



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية  
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي  
جامعة الشهيد حمه لخضر بالوادي  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم الحقوق



# حدود واجب طاعة الأوامر الرئاسية في قانون الوظيفة العامة 03/06

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص: قانون إداري

الأستاذ المشرف:

أ. د: بوبكر خلف

إعداد الطالب:

بن ناصر بشير

## لجنة المناقشة

الأعضاء	الصفة	الجامعة
د. إلياس جوادي	رئيسا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي -
أ.د. بوبكر خلف	مشرفا ومقررا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي -
د. وردة بلجاني	مناقشا	جامعة الشهيد حمه لخضر - الوادي -

السنة الجامعية: 2021/2020

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

(يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ

مِنْكُمْ ۖ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ

إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۗ

ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا)

سورة النساء، الآية : 59

## الإهداء

الحمد لله الذي أنعم علي بالعقل والصحة  
والحمد لله الذي جعلني من أهل العلم  
والحمد لله الذي أعطاني القدرة والجهد  
فكانت أول ثمرة جهدي هذا البحث العلمي  
أهدي هذا العمل

إلى الشمعة التي تنير دربي، أمي حفظها الله فهي سندي في الحياة  
والتي لم تبخل علي بالدعاء لله سبحانه وتعالى بالتوفيق والنجاح  
إلى أبي الغالي حفظه الله، فهو قدوتي في الحياة  
إلى زوجتي العزيزة، التي تعاونت معي بالصبر والمؤازرة  
إلى أبنائي الأعمام، عبد الله وشهاب وريان  
إلى أخواتي وإخوتي الأعمام  
إلى كل أساتذتي الأكارم  
إلى كل من ساعدني ولو بكلمة  
أهديكم جميعاً ثمرة جهدي ونجاحي

{...وَمَا تَوْفِيقِي إِلَّا بِاللَّهِ عَلَيْهِ تَوَكَّلْتُ وَإِلَيْهِ أُنِيبُ}

[ سورة هود، الآية : 88 ]

# شكر وعرّفان

" من لم يشكر الناس لم يشكر الله "

أقدم بخالص الشكر والامتنان عرفانا للأستاذ الدكتور الفاضل

بوبرك خلف الذي قبل الإشراف على هذا العمل وعلى توجيهاته القيمة،

كما أتقدم بجزيل الشكر لأعضاء لجنة المناقشة الذين شرفونا بقبول مناقشة

وتقييم هذا العمل، وأتقدم أيضا بأخلص عبارات الشكر والامتنان إلى كل الأساتذة

الأفاضل بكلية الحقوق والعلوم السياسية على ما قدموه لي طيلة سنوات الدراسة،

ولا أنسى كل من ساعدني من قريب أو بعيد على إتمام هذا العمل

فلهم مني خالص الشكر والعرّفان.



## قائمة أهم المختصرات

أولا : باللغة العربية

المختصر	التسمية
ج . ر . ج . ج . د . ش	الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
ج	الجزء
د . ب . ن	دون بلد النشر
د . س . ن	دون سنة النشر
د . ط	دون طبعة
د . م . ج	ديوان المطبوعات الجامعية
ص	الصفحة
ص ص	من الصفحة إلى الصفحة

ثانيا : باللغة الفرنسية

L'étiquette	Manuel
page	p
(Opère Citato) ,Référence précédemment Cité	Op .Cit

# مقدمة

## 1- تعريف بالموضوع :

واجب الطاعة الرئاسية هو حجر الأساس في أداء المرفق العمومي لأعماله وبالتالي يحتل الصدارة والأولوية في واجبات الموظف العمومي كالالتزام يقضي بامتثال وتنفيذ المرؤوس للأوامر الصادرة عن رؤسائه الإداريين، لأن الجهاز الإداري يقوم على التدرج الهرمي حيث تقسم الوظائف إلى مراتب يعلو بعضها بعضاً، وتتضمن كل منها مجموعة من الفئات التي يشغلها مرؤوسون ورؤساء، ولكي تكون السلطة الرئاسية ذات فعالية فإن الأمر يتطلب تقرير واجب طاعة المرؤوس لرئيسه، كما يمكن القول أن واجب الطاعة الرئاسية العامل الرئيسي لاستمرار وحسن سير المرافق العامة، الأمر الذي أثار خلافاً فقهيًا كبيراً حول امتداد نطاقه ليشمل الأوامر الرئاسية غير المشروعة، حماية لاستقرار وسيرورة المرافق العامة على حساب مبدأ المشروعية، أما بالنسبة لإخلال المرؤوس بواجب الطاعة فإن ذلك لا يؤدي إلى قيام المسؤولية التأديبية فقط، بل يمكن في ذات الوقت أن يؤدي إلى قيام المسؤولية المدنية والجنائية، كل ذلك في إطار تقديم ضمانات هامة للموظف القائم بواجب الطاعة، تعصمه من آثار المسؤولية التي تحيط به، شرط أن يكون ما بدر منه تنفيذاً لأوامر رؤسائه الإداريين.

## 2- أهمية الموضوع :

تظهر أهمية موضوع واجب الطاعة الرئاسية من الناحية النظرية كونه يعتبر من الدراسات المتخصصة والمتعلقة بالواجب الأكثر أهمية في الوظيفة العمومية، ومن أجل التعرف على كل ما يتعلق بهذا الموضوع وبيان حقيقة واجب الطاعة الرئاسية باعتباره إحدى الواجبات الوظيفية من جهة، وضمانة أساسية للحفاظ على سيرورة المرفق العام من جهة أخرى، كما أن الدراسة في هذا الموضوع ضرورية لأصحاب الاختصاص.

أما من الناحية العملية، فتبرز أهمية الدراسة في الوقوف على أهمية التقيد بواجب الطاعة الرئاسية، وتسليط الضوء على بعض المشاكل العملية التي تثار بخصوص الالتزام بهذا الواجب، ومحاولة إيجاد الحلول المناسبة لهذه الصعوبات التي تواجه الموظفين الملزمين بطاعة رؤسائهم، خاصة وأن الفقه والتشريع قد يعجزان في الكثير من الأحيان عن وضع الحلول السليمة، خاصة ما يتعلق بتوفر ضمانات للمرؤوسين عند تنفيذ الأوامر الرئاسية وأثر هذا الواجب على حقوق وحرريات الموظف العام.

ونظرا لما أثاره هذا الواجب من جدل بين فقهاء القانون الإداري، إذ أن طاعة الرؤساء تعتبر حجر الزاوية في كل نظام إداري، فإذا اختلف هذا المبدأ، فلن يجدي في إصلاح الإدارة أي علاج، كما أن الخطورة المترتبة عن الإخلال بواجب الطاعة وما يحيط به من غموض وتضارب في الآراء بين الفقهاء، تدعونا للبحث في الموضوع بما يوسع من المعارف العلمية، بالإطلاع على مختلف المذاهب الفقهية والأحكام القضائية والنصوص التشريعية، بالإضافة إلى السعي للحصول على نتائج من شأنها أن تساعد في تحسين العمل الإداري، والمحافظة على وحدة المرفق العام وسيره بانتظام واضطراد، وفك الغموض الذي يثار حول حدود واجب طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس في قانون الوظيفة العامة 03/06، خاصة إذا كانت هذه الأوامر غير مشروعة.

### 3- أسباب اختيار الموضوع :

أ- أسباب ذاتية : بحكم العمل في الإدارة واحتكاكي اليومي والمباشر بالموضوع والكم الهائل من الأوامر والتعليمات التي أتلقاها من الرئيس الإداري، خاصة الأوامر الشفوية منها وما ينتج عنها من مسؤوليات، وورغبتني الملحة والدائمة من أجل توضيح حدود واجب طاعة الأوامر الرئاسية من طرف المرؤوس، ومدى المسؤولية الملقاة على عاتق الموظف العمومي في إطار العلاقة الوظيفية بين الرئيس والمرؤوس فيما يخص أوامر الرئيس الإداري، لأنها تمس بالمراكز القانونية للموظف.

ب- الأسباب الموضوعية : إرتباط هذا الموضوع بعنصر جوهري في الإدارة العمومية وهو الموظف، ولأهميته في تسيير وتفعيل نشاط المرافق العامة، وما يترتب عنه من إلتزامات في إطار ممارسة مهامه.

### 4- الدراسات السابقة :

هناك العديد الدراسات السابقة للموضوع، فكل دراسة حسب زاوية نظر معينة، إلا أننا أردنا التجديد في الموضوع نظرا لأهميته، ومن بين هاته الدراسات نجد :

- ليندة بحري، الإطار القانوني لمبدأ طاعة أوامر الرئيس في الوظيفة العامة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، 2012.

- سليمة روبا، واجب الطاعة الرئاسية في الوظيفة العمومية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة

الماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2018.  
- وقواق سليمة، واجب الطاعة الرئاسية في الوظيفة العمومية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة د. مولاي طاهر، سعيدة، الجزائر، 2018.  
كما طرحت هاته الدراسات إشكالات جديدة بخصوص الفراغ التشريعي التي يشوب بعض المواد من الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة.

5- إشكالية الدراسة : ولهذا سنتناول هذه الدراسة وفق الإشكالية التالية :

ما هو النطاق القانوني لطاعة المرؤوس لأوامر الرئيس الإداري في قانون

الوظيفة العامة 03/06 ؟ وما هي الآثار المترتبة عن مخالفتها ؟.

6- المنهج المتبع :

اعتمدت الدراسة على المنهجين الوصفي والتحليلي، فالمنهج الوصفي للوصول إلى فهم أفضل والإحاطة بكل جوانب الموضوع، أما المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية المتعلقة بالموضوع بما يضمن تقديم تفسير منطقي لها.

7- خطة البحث : ولهذا سنقسم البحث إلى فصلين :

الفصل الأول : الإطار المفاهيمي لواجب الطاعة الرئاسية، وتم تقسيمه إلى مبحثين :

المبحث الأول: ماهية واجب الطاعة الرئاسية

المبحث الثاني: مقومات واجب الطاعة الرئاسية

الفصل الثاني : النطاق القانوني لطاعة المرؤوس لأوامر الرئيس الإداري، وأيضا تم تفريعه إلى

مبحثين :

المبحث الأول: ضوابط واجب الطاعة للأمر الرئاسي

المبحث الثاني: آثار واجب الطاعة الرئاسية على مسؤولية المرؤوسين

وأنتهت الدراسة بخاتمة.

# الفصل الأول

## الإطار المفاهيمي لواجب الطاعة الرئاسية

## الفصل الأول : الإطار المفاهيمي لواجب الطاعة الرئاسية

يمثل واجب طاعة المرؤوس لرئيسه الإداري أحد الواجبات الهامة التي تقع على عاتق الموظف العام، بحيث يتوقف نجاح التنظيم الإداري على كيفية تلقي الأوامر وكيفية تنفيذها، فالسلطة الرئاسية بمختلف مظاهرها يباشرها رؤساء لهم من الخبرة والأقدمية ما يجعلهم الأكثر كفاءة لحسن التسيير، بحيث يتم تنظيم الوحدات الإدارية في شكل سلم إداري تتدرج فيه الوظائف والمسؤوليات يضمن تناسق وحدات الإدارة وسلاسة عملية الإتصال بين الموظفين داخل التنظيم، كما يسهل عملية تلقي المعلومات وفعالية القيام بأعمال الوظيفة الإدارية، ويكون فيه لكل موظف مرؤوس رئيس إداري يعلوه يتلقى منه الأوامر الرئاسية، وهو بدوره يجب عليه طاعتها والتقيدها بها، فهذه الأوامر مرتبطة بسير المرافق العامة بغية كفاءة سيرها بانتظام واضطراد وضمن أداء أفضل للوظيفة الإدارية، وبذلك النهوض بالخدمة العمومية وتطويرها لإشباع حاجات الجمهور.

فمن خلال هذا الفصل سنستعرض ماهية واجب الطاعة الرئاسية في المبحث الأول، بينما في المبحث الثاني نستعرض المقومات الأساسية لواجب الطاعة الرئاسية.

## المبحث الأول : ماهية واجب الطاعة الرئاسية

واجب الطاعة من الواجبات الوظيفية المستقلة بماهيتها وذاتيتها الخاصة، وتبرز هذه الماهية بشكل واضح من خلال معرفة مفهوم هذا الواجب وتحديد الأسباب والأسس التي يستند إليها في وجوده والتي تكسبه ملامحه الخاصة، كما تميزه عن غيره من الواجبات الوظيفية الأخرى، فهذا ما سنتناوله في هذا المبحث من خلال المطالب التالية :

### المطلب الأول : مفهوم واجب الطاعة الرئاسية في العمل الوظيفي

لكي تسير المرافق العامة بانتظام واضطراد يعتبر واجب الطاعة الرئاسية من أهم الواجبات الوظيفية، ولدراسة هذا الواجب يستلزم علينا حتماً التعرض لمفهومه وذلك بالتطرق لمختلف تعاريفه وبعدها تحديد محتواه ثم التطرق لأسبابه وأسسه.

#### الفرع الأول : تعريف واجب الطاعة الرئاسية

يجب أولاً تحديد التعريف اللغوي والإصطلاحي لواجب الطاعة الرئاسية ثم التطرق لتعريف الشريعة الإسلامية له وبعدها التعريف القانوني على النحو الآتي :

#### أولاً : التعريف اللغوي والإصطلاحي للطاعة

1- تعريف الطاعة لغة : أطاع [ إطاعة وطاعة ] بمعنى إنقاد لإرادة شخص وخضع له، أي بمعنى الخضوع والإنقياد<sup>1</sup>.

2- تعريف الطاعة إصطلاحاً : للطاعة مدلولان حيث إنقسم الفقهاء على أساسه إلى قسمين : قسم أخذ بالمدلول الواسع للطاعة، وقسم إتجه نحو المدلول الضيق.

أ- أنصار المدلول الواسع : يذهبون إلى أن واجب الطاعة يقتضي على الموظف العمومي كباقي مواطني الدولة، إحترام دستورها وقوانينها (احترام الشرعية)<sup>2</sup> ومن أنصار هذا الإتجاه الفقهاء "دولي" و "أوبي" و "كاثرين" و"دوجي" الذين اعتبروا أنه لا يوجد واجب طاعة للسلطة الرئاسية يتميز عن واجب طاعة القانون، فدور السلطة الرئاسية لا يزيد عن كونه إعطاء تعليمات مطابقة للقوانين والعمل بمقتضاها<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>- مؤنس رشاد الدين، المرام في المعاني والكلام، دار الراتب الجامعية، الطبعة الأولى، بيروت، 2000، ص: 82.

<sup>2</sup>-Auby (J-m), institutions administratives, Dalloz, paris, 1973, p: 238.

<sup>3</sup>- محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967، ص: 104.

ب- أنصار المدلول الضيق : يذهبون إلى أن واجب الطاعة هو إلترام الموظف العمومي بتنفيذ جميع الأوامر الصادرة إليه من الرؤساء فحسب، وهو ما أخذ به أغلب الفقهاء ومنهم : "صالون" و"دي لوبادير" و"دويز"<sup>1</sup> والأستاذ "محمد أنس قاسم" والأستاذ "السعيد بوشعير"، الذي عرف واجب الطاعة بأنه : "تنفيذ أوامر الرؤساء واحترام قراراتهم وإلترام حدود الأدب واللباقة في مخاطبتهم"<sup>2</sup>.

ج- تعريف الأستاذ عمار عوابدي للطاعة : واجب الطاعة هو الخضوع والتبعية من قبل الموظف والتي تعد عنصرا من عناصر النظام القانوني لمركزه الوظيفي، واجب هو اطاعة أوامر ونواهي رئيسه الإداري المباشر فالمرؤوس ليس ملزما فقط بالخضوع، والطاعة للقوانين واللوائح والنظم العامة في الدولة بل هو ملزم قانونا أيضا بالخضوع لأوامر ونواهي وتوجيهات وتعليمات رئيسه الإدارية وإطاعتها وتنفيذها في حدود القانون، وكل إخلال بالتزامات واجب الطاعة من قبل المرؤوس لأوامر ونواهي رئيسه الإداري المباشر يعد ويكون خطأ إداريا تأديبيا يعقد ويرتب المسؤولية التأديبية للعامل أو الموظف المرؤوس جزاؤها توقيع العقوبات التأديبية<sup>3</sup>.

ثانيا : تعريف الشريعة الإسلامية لواجب الطاعة : يجب على الموظف العام أن يراعي أثناء أداء مهامه الوظيفية وجه الله ومراقبته له، وما يفرضه دينه، فيحرص على الإلترام بما أمره به الله سبحانه وتعالى ورسوله الكريم صلى الله عليه وسلم وما نهى عنه، وذلك في طاعة أمر الله تعالى ورسوله الكريم صلى الله عليه وسلم، حيث حرصت الشريعة الإسلامية حرصا شديدا على عنصر الطاعة، وهذا ما نجده في القرآن الكريم في قوله تعالى: " يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا "<sup>4</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أنه وجد خلاف كبير حول المقصود بأولي الأمر، فقد ذهب الرأي الأول إلى أن المقصود بأولي الأمر العلماء والمجتهدون، أما أصحاب الرأي الثاني فيرون بأن

<sup>1</sup>- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العمومية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002، ص: 15.

<sup>2</sup>- السعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقا للأمر 66-133 (دراسة مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د. س. ن، ص: 38.

<sup>3</sup>- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص: 207.

<sup>4</sup>- سورة النساء، الآية : 59.

أولي الأمر هم الأمراء والولاة، وعلى ذلك فإنه يندرج تحت مدلول أولي الأمر كافة الرؤساء على اختلاف مراتبهم أو مسمياتهم المنتشرين في ربوع الدولة الإسلامية، والذين يدين لهم الموظفون بالطاعة<sup>1</sup>.

أما في السنة النبوية الشريفة وردت عدة أحاديث نبوية تحث المسلمين على الطاعة خاصة طاعة الأمير أو الوالي أو الإمام، ومنها قول الرسول صلى الله عليه وسلم: "من أطاعني أطاع الله، ومن عصاني فقد عصى الله، ومن أطاع أميرى فقد أطاعني، ومن عصى أميرى فقد عصاني"<sup>2</sup>.

ومنه نستخلص بأن طاعة أولي الأمر واجبة وأكيدة، وذلك إحتكاما بكتاب الله عز وجل وإتباع سنة الرسول صلى الله عليه وسلم.

ثالثا: التعريف القانوني لواجب الطاعة: تنص المادة 47 من الأمر 303/06<sup>3</sup> على أنه: " كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه"، فهذا يعني أنه يجب على الموظف العمومي (المروؤوس) الامتثال لأوامر رئيسه الإداري وطاعته في نطاق عمله، فبدون هذه الطاعة لا يمكن للإدارة أن تستمر بانتظام، بحيث لا يصدر الرئيس الإداري أوامره إلا لمروؤوسيه المباشرين الذين يلتزمون بدورهم بتوصيل تلك الأوامر التي تحقق وحدة الجهاز الإداري الذي يقوم على التدرج الوظيفي، كما أن طاعة الرؤساء تلزم المرؤوسين بالقدر الذي يجب، وأن المرؤوس لا يتصل إلا برؤسائه المباشرين ليتلقى منهم الأوامر والتوجيهات ولا يجوز له بذلك تخطيهم<sup>4</sup>.

#### الفرع الثاني: محتوى واجب الطاعة الرئاسية

يعد واجب الطاعة في الوظيفة العمومية الحجر الأساس في أداء المرفق العام لأعماله<sup>5</sup>، بحيث يشتمل على عنصرين أساسيين، الأول يتمثل في الامتثال للأوامر الرئاسية بالخضوع لها

1- عبد الحميد متولي، مبادئ نظام الحكم في الإسلام، الطبعة الرابعة، القاهرة، 1978، ص: 48.

2- أنظر الإمام أبي عبد الله محمد بن سماعيل بن إبراهيم بن المغيرة، صحيح البخاري، دار الكتب العلمية، الطبعة الثالثة، بيروت، 2003، ص: 1293.

3- الأمر 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج. ر. ج. د. ش، العدد 46، الصادرة في 16 يوليو 2006، ص: 06.

4- شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2007، ص: 182.

5- مازن ليلو ماضي، المرجع السابق، ص: 52.

وتنفيذها، بينما يقوم العنصر الثاني على احترام الرؤساء بالقدر اللازم لضمان حسن سير المرفق العمومي، فأى مساس بهذين العنصرين يؤدي حتما إلى الإخلال بواجب الطاعة، وستعرض للعنصرين على النحو التالي :

أولاً: الإمتثال لأوامر الرؤساء : يعتبر عنصر الامتثال لأوامر الرئيس، المظهر المادي لواجب الطاعة<sup>1</sup> والركيزة الأساسية التي يقوم عليها هذا الواجب، بل ويعتبر الوسيلة الفعالة لتحقيق نتائج الطاعة، لذلك يجب على المرؤوس الخضوع لأوامر الرئيس الإداري وتنفيذها، لأن مدى نجاح التنظيم الإداري يتوقف على كيفية تلقي الأوامر وكيفية تنفيذها<sup>2</sup>، فالامتثال لأوامر الرؤساء يقتضي من المرؤوسين تنفيذ ما يصدرونه إليهم من أوامر وقرارات دون تسويق أو مماطلة<sup>3</sup>،

كما أنه ليس للموظف أن يعارض أوامر الرؤساء المتعلقة بالعمل حتى لو كان هذا العمل لا يدخل في اختصاصه، وهذا ما جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا الجزائرية بقولها : " إن طاعة التكليف الصادر من الرئيس للمرؤوس تفرض على من وجه إليه - ولو لم يكن مختصا بما كلف - قدرا من الحيطة التي تملئها عناية الرجل الحريص ... " <sup>4</sup>.

وعليه فالمرؤوس ملزم بالخضوع للأوامر التي توجه إليه وتنفيذها كما شاءت إرادة السلطة الرئاسية، وبالتالي فليس له أن يتجاوز مضمونها أو بعيد عنها أو عن الغرض الذي من أجله شرعت<sup>5</sup>، إذا ما تجاوز المرؤوس حدود ما جاء في الأمر تكون مسؤوليته في هذه الحالة مسؤولية شخصية وكأن أمر الرئيس لا وجود له<sup>6</sup>، وبتحليل عملية الإمتثال للأوامر الرئاسية نجد أنها ذات وجهين، وجه إيجابي ووجه سلبي يمكن إيجازهما كالآتي :

### 1- الوجه الإيجابي للإمتثال ( الخضوع للأمر الرئاسي ) : ليس للمرؤوس أن يخرج أو يتجاوز

- <sup>1</sup>- عبد القادر الشخلي، أخلاقيات الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، مطبعة المجدلاوي، الأردن، 1999، ص: 63.
- <sup>2</sup>- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة -دراسة مقارنة-، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2004، ص 102.
- <sup>3</sup>- محمد عبد الحميد ابو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988، ص: 66.
- <sup>4</sup>- أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986، ص: 38.
- <sup>5</sup>- محمد أحمد الطيب هيكل، الركن المادي لجريمة عدم الطاعة في الإدارة العامة، مجلة المحاماة، العدد 1-2 يناير- فبراير، القاهرة، 1987، ص: 37.
- <sup>6</sup>- رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص: 267.

