان الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، ط07، دار الفكر العربي، القاهرة مصر، 2000، ص 113.

قد يكون للمرؤوس سلطة اختصاص تقديرية، بحيث يمنح له القانون قدرة اتخاذ القرار بحرية حسب ما يمليه عليه طبيعة العمل الممارس.

وغالبا ما يتمتع به كبار الموظفين، إذ كلما ارتفع مركز الموظف في السلم الإداري كلما ازداد جانب الترخيص والتقدير المتروك له.

كما يتمتع به القضاة والأطباء والأساتذة الجامعيين بمثل هذه الحرية في أداء وظائفهم والتي تعفيهم من متابعة رؤسائهم في تعديل قراراتهم.

ولكن ما مدى التزام المرؤوس في هذه الحالة بتنفيذ قرارات الرئيس إن وجد خطأ فيه أو عدم مشروعيته وذلك بحكم خبرته في اختصاصه الممنوح.

يذهب الفقه الى أن المرؤوس لا ينكر وقوع مسؤوليته إذا هو إلترزم بأوامر رئيسه مادام التقدير كان متروكا له وحده.

ولكن تجدر الإشارة أن هذه المسألة ليست بهذه البساطة، فالتقدير الذي يمنحه المشرع يختلف من وظيفة لأخرى.

في الأساس ، (يمكن أن يتغير الحل وفقا لتقدير القاضي ، لأن المسألة تعتمد على طبيعة العمل ومكانة الموظف وظروف أداء العمل.¹)

الفرع الثالث: الاختصاص المفوض للمرؤوس

تبعاً للعمل الإداري وضرورته في حسن سيرورة المرفق العام، يمكن أن يمنح الموظف المختص بعض من أعماله إلى موظف آخر حتماً ما يكون تحت وساطة رئاسية يعني مرؤوس بالنسبة له، ويقصد هنا تفويض بعض أعماله واختصاصاته الى المرؤوس.

والتفويض نوعين: تفويض اختصاص وتفويض توقيع فالأول يفوض صلاحية السلطة كاملة إلى المفوض له، ولا يجوز للرئيس ممارسة هذه السلطة طول فترة التفويض الذي منحه للمرؤوس، أما الثاني هو تفويض شخصي ينظر إلى شخصية المفوض إليه، فيكون المرؤوس المفوض له صلاحية التوقيع ولكن يمارس وظيفته تحت مسؤولية الرئيس المفوض ولا يسأل عن تصرفاته إلا أمام رئيسه الذي فوض له صلاحية التوقيع.

وفي هذه النقطة أيضا هل يحق للرئيس صاحب الاختصاص الأساسي أن يتدخل في قرارات المرؤوس المفوض إليه تبعاً لمبدأ واجب الطاعة بتوجيهه أو حتى تعديل تلك القرارات؟
انقسم الفقه إلى موقفين:

1- موقف يدعي بعدم التدخل لأن المرؤوس في هذه الحالة أصبح هو صاحب الاختصاص الأصلي وكأنه هو الرئيس نفسه، فعندئذ قراراته واجبة التنفيذ والاحترام.

2- بينما الفريق الثاني من بينهم الأستاذ محمد عواضة والأستاذ سليمان الطماوي ذهبوا إلى اعتبار أن للرئيس بيبق له حق في التعليق على هذه القرارات، لأن (التفويض لا يقطع العلاقة الرئاسية بين الرئيس والمرؤوس).

وبهذا إن تفويض الاختصاص لا يمنع الرئيس الإداري بمراجعة وتعقيب قرارات مرؤوسيه وتوجيهه من خلال إصدار تعليمات له بذلك، فإذا ما وجد الرئيس أي انحراف أو خطأ من المفوض له فله الحق أن يلغي التفويض أو يعدله بما يتلاءم ومصلحة المرفق.

ومما تقدم ذكره، يمكن لنا أن نقول مهما اختلفت المكانة الوظيفية لكل موظف، يتعين على المرؤوس طاعة رئيسه، وأن القول بغير ذلك يؤدي إلى مسائلة الموظف.

خاتمة:

إن موضوع واجب الطاعة الرئاسية الذي يعتبر من أهم الواجبات التي تقع على عاتق الموظف العام والتي أقرها المشرع حفاظاً على سيرورة المرفق العمومي إلا أنه بالمقابل ليس واجبا مطلقا وإنما طاعة نسبية خاصة فيما يتعلق بالأوامر الغير المشروعة.

من خلال هذه الدراسة اتضح لنا مجموعة من النتائج والتوصيات التي يمكن إجمالها كالآتي:

النتائج المتوصل إليها:

- واجب الطاعة الرئاسية يعتمد على التدرج الوظيفي، وهومن أهم المسؤوليات الوظيفية التي تقع على الموظف العام، لأنه يحافظ على السير الحسن للمرفق العام.

- تحديد نطاق واجب الطاعة، والتي تقوم عليها العلاقة الرئاسية، وهما الرئيس والمرؤوس، ووجدنا أن غياب مصطلح المرؤوس في النصوص القانونية، ليحل مكانه مصطلح الموظف العمومي في القانون الأساسي للوظيفة العمومية 06-03.

- واجب الطاعة يقوم على ضرورة إمتثال المرؤوس للأوامر الصادرة عن السلطة الرئاسية والخضوع لها وتنفيذها، مقابل التزام الرئيس بتطبيق القانون وأحكامه.

- وجود فراغ قانوني في القانون الأساسي للوظيفة العمومية 06-03 فيما يتعلق بمدى إلتزام الموظف العام بتنفيذ الأوامر الغير المشروعة الصادرة من رئيسه المباشر، فلا ينبغي على الموظف الخروج عن الطاعة إلا إذا كانت الأوامر غير مشروعة ومخالفة للقانون والتي تترتب على تنفيذها إلحاق الأذى والضرر بالمصلحة العامة أو الخاصة بالغير.