مضمون تلك الأوامر والتعليمات الصادرة إليه من رئيسه الإداري أو يحيد عن الغرض الذي من أجله وضعت، فالخضوع للسلطة الرئاسية أمر يقتضيه التنظيم الإداري السليم<sup>1</sup>، فبغيره لا يمكن للإدارة أن تحقق أي نشاط قانوني تسعى إليه<sup>2</sup>.

فخضوع المرؤوس لأوامر رئيسه يأخذ صور عديدة منها ما يتضمن القيام بعمل معين، ومنها ما يتضمن الإمتناع عن عمل، والعمل المطلوب تنفيذه بدوره قد يكون تكليفاً بعمل قانوني، أو بعمل فني أو بعمل ذو طبيعة إدارية أو مادية، وقد يكون وجه الإمتثال خليطاً بين ذلك، كما قد يكون إلتزام بسلوك معين يفرض على المرؤوس، سواء سلوك إيجابي أو موقفاً سلبياً، وبوجه عام فإن أوجه الإمتثال تختلف وتتنوع باختلاف نشاط كل جهة إدارية، والهدف العام لكل مرفق، والسياسة الخاصة بكل وزارة<sup>3</sup>.

لكن الإلتزام بتنفيذ الأمر يجب أن ينصرف إلى نصه وفحواه وإلا فإن الأمر على حد قول الفقيه "ريفيرو" يتحول إلى حلول، فيحل المرؤوس محل رئيسه الإداري في إتخاذ الأوامر والتعليمات<sup>4</sup> ويتجلى هذا بصفة واضحة حين يقدم المرؤوس على إتخاذ قرار من جانبه لأجل تنفيذ قرار رئاسي سابق، فهنا لا يجوز للقرار الصادر عن المرؤوس أن يتعارض أو يعدل أو يتجاهل الأمر الرئاسي، لا نصاً ولا معناً ولا هدفاً<sup>5</sup>.

فعنصر الإمتثال يلقي على كاهل الموظف العمومي إلتزامين إثنين، لا يتم الخضوع للأمر الرئاسي على وجهه المطلوب إلا بإتباعهما وهما :

أ- الأداء الشخصي : يعني إلتزام الموظف بأداء العمل المنوط به بنفسه، فلا يجوز له أن يتنازل عنه أو يوكل غيره بأدائه أو يفوض غيره إلا بمقتضى القوانين واللوائح، فالإختصاصات تحددها

<sup>1</sup>- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2001، ص 18.

<sup>2</sup>-PIQUEMAL (M), le fonctionnaire devoirs et obligations, édition Berger-Levrault, 1976, p: 76.

<sup>3</sup>- عاصم احمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، الطبعة الرابعة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 1996، ص 54.

<sup>4</sup>- مقال ريفيرو حول تحولات الإدارة المعاصرة مشار إليه في مقال:

GROSHENS "les pouvoirs des supérieurs hiérarchiques sur les actes de leurs subordonnés ", A.J.D.R 1966, p: 40.

<sup>5</sup>- LACHAUNE, La hiérarchie des actes administratifs exécutions en droit public français, Dalloz, paris, 1966,p: 93.

القوانين والقرارات الشرعية الصادرة من الرؤساء والتي تهدف إلى حسن سير المرفق العمومي<sup>1</sup>. وهكذا تعتبر مباشرة أعمال الوظيفة من قبل الموظف بمثابة إلتزام شخصي، يستند إلى مبدأ عام يجمع عليه الفقه الإداري وهو شخصية الإختصاص<sup>2</sup>.

ب- الإخلاص في الأداء : يقتضي الإخلاص في الأداء أن يلتزم الموظف بتنفيذ ما يصدر إليه من أوامر رئاسية بكل تغان ودقة وإتقان، وفي الوقت المحدد لذلك دون تأخير أو مماطلة قد يترتب عليها ضرر للإدارة أو للغير<sup>3</sup>، فمن قبيل الإخلاص في الأداء القيام بتنفيذ الأوامر على وجه السرعة إذا كانت طبيعتها أو الهدف من إصدارها يقتضي ذلك، مثل القوانين التي ترتبط بالنظام الإقتصادي للدولة<sup>4</sup>، كالنصوص المتعلقة بالضرائب.

فالمرؤوس مطالب إذا ببذل الوفاء الكامل والإخلاص في أدائه لأوامر رؤسائه، فيقوم بتنفيذها بإيجابية ونشاط، دون تهاون أو إستخفاف حتى وإن كانت في الأصل ليست من مهام وظيفته، كالمشاركة مثلا في أعمال بعض اللجان أو المساعدة في إنجاز الأعمال الوظيفية<sup>5</sup>، ما يعني الأمانة والتجرد من الأهواء والمصالح الشخصية عند تنفيذ الأوامر الرئاسية وهو ما ذهب إليه المشرع الجزائري من خلال نص المادة 41 من الأمر 03/06<sup>6</sup> التي تنص على أنه: "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز".

1- الوجه السلبي للإمتثال ( إجتنا ب معوقات الأداء ) : لأجل إكتمال مفهوم الإمتثال للأمر الرئاسي، لا بد من إلتزام المرؤوس بالكف عن إقامة العراقيل في وجه التنفيذ الأمثل لأمر رؤسائه الإداريين، فيقع على المرؤوس تنفيذ ما يعهد إليه، دون تعقيب منه على مدى ملائمة العمل أو

<sup>1</sup>- السيد محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص: 81.

<sup>2</sup>- السعيد بوشعير، المرجع السابق، ص: 43.

<sup>3</sup>- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص: 145.

<sup>4</sup>- PIQUEMAL (M), op.cit, p: 87.

<sup>5</sup>- محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، د ط، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2003، ص: 318.

<sup>6</sup>- مرجع سابق.

عدالة توزيع المهام على الموظفين<sup>1</sup> لما في ذلك من عرقلة للعمل، فهذا يعرضه للعقوبة التأديبية حسب نص المادة 178 من الأمر 03/06 التي تنص على أنه : "تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الأولى كل إخلال بالإنضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح"، بل أكثر من ذلك قد يمتد أيضا إلى نطاق المسؤولية المدنية والجنائية أحيانا أخرى، فنجد المادة 113 من قانون العقوبات الجزائري<sup>2</sup> تعاقب بالسجن كل موظف عام من خمسة إلى عشر سنوات إذا اتخذ إجراءات ضد تنفيذ القوانين أو أوامر الحكومة وكان تدبيرها بإحدى الطرق المنصوص عليها في المادة 112 من قانون العقوبات الجزائري\*.

وعليه فالمرؤوس مطالب بتنفيذ ما يصدر إليه من أوامر، والحرص دوما على إجتنب كل أشكال معوقات الأداء للأوامر الرئاسية.

ثانيا: إحترام المرؤوس لرؤسائه : لا تقف مظاهر طاعة الرؤساء عند كل تنفيذ أوامره من قبل مرؤوسيه، وإنما تشمل إضافة إلى ذلك كل ما يتصل باحترام الرئيس وتوقيره، وعدم التشهير به أو الحط من كرامته، لذلك سنتطرق إلى مضمون احترام الرؤساء، ثم لنطابق هذا الاحترام.

**1- مضمون احترام الرؤساء :** يجب على المرؤوس أن يوقر رؤساءه ويلتزم الأدب واللياقة وحسن الخلق في مخاطبتهم وفي الالتقاء بهم أثناء العمل، وأن يجادلهم بالتالي هي أحسن، فإذا خرج عن واجب اللياقة في مخاطبة رؤسائه فإنه يكون مستحقا للجزاء التأديبي<sup>3</sup>، لإخلاله بكرامة

<sup>1</sup> السيد محمد يوسف المعداوي، المرجع السابق، ص: 81.

<sup>2</sup> الأمر رقم 156/66، المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات المعدل والمتمم، ج. ر. ج. د. ش، العدد 49، الصادرة بتاريخ 11 جوان 1966، المعدل والمتمم بالقانون رقم 09/01، المؤرخ في 26 جوان 2001، ج. ر. ج. د. ش، العدد 34، الصادرة في 27 جوان 2001، المعدل والمتمم بالقانون رقم 23/06 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، ج. ر. ج. د. ش، العدد 84، الصادرة في 24 ديسمبر 2006، المعدل والمتمم بالقانون رقم 14/11 المؤرخ في 02 أوت 2011، ج. ر. ج. د. ش، العدد 49، الصادرة في 10 أوت 2011، ص: 702.

(\*) تنص المادة 112 من قانون العقوبات على أنه : " إذا اتخذت إجراءات مخالفة للقوانين وكان تدبيرها عن طريق اجتماع أفراد أو هيئات تتولى أي قدر من السلطة العمومية أو عن طريق رسل أو مراسلات فيعاقب الجناة بالحبس من شهر إلى ستة أشهر، ويجوز علاوة على ذلك أن يقضي بحرمانهم من حق أو أكثر من الحقوق المبينة في المادة 14 ومن تولي أية وظيفة أو خدمة عمومية لمدة عشر سنوات على الأكثر " .

<sup>3</sup> سليمان محمد الطماوي، القضاء لإداري - قضاء التأديب، دار الفكر العربي، 1979، ص: 171.

الرؤساء، لأن من شأن هذا الإخلال إصابة الجهاز الإداري بالتفكك، والتأثير على حسن سير العمل داخل وحدته<sup>1</sup>.

فاحترام الرؤساء واجب تغلب عليه السمات الأخلاقية، فلا يجوز للموظف تبعا لذلك أن يمس بحرية وهيبة رئيسه كأن يسبه، أو يمتنع دون عذر مقبول عن تنفيذ أوامره<sup>2</sup>، وهذا ما نصت عليه المادة 52 من الأمر 03 /06 بأنه : " يجب على الموظف التعامل بأدب واحترام في علاقته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه ".

غير أنه لا جناح على أن يختلف المرؤوس مع رئيسه في وجهات النظر، بل له الحق في إبداء رأيه في حدود الأدب واللياقة، إذ الحقيقة وليدة اختلاف الرأي<sup>3</sup> وليس معنى شجاعة الموظف في إبداء رأيه أن يتناول على رؤسائه، وإنما تكون شجاعته في أن يرى الحق ويعمل على إظهاره، ويرى الباطل ويعمل على إجتنابه<sup>4</sup>.

2- نطاق احترام الرؤساء : لا يقتصر احترام الرؤساء وتوقيعهم على محيط العمل، بل يتعدى الأمر ذلك، ليمتد خارج دائرة العمل، وهذا لكون الاحترام والتوقير واجب أخلاقي لا يتنافى مع حقوق المرؤوس ولا يعرقل ممارسة حريته سواء داخل المرفق العام أو خارجه<sup>5</sup>.

ويرى الدكتور مازن ليلو راضي أن المرؤوس يكون ملزما باحترام رؤسائه المباشرين أو غير المباشرين، وسواء كانوا من الدائرة التي يعمل فيها أو من خارجه<sup>6</sup>، أما الدكتور عاصم أحمد عجيلة فيرى بأن الالتزام بالطاعة يفترض علاقة التبعية بين الرئيس والمرؤوس، ومن ثمة فإن الالتزام باحترام الرؤساء يقع على عاتق المرؤوسين تجاه كل الرؤساء في المصلحة أو الإدارة التي يعملون فيها، حتى ولو كان هذا الرئيس مجردا من سلطة إصدار قرارات أو

1- عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، المطبعة العالمية، القاهرة، 1964، ص: 105.

2- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2003، ص: 71.

3- أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص: 38.

4- محمد عبد الحميد أبو زيد، سلطة الحاكم في تغيير التشريع شرعا وقانونا - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984، ص: 84.

5- المرجع نفسه، ص: 92.

6- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص: 55.

تعليمات رئاسية، كما يؤكد على أن توافر علاقة الخضوع أو التبعية شرط جوهري لقيام واجب الطاعة، وأن القول بغير ذلك يثقل كاهل المرؤوسين<sup>1</sup>.

وما يجب أن نشير إليه هو أن توقيير الرؤساء واحترامهم ليس بالأمر المطلق وإنما يتقيد كمبدأ عام بأمرين هما<sup>2</sup> :

- الحفاظ على كيان المرؤوسين،

- ممارسة حق النقد من جانب الممثلين النقابيين.

ومنه فإن طاعة المرؤوس لرؤسائه تكمن في الامتثال لأوامرهم واحترامهم، إلا أن هذه الطاعة محددة بضوابط وتبعا لمكانته في التدرج الهرمي (الوظيفي).

### المطلب الثاني : أسباب وأسس الطاعة الرئاسية

يستند واجب الطاعة الرئاسية إلى مرتكزات متعددة، تشكل الأسباب والأسس التي تجعل منه واجبا مهما في سير الحياة الوظيفية<sup>3</sup>، فهذه المرتكزات تدفع بالموظف إلى احترام أوامر الرئيس والانصياع لها دون أي عقدة، مما يعطي هذا الواجب أهمية كبيرة في الحياة الوظيفية والذي يشكل العمود الفقري لأي وحدة إدارية، وللتفصيل أكثر سنعرض أسباب هذا الواجب في الفرع الأول، أما الفرع الثاني نتطرق إلى أسسه.

#### الفرع الأول : أسباب واجب الطاعة الرئاسية

لكل موظف أسباب تجعله يميل إلى الطاعة، إلا أن هذه الأسباب تختلف من موظف

إلى آخر، لذلك اختلف فقهاء القانون الإداري والإدارة العامة<sup>4</sup>، في تحديد وكشف الأسباب التي

<sup>1</sup>- عاصم احمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة (إداريا- تأديبيا- جنائيا- مدنيا)، عالم الكتب، الطبعة الخامسة، دار الكتاب الحديث، 2000، ص ص: 75- 76.

<sup>2</sup>- المرجع نفسه، ص: 76.

<sup>3</sup>- سليمة روباش، واجب الطاعة الرئاسية في الوظيفة العمومية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2017-2018، ص: 08.

<sup>4</sup>- محمد أحمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمأن - دراسة مقارنة بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة - (أطروحة دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، د. س. ن، ص: 280-281.

تدفع الموظف للخضوع لسلطات رئيسه، فيمكن حصر أهمها كما يلي :

أولاً : الطاعة بدافع القانون : يرتبط الموظفون فيما بينهم برابط التبعية والتسلسل، فيخضع موظف الأدنى درجة إلى الموظف الأعلى درجة منه، وهو ما يعرف في القانون الإداري بالسلطة الرئاسية<sup>1</sup> ولذلك فإن من يملك سلطات معينة له الحق في أن يصدر أوامر واجبة الطاعة، فطبيعة الوظيفة العامة وضرورتها تفرض احترام القانون وطاعة الرؤساء<sup>2</sup>.

ثانياً : الخضوع بدافع الثقة : إن السلطة الرئاسية يمارسها رؤساء لهم من الخبرة والدراية والأهمية في العمل، ما يؤهلهم لتوجيه مرؤوسيه ومراقبة أعمالهم، ومواجهة كافة المشكلات، التي تعترض سير العمل<sup>3</sup> مما يجعل لهم تأثيراً على الموظفين، فيخضعون لهم بدافع الثقة في تجربتهم وخبرتهم التي تصب في مصلحة العمل، وتتيح للمرؤوسين التعلم والاستفادة من مرؤوسيه.

ثالثاً : الخضوع خوفاً من العقاب : السلطة التأديبية وسيلة الرئيس للترهيب، فالعقوبات المتوقعة ينظر إليها على أنها سيف مسلط على رقاب الموظفين، فبمجرد وجودها والتهديد بها يدفع ذلك إلى الطاعة<sup>4</sup>، غير أن إساءة استعمال هذه الجزاءات قد تؤثر سلباً على الروح المعنوية التي تسود العمل وبالتالي يتوجب على الرئيس أن يحسن استعمال هذه الجزاءات.

رابعاً : الخضوع بدافع المكافآت : إن مختلف الحوافز والمكافآت والترقيات، هي وسيلة تدفع المرؤوسين للخضوع للأوامر وقد أثبتت الدراسات الإحصائية أن الجانب المادي والحاجة إليه يحتل المركز المتقدم في متطلبات الموظفين<sup>5</sup>.

<sup>1</sup>- لجلط فواز، واجب طاعة الرئيس وأثره على المسؤولية الجنائية للموظف، مجلة التراث، جامعة زيان عاشور، بالجلفة، العدد

الثاني والعشرون، جوان 2016، ص: 124.

<sup>2</sup>- المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

<sup>3</sup>- فؤاد محمود معوض، تأديب الموظف العام في الفقه الإسلامي والقانون الوضعي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية،

2006، ص: 145.

<sup>4</sup>- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص: 34.

<sup>5</sup>- لجلط فواز، المرجع السابق، ص: 125.

## الفرع الثاني : أسس واجب الطاعة الرئاسية

تتعدد الأسس التي يستند عليها واجب الطاعة، فهذا الواجب ينبع من الوظيفة العامة ومن التدرج الذي يقوم بين الموظفين وبعضهم من جهة، ومن جهة أخرى فإن لهذا الواجب أصولاً مستمدة من مبادئ الدين والأخلاق<sup>1</sup>، كما أن الجانب النفسي يعد من أسس هذا الواجب، ويمكن إيجاز هاته الأسس في ما يلي :

أولاً : الأساس الديني والخلقي لواجب الطاعة الرئاسية : أوجب المشرع الإسلامي على المرؤوس طاعة رئيسه، لأنه بدون هذه الطاعة يعم الفساد وتسود الفوضى<sup>2</sup>، حيث حث على طاعة أولي الأمر في أكثر من موضع ومنها قوله تعالى : { يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ ... }<sup>3</sup>.

أما في السنة الشريفة، فيجد مبدأ الطاعة سنده في قوله عليه الصلاة والسلام : « من أطاعني أطاع الله ومن يطع الأمير فقد أطاعني »<sup>4</sup>، غير أن طاعة الموظف المرؤوس لرئيسه الإداري مشروطة بأن يلتزم هذا الأخير بأحكام الشريعة الإسلامية، فإذا لم يلتزم بهذه الأحكام، فطاعة المرؤوس له تكون غير واجبة، بل من واجبه عدم طاعته، وهذا ما يستفاد من قوله صلى الله عليه وسلم : « على المرء المسلم السمع والطاعة فيما أحب وكره، فإذا أمر بمعصية فلا سمع ولا طاعة »<sup>5</sup>، والمبدأ الشرعي القائل : " لا طاعة لمخلوق في معصية الخالق " .

أما عن الأساس الأخلاقي، فنجد أن المرؤوس يقوم بطاعة رئيسه ويتقبل سلطته الإدارية عن إقتناع ذاتي، وهو يدرك بأن ما يقوم به هو السلوك الرشيد الذي تفرضه عليه أخلاقيات

<sup>1</sup>- درويش عبد القادر، واجب الطاعة في الوظيفة العمومية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2008/2007، ص: 20.

<sup>2</sup>- فؤاد محمود معوض، المرجع السابق، ص: 208.

<sup>3</sup>- سورة النساء، الآية : 59.

<sup>4</sup>- فؤاد محمود معوض، المرجع السابق، ص: 208.

<sup>5</sup>- الرائد محمد مهنا العلي، الإدارة في الإسلام، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص: 154.

الوظيفة، والتي تولد في نفسيته شعورا بأن الأعلى مرتبة يجب أن يطاع<sup>1</sup>، كما أن الأدنى مرتبة يجب أن يطيع ويمتثل لرؤسائه ويتقبل سلطة التوجيه والتعقيب<sup>2</sup>.

ثانيا : الأساس القانوني لواجب الطاعة الرئاسية : إن طاعة الرؤساء تعتبر العمود الفقري في كل نظام إداري<sup>3</sup>، فيستمد واجب الطاعة وجوده القانوني من خلال القانون رقم: 403/06 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وذلك حسب المادة 40 منه التي تنص أنه: « يجب على الموظف في إطار تأدية مهامه احترام سلطة الدولة وفرض احترامها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها ».

كما أشارت المادة 52 من نفس القانون على أنه : « يجب على الموظف التعامل بأدب واحترام في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه ».

وأشارت المادة 180 الفقرة (3) من نفس القانون على أنه : « تعتبر على وجه

الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي :

- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول»، والحقيقة أن الامتثال لأوامر الرؤساء واجب ينبع من طبيعة الوظيفة العامة وضرورتها<sup>4</sup> التي تفرض الخضوع لأحكام القانون، واحترام الموظفين لأوامر الرؤساء فالفقيه "دي لو بادير" يرى بأن مبدأ الطاعة الرئاسية لا يستند إلى سلطة لائحية ولكنه يعتبر جزء من السلطة الرئاسية ( التنظيم الداخلي ) للوظيفة العامة<sup>6</sup>.

<sup>1</sup>- لجلط فواز، المرجع السابق، ص 126.

<sup>2</sup>- محمد أحمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمنان - دراسة مقارنة بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة - (أطروحة دكتوراه)، المرجع السابق، ص: 285.

<sup>3</sup>- سليمان محمد الطماوي، الجريمة التأديبية - دراسة مقارنة - جامعة عين شمس، دار الفكر العربي، القاهرة، 1975، ص: 162.

<sup>4</sup>- مرجع سابق.

<sup>5</sup>- علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص: 107.

<sup>6</sup>- إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، واجب الطاعة في الوظيفة العامة، طاكسج كوم، د. ط، 2015، ص: 23.

ثالثا : الأساس النفسي لواجب الطاعة الرئاسية : يتجسد هذا الأساس في مدى قدرة الرئيس في التأثير على مرؤوسيه بأسلوب ديمقراطي وإقناعهم بالخضوع لأوامر كل رؤسائهم وتنفيذها برضا تام، مما يترتب عليه اختفاء روح العداة نحو رؤسائهم والابتعاد بالموظفين داخل المنظمة عن التوتر النفسي الذي ينتابه<sup>1</sup>.

فهذا حسب رأيي الخاص جانب مهم، يجب أن لا يغفل عليه كل رئيس إداري.

### المطلب الثالث : شروط واجب الطاعة الرئاسية

إن الطاعة في الوظيفة العامة تستلزم توافر شروط وحدود معينة تساهم إلى حد كبير في تقييد ممارستها<sup>2</sup> وهذا ما سنوضحه في ما يلي من فروع :

#### الفرع الأول : صدور أمر رئاسي

الأوامر الرئاسية هي التي تحمل خلاصة تفكير الرئيس، وعلى قدر هذه الأوامر تتحدد مسؤولية كل من الرئيس عن الأوامر والمرؤوس عن التنفيذ والتي هي موضوع الطاعة التي يلتزم بها المرؤوس، ويشترط في الأمر الرئاسي أن يكون قد اتخذته الرئيس فعلا من جانبه وقام بإتمام إجراءات إصداره ويكون محدد ورسمي بمعنى أن يكون متعلق بموضوع معين ومن الرئيس نفسه وليس من زميل آخر<sup>3</sup>.

فقد يصدر الرئيس أمرا ولكن وجوده مع ذلك يبقى مشكوكا فيه، أن الرئيس هو مصدره وقد يغفل عن توقيعه، أو ينقل إلى المرؤوس أوامر شفوية تساور الأخير حولها الشكوك، كما قد يساور المرؤوس وهو يقوم بالتنفيذ شك يتعلق بسلامة الأمر الرئاسي، فيرى بعض الفقهاء أن الأمر الرئاسي المشكوك فيه تكون طاعته واجبة على المرؤوس طالما كان مشروعا في ظاهره وحجتهم في ذلك أن الطاعة تؤسس على قرينة مؤداها أن القانون قد أعطى للرئيس مكانة يعلو

<sup>1</sup> عبد الكريم بلعربي، توفيق نعيمي، الأمر الرئاسي غير المشروع وأثره على المسؤولية الجزائية للموظف العام، (مجلة

الحقيقة: العدد 39)، المركز الجامعي نور البشير البيض، الجزائر، 2017، ص: 120.

<sup>2</sup> مروة حباطة، هاجر قوادري، مسؤولية الموظف العام عن تنفيذ الأوامر الرئاسية، مذكرة تخرج لاستكمال نيل متطلبات الماستر في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، قالم، 2018-2019، ص: 42.

<sup>3</sup> جريعية محمد، حاحة عبد العالي، التزامات الموظف من وجهة نظر أخلاقيات الوظيفة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2015/2016، ص: 65.

بها على المرؤوس، ومن ثم يلتزم الأخير بطاعة أوامر كما يلزم بعدم التدخل في معنويات رئيسه<sup>1</sup>.

#### الفرع الثاني : اختصاص طرفي الطاعة

من القواعد الراسخة في العمل الإداري أن يكون لكل من طرفي الطاعة دوره المحدد، فالرئيس يختص بإصدار الأوامر والمرؤوس يقوم بتنفيذها، فإذا لم يكن كلاهما مختص تخلف شرط من شروط واجب الطاعة فتصبح غير مستحقة الأداء<sup>2</sup>، لذلك يثبت للرئيس الحق في توجيه أوامر إلى مرؤوسيه، فإنه يشترط أن يكون قد عهد إليه بهذه السلطة من الجهة المختصة على نحو سليم وذلك عن طريق القوانين أو اللوائح أو التعليمات.

فاختصاص المرؤوس هو أن يكون تنفيذ الأمر داخلا في عداد واجبات من وجهت إليه فيتحدد ذلك عادة وفقا للقوانين أو اللوائح أو التعليمات الرئاسية<sup>3</sup>.

#### الفرع الثالث : التبعية المرفقة

يتضمن واجب الطاعة للرؤساء على نوعين من التبعية، تبعية رئاسية، وهي التي تقوم بين الرئيس والمرؤوس بسبب علاقة الخضوع الرئاسي، وتبعية مرفقة تتعلق بعمله، وقد أوضح الفقيه "فيقر" ذلك بقوله : " أن الطاعة لا تثبت إلا بالنسبة للرؤساء الذين يكون لهم على الموظف سلطة رئاسية، وبالنسبة للأوامر التي تخص نشاط المرفق بطريق مباشر أو غير مباشرة"<sup>4</sup>.

1- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة (إداريا- تأديبيا- جنائيا- مدنيا)، المرجع السابق، ص: 202.

2- العزازي إبراهيم أحمد، سلسلة أبحاث في الفقه الدستوري، بدون دار النشر، المنصورة، مصر، ب. ت. ن، ص: 15.

3- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة (إداريا- تأديبيا- جنائيا- مدنيا)، المرجع السابق، ص: 207-204.

4- المرجع نفسه، ص: 211.

## المبحث الثاني : مقومات واجب الطاعة الرئاسية

واجب الطاعة التزام قانوني، له مقومات لا يقوم بدونها، والمتمثلة في أشخاص الطاعة وهما الرئيس والمرؤوس بالإضافة للأمر الرئاسي الذي يشكل أداة التواصل فيما بينهما، لذا يعد هذا الواجب واجبا مستقلا ومتميزا عن غيره من الواجبات الوظيفية، حيث تتضمن طاعة الرؤساء العلاقة الرئاسية القائمة بين الرئيس المختص بإصدار الأوامر والتعليمات الذي خوله القانون حق إصدارها إلى المرؤوس المختص بتلقي هذه الأوامر وتنفيذها<sup>1</sup>، وللتوضيح أكثر قسمنا هذا المبحث إلى ثلاث مطالب التالية :

### المطلب الأول : الرئيس الإداري

يقوم الرئيس الإداري بالرقابة وممارسة مظاهر وسلطات السلطة الرئاسية، وله سلطة الأمر والنهي والإشراف والتوجيه، وللتفصيل أكثر حول هذا الأخير يقتضى علينا تعريفه أولا، ثم التعرض لسلطاته المختلفة ثانيا.

### الفرع الأول : تعريف الرئيس الإداري

إن أغلب التشريعات عادة لا تقوم بتقديم التعريفات، حيث تكفل الفقه بذلك وأعطى العديد من التعاريف للرئيس الإداري والتي تباينت فيما بينها تبعا للزاوية التي ينظر منها<sup>2</sup>.

فقد عرف الدكتور حسن محمد عواضه في مؤلفه السلطة الرئاسية، الرئيس الإداري بأنه: (( تسمية الرئيس الإداري تطلق على كل عضو يشغل وظيفة رئاسية في الإدارة مهما كان مستوى هذه الوظيفة أو مركزها في السلم الإداري، وتتكون الوظيفة الإدارية من كل تجمع وظيفي، مهما كان عدد أعضائه، كما يوجد شخصان احدهما رئيس والآخر مرؤوس ))<sup>3</sup>، فهذا

<sup>1</sup>- شعبان عبد الحكيم سلامة، الأمر الرئاسي في القانون الإداري والفقه الإسلامي، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2011، ص: 99.

<sup>2</sup>- بدر بن ناصر بن خميس الخميسي، واجب الطاعة الرئاسية في مجال الوظيفة العامة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2017، ص: 103.

<sup>3</sup>- بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي مولاي الطاهر، سعيدة، الجزائر، 2008-2009، ص: 39.

التعريف يعطي تحليلاً لطبيعة العلاقة الرئاسية أكثر من كونه تعريفاً لمفهوم الرئيس الإداري<sup>1</sup>.

ويرى الدكتور عاشور سليمان شوايل بأن الرئيس الإداري : (( هو كل موظف عام مختص قانوناً بسلطة الأمر واتخاذ القرار لتوجيه جهود العاملين في المنظمة التي يرأسها نحو الهدف المرسوم لها ))<sup>2</sup>، فالرئيس الإداري هو الذي يملك إصدار الأوامر الملزمة لمؤوسيه، غير أنه يثور التساؤل في حالة وجود أكثر من رئيس داخل المصلحة الواحدة، وحتى خارجها فمن هو الرئيس الذي تجب طاعته؟.

من البديهي أنه في حالة وجود قانون منظم لذلك فلا بد من إتباعه، غير أنه في حالة عدم وجود مثل هذه النصوص فكيف يتصرف المرؤوس؟

إن واجب الطاعة لا يقوم إلا في مواجهة رؤساء الموظف الذين يملكون سلطة إصدار الأوامر الملزمة له، أما ما عداهم فلا يلزم الموظف اتجاههم واجب الطاعة<sup>3</sup>، فطاعة الرئيس مناطها السلم الإداري، وهذا ما يعرف بمبدأ وحدة الرئاسية والأمر، وهو من أهم مبادئ التنظيم الإداري، ويعني ذلك تحديد رئيس إداري واحد لكل مجموعة من المرؤوسين يكون مسؤولاً عن توجيههم<sup>4</sup>، فمبدأ وحدة الرئاسية يحول دون انعدام المسؤولية.

والرئيس الإداري مفروض على المرؤوسين بقوة القانون، يستمد تأثيره ونفوذه من القواعد القانونية المنظمة لمركزه القانوني، وما تكفله هذا النفوذ من سلطة إصدار الأوامر وتوقيع الجزاء التأديبي، ويعتبر كل رئيس إداري في منتصف السلم الإداري، رئيساً ومرؤوساً إلى غاية الوصول إلى الوزير الرئيس الإداري الأعلى في وزارته، كما يعتبر رئيس الدولة الرئيس الإداري الأعلى في الإدارة العامة<sup>5</sup>.

لذلك فقد يحدث أن يتجاوز الرئيس الأعلى في الوحدة الإدارية مرؤوسيه المباشرين

<sup>1</sup>- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص: 66.

<sup>2</sup>- عاشور سليمان شوايل، طاعة الأوامر الرئاسية ومسؤولية الرئيس والمرؤوس جنائياً وتأديبياً، مجلس الثقافة العام، الطبعة الثانية، 2008، ص: 25.

<sup>3</sup>- إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص: 33.

<sup>4</sup>- المرجع نفسه، ص: 34.

<sup>5</sup>- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص: 200 وما بعدها.

ويوجه أوامر إلى من يعمل تحت أمر هؤلاء مما يؤدي إلى إرباك العمل واضطرابه في المرفق<sup>1</sup>. وفي ذلك يرى الأستاذ الطماوي أنه إذا اضطر الموقف الرؤساء إلى التخطي، فيجب عليهم أن يحيطوا الرؤساء المباشرين علما، حتى يتجنبوا الإحراج<sup>2</sup>.

#### الفرع الثاني : سلطات الرئيس الإداري

هي مجموع الصلاحيات والإمكانات والقدرات القانونية التي يمارسها الرؤساء، سواء اتجاه أشخاص المرؤوسين أو أعمالهم وتصرفاتهم<sup>3</sup>.

أولا : سلطات الرئيس الإداري على شخص المرؤوس: تخول النصوص القانونية للرئيس الإداري العديد من السلطات والصلاحيات التي تمس المركز الذاتي والشخصي للمرؤوس، وكل ذلك في حدود القوانين والأنظمة المعمول بها<sup>4</sup>، فتتجلى هذه السلطات في سلطة الرئيس في تعيين المرؤوس وترقيته ونقله وتأديبه وفصله وغيرها من الإجراءات التي قد يتعرض لها المرؤوس طيلة مساره الوظيفي<sup>5</sup>، فمثلا تنص المادة 95 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر: "تعود صلاحيات تعيين الموظفين إلى السلطة المخولة بمقتضى القوانين والتنظيمات المعمول بها"، كما تنص المادة 162 من نفس الأمر على أنه : "تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين".

ثانيا : سلطات الرئيس على أعمال المرؤوس : إضافة إلى سلطات الرئيس على شخص المرؤوس، فإنه مسؤول أيضا عن كيفية أداء مرؤوسيه لأعمالهم ومهامهم<sup>6</sup> حيث يمكنه مراقبة تلك الأعمال رقابة سابقة، أو رقابة لاحقة من غير استثناء، وهي رقابة غير محدودة، يملكها الرئيس الإداري دون حاجة إلى نص خاص، بحكم طبيعة السلطة الرئاسية بذاتها<sup>7</sup>، وهي رقابة مطلقة تشمل

<sup>1</sup>- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص: 70.

<sup>2</sup>- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2017، ص: 152.

<sup>3</sup>- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص: 47.

<sup>4</sup>- نواف كنعان، القانون الإداري الكتاب الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، 2018، ص: 148.

<sup>5</sup>- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الرابعة، الجزائر، 2017، ص: 152.

<sup>6</sup>- أنظر المادة 47 من الأمر 03/06، مصدر سابق.

<sup>7</sup>- إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص: 40.

الشرعية أي مدى مطابقة القانون والملاءمة<sup>1</sup> بمعنى مدى مطابقة الواقع، بحيث تتمثل الرقابة السابقة في سلطة الإشراف والتوجيه، أما الرقابة اللاحقة تتعلق بسلطة المتابعة والتعقيب<sup>2</sup>، ويمكن إيجاز هاتين السلطتين في النقطتين التاليتين :

- 1- الرقابة السابقة : وهي عملية إدارية قبل أن تكون سلطة من سلطات الرئيس الإداري على أعمال مرؤوسيه<sup>3</sup> تتضمن سلطة إصدار الأوامر والتعليمات، التي تحدد للمرؤوسين كيفية أدائهم لأعمالهم، بما يحقق المصلحة العامة وحسن سير المرفق، وسلطة التوجيه تختلف باختلاف طبيعة الوظيفة ذاتها فهي تضيق إلى حد بعيد بالنسبة لما يسمى بالوظائف المستقلة<sup>4</sup>.
- 2- الرقابة اللاحقة : هي رقابة تأتي عقب أداء المرؤوس لمهامه، ويمارسها الرئيس الإداري إما من تلقاء نفسه بواسطة وسائل الرقابة المختلفة ( الإشراف، التفتيش، كتابة التقارير، المتابعة ) وإما بناء على اتصالات الغير<sup>5</sup>، والرقابة اللاحقة لها عدة أشكال وصور أهمها :
  - التصديق : والمقصود به إقرار وتزكية الرئيس لعمل المرؤوس بخصوص عمل إداري معين<sup>6</sup> وهذه السلطة تجعل من عمل المرؤوس موقوف النفاذ على قرار الرئيس وحسب ما حدده القانون، إما صراحة وإما ضمنا، كتابيا أو شفاهة<sup>7</sup>.
  - التعديل : تعطي هذه السلطة الرئيس الإداري الحق في استبدال قرار المرؤوس بقرار صادر عنه ومختلف إلى حد ما عن القرار الأول، وكل ذلك لأسباب تتصل بملاءمة العمل الإداري.
  - الإلغاء : تسمح هذه السلطة للرئيس الإداري بوضع حد للآثار والنتائج المترتبة على أعمال

<sup>1</sup> محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص: 38.

<sup>2</sup> سهام رابحي، فكرة السلطة الرئاسية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014/2015، ص: 43.

<sup>3</sup> عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية بالجزائر، المرجع السابق، ص: 436.

<sup>4</sup> براهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص: 40.

<sup>5</sup> عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، المرجع السابق، ص: 209.

<sup>6</sup> عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر، د. س. ن، ص: 71.

<sup>7</sup> محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص: 41.

مرؤوسيه بالنسبة للمستقبل فقط، دون أن يكون لهذا الإلغاء أثر رجعي<sup>1</sup>، والإلغاء يمس الأعمال الشرعية كما يمس الأعمال غير الشرعية.

- السحب : وهو خاضع لنفس أحكام سلطة الإلغاء، إلا أنها تتميز عنها من حيث الأثر، تلك أن السحب يسري بأثر رجعي، حيث يؤدي إلى إزالة قرارات المرؤوس بشكل كامل ونهائي<sup>2</sup>.

- سلطة الحلول : تطبيقا لقاعدة من يملك الكل يملك الجز، فإن الرئيس الإداري يمكنه أن يحل محل مرؤوسه، غير أن الفقه إنقسم في ذلك إلى ثلاث اتجاهات، حيث وافق الاتجاه الأول على الحلول باعتبار أن سلطة الرؤساء سلطة كاملة وشاملة، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك<sup>3</sup>، أما الاتجاه الثاني فيري بعدم جوازه لتعارضه مع التدرج الرئاسي والاختصاص، إضافة إلى حرمان المواطن من قاعدة الفحص المزدوج، وحرمان الرئيس من سلطة التأديب، وبالتالي فالحلول لا يجوز إلا بنص قانوني<sup>4</sup>.

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

وقد أخذ المشرع الجزائري بالاتجاه الثالث، من خلال المواد من 100-101-102 من القانون رقم 10/11 المتضمن قانون البلدية<sup>5</sup>، حيث يحل الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة تقاعسه أو تقصيره ويتخذ الإجراءات اللازمة بدلا منه.

### المطلب الثاني : المرؤوس

لم يعط المشرع الجزائري تعريفا للمرؤوس، ولكن أشار الأمر 03/06 سالف الذكر

<sup>1</sup>- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 71.

<sup>2</sup>- نواف كعان، المرجع السابق، ص: 151.

<sup>3</sup>- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص: 42.

<sup>4</sup>- إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص: 44.

<sup>5</sup>- قانون رقم : 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية، ج. ر. ج. د. ش، عدد 37، الصادرة

بتاريخ 3 يوليو 2011 .

لمصطلح المرؤوس في المادة 47 الفقرة 2 بنصها : " لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه "، وفي المادة 52 بنصها : " يجب على الموظف التعامل بأدب واحترام في علاقاته مع رؤسائه وزملائه ومرؤوسيه ".

ويتضح مما سبق ذكره، أن تحديد مفهوم المرؤوس يقوم أساسا على فكرتين هما :

فكرة الموظف العمومي وفكرة التبعية الرئاسية.

الفرع الأول: مفهوم الموظف العمومي

لنتمكن من إستيعاب مفهوم الموظف العمومي، يجب أولا تعريفه، ثم نتطرق إلى الشروط التي يجب توفرها لتحقيق صفة الموظف، ووصولاً لتحديد طبيعة العلاقة التي تربطه بالإدارة وذلك وفق النقاط الثلاثة التالية :

أولا : تعريف الموظف العمومي : عرف المشرع الجزائري الموظف العمومي في نص المادة 04 من الأمر 03/06 سالف الذكر بأنه : " يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري ".

أما على مستوى الفقه، عرفه الدكتور عاصم أحمد عجيلة فقال : المرؤوس هو : " كل موظف عام يخضع إداريا أو فنيا لسلطة رئاسية أعلى<sup>1</sup>، وعرف الفقيه " شيريني " المرؤوسين بأنهم : الأشخاص الخاضعين للالتزام الرئاسي.

نستخلص مما سبق، أن كلمة موظف تستخدم للدلالة على وصف المرؤوس، هذا على غرار نص المادة 129 من القانون المدني الجزائري<sup>2</sup>.

ثانيا : شروط تحقيق صفة الموظف العمومي : نستخلص من المادة 04 من الأمر 03/06 سالف الذكر الشروط الواجب توافرها ليكتسب الشخص صفة الموظف العمومي وهي :

1. التعيين في وظيفة دائمة.

2. الخدمة في مرفق عام.

<sup>1</sup> عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص: 87.

<sup>2</sup> أنظر المادة 129 من الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم، ج. ر. ج. د. ش، العدد : 78، الصادرة في 30 سبتمبر 1995.

3. الترسيم في رتبة في السلم الإداري.

ثالثا : طبيعة علاقة الموظف العمومي بالإدارة (السلطة الإدارية) : إختلف الفقه حول هذه العلاقة، حيث نتج عن هذا الإختلاف وجود نظريتين لكل منهما آراء وحجج تبني عليه تكييفها لطبيعة العلاقة بين الموظف العمومي والسلطة الإدارية<sup>1</sup>.

1- النظرية التعاقدية : حيث اتجه أنصار هذه النظرية إلى تكييف علاقة الموظف بالسلطة الإدارية على أنها علاقة خاصة يحكمها القانون الخاص (المدني) تخضع لقاعدة " العقد شريعة المتعاقدين " وقد تعرضت هذه النظرية لعدة انتقادات<sup>2</sup>.

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

وقد تبني المشرع الجزائري هذه النظرية، وهو ما تؤكد المادة 07 من الأمر 03/06 سالف الذكر حيث جاء فيها : "يكون الموظف اتجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية تنظيمية"، بحيث يترتب على تبني هذه النظرية خضوع الموظف لقواعد معدة سلفا تقوم السلطة العامة وحدها بتحديد الحقوق والواجبات، بمجرد تعيينه واستلامه للوظيفة<sup>3</sup>.

الفرع الثاني : التبعية الرئاسية

حيث نجد أن القوانين واللوائح الإدارية، تقوم بتحديد الخضوع الرئاسي، وبيان حدود النطاق الإشرافي لكل رئيس في كل مستوى من مستويات الإدارة، وذلك فيما يصدره إلى مرؤوسه من أوامر وتعليمات لتنفيذ الأعمال بالفاعلية التي تحقق أهداف المرفق العام<sup>4</sup>.

1- أحمد سليم سيعفان، قانون الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، منشورات الطب الحقوقية، الطبعة الأولى، د. ب. ن، 2017، ص: 156.

2- إبراهيم ملاوي، محمد ممدوح، المرجع السابق، ص: 51.

3- المرجع نفسه، ص: 52.

4- عاشور سليمان شوايل، المرجع السابق، ص: 28.

فالتبعية الرئاسية تقوم على أساس التدرج الهرمي من الأعلى إلى الأسفل، الأمر الذي يساعد على إيضاح العلاقة الرئاسية وإبراز التبعية وانسيابها بين طبقتي الرؤساء والمرؤوسين<sup>1</sup> بحيث يتعين على الموظف الذي يشغل وظيفة دنيا في السلم الإداري الالتزام بقرارات الرؤساء الذين يشغلون الدرجات العليا<sup>2</sup>.

كما أن السلطة الرئاسية ليست حقا شخصيا، بل هي مجرد اختصاص يباشره الرئيس على مرؤوسيه وفقا للقوانين والتنظيمات، مع تمتع الرئيس الإداري بنوع من السلطة التقديرية في مباشرة اختصاصاته بشرط عدم التعسف في استعمالها<sup>3</sup>.  
وعليه فإن التبعية الرئاسية حتمية إدارية فنية لكل تنظيم، تحدد مسار إنسياب سلسلة الأمر والنهي من الأعلى، وتدرج صعود الطاعة من الأسفل، ولذلك فإن مبادئ التنظيم الإداري تؤكد على أن يتلقى المرؤوس أوامره من جهة واحدة، منعا للتضارب وتعارض القرارات والتوجيهات<sup>4</sup>.

### المطلب الثالث : الأمر الرئاسي

نظرا لما يتمتع به الرئيس الإداري من امتيازات السلطة الرئاسية، وبغرض حسن سير الجهاز الإداري وفاعليته، يملك سلطة توجيه أوامر وتعليمات تبين للمرؤوسين طريقة كيفية العمل بما يتوافق مع القانون وينسجم ويتلاءم مع مقتضيات الصالح العام، وتثير دراسة الأوامر الرئاسية باعتبارها محل واجب الطاعة الرئاسية عدة تساؤلات عن مدلول هذه الأوامر الرئاسية وأنواعها وطبيعتها القانونية<sup>5</sup>، وهذا ما سنفصله في الفروع الثلاث التالية :

#### الفرع الأول : مفهوم الأمر الرئاسي

الأمر الرئاسي عبارة عن خلاصة تفكير الرئيس يوجهها إلى مرؤوسيه، ولتتمكن من

<sup>1</sup>- عاشور سليمان شوايل، المرجع السابق، ص: 28.

<sup>2</sup>- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص: 78.

<sup>3</sup>- مليكة الصروخ، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، المغرب، 2010، ص: 66.

<sup>4</sup>- عاشور سليمان شوايل، المرجع السابق، ص: 30.

<sup>5</sup>- بدرية ناصر، المرجع السابق، ص: 156.

تحديد مفهوم الأمر الرئاسي، يجب علينا أولاً التطرق لتعريفه، ثم تحديد شروطه وتبيان أنواعه، وذلك على النحو الآتي :

أولاً : تعريف الأمر الرئاسي : لم يعرف المشرع الجزائري الأمر الرئاسي، تاركا المجال للفقه باعتباره صاحب الاختصاص في هذا المجال<sup>1</sup>.

1- التعريف اللغوي : هو " طلب تنفيذ عمل على وجه الإلزام"<sup>2</sup>.