- ان الموظف عليه أن يلتزم بالتعليمات الصادرة إليه من رئيسه، حتى ولم يكن مختصا بما كلف به، فعدم تنفيذ أوامره تقع مسؤوليته إلا أن هذه الطاعة لا تمنعه دون أن يطرح الموظف رأيه بشفافية على أن يحترم المرؤوس ويقدر رئيسه.

- وفي الصدد عن الحديث عن حدود واجب الطاعة يختلف مداه تبعا لاختلاف الأسلاك الوظيفية ولنوع الوظيفة التي يمارسها المرؤوس فطاعة القاضي والاستاذ الجامعي تختلف عن الوظائف الأخرى.

- كما ان واجب الطاعة يختلف في النظام المركزي عن النظام الغير المركزي فهذه الأخيرة تكون أخف منها في النظام المركزي.

وفي الأخير نبين أن المشرع الجزائري قد نص على أولوية واجب طاعة الرؤساء وجعل المساس بهذا الواجب مساسا بالمرفق العام، وأن المرؤوس لا يتحمل ايه مسؤولية في حالة ارتكابه خطأ نتيجة قيامه بتنفيذ الأوامر الصادرة عن رئيسه، إلا أنه لم يدرج ما يعفى المرؤوس المطيع من المسؤولية في حالة تنفيذه لأمر رئاسي غير مشروع.

ثانيا /التوصيات:

- توفير الضمانات القانونية اللازمة للمرؤوس من أجل حمايته بخصوص طاعة أوامر الرئيس الغير المشروعة، وذلك بتفعيل نص قانوني بتوضيح شروط الإعفاء من المسؤولية عند تنفيذها، كشرط التنبيه الكتابي من المرؤوس للرئيس بعدم مشروعية الأمر الصادر إليه، وشرط الكتابة بتنفيذ تلك الأوامر، وتحديد موقف صريح للمشرع حول مسألة الأوامر الشفوية وتنفيذها.

-لما لا تكون فيها تعديل للنصوص القانونية بتفعيل النظرية التوفيقية المذكورة في البحث والتي تعتبر أكثر ملائمة وإنسجاما في العمل الإداري، فيما يتعلق بتحديد طبيعة وحدود واجب الطاعة.

- إعطاء مفاهيم دقيقة لواجب الطاعة، أو تغيير المصطلح كلياً لأنه لا يتلاءم مع طبيعة الوظيفة العمومية وإستبداله بمطّاح يكون أكثر إنسجاماً مع طبيعة العمل الوظيفي المبني على المشاركة بين الرئيس والمرؤوس.

قائمة المراجع:

أولاً: النصوص القانونية.

1- دستور الجزائري لسنة 96 والمعدل في سنة 2020، ج ر، العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

2- القانون المدني الجزائري، أمر رقم 58-75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المعدل والمتمم بالقانون رقم 05-07 المؤرخ في 13 ماي 2007.

3- القانون العضوي رقم 11/04 المؤرخ في 6 سبتمبر 2004، يتضمن القانون الأساسي للقضاء، منشور في ج ر عدد 57، عام 2004.

4- القانون رقم 05/99 المؤرخ في 04/04/1999 المعدل والمتمم بالقانون 2000/04 المؤرخ في 26/12/2000، المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي، منشور في ج ر عدد 24، عام 1999.

5- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج ر، العدد 45، 2006.

6- المرسوم التنفيذي رقم 08-131 المؤرخ في 3 ماي 2008، المتضمن القانون الأساسي للأستاذ الباحث الدائم، ج ر عدد 23 الصادرة بتاريخ 04 ماي 2008.

ثانياً: الكتب باللغة العربية:

1- أحمد عاصم عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، إدارياً -تأديبياً -جنائياً -مدنياً، عالم الكتب، الطبعة 03، دار الكتاب الحديث، 1992.

2- أحمد عاصم عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع، 2000.

3- حسن محمد عواضة، السلطة الرئاسية، بيروت، المطبعة العلمية، 1975..

- 4- عبد الكريم درويش وليلى تكللا، أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، 1974.
- 5- عمار عوابدي، مبدأ التدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- 6- فاطمة الزهراء جدو، إيمان العيداني، سلطنة سكفالي، النظام القانوني للوظيفة العمومية وفقا للأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، دار بلقيس، دار البيضاء، الجزائر بدون سنة نشر.
- 7- كنعان نواف، القانون الإداري، الوظيفة العامة، دار الثقافة والنشر والتوزيع، جزء 01، عمان، 2008.
- 8- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 2002.
- 9- محمد سليمان الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2000.
- 10- عثمان سلمان غيلان العبودي، أخلاقيات الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، د. ط، بيروت، لبنان، 2014، ص 273.

ثالثا -الرسائل والمذكرات

- 1- درويش عبد القادر، واجب الطاعة في الوظيفة العامة، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2017-2018.
- 2- عاصم أحمد حجيبة، واجب الطاعة في الوظيفة العمومية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق جامعة القاهرة، 1980.

رابعا -مراجع إلكترونية:

- 1- رائدة ياسين خضر الديلمي، السلطة الرئاسية وعلاقتها بالمسؤولية في النظام الوظيفي العراقي،

<http://almanja.com>

خامسا - المراجع باللغة الأجنبية:

- Chérigny Bernard, « Ordre illégal et devoir de désobéissance dans le contentieux disciplinaire de la fonction publique civil », Revue du droit public, 1975.