2- التعريف الإصطلاحي : عرف الأستاذ عمار عوابدي الأوامر الرئاسية بأنها : " مجموع التعليمات والمنشورات والتوجيهات والمذكرات والتوصيات التي تصدرها السلطات الإدارية المختصة إلى العاملين المرؤوسين بقصد توجيههم وإرشادهم ومراقبتهم وتبصيرهم بالقوانين واللوائح العامة، والقرارات الإدارية الواجب عليهم تنفيذها، ومراعاتها خلال اضطلاعهم بالقيام بمهامهم وأعمالهم والتزامهم الوظيفية وتفسير هذه القوانين واللوائح والقرارات من طرف السلطات الرئاسية عن طريق الأوامر الرئاسية"<sup>3</sup>.

ثانياً : شروط الأمر الرئاسي : لكي تحقق الأوامر الرئاسية أهدافها المتمثلة في تنظيم المرفق العام، يجب توافر مجموعة من الشروط، يمكن إيجازها فيما يلي :

1- اختصاص طرفي الأمر : الاختصاص هو القدرة أو المكنة أو الصلاحية المخولة لشخص أو جهة إدارية للقيام بعمل معين على الوجه القانوني<sup>4</sup> وللاختصاص أربعة أشكال :

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

أ- اختصاص الرئيس بالأمر : حتى يثبت للرئيس سلطة توجيه الأوامر إلى مرؤوسيه، فإنه يشترط أن يعهد إليه بهذه السلطة من الجهة المختصة، وفق ما تقتضيه القوانين والأنظمة<sup>5</sup>، وهذا

1- بدرية ناصر، المرجع السابق، ص: 157.

2- قاموس مدرسي، مرشد الطلاب عربي عربي، دار ابن رشد، الجزائر، بدون سنة النشر، ص: 37.

3- عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص: 85.

4- محمد الصغير بعلي، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، ص: 290.

5- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص: 121.

الاختصاص قد يتحدد بنطاق زماني أو مكاني أو موضوعي.

وتجدر الإشارة إلى أن الرئيس الإداري الأعلى، يمكنه تفويض صلاحية إصدار الأوامر إلى أحد مرؤوسيه، يعطي هذا الأخير السلطة في مواجهة من يعلوه أو يقل عنه مرتبة في السلم الإدارية، فمناطق الأمر التبعية الرئاسية بغض النظر عن التعامل أو الدرجة في السلم الإداري<sup>1</sup>، كما تجدر الإشارة إلى أن التعليمات، والأوامر الرئاسية تصدر إلا على السلطة التي يعهد إليها القانون بذلك<sup>2</sup>.

ب- اختصاص المرؤوس بالعمل : حتى يلتزم المرؤوس بالطاعة، يتوجب أن يكون الأمر من اختصاصه وإلا كان للمرؤوس أن يتجاهل الأمر الصادر إليه كما لو كان غير متعلق بوظيفته أو يتعلق بحياته الخاصة، وتقدير ذلك خاضع للسلطة التقديرية للقاضي المختص، مستعينا في ذلك بالقانون واللوائح وحتى التعليمات والأوامر الرئاسية<sup>3</sup>.

2- استيفاء الشروط الشكلية للأمر : أي أن يصدر الأمر وفق قالب معين حدده القانون، والأصل أن الرئيس لا يلتزم بشكل معين عند إصداره لأوامره إلى مرؤوسيه، فالمرؤوس ملزم بالطاعة سواء صدر إليه الأمر كتابة أو شفاهة<sup>4</sup> إلا إذا فرض القانون غير ذلك، وعليه تكون إرادة الرئيس مقيدة بالإجراءات والأشكال المحددة قانونا، وفي ذلك إيجابية تعصم الرئيس من التسرع، وتدفعه إلى إصدار أوامر مدروسة.

وعليه فلا ضرورة لصدور الأمر وفق شكل معين ما دام الموظف ملزم بالتطبيق، فيكفي أن يكون الأمر واضحا لا لبس فيه، سهل على المرؤوس فهمه متناسب مع درجة ثقافته وخبرته، ذو لغة سهلة واضحة ودالة على الأمر، إلا أنه يستحسن أن يكون الأمر كتابيا، حتى يسهل إثباته، وحتى لا يتصل الرئيس من تبعاته.

<sup>1</sup>- عاشور سليمان شوايل، المرجع السابق، ص: 56.

<sup>2</sup>- إبراهيم ملاوي محمد دحدوح، المرجع السابق، ص: 58.

<sup>3</sup>- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص: 122.

<sup>4</sup>- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص: 166.

3- تعلق الأمر بالخدمة : الأمر المتعلق بالخدمة هو الأمر المتصل بالعمل العام أو المال العام، وهو كذلك الأمر المنصب على واجب من الواجبات الوظيفية للمرؤوسين ولكن ونظرا لصعوبة حصر هذه الواجبات، أوجد الفقه معيارا لتحديد الأمر المتعلق بالخدمة من غيره، يتمثل هذا المعيار في خصوصية الأمر، فإذا كان الأمر متعلقا بشخص أو بأشخاص معينين، فإنه لا يكون متعلق بالخدمة<sup>1</sup>، وبالتالي لا يلتزم المرؤوس بتنفيذه ويجب عليه رفض طاعته.

أما إذا كان الأمر متعلق بالخدمة، فقد اتفق الفقه والقضاء على أن طاعته واجبة، مع إعطاء هامش من الحرية للمرؤوس في إبداء رأيه وملاحظاته، وكل ذلك في إطار تحقيق المصلحة العامة من خلال تقديم الخدمة في أحسن الظروف<sup>2</sup>.

4- أن يكون الأمر مستطاعا : حتى يكون الأمر صالحا للتنفيذ، يجب أن يكون مستطاعا، في ظل الإمكانيات وحتى الظروف الشخصية والعلمية للمرؤوس، وإلا اعتبر الأمر من قبل العيب وإضاعة الوقت والجهد كأن يأمر الرئيس المرؤوس بحضور إجماع انقضى انعقاده قبل ساعة<sup>3</sup>، وقديما قيل إذا أردت أن تطاع فلا تأمر إلا بما يستطاع.

فإذا كان من حق الرئيس أن يوجه ما يراه ملائما من الأوامر التي تساهم في تحقيق أهداف المرفق، فإن أمر المرؤوسين بما يتجاوز طاقتهم الوظيفية أو البدنية والعقلية، يكون مشوبا بعيب التعسف<sup>4</sup>، وحصول مثل هذه الأمور وارد في الحياة العملية، وإن كان كذلك فهل يلتزم المرؤوس بتنفيذ الأمر رغم ما يشوبه من تعسف؟.

الحل الأمثل في هذه الحالة هو إطاعة الأوامر التعسفية على ما فيها من مشقة، أو على الأقل محاولة تنفيذها، تغليباً لحسن سير المرفق العمومي، مع الاحتفاظ للمرؤوس بحق التظلم أمام الإدارة والقضاء، وهذا الأخير تعود له السلطة التقديرية في تحديد ما إذا كان الأمر

<sup>1</sup> عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة - دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص: 143.

<sup>2</sup> لجلط فواز، المرجع السابق، ص: 122.

<sup>3</sup> مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص: 124.

<sup>4</sup> ابراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص: 61.

مستطاعا أو لا، مستعملا في ذلك معيار الموظف الحريص، في ظل الظروف الشخصية البدنية والعلمية للمرؤوس الموجه إليه الأمر<sup>1</sup>، فإذا تعذر عليه تنفيذ الأمر أعفي المرؤوس من المسؤولية، أما إذ حصل العكس فإنه سيؤاخذ تأديبيا على الإخلال بالطاعة<sup>2</sup>.

ثالثا : أنواع الأوامر الرئاسية : تتخذ الأوامر الرئاسية التي يوجهها الرؤساء إلى مرؤوسهم عدة صور، وفقا لوظيفة كل منها، أو المجال الذي تستخدم فيه أو بالنظر إلى السلطة المختصة بها ومن الصور الغالبة والشائعة نجد التعليمات، المنشورات، مذكرات الخدمة المرفقية، الأعمال الداخلية ذات النماذج، القرارات الوزارية والتي يمكن توضيحها كما يلي :

1- قرار الوزير : يقوم الوزير بإصدار أوامر رئاسية تتعلق بتسيير المرفق العمومي الذي يترأسه، وتعتبر أوامره في هذا المجال من أهم الأوامر الرئاسية التي يتلقاها الموظف العمومي، نظرا لسمو مكانة الوزراء في التدرج الإداري، ويكون قرار الوزير إما فرديا أو تنظيميا، كما له الحق في استخدام أي وسيلة يجدها مناسبة لإصدار أوامره<sup>3</sup>.

2- التعليمات : تعرف بأنها أوامر تعطى من رؤساء المرافق إلى الموظفين الخاضعين لسلطتهم، فيما يتعلق بتفسير القوانين وتطبيقها<sup>4</sup>، وللتعليمات الإدارية السمة الإلزامية بالنسبة للموظفين، وهذه السمة مستمدة من واجب الطاعة الرئاسية، وقد قسم الفقه الإداري التعليمات الإدارية إلى<sup>5</sup> : أ- تعليمات شارحة : تتعلق بقيام الرئيس بتوضيح مسألة غامضة.

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

ج- تعليمات مقرر ( مؤكدة ) : يؤكد الرئيس فيها وجهة نظره، رغم ملاحظات مرؤوسيه ( يؤكد فيها موقفه في التعليمات ).

<sup>1</sup>- ابراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص: 62.

<sup>2</sup>- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص: 125.

<sup>3</sup>- ليندة بحري، الاطار القانوني لمبدأ طاعة أوامر الرئيس في الوظيفة العامة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2012-2013، ص: 54- 55.

<sup>4</sup>- ابراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص: 62.

<sup>5</sup>- المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

د- تعليمة ناصحة : عندما يرى الرئيس أن جانبا من التقدير يتوجب تركه للمرؤوسين<sup>1</sup>.

3- المنشورات ( النشرات المصلحية ) : هي عبارة عن الأوامر الرئاسية المكتوبة، التي تتسم بطابع العمومية، وتوجه إلى المرؤوسين بصفة دورية، وتتفق المنشورات مع التعليمات في كونها صادرة عن الرؤساء إلى مرؤوسيه، إلا أنها تختلف عنها في كونها أكثر عمومية من التعليمات، فالتعليمة توجه بصفة فردية إلى موظف معين، في حين أن المنشور يوجه بصورة عامة إلى طائفة من الموظفين بالإضافة إلى أن المنشورات لا تكون إلا أوامر خطية أي مكتوبة، بينما التعليمات فهي تصدر إما مكتوبة أو شفوية<sup>2</sup>.

والمنشورات نوعين حسب التقسيم الفقهي<sup>3</sup>:

أ- منشورات تفسيرية تصدر تفسيرا لنص قانوني، ولا تضيف شيء له، أو إلى القواعد القانونية الأخرى ( لا تعدل ولا تلغي ).

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

4- مذكرات الخدمة المرفقية : تعد من أعمال الإدارة الداخلية، وهي عبارة عن ملاحظات مكتوبة بوجهها الرؤساء إلى مرؤوسيه، متعلقة أساسا بحسن أدائهم لأعمالهم وتقويم سلوكهم في غير ما يتعلق بالتأديب<sup>4</sup>، ويمكن هذا النوع من الأوامر الرئيس الإداري من تنبيه مرؤوسيه إلى أخطائهم دون إقحامهم في مجال المسؤولية التأديبية، وتعتبر هذه الوسيلة ذات جدوى، خاصة إذا كان الموظف حديث العهد بالعمل<sup>5</sup>.

2- الأعمال الداخلية ذات النماذج : تلجأ الإدارة أحيانا في سبيل حسن أدائها وأداء موظفيها، إلى

وضع نماذج لقرارات أو تصرفات إدارية معدة سلفا، حتى تكون مرجعا للموظفين في بعض

<sup>1</sup>- عاصم أحمد عجيبة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص: 112.

<sup>2</sup>- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص: 72-73.

<sup>3</sup>- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د.س. ن، ص: 40.

<sup>4</sup>- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص: 117.

<sup>5</sup>- ابراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص: 66.

التصرفات والأعمال التي يباشرونها على شكل استثمارات أو عقود، قد يكون إتباعها إلزاميا أو اختياريا تبعا للقوة التي تضيفها عليها الإدارة<sup>1</sup>، ومثال ذلك طلب الإجازات أو العطل وأوامر المهام<sup>2</sup>، كما هو الحال في دفا تر الشروط في قانون الصفقات العمومية<sup>3</sup>.

#### الفرع الثاني : الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية

هناك العديد من التساؤلات والإشكالات القانونية حول الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية أو ما يعرف بإجراءات التنظيم الداخلي ( نظرا لاقتصارها على مخاطبة الموظفين العاملين في الإدارة فقط )، ذلك أن لتحديد طبيعتها القانونية أهمية كبيرة<sup>4</sup>، تسمح من ناحية بتبيين ما إذا كانت هذه الأوامر الرئاسية أعمال قانونية تولد آثارا قانونيا، (إنشاء، تعديل، إلغاء مراكز قانونية) وتعد بذلك مصدرا من مصادر الشرعية، وخاضعة للرقابة القضائية، أم أنها مجرد إجراءات تقوم بها السلطة الإدارية في نطاق سلطتها التقديرية التي تخرج عن نطاق الرقابة القضائية<sup>5</sup>؟. وللاجابة على هذه التساؤلات يتعين التطرق إلى رأي كل من الفقه والقضاء والتشريع في معالجة القضية.

أولا : التكيف الفقهي للطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية : اختلف الفقهاء حول هذه القضية مما أدى إلى ظهور ثلاث آراء، لكل منها حججه الخاصة وهي :

الرأي الأول : نفي الطبيعة القانونية عن الأوامر الرئاسية : ساد هذا الرأي في القرن التاسع عشر (19) وحتى بداية القرن العشرين (20) ومن رواده الفقيه دوجي والفقيهين هوريو ورولان حيث يعتبرون أن أعمال الإدارة الداخلية وخاصة الأوامر الرئاسية ليست لها الطبيعة القانونية وبالتالي لا تعتبر قرارات إدارية، لأنها تتعلق بالتنظيم الداخلي للإدارة فقط، من تفسير وتجسيد للقواعد

<sup>1</sup>- بدرية ناصر، المرجع السابق، ص: 166.

<sup>2</sup>- ابراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص: 66.

<sup>3</sup>- المرسوم الرئاسي رقم: 247/15 المؤرخ 16 سبتمبر 2016 المتضمن قانون الصفقات العمومية وتقييضات المرفق العام، ج. ر. ج. د. ش، عدد 50، لسنة 2015.

<sup>4</sup>- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية بالجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، د. س. ن، ص: 424.

<sup>5</sup>- المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

القانونية والتنظيمية في المرافق والمؤسسات فهي لا تنشئ آثارا قانونية جديدة، لا بالخلق ولا بالتعديل ولا بالإلغاء ( مجرد أعمال مادية محضة )<sup>1</sup>، ولا يجوز الطعن في الأوامر الرئاسية بالإلغاء، لأن هذا النوع من الدعاوى لا يحرك إلا في ظل وجود قرار إداري نهائي منشئ لآثار قانونية<sup>2</sup>.

وتجدر الإشارة إلى أن أصحاب هذه النظرية، وإن كانوا ينفون الطبيعة القانونية عن الأوامر الرئاسية، إلا أنهم يعتبرونها ملزمة للموظفين المخاطبين بها وهم مجبرين على التقيد بها، وإلا تعرضوا للعقوبات التأديبية<sup>3</sup>، ولكن مع التطور الحاصل هجر الفقه هذه النظرية.

الرأي الثاني : نظرية الأمر الداخلي وآثاره القانونية ذات الطبيعة الخاصة : مهد لهذه النظرية الفقيه " كاري دو مالبيرق " حيث فرق بين نظامين قانونيين متميزين في الدولة، فهو يفصل بين السلطات التي عهد لها الدستور بوضع وسن القوانين وهما البرلمان والرئيس<sup>4</sup>، وبين السلطات الأخرى التي تتخذ إجراءات عامة لها قيمة قانونية خاصة، فالوزراء مثلا يصدرن قرارات عامة تمكنهم من ممارسة سلطاتهم، فيضيفون قواعد معينة، بصفتهم رؤساء للمرافق التي يشرفون عليها ويديرونها<sup>5</sup>، ثم جاء الفقيه " ريفيرو " الذي اعتبر الأمر الرئاسي إجراء قانوني يخرط في النظام القانوني للأعمال القانونية إلا أنه متميز، فالأوامر الرئاسية تعتبر مظهرا من المظاهر القانونية للنظام الداخلي للإدارة<sup>6</sup>.

ويرى أصحاب هذه النظرية، أن الأوامر الرئاسية قد تنتج بعض الآثار القانونية في مواجهة المرؤوسين فقط دون الأفراد العاديين، لأنهم ببساطة يجهلون محتواها، ولا يجوز الطعن

<sup>1</sup>- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص: 131-132.

<sup>2</sup>- رشيد خلوني، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، د. م. ج، الجزائر، 2001، ص: 36.

<sup>3</sup>- ابراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص: 68.

<sup>4</sup>- انظر المواد 140-142 من القانون رقم 16-01 مؤرخ في 26/03/2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج. ر. ج. د. ش، عدد 14، الصادر في 07/03/2016، ص: 26-28.

<sup>5</sup>- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص: 133.

<sup>6</sup>- ابراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص: 69.

فيها بالإلغاء من طرفهم<sup>1</sup>.

الرأي الثالث : النظرية الحديثة السائدة : يرى أصحاب هذا الاتجاه أنه لا يجب إقرار قاعدة عامة في تحديد الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي على أنها أعمال إدارية قانونية (أي تكتسي صفة القرار الإداري)، وأنها ليست كذلك، وإنما ينبغي اعتماد عناصر وشروط القرارات الإدارية كمعيار الحكم على الأوامر والتعليمات الرئاسية من حيث أنها قرارات إدارية أم لا<sup>2</sup> ؟.

فإذا أدت الأوامر الرئاسية إلى تغيير في الأوضاع القانونية القائمة (إنشاء، تعديل، إلغاء) اعتبرت قرارات إدارية تشكل مصدرا من مصادر المشروعية وتكون محلا للطعن بالإلغاء أمام القضاء المختص، أما إذا لم يحدث ذلك فإنها لا تعتبر من قبيل القرارات الإدارية، بل إجراء داخلي، لا يشكل مصدرا من مصادر الشرعية، ولا يصلح أن تكون محل للطعن بالإلغاء، وعليه فإن أنصار هذه النظرية، يصفون صفة القرار الإداري على المنشورات والتعليمات اللائحية فقط، دون التفسيرية، لأن هذه الأخيرة لا تحدث أي أثر قانوني، أما في حالة المنشورات اللائحية التي تؤثر على المراكز القانونية للموظفين المخاطبين بها أو الأفراد المتعاملين مع الإدارة<sup>3</sup>، فنكون أمام قرارات إدارية تشكل مصدرا من مصادر المشروعية قابلة للطعن أمام القضاء.

ثانيا : التكيف القضائي للطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية : متماش مع النظرية الحديثة المذكورة أعلاه، لقد ميز مجلس الدولة الفرنسي بين التعليمات اللائحية وبين التعليمات التفسيرية، حيث تعتبر الأولى قرارات إدارية لها طبيعة قانونية وبالتالي يقبل الطعن فيها بالإلغاء.

أما الثانية فلم يعترف لها بالطبيعة القانونية وبالتالي لا يقبل الطعن فيها بدعوى الإلغاء لأنها ليست قرارات إدارية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص: 69.

<sup>2</sup> - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية بالجزائر، المرجع السابق، ص: 427.

<sup>3</sup> - عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص: 108.

<sup>4</sup> - بدرية ناصر، المرجع السابق، ص: 184.

أما عن القضاء الإداري الجزائري فيظهر موقفه في التمييز بين المنشور التفسيري والمنشورات اللائحية في قضية شركة سمباك ضد الديوان الجزائري المهني للحبوب عندما أصدر المدير العام لشركة السمباك منشورا متعلق بكيفية استخراج السميد، فرجع الديوان الجزائري المهني للحبوب دعوى بإلغاء المنشور أمام الغرفة الادارية لمجلس قضاء الجزائر، وبتاريخ : 1977/05/25 ألغت هذه الأخيرة المنشور محل الطعن، وبتاريخ : 1977/07/04 استأنفت الشركة أمام الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، التي أصدرت قرارا يلغي القرار الصادر عن الغرفة الادارية لمجلس قضاء الجزائر وذكرت : " أن المدير العام لشركة سمباك لم يكتف بتفسير النصوص بل أضاف قاعدة جديدة بواسطة القرار المطعون فيه عندئذ يكتسي المنشور صيغة القرار التنظيمي"<sup>1</sup>.

وعليه فقد ساير القضاء الإداري الجزائري موقف كل من القضاء الفرنسي والمصري، وذلك بالتمييز بين المنشور التفسيري الذي لا يعتبر من الأعمال القانونية ولا يجوز الطعن فيه بالإلغاء وبين المنشور اللائحي الذي يعتبر قرارا إداريا له الطبيعة القانونية، ويقبل الطعن بالإلغاء.

<sup>1</sup>- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص: 40.

## خلاصة الفصل الأول :

يتضح مما سبق أن واجب الطاعة هو حجر الأساس في أداء المرفق العمومي لأعماله، إذ يقضي بالتزام الموظف العمومي بتنفيذ جميع الأوامر الصادرة إليه من رؤسائه، كما أنه يعتبر من أهم الواجبات باعتباره يحقق وحدة الجهاز الإداري الذي يقوم على أساس التدرج الوظيفي، ويحتوي هذا الواجب على عنصرين أساسيين، عنصر الامتثال لأوامر الرؤساء عن طريق الأداء الشخصي والإخلاص في الأداء، وعنصر احترام المرؤوس لرؤسائه وتوقيرهم، هذا الأخير الذي تغلب عليه السمة الأخلاقية، ومقتضاه اللباقة مع الرؤساء داخل و خارج المرفق. وبطبيعة الحال بالنسبة لطاعة الأوامر الرئاسية من طرف المرؤوس توجد أسباب متعددة وتختلف من موظف إلى آخر، فهناك من يطيع بدافع القانون، وهناك من تدفعه الثقة أو الخوف من العقاب للطاعة، وهناك من يطيع بدافع الحصول عن المكافآت.

كما أن لواجب الطاعة أسس قانونية كرسها المشرع الجزائري من خلال المواد: 40،52،180 من القانون الأساسي للوظيفة العامة، وأسس أخرى دينية وأخلاقية. لكن يجب توفر بعض الشروط لقيام واجب الطاعة والمتمثلة في صدور أمر رئاسي من طرف الرئيس الإداري إلى المرؤوس، وإختصاص طرفي الطاعة (الرئيس والمرؤوس)، وتوفر التبعية المرفقية.

وتجدر الإشارة أن واجب الطاعة يركز على مقومات أساسية من رئيس إداري ومرؤوس وأمر رئاسي، فالرئيس مفروض بقوة القانون يستمد تأثيره ونفوذه من القواعد القانونية المنظمة لمركزه، كما أن له سلطات واسعة على المرؤوس تشمل شخصه وأعماله، أما المرؤوس أو ما اصطلح على تسميته في القانون بالموظف، فهو كل شخص خاضع للالتزام الرئاسي تربطه بالإدارة علاقة قانونية تنظيمية، فهو خاضع لقواعد معدة سلفا، ويتحرك واجب الطاعة عن طريق الأمر الرئاسي الذي لا بد من توافر شروطه من اختصاص كل من الرئيس والمرؤوس، استيفاء الشروط الشكلية وأن يكون الأمر مستطاعا ومتعلقا بالخدمة، كما أن للأمر الرئاسي أنواع متعددة كالمشورات والتعليمات وغيرها.

## الفصل الثاني

النطاق القانوني لطاعة المرؤوس لأوامر الرئيس الإداري

## الفصل الثاني : النطاق القانوني لطاعة المرؤوس لأوامر الرئيس الإداري

علاقة الخضوع الرئاسي لا تتضح بالشكل المطلوب إلا بالوقوف على مدى إلتزام المرؤوس بطاعة الأوامر الرئاسية، وبيان الآثار التي تترتب على عاتق المرؤوسين باعتباره التزاما وظيفيا تقوم المسؤولية عند مخالفته، فطاعة الرؤساء لم تعد سمتها الخضوع المطلق أو التام، فسلطان الرئيس على المرؤوس ليس مطلقا بغير حدود، فالطاعة هي واجب تنظمه القوانين واللوائح وتهيمن على أحكامه مبدأ المشروعية، والذي يعد طابع الدولة القانونية الحديثة، وفي الوقت ذاته فان المرؤوسين تثبت لهم حقوقا مختلفة لا تتال منها علاقة الخضوع الرئاسي، ولا تؤثر عليها علاقة التبعية ولذلك فان واجب الطاعة تنظمه ضوابط تحدد إطاره وترسم أبعاده.

ومن ناحية أخرى فإن على الباحث أن يتعقب الآثار التي تترتب على واجب الطاعة ومدى تأثيرها على أوضاع المرؤوسين ومراكزهم، فمن أخطر هذه الآثار هي المسؤولية عن أداء هذا الواجب، والتي لا تقتصر على المساءلة التأديبية فحسب، وإنما يمتد مداها إلى نطاق المسؤولية المدنية والجنائية أحيانا أخرى عن الجرائم والأخطاء التي يرتكبها الموظفون في تنفيذهم لأوامر رؤسائهم.

وعليه سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين :

المبحث الأول : ضوابط واجب الطاعة للأمر الرئاسي.

المبحث الثاني : آثار واجب الطاعة الرئاسية على مسؤولية المرؤوسين.

### المبحث الأول : ضوابط واجب الطاعة للأمر الرئاسي

يخضع واجب الطاعة الرئاسية الى قيود هي بمثابة ضوابط نظامية، ومن أهمها مبدأ المشروعية الذي يعتبر من أبرز القيود التي ترد على سلطات الرئيس الإداري، لأنه قد ترد إلى المرؤوس أوامر رئاسية مخالفة للقانون، وهو ملزم بطاعة أوامر رئيسه الإداري من ناحية وإحترام القانون من ناحية أخرى<sup>1</sup>، كما أن واجب الطاعة يختلف بين وظيفة وأخرى تبعا لعوامل منها ما يتعلق بطبيعة النظام الإداري أو بطبيعة الاختصاص الذي يمارسه المرؤوس<sup>2</sup>.

لكن الإشكال المطروح في هذا الخصوص هو : هل من واجب المرؤوس أن يطيع وينفذ جميع الأوامر والتعليمات الصادرة إليه من رئيسه أم أن هناك حدودا لذلك ؟. وللإجابة عن هذا التساؤل يجب التمييز بين نوعين من الأوامر، الأوامر المشروعة والأوامر غير المشروعة، وإذا كانت الأوامر غير مشروعة فما هي شروط رفض طاعتها؟. وللتفصيل في ما سبق، قسمنا هذا المبحث إلى المطالب الثلاثة التالية :

#### المطلب الأول : مدى إلتزام المرؤوس بطاعة الأوامر المشروعة للرئيس الإداري

المتفق عليه فقها وقضاء وتشريعا هو أن على الموظف المرؤوس واجب إلتزام طاعة وتنفيذ أوامر وتعليمات وتوجيهات رئيسه المشروعة لسببين هما : واجب إحترام القانون وواجب الطاعة، وأن عدم تنفيذه لهذه الأوامر يشكل خطأ إداريا تأديبيا يرتب ويعقد مسؤولية الموظف التأديبية وتوقع عليه العقوبات التأديبية المقررة في القانون.

لكن واجب المرؤوس في طاعة مرؤوسيه ليست واجبا مطلقا أو طاعة عمياء، إذ لا يجب أن تهدر كرامته وأدميته، لذلك يملك المرؤوس حق مناقشة رئيسه فيما يأمره به وذلك في حدود الإحترام الواجب عليه إتجاهه<sup>3</sup>.

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

<sup>2</sup>- ابراهيم ملاوي، محمد دحوح، المرجع السابق، ص: 101.

<sup>3</sup>- عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 211.

لهذا وجب علينا تعريف مبدأ المشروعية والتطرق لتنفيذ الأوامر المشروعة للرئيس الإداري ومن ثمة تحديد موقف المشرع الجزائري منها، ويكون ذلك في الفروع التالية :

الفرع الأول : تعريف مبدأ المشروعية

يقصد بمبدأ المشروعية سيادة حكم القانون<sup>1</sup>، بمعنى أن يسود القانون بمعناه الواسع علاقات الأفراد فيما بينهم وكذا في علاقاتهم بالدولة، وفي ظل النظام القانوني للدولة الحديثة، يجب على السلطة الإدارية أن تحترم حقوق الأفراد وحيرياتهم العامة عند ممارستها لنشاطها الإداري<sup>2</sup>، أي يتعين على الإدارة إحترام أحكام القانون في كافة تصرفاتها<sup>3</sup>.

أما بالنسبة للموظفين، فإن مبدأ المشروعية يتضمن التزامهم بواجبين<sup>4</sup> هما :

الأول : واجب طاعة القوانين بمعناه العام سواء كانت قواعد مدونة أم غير مدونة.

الثاني : طاعة الأوامر الرئاسية الصادرة من الرؤساء الإداريين والمخولة لهم بموجب القانون. ومن ثمة فإن إحترام مبدأ المشروعية يشكل ضمانا هامة بالنسبة للأفراد، حيث يكفل لهم الحماية تجاه تعسف السلطات العامة في الدولة<sup>5</sup>، وعليه فإن تطبيق هذا المبدأ يكون أكثر إلحاحا من الرئيس الإداري مع موظفيه، حيث أن إحترام مبدأ المشروعية في تعليماته وأوامره يكون أوجب وألزم حرصا على الثقة المفترض توافرها لدى الرئيس في مرؤوسيه أو الجهة الإدارية التابع لها.

ومن مقتضيات مبدأ المشروعية أن تتقيد الإدارة عند قيامها بنشاط معين بأداء أعمالها في دائرة القانون بمعناه الواسع الذي يشمل كافة القواعد المكتوبة فيها أو غير المكتوبة، ويرتكز مبدأ المشروعية في الوظيفة العامة، على أساس ضمان حريات الموظفين وحقوقهم ضد تحكم

<sup>1</sup> عثمان سلمان غيلان العبودي، أخلاقيات الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، د. ط، بيروت، لبنان، 2014، ص: 272.

<sup>2</sup> ابراهيم سالم العقيلي، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار قنديل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2013، ص: 22.

<sup>3</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، دار الكتب القانونية، مصر، 2006، ص: 14.

<sup>4</sup> مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص: 129.

<sup>5</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص: 19.

الإدارة من جهة، وتقييد هؤلاء بالقانون في تعاملهم مع الأفراد من جهة أخرى، تحقيقاً للتوازن بين المصلحة العامة والخاصة، وتلك هي سمة الدولة القانونية الحديثة<sup>1</sup>.

#### الفرع الثاني : تنفيذ الأوامر المشروعة

إذا كان الأمر الصادر من الرئيس متفقاً مع أحكام القانون فإن طاعته واجبة بطبيعة الحال على المرؤوس<sup>2</sup>، لكن يجب توفر مجموعة من الشروط في الأمر الرئاسي الواجب طاعته منها:

- أن يكون الأمر الرئاسي واضح، ومحدد من حيث الطبيعة والهدف ووقت الإنجاز .  
- أن يكون الأمر الرئاسي غير تعسفي ومراده هو أن لا يسلك الرئيس سلوكاً تسلطياً يتخذ من خلاله القرارات لنفسه مع انفراد دون مشاركة المرؤوسين فقد يلجأ بعض الموظفين إلى إساءة استعمال السلطة منها مثلاً كأن يقوم المسؤول باختيار شخصية ضعيفة مثلاً لمساعدته أو نائب له حتى يتمكن من السيطرة عليه وبقائه في موقعه.

- أن يكون الأمر الرئاسي ممكن ومستطاع، لكي يكون الأمر صالحاً للتنفيذ مستوجباً للطاعة، ويجب أن يكون ممكناً في الظروف الشخصية والعلمية للمرؤوس فإذا أردت أن تطاع فأمر لما هو مستطاع<sup>3</sup>، على أن ذلك لا يمنح المرؤوس أن يناقش رئيسه فيها، وأن يراجعه فقد يكون الأمر مشروعاً ولكن يثور الخلاف مع ذلك في تقدير مدى ملاءمته لحسن سير العمل الإداري، ومن ثمة كان الاعتراف للموظف العام بمناقشة رئيسه مقصوداً به إظهار الحقيقة، بالنقاش وتبادل الرأي تحقيقاً للصالح العام، والذي هو هدف الرئيس والمرؤوس، وذلك فضلاً عما في هذه المناقشة من تعويد الموظف على الاعتماد على النفس والاستقلال بالرأي وتحمل المسؤولية، وهي صفات أساسية ولازمة لخلق الموظف الصالح.

ولا جناح على المرؤوس إذا خالف رئيسه في وجهات النظر، لأن الحقيقة دائماً وليدة اختلاف الرأي ولا يظهرها إلا قرع الحجة بالحجة والبرهان بالبرهان<sup>4</sup>، وإنما ليس له أن يخالف

<sup>1</sup>- المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

<sup>2</sup>- محمد عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1992، ص: 126.

<sup>3</sup>- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص: 278.

<sup>4</sup>- محمد عاطف البناء، المرجع السابق، ص: 126.

ما استقر رأي الرئيس نهائياً أو يقيم العراقيل في سبيل تنفيذه إذا أصبحت الطاعة واجبة بعد أن خرجت المسألة عن دور البحث إلى دور التنفيذ.

وتبعاً لهذا يكون للمرؤوس حق مناقشة رئيسه قبل صدور قراره أو تعليماته أي في المرحلة التمهيديّة التي تسبق إصدار القرار وصيرورته نهائياً، فيكون من حقه مناقشة الرئيس في مدى ملاءمة القرار بحسن نية وبدافع المصلحة العامة وملتزمًا في المناقشة بحدود اللياقة والأدب الوظيفي<sup>1</sup>.

الفرع الثالث : موقف المشرع الجزائري من الأوامر المشروعة

إذا كان منوطاً بالموظف القيام بمجموعة مهام توجبها صفته، وتفرضها العلاقة الوظيفية، فإنه ينجم عن التنفيذ تحمل كامل المسؤولية من جانب الموظف، وهو ما نصت عليه المادة 47 من الأمر 03/06 سالف الذكر، حيث جاء فيها : " كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه ".

فالغرض من إعطاء سلطة التوجيه للرئيس الإداري هو ضمان حسن سير العمل الإداري، والأداء والخدمة الإدارية نحو الأمتل ويكون على المرؤوس المخاطب بهذه التعليمات التي يصدرها الرئيس صفة الالتزام<sup>2</sup>، ويجعل الموظف حريصاً أكثر على القيام بمهامه وفق ما تقره القوانين وترتيبات العمل ونظامه خوفاً من تحمل المسؤولية<sup>3</sup>.

إلا أن طاعة الرؤساء لا تعني الخضوع التام، لأن سلطان الرئيس على المرؤوس ليس مطلقاً بغير حدود، فالطاعة ليست إلا واجبة تنظمه القوانين والتنظيمات، ويهيمن على أحكامه مبدأ الشرعية<sup>4</sup>.

إذ يعتبر مبدأ سيادة القانون من أهم عناصر الدولة القانونية، حيث يقصد به خضوع الدولة بكافة أفرادها وهيئاتها للقانون أياً كان مصدره دستورياً أو تشريعياً أو تنظيمياً، وعلى هذا

<sup>1</sup>- عاصم أحمد عجيبة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص: 13-14.

<sup>2</sup>- عبد العزيز شيخا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، أبو العزم للطباعة، الإسكندرية، 2001، ص: 155.

<sup>3</sup>- عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، دراسة في ظل الأمر 03/06 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجلس الدولة، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015، ص: 159.

<sup>4</sup>- عاصم أحمد عجيبة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص: 159.

الأساس يجب أن تكون الأوامر الصادرة عن الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه مشروعة وموافقة للقانون<sup>1</sup>.

وبذلك يشكل مبدأ المشروعية الضمانة الفعلية والقانونية التي يستند إليها المرؤوس الإداري في مواجهة الامتيازات التي منحت للرئيس الإداري، على اعتبار أن هذا المبدأ يجسد سمو قواعد وأحكام القانون والزامية خضوع الرئيس والمرؤوس الإداري له، الأمر الذي يؤدي إلى كفالة الحقوق والحريات ومنع الاستبداد والتحكم، ويمكن جميع الرؤساء والمرؤوسين من ممارسة مهامهم وأداء وظائفهم طبقاً لقواعد القانون، وبالتالي منع أي عرقلة لسير الحسّن للمرفق العام<sup>2</sup>، وعليه نستخلص أن القاعدة العامة هي وجوب الخضوع التام والتزام المرؤوس بطاعة الأوامر المشروعة للرئيس الإداري، غير أن ذلك لا يمنع المرؤوس من مناقشة رئيسه الإداري بشأن مسألة معينة في حدود أخلاقيات الوظيفة<sup>3</sup>.

### المطلب الثاني : مدى إلتزام المرؤوس بطاعة الأوامر غير المشروعة للرئيس الإداري

يقتضي مبدأ المشروعية الإدارية أن تكون جميع تصرفات وأعمال الإدارة القانونية والمادية في حدود القانون سواء كانت هذه القواعد مكتوبة أو غير مكتوبة مع مراعاة التدرج في قوته<sup>4</sup>، كما أن الأمر الرئاسي غير المشروع يمكن تعريفه بأنه الأمر المخالف للقانون من حيث الشروط الشكلية والموضوعية التي يتطلبها القانون لتنفيذ الأوامر الرئاسية<sup>5</sup>.

فإذا كان الأمر الرئاسي غير مشروع وجب على المرؤوس رفضه وعدم تنفيذه وهنا تثار مشكلة، أي بتعبير آخر التعارض بين التزام المرؤوس بواجب طاعة الأمر غير المشروع وبين الإلتزام باحترام القوانين التي تفرض عليه عدم تنفيذ مثل هذه الأوامر لأنها خروج على أحكام

<sup>1</sup>- خالد محمد خالد، مسؤولية الرؤساء أو القادة أمام المحكمة الدولية الجنائية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي الجنائي، مجلس كلية القانون، الأكاديمية العربية المفتوحة، الدنمارك، 2009/2008، ص: 25.

<sup>2</sup>- سهام رابحي، المرجع السابق، ص: 63.

<sup>3</sup>- نواف كنعان، القانون الإداري، دار الثقافة، الأردن، 2008، ص: 149.

<sup>4</sup>- محمد جمال مطلق الذنبيات، موجز في القضاء الإداري الأردني، دار العلوم، عمان، 2005، ص: 7. أنظر: فادي نعيم جميل علاونة، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، مذكرة الماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2011، ص: 13.

<sup>5</sup>- شعبان عبد الحكيم سلامة، المرجع السابق، ص: 142.

القوانين ؟ بالتالي يقع الموظف في حيرة بين الالتزامين، وللإجابة على هذا التساؤل سنبحث في رأي الفقه من هذه المسألة، وموقف القضاء الإداري منه، وصولاً إلى الحلول التشريعية، لذلك قسمنا هذا المطلب إلى ثلاثة فروع :

**الفرع الأول : موقف الفقه من طاعة المرؤوس لأوامر غير المشروعة للرئيس الإداري**

أورد الفقيه " استاسنيوبولس " ثلاث حالات للأمر الرئاسي غير المشروع :

- 1- إذا كان الأمر الرئاسي خارجاً عن اختصاص الرئيس الإداري.
- 2- إذا تجاوز الأمر الرئاسي واجبات المرؤوس الإداري.
- 3- إذا شاب الأمر الرئاسي عيب شكلي أو خالف القانون في مضمونه بشكل واضح<sup>1</sup>.

لكن أثير نقاش فقهي حول مدى التزام أو طاعة المرؤوس لأوامر غير المشروعة، حيث إنقسم الفقه إلى ثلاثة اتجاهات أو نظريات تمثلت في: نظرية الطاعة المطلقة، نظرية المشروعية، النظرية الوسطية أو التوفيقية<sup>2</sup>، وللتوضيح أكثر يكون كالآتي :

أولاً : نظرية الطاعة المطلقة : يذهب أنصار هذه النظرية ومن أبرزهم الفقيهين "هوريو" و"بارتيلمي"، إلى أنه في حالة تعارض أمر الرئيس مع حكم من أحكام القانون، فعلى المرؤوس طاعة أمر رئيسه حتى ولو كان غير مشروع ومخالف للقانون، وتقع المسؤولية بعد ذلك على عاتق الرئيس مصدر الأمر، كما هو الشأن بالنسبة لكل قرار خاطئ الذي يتحمل مسؤوليته من قام باتخاذها<sup>3</sup>.

وتقوم هذه النظرية على عدة أسس وتبريرات يمكن إجمالها فيما يلي :

- 1- قرينة المشروعية : مفادها أن أوامر الرؤساء تحمل شهادة بالمشروعية بحكم مسؤولية السلطة

<sup>1</sup>- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص: 179.

<sup>2</sup>- عثمان سلمان غيلان العبودي، أخلاقيات الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، د. ط، بيروت، لبنان، 2014، ص: 273.

<sup>3</sup>- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 51. أنظر: عبد الواحد تو، السلطة الرئاسية في إطار النظام الإداري المركزي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الملحق الجامعية مغنية، تلمسان، الجزائر، 2015/2016، ص: 47.

الرئاسية التي تستهدف الصالح العام، وخبرتها الكافية التي تجعلها أكثر إدراكا للعمل وحاجاته وتمكنها من إصدار الأوامر السديدة<sup>1</sup>.

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

ولم تسلم هذه النظرية من النقد، فاعتمادها في محيط الإدارة العامة يجعل من الموظف العمومي مجرد آلة أو أداة في يد الرئيس الإداري، يوجهه كيف ما يشاء ويسلب منه روح التفكير، ويضعف لديه ملكة البحث عن الصواب، كما أنها تتجاهل مبدأ المشروعية، وتجعل إرادة الرؤساء فوق القانون وبذلك تنتهك الضمانات القانونية التي يرتبها مبدأ المشروعية، كما أنها تشجع على انتهاك القانون والاعتداء على المصالح العامة<sup>3</sup>.

ثانيا : **نظرية المشروعية** : يذهب أنصار هذه النظرية ومن أبرزهم الفقيه "دوجي" إلى إعطاء الأولوية لمبدأ المشروعية، حيث يجب أن تخضع جميع تصرفات وأعمال الرئيس والمرؤوس للقانون، وعليه يلتزم المرؤوس بطاعة أوامر رئيسه المشروعة، فإن خرج عن المشروعية وجب عليه عدم طاعته، إذن يخضع كل من الرئيس والمرؤوس الإداري في جميع تصرفاتهما لمبدأ المشروعية، فكلما كان أمر الرئيس مخالفا للقانون فقد مشروعيته، وبالتالي لا يلتزم المرؤوس بتنفيذه لأن طاعة القانون أولى من طاعة الرئيس<sup>4</sup>، ومنه تؤكد هذه النظرية على أن القوة الإلزامية للأوامر الرئاسية تبقى نسبية، فلا تثبت إلا إذا كانت هذه الأوامر مطابقة لأحكام

<sup>1</sup>- ابراهيم ملاوي ومحمد دحدوح، المرجع السابق، ص: 114.

<sup>2</sup>- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص: 185.

<sup>3</sup>- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص: 83.

<sup>4</sup>- صالح الزيداني، الحماية القانونية للموظف إزاء طاعة الأوامر غير المشروعة، بحث مقارن، مجلة الفقه والقانون، جامعة

ناننت، فرنسا، العدد الثالث، 2013، ص: 7، أنظر : <https://www.scientific-constitutions-salh-alzydany.com>

القانون بمعناه الواسع، فإن خالفته يكون المرؤوس في حل من الإلتزام بإحترامها وتفضيل طاعة القانون عليها<sup>1</sup>.

ويرى الفقيه " دوجي " أنه إذا قام التعارض ما بين واجب المرؤوس في طاعة أوامر رئيسه الإداري مع واجبه باحترام وتنفيذ القانون السائد في الدولة وحماية مبدأ المشروعية، فعليه أن يرفض طاعة الأوامر والتعليمات الرئاسية غير المشروعة، وأن يلتزم بالنص القانوني فيما يقوم به من أعمال ومهام وظيفية، وحثه في ذلك أن المرؤوس أولاً وقبل كل شيء مواطن ملزم كسائر المواطنين في الدولة باحترام القانون ومراعاة أحكامه<sup>2</sup>.

كما أن واجب طاعة السلطة الرئاسية مستقل عن واجب طاعة القانون، والموظف عندما يطيع أمر الرئيس فإنه يطيعه ليس بسبب صدوره من الرئيس وإنما لأنه متطابق في موضوعه مع قواعد القانون<sup>3</sup>، ويستثني " دوجي " من هذه القاعدة العسكريين الذين يلزمون بطاعة رؤسائهم في جميع الأحوال حتى ولو كانت مخالفة للقانون، لأن الجندي حسب الفقيه " دوجي " هو: " آلة محرومة من حرية التفكير "<sup>4</sup>، وتبعاً لذلك تعتبر الأخطاء التي يرتكبونها تنفيذاً لأوامر رؤسائهم أخطاء مرفقية ترتب المسؤولية الإدارية لمرفق الجيش<sup>5</sup>.

ويؤسس الأستاذ " مارسيل فالين " اتجاهه المتمثل في التزام المرؤوس بطاعة القانون إذا كانت الأوامر الصادرة إليه من رئيسه المختص غير مشروعة، على أن سلطة إصدار الأوامر والنواهي التي يملكها الرئيس الإداري المختص تجد مصدرها في القانون<sup>6</sup>، حيث يستمد السلطة من القانون عن طريق فكرة الاختصاص في القانون الإداري، وبذلك يظل حائزاً لتلك السلطة على نحو شرعي طالما التزم بتطبيق قواعد الاختصاص القانونية في عناصرها الأربعة (الشخصي، الموضوعي، الزماني والمكاني)، غير أنه إذا خالف القانون في أحد تلك الأركان

<sup>1</sup>- شعبان عبد الحكيم سلامة، المرجع السابق، ص: 157.

<sup>2</sup>- ابراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص: 112.

<sup>3</sup>- بدر بن ناصر بن خميس الخميسي، المرجع السابق، ص: 192.

<sup>4</sup>- عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 210.

<sup>5</sup>- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص: 82.

<sup>6</sup>- ابراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص: 113.

فانه يفقد الصفة القانونية في ممارسة سلطة الأمر والنهي على المرؤوسين، ويصبح غير مختص قانونا، وبذلك تكون أوامره غير المشروعة مشوبة بعيب الاختصاص<sup>1</sup>.

إلا أن هذه النظرية تعرضت إلى الانتقاد، بالرغم من أنها تؤكد مبدأ المشروعية وسيادة القانون، وما يترتب عن ذلك من ضمانات تمنع استبداد السلطات العامة وتعسفها، لأن الأخذ بإطلاقها يؤدي إلى عرقلة سير العمل في المرفق العام، ويجعل من المرؤوسين قضاة مشروعية يبحثون في مشروعية الأوامر الصادرة إليهم من رؤسائهم، ويمتنعون عن تنفيذ تلك الأوامر التي يعتقدون بعدم مشروعيتها، وهذا ما قد يصيب الإدارة بالاضطراب<sup>2</sup>.

ثالثا : النظرية التوفيقية : ظهرت النظرية كمحاولة للتوفيق بين النظريتين السابقتين، فمن أهم رواد هذه النظرية نجد الفقيه : " لابند " <sup>3</sup>، لتكون هذه النظرية حلا وسطا يحافظ على دوام سير المرفق العام بانتظام واطراد، في ظل ما يمليه مبدأ المشروعية من احترام للقوانين والأنظمة والتعليمات الإدارية الرئاسية من قبل المرؤوسين<sup>4</sup>، لكن انقسم هذا الاتجاه إلى اتجاهين :

الاتجاه الأول : يأخذ به أغلب الفقه الألماني ومقتضاه أنه إذا تبين للمرؤوس أن الأمر الصادر إليه من رئيسه مشوب بعدم المشروعية، عليه أن ينبه رئيسه إلى ذلك، فإذا أصر الرئيس على قراره فما على المرؤوس سوى طاعة هذا الأمر الرئاسي، وتسمى النظرية بنظرية حق الفحص، حيث يكون المرؤوس بذلك قد تجنب ما يترتب عليه من مسؤولية نتيجة تنفيذه للأمر غير المشروع، وبالتالي تترتب المسؤولية على الرئيس وحده<sup>5</sup>.

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

<sup>1</sup>- عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 60.

<sup>2</sup>- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص: 83.

<sup>3</sup>- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 51.

<sup>4</sup>- محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989، ص: 189.

<sup>5</sup>- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص: 344-345.

الحالة على المرؤوس الامتناع عن الطاعة حتى ولو أصر الرئيس على تنفيذ الأمر، وهو ما تبناه القضاء الفرنسي<sup>1</sup>.

وبهذا الخصوص قامت تفرقة بين العسكريين الملزمين بتنفيذ الأوامر غير المشروعة باستثناء تلك المخالفة للدستور، كالعصيان والانقلاب العسكري، وبين المدنيين الذين لهم عدم تنفيذ الأمر الصادر إليهم المخالف لأية قاعدة في قانون العقوبات<sup>2</sup>.

والرأي الراجح في الفقه يذهب إلى أن الموظف لا يمكن اعتباره آلة صماء يعمل على إطاعة وتنفيذ ما يصدر إليه من أوامر رؤسائه دون وعي أو تفكير، بما فيها تلك التي يظهر فيها عدم المشروعية واضحا، وفي ذات الوقت لا يمكنه أن يراجع أوامر رؤسائه، وينصب نفسه قاضيا يفحص مدى مشروعيتها، وأن التوفيق بين هذين الاعتبارين يقتضي من الموظف أن يمتنع عن تنفيذ أمر رئيسه إذا كان مخالفا للنظام العام أو الآداب العامة، أو كان يشكل جريمة أو مخالفا للقانون بشكل واضح تماما<sup>3</sup>، بمعنى على الموظف إبداء رأيه في الأمور التي يراها مخالفة للقانون أمام رئيسه ويصر على تصحيحها وعدم تنفيذها وإلا عرض نفسه للمسؤولية.

لذلك يمكننا القول بأن هذه النظرية أقرب النظريات إلى الصحة وذلك لمراعاتها الجوانب القانونية والعملية المحيطة بهذه المشكلة، إلا أن ما يؤخذ عليها، أنه من الصعب وضع معيار واضح لتحديد نوع العمل ودرجة مشروعيتها، حتى ينفذ الموظف أمر مشروع دون أمر آخر غير مشروع<sup>4</sup>، وعليه فإن رأينا يتوافق مع النظرية التوفيقية في هذا الأمر والتي نرى أنها الأكثر ملائمة لحل مشكلة الأمر الرئاسي غير المشروع وذلك لثلاثة أسباب وهي<sup>5</sup>:

أ- أن المرؤوس يأخذ دورا ايجابيا في سير المرفق العام بمراجعة رئيسه قبل أن ينفذ الأمر الصادر إليه، وبالتالي لا يكون هناك طاعة عمياء ترتب نتائج وخيمة.

<sup>1</sup>- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص: 189.

<sup>2</sup>- شعبان عبد الحكيم سلامة، المرجع السابق، ص: 158.

<sup>3</sup>- شعبان عبد الحكيم سلامة، المرجع السابق، ص: 160.

<sup>4</sup>- محمد بكر حسين، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، بدون رقم طبعة، الإسكندرية، مصر، 2006، ص: 113.

<sup>5</sup>- عبد الكريم بلعراي، توفيق نعيمي، المرجع السابق، ص: 124.

ب- أن التفرقة بين العسكريين والمدنيين في مدي خضوعهم في تنفيذ الأمر غير المشروع، له ما يبرره، لما تتميز به الوظيفة العسكرية من صرامة، وهو ما جسده المشرع الجزائري في قانون الوظيفة العمومية، الذي استثنى بموجبه فئة العسكريين من تطبيقه.

ج- أن الحفاظ على تطبيق الشرعية والحفاظ على سير المرفق العام من سمات الحفاظ على سيادة الدولة.

الفرع الثاني : موقف القضاء من طاعة المرؤوس لأوامر غير المشروعة للرئيس الإداري

يبرز موقف القضاء الإداري من مسألة حدود التزام طاعة المرؤوس لأوامر وتعليمات الرؤساء الإداريين، بمناسبة التصدي للدعاوى القضائية التي ترفع أمامهم من ذوي الشأن والمصلحة ضد الأعمال والتصرفات غير المشروعة التي يرتكبها المرؤوس تنفيذاً لأوامر رؤسائه الإداريين، حيث يدرس القضاء الإداري طبيعة العلاقة الرئاسية بين الرئيس الإداري والمرؤوس وضوابط ونطاق هذه العلاقة، وذلك لتحديد مدى التزام المرؤوس بطاعة أوامر رئيسه الإداري<sup>1</sup>، وعلى ضوء نتيجة ذلك مدى مسؤولية المرؤوس عن الأفعال والأخطاء التي ارتكبها والتي أصبحت محل الطعن فيها بالدعوى القضائية<sup>2</sup>.

الفرع الثالث : موقف المشرع الجزائري من طاعة المرؤوس لأوامر غير مشروعة للرئيس الإداري

إن المشرع الجزائري لم يعالج موضوع نطاق الطاعة من خلال الأمر رقم 03/06 السالف الذكر، واكتفى المشرع بنصوص مقتضبة وعامة في صياغته<sup>3</sup>، الأمر الذي لم يتضح معه موقف المشرع الجزائري والنظرية المتبناة من طرفه في حالة التنازع بين واجب الطاعة الرئاسية للأوامر غير المشروعة واحترام وتنفيذ القانون تطبيقاً لمبدأ المشروعية.

حيث أكد المشرع الجزائري على إلزامية الخضوع للأوامر والتعليمات الرئاسية من خلال نص 180 من الأمر 03/06 السابق الذكر، واعتبر مخالفة ذلك خطأ مهنياً من الدرجة الثالثة، لكن إذا كانت أوامر الرئيس مخالفة للقانون فعلى المرؤوس أن يراجع رئيسه وينبهه ويبصره

<sup>1</sup>- ابراهيم ملاوي، محمد دحوح، المرجع السابق، ص: 119.

<sup>2</sup>- عمار عوابدي، مبدأ التدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص: 462.

<sup>3</sup>- عمار عوابدي، فكرة السلطة الرئاسية بالجزائر، المرجع السابق، ص: 440.

بأوجه عدم مشروعية الأمر الذي أصدره، فعندما يصر الرئيس على سلامة أوامره وصحتها عندئذ ما على المرؤوس إلا تنفيذ الأمر، ففي هذه الحالة يعتبر الخطأ الذي يرتكبه الموظف المرؤوس تنفيذاً لأمر صادر إليه من رئيسه خطأً مصلحياً يرتب المسؤولية الإدارية ولا يعد خطأً شخصياً للموظف المرؤوس يرتب المسؤولية المدنية في ذمته المالية الخاصة<sup>1</sup>.

كما تناول المشرع باختصار هذه القضية من خلال نص المادة 129 من القانون المدني<sup>2</sup> في تعرضه للمسؤولية المدنية والإدارية والجنائية للموظف، حيث جاء في نصها أنه: " لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولون شخصياً عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذاً لأوامر صدرت إليهم من رئيس، متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم ". فمن خلال هذه المادة استبعد المشرع الخطأ الشخصي للموظف واعتمد الخطأ المرفقي كأساس للمسؤولية وذلك في حالة تنفيذ أوامر الرئيس الواجبة<sup>3</sup>.

غير أن المشرع لم يحدد قاعدة عامة تكون بموجبها إطاعة تلك الأوامر واجبة، خاصة بالنسبة للأوامر والتعليمات المخالفة للقانون، حيث أشار فقط الى إمكانية وجود أوامر لا تجب الطاعة فيها.

الأمر الذي جلب الفقه الجزائري لاستطلاع موقف المشرع من هذه القضية حيث قال الأستاذ عمار عوابدي في ذلك: " المشرع يميل إلى ترجيح الخضوع والطاعة لأوامر السلطة الرئاسية على واجب إطاعة واحترام القانون بالنسبة للعاملين العاممين المرؤوسين "<sup>4</sup>. وقد برر موقفه هذا بكون المادة 129 من القانون المدني، ترتب النتيجة القانونية للنظرية الفقهية بواجب الطاعة المطلقة، فهي تسقط المسؤولية الشخصية للموظف المرؤوس عن الأخطاء التي يرتكبها تنفيذاً لأوامر رئيسه<sup>5</sup>.

<sup>1</sup>- عمار عوابدي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 214.

<sup>2</sup>- أنظر المادة 129 من القانون رقم 10/05 المؤرخ في 20/06/2005، المعدل للقانون المدني، ج. ر. ج. د. ش، رقم 44، ص: 23.

<sup>3</sup>- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 50.

<sup>4</sup>- عمار عوابدي، فكرة السلطة الرئاسية بالجزائر، المرجع السابق، ص: 442.

<sup>5</sup>- المرجع نفسه، الصفحة نفسها.

كما يستند أيضا في تدعيم موقفه هذا إلى نص المادة 47 من الأمر 03/06 السالف الذكر على أن : "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه، لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه"، حيث يظهر موقف المشرع الجزائري جليا في إقرار المسؤولية المطلقة للرؤساء على أعمال مرؤوسيهم حسب الأستاذ عمار عوابدي، وانطلاقا من المبدأ العملي القائل لا مسؤولية دون سلطة ولا سلطة دون مسؤولية فإن المشرع الجزائري انحاز إلى أولوية طاعة أوامر وتعليمات السلطة الإدارية الرئاسية على واجب طاعة واحترام القانون<sup>1</sup>.

إلا أن الأستاذ عمار بوضياف في تحليله لنص المادة 129 من القانون المدني يرى أن عبارة : "متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم"، يفهم منها أن الموظف ملزم فقط بإطاعة الأوامر الشرعية، دون الأوامر غير المشروعة مما يعني تبني المشرع الجزائري لأولوية تطبيق القانون على الأوامر غير المشروعة<sup>2</sup>، وبالتالي فإن المشرع قد تبني النظرية الشرعية حسب الأستاذ عمار بوضياف ويكون بذلك قد ذهب عكس ما ذهب إليه الأستاذ عمار عوابدي. وعليه فإنه عند تحليل نص المادة 129 من القانون المدني والمادتين 47 و180 من الأمر 03/06 السالف الذكر نجد ما يلي :

- أن المرؤوس غير مسؤول شخصا عن أعمال التي يقوم بها تنفيذا لأوامر رئيسه، عندما تكون هذه الأوامر واجبة الطاعة وبالتالي تكون المسؤولية مرفقية، لكن المشرع لم يحدد قائمة الأوامر غير الموجبة للطاعة.

- أما المادة 03/180 والتي اعتبرت رفض تنفيذ التعليمات السلمية دون عذر مقبول خطأ تأديبي من الدرجة الثالثة، فنلاحظ على هذه المادة أن الخطأ التأديبي يقوم عند رفض تنفيذ الأوامر الرئاسية مع عدم وجود مبرر مقبول وعليه فعند وجد مبرر مقبول فإن مسؤولية الموظف التأديبية لا تقوم لكن المشرع عند ذكره لعبارة : "دون مبرر مقبول" لم يحدد طبيعة هذا المبرر وكيف يتم قبوله ومن الجهة المختصة باستقبال هذه المبررات، وحتى ولو افترضنا أن المشرع قصد بالمبرر الأوامر غير المشروعة، فإن الغاية من عدم ذكرها غير واضحة.

<sup>1</sup>- المرجع نفسه، ص: 443.

<sup>2</sup>- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص : 71.

- وحسب نص المادة 47 من الأمر 03/06 المذكور، والتي نصت في الفقرة الأولى على أن : " كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه"، مما يعني أن المشرع نص على إلزامية طاعة الرؤساء باعتبار أن المسؤولية تقع عليهم من دون المرؤوسين، ثم تأتي الفقرة الثانية من ذات المادة لتؤكد على قيام مسؤولية المرؤوس إلى جانب مسؤولية الرئيس ومع هذا الاختلاف وعدم الوضوح من جانب المشرع الجزائري فإن مسألة التزام المرؤوس بطاعة أوامر رئيسه غير المشروعة تبقى موضوع نقاش فقهي.

### المطلب الثالث : شروط رفض الطاعة للأمر الرئاسي غير مشروع

مما لا شك فيه أن المرؤوس إذا تلقى أمرا غير مشروع من رئيسه، وجب عليه عدم تنفيذه<sup>1</sup> متى كانت الصفة غير الشرعية في الأمر الرئاسي ظاهرة وواضحة، أو أن تنفيذه يؤدي إلى تعريض المصلحة العامة للخطر، فإذا ما تحقق أحد هذين الشرطين جاز للمرؤوس أن يرفض تنفيذ هذا الأمر، وللتفصيل أكثر نقسم هذا المطلب إلى الفرعين التاليين:

#### الفرع الأول : إذا كان الأمر مشوبا بعدم المشروعية الظاهرة

إذا تلقى المرؤوس أوامر رئاسية يرى بأنها غير مشروعة حسب تقديره، فيكون في هذه الحالة في وضعية جد صعبة، فهل عليه الإمتثال لهذه الأوامر وتنفيذها ؟ أم عليه أن يمتنع عن تنفيذها ؟، وللإجابة على ذلك تميز الفقه عن القضاء :

أولا : رأي الفقه : إنقسم الفقهاء في سبيل الإجابة على هذا السؤال إلى فريقين :

1- الفريق الأول : يرى بأنه يجب على المرؤوس إبلاغ السلطة الرئاسية العليا بعدم المشروعية، وبهذا يجنب نفسه المسؤولية المترتبة عليه عند تنفيذ الأمر في حالة إصرار الرئيس على التنفيذ<sup>2</sup>.

2- الفريق الثاني : يرى بأن المرؤوس له الخيار بين إبلاغ الرئيس الأعلى وبين الامتناع عن

<sup>1</sup>- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص : 87.

<sup>2</sup>- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص : 87.

التنفيذ، على أساس أن ذلك يجنبه الحرج الذي قد يصيبه، خاصة إذا كان الرئيس الأعلى شريكا أو متواطئا مع الرئيس المباشر في إصدار الأمر غير مشروعاً<sup>1</sup>.

ثانيا : حكم القضاء : إشتراط مجلس الدولة الفرنسي بشأن عدم المشروعية التي تلحق الأمر الرئاسي، أن تكون ظاهرة بجلاء، بحيث يسهل على أي مرؤوس إدراكها، وبذلك يصبح من واجب المرؤوس عدم الامتثال لأمر رئيسه المشوب بعدم المشروعية الظاهرة، ولا يجوز له في مثل هذه الحالة التمسك بالطاعة وتنفيذه لذلك الأمر، وإلا تعرض للمساءلة التأديبية<sup>2</sup>.

الفرع الثاني : إذا كان الأمر غير المشروع يعرض المصلحة العامة للخطر

يتطلب واجب رفض الطاعة أن يكون هنالك عدم مشروعية ظاهرة في الأمر، فضلا عن كون هذا الأمر الرئاسي من شأنه أن يلحق ضررا بالمصلحة العامة. وفي نطاق مفهوم المصلحة العامة التي يجب حمايتها من عدم تنفيذ الأمر الرئاسي غير المشروع، نجد أن مجلس الدولة يستخدم صيغتين للتعبير عن ذلك أحدهما : بأن من شأن الأمر الرئاسي غير المشروع " الإضرار بسير المرفق العام"<sup>3</sup>، والأخرى بأن من شأن الأمر الرئاسي غير المشروع " الإضرار بالمصلحة العامة"<sup>4</sup>، وما يجب أن نشير إليه أن هذه الصياغة الأخيرة أوسع من الأولى لواجب عدم إطاعة وتنفيذ الأمر الرئاسي غير المشروع، حيث تجري صياغة غالبية الأحكام على استخدامها.

ويلاحظ أن هناك فرقا بين الصياغتين السابقتين يجعلهما غير متعادلتين في مفهومها القانوني، ذلك أن مصلحة المرفق العام لا تطابق المصلحة العامة دائما وتحديد نطاق الضرر

<sup>1</sup> - محمد أحمد الطيب هيك، المرجع السابق، ص : 322.

<sup>2</sup> - محمد عبد الحميد أبو زيد، سلطة الحاكم في تغيير التشريع شرعا وقانونا - دراسة مقارنة، المرجع السابق، ص : 235.

<sup>3</sup> - Chérigny Bernard, Ordre illégal et devoir de désobéissance dans le contentieux disciplinaire de la fonction public civil, RDP, librairie de droit et de jurisprudence, Paris, Juillet - Août, 1975, P: 898.

<sup>4</sup> - Essaid Taib, Droit de la Fonction Publique, Edition Houma, 2003, P: 260.

- Georges Depuis, Marie José Guédon, Patrice Chrétien, Droit Administratif, Armand Colin, 8<sup>eme</sup> 2002, P : 356.

- Conseiller Remy SHWRTZ, Droit et obligations du fonctionnaire, Revue du conseil d'état, N° 05, 2004, P: 5.

بمصلحة المرفق أمر يسهل تحديده، أما تحديد نطاقه بفكرة المصلحة العامة فليس كذلك، لأنها فكرة فضفاضة واسعة أصلاً ولا تزال بحاجة إلى التحديد<sup>1</sup>.

ومنه نستنتج أن واجب رفض الطاعة يتعلق بعدم المشروعية الظاهرة أو الجسيمة، أو بالأوامر التي تعرض المصلحة العامة للخطر، وإذا تحقق أحد هذين الشرطين جاز للمرؤوس أن يرفض تنفيذ هذا الأمر.

ولذلك يرى الدكتور مازن ليلو راضي ضرورة استحداث هذا الواجب وإدراجه ضمن الواجبات الوظيفية، وذلك لما يوفره من حماية للمشروعية وللمصلحة العامة، وبالأخص عندما يكون الرئيس غير مقدر لعاقبة تنفيذ الأمر الذي أصدره، وأكد تنفيذ<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة (إداريا- تأديبيا- جنائيا- مدنيا)، المرجع السابق، ص: 201.

<sup>2</sup>- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص : 88.

## المبحث الثاني : آثار واجب الطاعة الرئاسية على مسؤولية المرؤوسين

واجب الطاعة ككل واجبات الوظيفة العمومية، يترتب على مخالفته قيام المسؤولية التأديبية، والتي يمكن أن تمتد لتشمل حتى المسؤولية المدنية والجنائية، وبما أن واجب الطاعة من أهم الواجبات الوظيفية، فمن الضروري أن يحيطه المشرع بمجموعة من الضمانات لتعزيز وحماية الموظف المطيع، وعلى أساس ذلك نستعرض في المطلب الأول صور ومظاهر الإخلال بواجب الطاعة، وفي المطلب الثاني ضمانات المرؤوسين في مجال الطاعة، وفي المطلب الثالث آثار الإخلال بالطاعة الرئاسية<sup>1</sup>.

### المطلب الأول : صور ومظاهر الإخلال بواجب الطاعة

إن من مقتضيات قيام الموظف بواجباته أن ينفذ الأوامر والتعليمات التي توجه إليه وفق القوانين والأنظمة، وبالتالي يشكل أي امتناع أو تجاوز خطأ يستوجب قيام مسؤولية الموظف<sup>2</sup>، ومن الصور الهامة أو المظاهر التي يمكن أن تعتبر إخلالا وخروجا عن واجب الطاعة الرئاسية<sup>3</sup> وبالتالي قيام المسؤولية التأديبية نذكر منها :

الفرع الأول : الإمتناع الصريح عن تنفيذ الأوامر

يعد الإمتناع الصريح عن تنفيذ الأوامر من بين الصورة الغالبة لإخلال الموظف العمومي بواجب الطاعة إتجاه الأوامر والتعليمات الرئاسية، وذلك باتخاذ المرؤوس سلوكا سلبيا اتجاهاه<sup>4</sup>، أي امتناع من وجه إليه الأمر عن التنفيذ وإتخاذه سلوكا سلبيا تجاهه، وقد أكد كل من القضاء والتشريع، أهمية خضوع المرؤوسين لرؤسائهم، واعتبر الموظف مستحقا للعزل في حالة امتناعه، وهذا ما تؤكدته المادة 180 من الأمر 03/06 سالف الذكر، حيث تعتبر على وجه الخصوص، أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف برفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول.

<sup>1</sup>- سليمة روباش، المرجع السابق، ص: 43.

<sup>2</sup>- وقواق سليمة، واجب الطاعة الرئاسية في الوظيفة العمومية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة د. مولاي طاهر، سعيدة، الجزائر، 2018/2017، ص: 88.

<sup>3</sup>- بدر بن ناصر بن خميس الخميسي، المرجع السابق، ص: 213.

<sup>4</sup>- إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص : 135.

## الفرع الثاني : ترك العمل والإنقطاع عنه

ترك العمل والإنقطاع عنه قد يكون فردي، كما قد يكون جماعي فيكون هذا الأخير إضرابا بحيث يطرح في هذه الحالة إشكالا في مجال الطاعة، فهل يعتبر الإضراب إخلال بواجب الطاعة ؟ وهل يلتزم الموظف بأوامر رؤسائه أثناء فترة إضرابه ؟.

فالإضراب يعرف بأنه : " توقف إرادي جماعي عن العمل لمدة محددة أو غير محددة، بغرض تحقيق مطالب معينة مهنية أو اجتماعية " <sup>1</sup>.

فإذا كان الانقطاع عن العمل بصورة فردية فهو يشكل إخلالا بواجب الطاعة الرئاسية، مما يستوجب توقيع العقوبة التأديبية<sup>2</sup>، أما إذا كان هذا التوقف جماعي فإنه يتعارض مع مبدأ استمرارية المرافق العمومية، ونتيجة لذلك حرّمته مختلف التشريعات ولجأت إلى فصل كل من يقوم به دون ضمانات<sup>3</sup>، ولم تعترف به إلا مؤخرا ومنها الجزائر بشكل تدريجي، إلى غاية النص عليه صراحة في المادة 36 من الأمر 03/06 السالف الذكر، حيث جاء فيها : " يمارس الموظف حق الإضراب في إطار التشريع والتنظيم المعمول به " .

ويعتبر الفقه<sup>4</sup> أن فكرة الإضراب تتعارض مع فكرة التبعية والطاعة وبالتالي فإن الجزاء الذي توقعه السلطة الرئاسية على المضربين لرفض طاعة أوامرها خلال الإضراب الشرعي، يصبح غير قانوني.

## الفرع الثالث : الطاعة المعيبة

في الحالتين السابقتين فإن الموظف يتمتع كلية عن طاعة أمر الرئيس، لكن في هذه الحالة يمثل الموظف لأوامر رئيسه الإداري إلا أنه يرتكب أخطاء تؤدي إلى الإخلال بواجب الطاعة ومن ذلك نجد :

أولا : التراخي في التنفيذ : يفترض في المرؤوس القيام بواجباته دون عقبات أو تسويق أو مماطلة

<sup>1</sup>- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 177.

<sup>2</sup>- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص: 297.

<sup>3</sup>- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 178.

<sup>4</sup>- إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص : 137.

لأن ذلك يمكن أن يعرضه للمساءلة التأديبية<sup>1</sup>، فالمماطلة قد تؤدي إلى إبطال مفعول الأمر خاصة عندما يتطلب الأمر السرعة في التنفيذ.

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

**ثالثا : تجاوز حدود الأوامر الرئاسية :** حيث ينفذ الموظف الأمر غير أنه يتجاوز الحدود المطلوبة، فتكون النتائج المترتبة عن التنفيذ غير المرجوة في إصداره، فمثلا إذا كلف أحد أعضاء الضبط القضائي بضبط وإحضار شخص ما، فيقوم بتنفيذ ذلك الأمر وتفتيشه أيضا، أو يكلف رجال الشرطة بتفريق تظاهرة، فيقوم هؤلاء بإطلاق النار على المتظاهرين<sup>3</sup>.

**رابعا : تغيير الأمر محل التنفيذ :** عند تغيير الموظف الأمر محل التنفيذ يعتبر ذلك تعديا ومساسا على واجب الطاعة، ذلك أن التنفيذ لم ينصب على الأمر الصادر وإنما تعدها إلى أمر آخر، مما يجعل من المرؤوس رئيسا، مثلا عندما يأمر القاضي بإلقاء القبض على متهم معين، فيلقي أعوان الضبط القضائي القبض على شخص آخر<sup>4</sup>.

### المطلب الثاني : ضمانات المرؤوسين في مجال الطاعة

يقوم الموظف العمومي بأعمال هامة، تساهم في استقرار المرافق العمومية وحسن سيرها بانتظام، ويتم ذلك بصورة عامة من خلال الامتثال لأوامر رؤسائه المشروعة، لكن هذا لا يمنع من أن يقع الموظف أثناء تنفيذه للأوامر في بعض الأخطاء التي قد تتسبب في وقوع أضرار للغير، مما يضعه أمام المسؤولية، وحتى يتمكن الموظف العمومي من أداء واجباته على أحسن

<sup>1</sup>- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص : 163.

<sup>2</sup>- ليندة بحري، المرجع السابق، ص : 88.

<sup>3</sup>- عاصم أحمد عجيل، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص : 298-299.

<sup>4</sup>- إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص : 139.

وجه، وجب إحاطته بضمانات تمثل له الحماية أثناء قيامه بعمله، وذلك بإعفائه من المسؤولية

بكل أنواعها، على أن لا يكون هذا الإعفاء مطلقاً<sup>1</sup>، وهذا ما سنوضحه في الفروع التالية :

#### الفرع الأول : مدى الإعفاء من المسؤولية التأديبية

أن أساس المسائلة التأديبية هو الخطأ التأديبي الذي ينسب للموظف العام، والهدف من المسؤولية التأديبية، يتمثل أساساً في ضبط سلوك الموظف بما يتماشى وسير المرفق العام<sup>2</sup>، ويؤدي الموظف واجبه الوظيفي بخضوعه لأوامر رؤسائه الإداريين، الأمر الذي تنتفي معه المسؤولية التأديبية، وحتى وإن وقع منه ما يشكل خطأ تأديبياً، إذ أن المسؤولية في هذه الحالة تقع على عاتق الرئيس مصدر الأمر، وهي القاعدة العامة في هذا الصدد<sup>3</sup>.

لكن المشرع الجزائري كغيره من التشريعات الأخرى لم يعرف الخطأ التأديبي تعريفاً جامعاً مانعاً، وأن نظام الوظيفة العمومية في الجزائر لا يخضع لقاعدة "لا جريمة إلا بنص" لأن الجرائم التأديبية خلاف للجرائم الجنائية غير محددة بالتعيين، حيث ذكر المشرع الخطأ المهني في المادة 160 من الأمر 03/06 سالف الذكر بأنه : "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء تأدية مهامه خطأ مهنياً ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية".

ونستخلص من المادة 47 من نفس الأمر، أن المشرع الجزائري حمل كل من الرئيس والمرؤوس المسؤولية في حالة ارتكاب الموظف خطأ تأديبياً بمناسبة تنفيذه لأوامر رئيسه، فإنه يتابع تأديبياً، هو ورئيسه على حد سواء، باعتبار هذا الأخير المسؤول عن أداء العمل<sup>4</sup>.

بذلك نرى أن موقف المشرع الجزائري في هذه القضية غامض ومبهم لعدم وجود نص صريح يتعلق بأثر الخضوع للأمر الرئاسي على المسؤولية التأديبية للموظف، ويجعل المرؤوس متردد وأقل شجاعة في تنفيذ الأوامر مترقبا لما سيقع عليه من مسؤولية تأديبية، مما يؤدي إلى

<sup>1</sup>- سليمة روباش، المرجع السابق، ص: 44.

<sup>2</sup>- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص: 257.

<sup>3</sup>- السعيد بوشعير، المرجع السابق، ص: 94.

<sup>4</sup>- سليمة روباش، المرجع السابق، ص: 44.

تعطيل سير المرفق، وكان من الصواب إلقاء المسؤولية على الرئيس فقط مصدر الأمر، تسهيلات لسير العمل وتسريعه برفع المسؤولية التأديبية من على المرؤوس المطيع.

وحسب الفقرة الثانية من المادة 165 من نفس الأمر سالف الذكر، نجد أن المشرع الجزائري قد قيد السلطة التي لها صلاحيات التعيين بعدم اتخاذ العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة إلا بعد أخذ الرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمعة كمجلس تأديبي، كما أحاط أيضا المشرع الجزائري الموظف المتابع تأديبيا العديد من الضمانات، منعا لتعسف الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية، وذلك من خلال المواد 166، 167، 168، 169، 170، 171 من الأمر 03/06 سالف الذكر.

ومنه نرى بأن المشرع الجزائري وفق في وضع ترسانة من النصوص القانونية تعزز الحماية للموظف العمومي عند ارتكابه لأخطاء مهنية، كضمانات جد مهمة للمرؤوس.

الفرع الثاني : مدى الإعفاء من المسؤولية المدنية

يتحمل المرؤوس كافة الآثار الضارة المترتبة عن عمله الناتج لإخلاله بواجب الطاعة الرئاسية<sup>1</sup>، لأن المسؤولية التأديبية للمرؤوس لا تنفي جواز مقاضاته مدنيا عن الضرر الناجم عن الخطأ التأديبي، سواء كان ذلك الخطأ ناتجا عن عصيان الأوامر الرئاسية أو لحدوث خلل في تنفيذها أو تجاوز مضمونها أو كان ناتجا عن تراخي في تنفيذها، وذلك استنادا إلى المادة 124 من القانون المدني الجزائري التي تنص بأنه : " كل فعل أيا كان يرتكبه الشخص بخطئه، ويسبب ضررا للغير يلزم من كان سببا في حدوثه بالتعويض "، ومنه فالمسؤولية المدنية هي المسؤولية المالية التي يتعرض لها كل شخص عندما يسبب بفعله ضررا للغير سواء كان ضررا ماديا أو معنويا.

لكن عند ارتكاب الموظف أخطاء أثناء تأدية الوظيفة أو بمناسبة وألحقت ضررا للغير، يتحمل قسم من المسؤولية إذا كان خطأه شخصي لأنه مطالب بتحلي اليقظة عند أداء مهامه، ولا يتحمل المسؤولية إذا كان خطأه مرفقي في إطار أداء المهام المنوطة به وتنفيذا للأوامر الرئاسية<sup>2</sup>، وهذا استنادا للمادة 31 من الأمر 03/06 سالف الذكر التي تنص بأنه :

<sup>1</sup>- ابراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص: 143.

<sup>2</sup>- شعبان عبد الحكيم سلامة، المرجع السابق، ص: 250.

" إذا تعرض الموظف لمتابعة قضائية من الغير، بسبب خطأ في الخدمة، ويجب على المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه ما لم ينسب إلى هذا الموظف خطأ شخصي يعتبر منفصلا عن المهام الموكلة له "

ولقد ألقى المشرع الجزائري من خلال نص المادة 129 من القانون المدني المذكورة سابقا، الموظف العمومي من المسؤولية المدنية الشخصية نتيجة أفعاله التي أضرت بالغير، وكانت تنفيذًا لأوامر رئيسه الإداري الواجبة الطاعة، وبالتالي فالمشرع الجزائري يستبعد الخطأ الشخصي ويحل محله الخطأ المرفقي كأساس للمسؤولية المدنية<sup>1</sup>.

ويشترط الفقه<sup>2</sup> ثلاث شروط للاستفادة من الإعفاء الوارد في نص المادة 129 من

القانون المدني الجزائري وهي :

- أن يكون مرتكب الفعل الضار موظفا عاما.
- صدور أمر من رئيس مختص.
- الاعتقاد بشرعية الأمر الرئاسي : فإذا ثبت علم المرؤوس بعدم شرعية الأمر الذي نفذه، فلا يستفيد من الإعفاء، ويكون مسؤولا عن فعله الضار<sup>3</sup>.

وبتوافر هذه الشروط يعفي المرؤوس من المسؤولية الشخصية عن فعله الضار، وتنتقل

المسؤولية إلى الرئيس مصدر الأمر.

الفرع الثالث : مدى الإعفاء من المسؤولية الجزائية

يقصد بالمسؤولية الجزائية تحمل الشخص تبيعة عمله المجرم بخضوعه للجزاء المقرر لفعله في قانون العقوبات<sup>4</sup>، كما تعرف بأنها: (الفعل أو الامتناع الذي يحميه الجزاء الجنائي)<sup>5</sup>، وهي التزام الفرد بالآثار القانونية للجريمة، أو أنها واجب مفروض على الشخص بقبول نتائج

<sup>1</sup>- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص: 289.

<sup>2</sup>- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص: 50.

<sup>3</sup>- عاصم أحمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص: 290.

<sup>4</sup>- محمد بكر حسين، المرجع السابق، ص: 113.

<sup>5</sup>- عبد الله سليمان، شرح قانون العقوبات الجزائري، القسم العام، الجزء الأول، الجريمة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة

السادسة، بن عكنون، الجزائر، 2005، ص: 236.

فعله الإجرامي، وذلك بالخضوع للعقوبة المقررة قانوناً<sup>1</sup>، وعليه فالمسؤولية الجنائية ليست ركناً من أركان الجريمة وإنما هي أثرها ونتيجتها القانونية<sup>2</sup>.

والموظفين يخضعون كسائر المواطنين لهذا النوع من المسؤولية إلا أنه بحكم إكتسابهم لصفة الموظف تختلف الشروط التي تحيط بهذه المسؤولية<sup>3</sup>، فإذا ارتكب المخالفة داخل المصلحة فإن المسؤولية تحاط بقواعد خاصة، منها ما يثقل مسؤولية الموظف ومنها ما يخفف هذه المسؤولية، فمن قبيل المخالفات التي تنقل المسؤولية الرشوة مثلاً أو التعسف في استعمال السلطة<sup>4</sup>، حسب نص المادة 54 من الأمر 03/06 سالف الذكر أنه : "يمنع على الموظف تحت طائلة المتابعات الجزائية طلب أو استلام هدايا أو هبات، أو أي نوع كانت بطريقة مباشرة أو بواسطة شخص آخر مقابل تأدية خدمة في إطار مهامه".

أما بالنسبة لقانون العقوبات<sup>5</sup> الجزائري، وتحت عنوان الأفعال المبررة على الإعفاء من المسؤولية الجنائية، نصت المادة 39 بأنه لا جريمة إذا كان الفعل قد أمر أو أذن به القانون، وإذا كان ظاهر النص يفيد أن الشرط الوحيد لاعتبار الفعل مباحاً هو إذن القانون، فقد أغفل المشرع الإشارة إلى حالة صدور الأمر عن سلطة رئاسية مختصة<sup>6</sup>.

فالقيام بتنفيذ أمر القانون يتخذ شكلان<sup>7</sup>، التنفيذ المباشر لأمر القانون من جهة كما يتخذ شكل استعمال السلطة الشرعية لاختصاصها الذي حدده القانون من جهة أخرى، وتعتبر الأفعال التي أمر بها القانون في كلتا الحالتين مباحة، لا يعاقب عليها.

<sup>1</sup>- زاهر عثمان زينب، المسؤولية القانونية، للموظف العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة دمشق، سوريا، 2016، ص: 141-142.

<sup>2</sup>- أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري العام، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الطبعة الأولى، الجزائر، 2002، ص: 16.

<sup>3</sup>- هاشمي خرفي، الوظيفة العامة على تشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص: 367.

<sup>4</sup>- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001، ص: 85.

<sup>5</sup>- أنظر المادة 39 من الأمر 156/66، مصدر سابق.

<sup>6</sup>- إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص: 132.

<sup>7</sup>- رضا فرج، شرح قانون العقوبات الجزائري - القسم العام، الكتاب 1، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، د. س. ن، ص: 114.

- عبد الله سليمان، المرجع السابق، ص: 121 و ما بعدها.

فمثلا الموظف المختص الذي يقوم بتنفيذ حكم الإعدام بناء على أمر السلطة المختصة، ففعله هذا لا يعد جريمة قتل ولا تنطبق عليه أحكام المواد 254 وما بعدها من قانون العقوبات، ذلك لأن إطاعة المرؤوس لرئيسه ليست إلا تطبيقا لما أمرا به القانون<sup>1</sup>. وحسب نص المادة 135 من قانون العقوبات المذكور نجدها تجرم فعل دخول أحد موظفي سلك الشرطة أو القوة العمومية منزل مواطن ما بغير رضاه، وفي غير الحالات المقررة قانونا، وبالتالي فإن تلقي الموظف الأمر من رؤسائه لا يعفيه من المسؤولية، بل إن دخوله دون سند قانوني، يجعل صاحب المنزل في وضع يبرر الدفاع الشرعي.

كما أن صدور الأمر من السلطة الرئاسية المختصة لا يكفي أن يكون مباحا، ولكن يجب أن يكون أمر به أو أذن به القانون وهذا ما يستفاد من عبارة : " وفي غير الحالات المقررة في القانون وبغير الإجراءات المنصوص عليها فيه " .

وعليه نستنتج ليكون الفعل مباحا، فلا يشترط فقط صدوره من سلطة مختصة ولكن يجب أن يكون الفعل قد أمر به القانون، أي له سند قانوني وتم طبقا للإجراءات والقواعد المنصوص عليها قانونا، وإلا تعرض مرتكبه للمساءلة الجنائية إلى جانب مصدر الأمر<sup>2</sup>.

### المطلب الثالث : أثر الإخلال بواجب الطاعة

الإخلال بواجب الطاعة يعتبر خرقا للقانون، وتهديدا لسير المرفق العام، مما يترتب على هذا الخرق للقانون والإخلال بواجب الطاعة آثار على المسؤولية التأديبية والمسؤولية المدنية والمسؤولية الجزائية، والتي سيتم التطرق لها من خلال الفروع التالية :

<sup>1</sup>- رضا فرج، المرجع السابق، ص: 122.

<sup>2</sup>- تنص المادة 107 من قانون العقوبات الجزائري : " يعاقب الموظف بالسجن المؤقت من خمس إلى عشر سنوات إذا في أمر بعمل تحكمي أو ماس سواها بالحريية الشخصية للفرد أو بالحقوق الوطنية لمواطن أو أكثر " .

- تنص المادة 135 منه : "كل موظف في السلك الإداري أو القضائي وكل ضابط شرطة وكل قائد أو أحد رجال القوة العمومية دخل صفته المذكورة منزل أحد المواطنين بغير رضاه، وفي غير الحالات المقررة في القانون وبغير الإجراءات المنصوص عليها فيه يعاقب بالحبس من شهرين إلى سنة وبغرامة من 500 إلى 3000 دج دون الإخلال بتطبيق المادة

## الفرع الأول : المسؤولية التأديبية

تعطي المسؤولية التزام شخص بالتعهد القيام به، أو الامتناع عنه، ويعرض للمسائلة في حالة تهاونه، وإخلال الموظف العمومي بواجب من واجباته الوظيفية، يعتبر خطأ يؤدي إلى قيام المسؤولية التأديبية، كما أن الإدارة تختص بتقدير الجزاء المناسب عن الخطأ الإداري، إضافة إلى أن السلطة الرئاسية يمكنها أن تقوم بتعديل تصرفات مرؤوسيهها أو إلغائها، بحسب الأحوال<sup>1</sup>، كما أن تقرير مسؤولية المرؤوس عن الإخلال بواجب الطاعة، أمر لا تستبعد معه مسؤولية الرئيس وفقا لنص المادة 47 من الأمر 03/06 السالف الذكر.

ولكن لإثبات وقوع الإخلال بواجب الطاعة للأوامر الرئاسية يجب توفر الأركان اللازمة لذلك، كما أن المشرع الجزائري أعطى ضمانات للموظف المتابع تأديبيا تكفل له حقوقه كاملة والحماية اللازمة من تعسف سلطة الإدارة، وسنفضل ذلك في النقاط التالية :

أولا : أركان مخالفة الإخلال بواجب الطاعة : الإخلال بواجب الطاعة مثله مثل بقية المخالفات التأديبية يقوم على ثلاث أركان وهي :

1- ركن مادي : يتمثل في خروج الموظف العمومي عن مقتضيات واجب الطاعة وبغير هذا السلوك لا يمكن محاسبة الموظف المرؤوس، فالقانون لا يعاقب على النوايا والأفكار<sup>2</sup>، كما أن المسؤولية التأديبية لا تستلزم الضرر لقيامها.

2- ركن معنوي : وهو الإرادة الآثمة للموظف الذي يرتكب الفعل، أو الترك، الذي يشكل إخلالا بواجباته الوظيفية ومقتضياتها<sup>3</sup>، فشتان بين من أخل بواجب الطاعة عن علم وقصد وإرادة، ومن فعل ذلك خطأ، وتبقى السلطة التقديرية للإدارة (السلطة الرئاسية) في تحديد مدى توافر الإرادة الآثمة، هذا ويعفي الموظف من المسؤولية إذا ما تعذر عليه تنفيذ الأمر، كأن يصاب بمرض يعيق تنفيذ واجباته الرئاسية ( قوة قاهرة )<sup>4</sup>.

3- الركن الشرعي: والذي يتمثل في مخالفة النصوص القانونية المستلزمة لواجب الطاعة،

<sup>1</sup> - سليمة روباش، المرجع السابق، ص : 47.

<sup>2</sup> - مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص : 140.

<sup>3</sup> - ابراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص : 140.

<sup>4</sup> - مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص : 165.

وهناك من الفقهاء من يضيف ركن رابع وهو ركن الصفة أو الركن الشخصي ومضمونه أنه لا بد أن يقع الفعل الجرم من أحد العاملين المرتبط برابطة وظيفية بالإدارة<sup>1</sup>.

كما أن امتناع المرؤوس عن تنفيذ الأوامر الرئاسية، اعتبره المشرع الجزائري خطأ من الدرجة الثالثة، وهذا ما نصت عليه المادة 180 من نفس الأمر السالفة الذكر، ويعرضه للمساءلة التأديبية وتوقيع إحدى عقوبات الدرجة الثالثة عليه طبقاً لمبدأ التناسب<sup>2</sup>، والتي حددها المشرع الجزائري على سبيل الحصر في المادة 163 من نفس الأمر والمتمثلة في :

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

ونظراً لأهمية واجب الطاعة، وتعلقه بحسن سير وانتظام واستقرار المرفق العام، فإن المشرع الجزائري قد جانب الصواب بتصنيفه خطأ رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في أخطاء الدرجة الثالثة، وكان من الأفضل إدراجها ضمن أخطاء الدرجة الرابعة، حتى تكون أكثر فاعلية في ضمان حماية المرفق العام مما قد يسببه الإخلال بواجب الطاعة.

ثانياً : ضمانات الموظف المتابع تأديبياً : لقد مكن المشرع الجزائري الموظف المتابع تأديبياً بصفة عامة، والمتابع في إطار جريمة الإخلال بواجب الطاعة، العديد من الضمانات، منعا لتعسف الإدارة في إعمال سلطة التأديب<sup>3</sup>، إضافة إلى المحافظة على شرعية العقوبات التأديبية ومن ذلك نجد ضرورة تسبب القرارات التأديبية، وكفالة حق الدفاع، الذي حرص القانون على تأكيده من خلال إيراد عناصره والمتمثلة في مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه حسب المادة 167 من الأمر 03/06، وتمكين الموظف من الاطلاع على ملفه التأديبي المادة (196) وإمكانية الاستعانة بمدافع (169) وتمكين الموظف من أجل كاف لتحضير دفاعه (168) وحق الموظف في إحضار الشهود (169) وغيرها من الضمانات المقررة قانوناً.

الفرع الثاني : المسؤولية المدنية

<sup>1</sup>- مازن ليلو راضي، المرجع السابق، ص : 170.

<sup>2</sup>- تنص المادة 183 من الأمر 03/06 سالف الذكر: "تؤدي حالات الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المواد من 178 إلى 181 من هذا الأمر، إلى تطبيق العقوبات التأديبية من نفس الدرجة، كما هو منصوص عليها في المادة 163 أعلاه".

<sup>3</sup>- أنظر المواد 165 إلى 176 من الأمر 03/06، مرجع سابق.

المسؤولية التأديبية للموظف المرؤوس، لا تنفي جواز مقاضاته مدنيا جراء الضرر الناتج عن خطئه التأديبي، سواء كان الخطأ سببه عصيان الأوامر الرئاسية أو التراخي في تنفيذها أو لتجاوز مضمونها، إذ يتحمل المرؤوس كافة الآثار المترتبة عن إخلاله بواجب الطاعة<sup>1</sup>.

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

وذلك وفقا لنص المادة 124 من القانون المدني<sup>3</sup> الجزائري السالف الذكر والتي جاء فيها: "كل فعل أيا كان يرتكبه الشخص بخطئه، ويسبب ضررا للغير يلزم من كان سببا في حدوثه بالتعويض"، ومنه نستخلص أن قيام المسؤولية المدنية يشترط توفر ثلاث شروط هي: أولا: الخطأ (الإخلال بواجب الطاعة) : اختلف الفقهاء حول تعريف الخطأ، ومن بين التعاريف أكثر شمولية نجد تعريف الأستاذ السنهاوري<sup>4</sup> بتحليله إلى عنصرين هما :

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

2. الإسناد : ويقضي أن لا يسأل المرأ عن التعدي إلا إذا كان مميزا ومدركا.

ثانيا : الضرر: حسب نص المادة 124 من القانون المدني السالف الذكر فإن المسؤولية التقصيرية تقوم بالاستناد لفعل شخصي يؤدي إلى ضرر بالغير ويشكل تعديا على حق من حقوق الإنسان، وهو نوعان ضرر مادي يمس بالممتلكات أو بالذمة المالية أو بسلامة الإنسان،

<sup>1</sup> - عاصم أحمد عجيبة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص: 310.

<sup>2</sup> - محمد صبري السعدي، النظرية العامة للالتزامات، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003، ص: 32.

<sup>3</sup> - أنظر المادة 124 من القانون 05-10، المؤرخ في 20/06/2005، المعدل للقانون المدني، ج. ر. ج. د. ش، رقم 44، ص: 23.

<sup>4</sup> - عبد الرزاق السنهاوري، الموجز في النظرية العامة للالتزامات، دار الفكر العربي، ص: 308-309.

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

- أن يقع على حق أو مصلحة شرعية ومحمية قانونا.
- أن تكون أكيدا أو حالا.
- أن يكون مباشرا.
- أن يكون شخصا.
- أن يتصل سببيا بالفعل الخاطيء.
- أن يكون قابل للتعويض عينيا أو نقدا.

ثالثا : العلاقة السببية : حتى تقوم المسؤولية المدنية للمرؤوس عن الإخلال بالطاعة يجب أن يكون الضرر الناتج متصلا بخطئه أي أن يكون الضرر نتيجة للإخلال بواجب الطاعة.

الفرع الثالث : المسؤولية الجزائية

إذا أدى إخلاله بواجب الطاعة الرئاسية إلى فعل مجرم قانونا، فإن مسؤوليته الجزائية تقوم إلى جانب المسؤولية التأديبية تطبقا لمبدأ استقلال المسؤولية التأديبية عن الجزائية، فالأصل أن المرء لا يسأل إلا عن الأعمال التي يرتكبها هو عملاً بمبدأ شخصية التجريم والعقاب، ويعتبر مسؤولاً عن فعله الشخصي مهما كانت درجة مساهمته في هذا التصرف<sup>2</sup>، وهذا ما أكدته المشرع الجزائري من خلال نص المادة 177 من الأمر 03/06 سالف الذكر التي تنص بأنه : " ... تصنف الأخطاء المهنية دون المساس بتكييفها الجزائي إلي، أخطاء من الدرجة الأولى والثانية وأخطاء من الدرجة الثالثة والرابعة "، والحديث عن المسؤولية الجزائية يقودنا إلى التعرض لأركان هذه الجريمة الناتجة عن الإخلال بواجب الطاعة وهي :

<sup>1</sup> - علي علي سليمان، النظرية العامة للالتزام، مصادر الالتزام في القانون المدني الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السابعة، الجزائر، ص ص: 170-191.

<sup>2</sup> - عبد الكريم بلعربي، توفيق نعيمة، المرجع السابق، ص: 125.

أولاً: الركن المادي : يتعلق هذا الركن بالجريمة ومظهرها الخارجي، سواء كان إيجابياً كالاغتداء على الرئيس في العمل، أو سلبياً كالامتناع عن تنفيذ أمر رئاسي<sup>1</sup> ولا يعتد إلا بالأفعال الظاهرة، فللقانون لا يعاقب على النوايا والهواجس، ويتكون الركن المادي من العناصر التالية :

1- السلوك الإجرامي : وهو الذي يخرج النية والتفكير إلى حيز الوجود سواء كان سلبياً أو إيجابياً كامتناع الموظف عن تنفيذ ما يؤمر به.

2- النتيجة : ويقصد بها الأثر المترتب على الإخلال بالطاعة أو هي ما يسببه سلوك الجاني من ضرر أو خطر يصيب أو يهدد مصلحة محمية قانوناً، على أن الضرر المعتبر هو ما نص عليه القانون ففي جريمة السرقة مثلاً هو حرمان صاحب المال من ماله.

3- العلاقة السببية بين السلوك الإجرامي والنتيجة الضارة : السلوك الإجرامي والنتيجة لا يكفیان لقيام الجريمة الجنائية، فقيام المسؤولية الجنائية يقتضي نسبة النتيجة الضارة إلى السلوك الإجرامي<sup>2</sup>.  
ثانياً : الركن المعنوي : يقصد به العلم بظاهر الجريمة مع اتجاه الإرادة إلى تحقيقها أو قبولها<sup>3</sup>، وهو ما يعرف بالقصد الجنائي الذي بني على عنصرين :

أ- العلم بعناصر الواقعة الإجرامية : سواء تعلق بالسلوك الإجرامي أو بموضوع الاعتداء (فإذا كان لا يعلم بشيء من ذلك لا يتحقق القصد الجنائي).

ت- اتجاه إرادة الجاني إلى السلوك الإجرامي وإلى النتيجة.

ثالثاً : الركن الشرعي : خضوع الفعل للتجريم وتعلق صفة عدم الشرعية به، ولا بد من الإشارة في هذا الصدد إلى وجود فرق بين الركن الشرعي في المخالفات التأديبية والركن الشرعي في المجال الجنائي<sup>4</sup>، والذي فيه الجرائم محددة على سبيل الحصر، عكس المخالفات التأديبية فهي غير محددة على سبيل الحصر، وبالرجوع إلى قانون العقوبات الجزائري، نجد أن المشرع قد جرم الإخلال بواجب الطاعة الرئاسية في بعض مظاهرها، كتجريم الامتناع عن تنفيذ الأوامر رغم صدورها أو عرقلة تنفيذها، وذلك من خلال المواد 109 و 112 و 113<sup>5</sup>.

<sup>1</sup>- ابراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص : 146.

<sup>2</sup>- المرجع نفسه، ص : 148.

<sup>3</sup>- عبد الله سليمان، المرجع السابق، ص : 126.

<sup>4</sup>- ابراهيم ملاوي، محمد دحدوح، المرجع السابق، ص : 148.

<sup>5</sup>- أنظر المواد 109 و 112 و 113 من الأمر 156/66، مصدر سابق.

### خلاصة الفصل الثاني :

يمكن القول أن واجب الطاعة الرئاسية تتحكم فيه العوامل الخارجية في الدولة، سواء تعلق الأمر بسياسة الحكم، أو نوع النظام الإداري السائد، أو حتى طبيعة الوظيفة العامة فلي حد ذاتها، فهي كلها عوامل تؤثر في مستوى الطاعة المطلوب.

ونظرا للأهمية البالغة لواجب الطاعة الرئاسية باعتباره العامل الرئيسي لاستمرار وحسن سير المرافق العامة، فقد ثار خلاف فقهي كبير حول امتداد نطاق الطاعة إلى الأوامر الرئاسية غير المشروعة، حماية لاستقرار المرافق على حساب مبدأ المشروعية، والذي نتج عنه ثلاث نظريات ( النظرية الشرعية، نظرية الطاعة المطلقة والنظرية التوفيقية ) لكل منها حجج مختلفة، لم يظهر أن المشرع الجزائري استقر على أي منها وهو الأمر الذي ترك الباب مفتوحا للفقهاء لإبداء وجهات نظرهم ومحاولة إيضاح موقف المشرع الجزائري من المسألة، إلا أنه يمكننا القول أن النظرية التوفيقية ( الوسطية ) هي الأكثر ملائمة وانسجاما مع مقتضيات العمل الإداري، فهي تجمع بين النظرية الشرعية ونظرية الطاعة المطلقة.

أما بالنسبة لإخلال المرؤوس بواجب الطاعة فإن ذلك لا يؤدي إلى قيام المسؤولية التأديبية فقط بل يمكن في ذات الوقت أن يؤدي إلى قيام المسؤولية المدنية والجنائية، وبالمقابل وضع المشرع الجزائري ترسانة من النصوص القانونية التي تعزز الحماية القانونية للموظف العمومي عند إرتكابه لأخطاء مهنية، وذلك بشروط تختلف باختلاف نوع المسؤولية التي يتعرض لها المرؤوس، فهي تعتبر كضمانات مهمة للمرؤوس في مجال الطاعة تعصمه من آثار المسؤولية التي تحيط به، إذا كان ما بدر منه تنفيذا لأوامر رؤسائه الإداريين.

خاتمة

لقد عالج هذا البحث المتواضع موضوع واجب الطاعة الرئاسية الذي يعد من بين أهم الواجبات التي أقرها المشرع حفاظاً على السير الحسن للمرفق العام والتي يلتزم بها الموظف العمومي، وأنه واجب مستقل بذاته و متميز عن غيره من الواجبات الوظيفية، فهو أحد الضمانات الأساسية لتماسك ووحدة الجهاز الإداري في الدولة، بالإضافة إلى كونه واجب قانوني، كما اتضح في الأسس التي يقوم عليها هذا الواجب أنه يعد أيضاً واجب ديني وأخلاقي يستمد أصوله من الشريعة الإسلامية السمحاء وينبغي على الموظف الامتثال له، وهو متشعب بروح الجماعة وضرورة العمل في إطار منظم على شكل هرمي يضمن السير الحسن والعادي لمؤسسات الدولة.

كما أن السلطة الرئاسية تفرضها طبيعة النظام الإداري، وهي كل توجيه من الرئيس إلى المرؤوس للقيام بعمل أو الامتناع عن عمل، لكن واجب إطاعة الرؤساء لا ينبغي فهمه في إطار علاقة التبعية والتسلط، بل هو أوسع وأشمل من ذلك، فهو فكرة قانونية تنظيمية لضبط العلاقة الوظيفية بشكل دقيق، بارز ومهم، مما يجعل واجب المرؤوس في طاعة مرؤوسيه ليست واجبا مطلقا أو طاعة عمياء وإنما طاعة نسبية خاصة إذا تعلق الأمر بالأوامر غير المشروعة، إذ لا يجب أن تهدر كرامته وأدميته، لذلك يملك المرؤوس حق مناقشة رئيسه وإبداء رأيه فيما يأمره به وذلك في حدود الإحترام الواجب عليه إتجاهه.

فواجب الامتثال لأوامر الرؤساء وطاعتهم يطرح آثار إشكال بخصوص مدى اقترانه بمبدأ أساسي ألا وهو مبدأ المشروعية، وبالتالي مدى الالتزام بطاعة الأوامر غير المشروعة، التي اختلفت بخصوصها النظريات الفقهية، إنطلاقاً من نظرية الطاعة المطلقة إلى نظرية المشروعية ووصولاً للنظرية التوفيقية، فنجد المشرع الجزائري نص على أولوية واجب طاعة الرؤساء وجعل المساس بهذا الواجب يعرض المعني لقيام المسؤولية التأديبية، وأن المرؤوس لا يتحمل أية مسؤولية في حالة ارتكابه خطأ متى كان ذلك نتيجة طاعة وتنفيذ أوامر رئيسه.

ويتضح من خلال هذه الدراسة أن لواجب الطاعة الرئاسية حدود، بحيث تختلف هذه الحدود باختلاف النظام الإداري وطبيعة الوظيفة العامة، والإخلال بهذا الواجب يترتب عنه قيام المسؤولية التأديبية إلى جانب المسؤولية المدنية والجنائية حسب طبيعة الخطأ المرتكب ومدى توافر شروطها القانونية.

ومما سبق خلصت الدراسة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات المتمثلة في الآتي :

**أولاً : النتائج :**

- 1- غياب مصطلح المرؤوس في النصوص القانونية، ليحل محله مصطلح الموظف العمومي في قانون الوظيفة العامة 03/06.
- 2- واجب الطاعة الرئاسية من أهم الواجبات الوظيفية لأنه يحافظ على سير المرفق العام بانتظام واطراد.
- 3- التدرج الوظيفي هو أساس واجب الطاعة الرئاسية، لأنه يحدد سلطات واختصاصات كل من الرئيس والمرؤوس الإداري.
- 4- يقوم واجب طاعة الرؤساء على ضرورة امتثال المرؤوس للأوامر الصادرة عن السلطة الرئاسية والخضوع لها وتنفيذها وكذلك إحترام الرؤساء بالقدر اللازم لضمان حسن سير المرفق العام.
- 5- تنفيذ الأوامر الرئاسية لا يعني القضاء على شخصية الموظف العمومي، لأنه يستطيع مناقشته فيما يراه مناسباً ويخدم المرفق العام لكن في حدود الأدب واللباقة والقانون.
- 6- يجب توفر شروط واجب الطاعة والمتمثلة في : صدور الأمر الرئاسي، إختصاص طرفي الطاعة، التبعية المرفقية.
- 7- واجب الطاعة الرئاسية يرتكز على مقومات أساسية والمتمثلة في : الرئيس الإداري والمرؤوس، والأمر الرئاسي الذي يشكل أداة تواصل بينهما.
- 8- يخضع جميع الموظفين على اختلاف مستوياتهم رؤساء ومرؤوسين لمبدأ المشروعية، باعتباره مبدأ دستوري يلزم الجميع حكماً ومحكومين.
- 9- يتضح جلياً وجود فراغ قانوني في قانون الوظيفة العامة 03/06 فيما يخص مدى التزام الموظف العام بتنفيذ الأوامر غير المشروعة الصادرة إليه من رؤسائه.

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

11- يحمل المشرع الجزائري المسؤولية للرئيس والمرؤوس في حالة ارتكاب الموظف خطأ تأديبيا بمناسبة تنفيذه لأوامر رئيسه، لذلك يعتبر موقف المشرع الجزائري غامض ومبهم لعدم وجود نص صريح يتعلق بأثر الخضوع للأمر الرئاسي على المسؤولية التأديبية للموظف، ويجعل المرؤوس مترددا وأقل شجاعة في تنفيذ الأوامر متوقفا لما سيقع عليه من مسؤولية تأديبية، مما يؤدي إلى تعطيل سير المرفق.

12- موقف المشرع الجزائري في موضوع واجب الطاعة تميز بالغموض والعمومية من خلال المادة 129 من القانون المدني لأنه يميل نحو نظرية المشروعية حسب عبارة ( متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة ) في نص المادة، ولم يحدد ولو على سبيل المثال بعض الحالات التي تجعل الأوامر الصادرة من الرئيس واجبة.

13- المشرع الجزائري وفق في وضع ترسانة من النصوص القانونية التي تعزز الحماية القانونية للموظف العمومي عند ارتكابه لأخطاء مهنية، وذلك بشروط تختلف باختلاف نوع المسؤولية التي يتعرض لها المرؤوس، فهي تعتبر كضمانات مهمة للمرؤوس في مجال الطاعة.

14- وجوب طاعة المرؤوس لأوامر رئيسه فيما يخص الأوامر المشروعة، أما الأوامر غير المشروعة فموقف الفقه والمشرع الجزائري يبقى غير واضح لأنه لم يتوصل إلى حل واضح فيما إذا كان على المرؤوس طاعة أوامر رئيسه حتى وإن كانت غير مشروعة.

#### ثانيا : التوصيات :

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

2- تطوير علاقة المرؤوس برئيسه وجعلها علاقة نقاش وتساور وتجاوز، لا علاقة أوامر ونواهي وتنفيذ، فإذا كان للمرؤوس رأي في مسألة فلا حرج في إبدائه في حدود آداب اللباقة والاحترام.

- 3- تحديد الصلاحيات التي يمكن للرؤساء الإداريين إعمالها بصفة دقيقة وتحديد مجال إعمال سلطاتهم التقديرية للحد من التعسف في استعمال السلطة، لأن السلطة التقديرية للرؤساء تنطوي في ذاتها على تهديد لمبدأ المشروعية وذلك ما بينته مختلف الدراسات، الأمر الذي يدعو للحد منها وتضييقها إلى أقصى حد.
- 4- توفير الضمانات القانونية اللازمة التي تحمي المرؤوس بخصوص طاعة أوامر الرئيس غير المشروعة، وذلك إما بالنص على تحميل تبعية المسؤولية للرئيس مصدر القرار وحده في حالة التنفيذ أو منع التنفيذ وفقا لشروط معينة كشرط التنبيه الكتابي من المرؤوس للرئيس وشرط كتابة الأمر الرئاسي من أجل تحديد المسؤولية عند تنفيذ الأمر.
- 5- ضرورة تعديل نص المادة 47 من الأمر 03/06 بإعفاء الموظف المرؤوس من المسؤولية إذا كان عمله نتيجة لتطبيق أوامر رئيسه، متى كانت عدم المشروعية في الأوامر الرئاسية غير ظاهرة، وتوفير الحماية القانونية للمرؤوس بشكل كاف في إطار محاولة التوفيق بين مبدئي الضمان والفاعلية.
- 6- يتضح لنا أن النظرية التوفيقية هي الأكثر ملائمة وانسجاما مع مقتضيات العمل الإداري، لذا نقترح تبني المشرع الجزائري للنظرية التوفيقية التي جمعت بين النظريتين الشرعية ونظرية الطاعة المطلقة.
- 7- تعديل نص المادة 180 من الأمر 03/06 بما يتناسب ومضمون النظرية التوفيقية، وإعادة صياغتها بعبارات صريحة وواضحة تبين دون لبس موقف المشرع الجزائري من طاعة الأوامر غير المشروعة، خاصة وأن عبارة " دون مبرر مقبول " تترك السلطة التقديرية للإدارة، لذلك يجب على المشرع أن يبين ما هي المبررات المقبولة لرفض طاعة الأوامر الرئاسية دون أن يتحمل الموظف المسؤولية التأديبية عن ذلك.
- 8- تعديل نص المادة 129 من القانون المدني الجزائري، وذلك بإضافة فقرة أخيرة كما يلي :  
( ... أعمالهم التي أضرت بالغير، إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس، متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم ) والفقرة الأخيرة المقترحة هي أن تكون الأوامر الصادرة إليهم واجبة في الحالات الآتية :
- إذا صدرت إليهم من رئيس مختص بإصدارها،

- وكانت تدخل في اختصاص الموظف المرؤوس،
- وفي كل الأحوال على المرؤوس عدم التعسف في تنفيذ تلك الأوامر.
- وبإضافة هذه الفقرة يكون هناك اشتراط للاختصاص المزدوج، أي اختصاص الرئيس بإصدار أوامر معينة، واختصاص المرؤوس بتنفيذ تلك الأوامر، كما يصبح هناك تحذير للموظف بالترام حدود الموضوعية في التنفيذ.
- 9- تبنى المشرع الجزائري لموقف واضح فيما يخص طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس غير المشروعة، من خلال النص صراحة على عدم طاعة الأوامر غير المشروعة مهما كان مصدرها، تجسيدا واحتراما لمبدأ المشروعية وسيادة القانون.
- 10- ضرورة إخضاع كل من الرؤساء والمرؤوسين لدورات تدريبية وتكوينية لتطوير قدراتهم القانونية، حتى يكونوا أكثر مسابرة للتعديلات القانونية وتطبيقها على العمل الإداري.
- 11- تحديد موقف واضح وصريح للمشرع الجزائري من الأوامر الرئاسية الشفوية ومسألة اثباتها، وخاصة غير المشروعة منها نظرا لدرجة خطورتها ومدى تأثيرها على مسؤوليات المرؤوس والمرفق العام على حد سواء.
- 12- ضرورة تدريب الرؤساء الإداريين وكذلك المرؤوسين على الاتجاهات الإنسانية والسلوكية الحديثة، التي تمكنهم من تحسين وتوطيد علاقتهم ببعضهم البعض.

# قائمة المراجع

أولا : المصادر :
1- القرآن الكريم :
- سورة النساء، الآية : 59.
2- القواميس :
- قاموس مدرسي، مرشد الطلاب عربي عربي، دار ابن رشد، الجزائر، بدون سنة النشر.
3- النصوص القانونية :
أ- القوانين :
- القانون رقم : 10/05، المؤرخ في 20 جوان 2005، المعدل للقانون المدني، ج.ر.ج.ج.د.ش، العدد 44، الصادرة في 26 جوان 2005.
- القانون رقم : 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 37، الصادرة بتاريخ 3 يوليو 2011 .
- القانون رقم : 01-16 مؤرخ في 26/03/2016 يتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج.ج.د.ش، عدد 14 الصادر في 07/03/2016.
ب- الأوامر :
- الأمر رقم 156/66 المؤرخ في 08 جوان 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج.ر.ج.ج.د.ش، العدد 49، الصادرة في 11 جوان 1966، المعدل والمتمم بالقانون رقم 09/01، المؤرخ في 26 جوان 2001، ج.ر.ج.ج.د.ش، العدد 34، الصادرة في 27 جوان 2001، المعدل والمتمم بالقانون رقم 23/06 المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، ج.ر.ج.ج.د.ش، العدد 84، الصادرة في 24 ديسمبر 2006، المعدل والمتمم بالقانون رقم 14/11 المؤرخ في 02 أوت 2011، ج.ر.ج.ج.د.ش، العدد 49، الصادرة في 10 أوت 2011.
- الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن القانون المدني، ج.ر.ج.ج.د.ش، العدد 78، الصادرة في 30 سبتمبر 1995.
ج- المراسيم الرئاسية :
- المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المؤرخ في 16 سبتمبر 2015، المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج.ر.ج.ج.د.ش، العدد 50، الصادرة في 20 سبتمبر 2015.
ثانيا : قائمة المراجع :
1- الكتب باللغة العربية :
- إبراهيم ملاوي، محمد دحدوح، واجب الطاعة في الوظيفة العامة، طاكسج كوم، د. ط، 2015.
- ابراهيم سالم العقيلي، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار قنديل للنشر

والتوزيع، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2013.
- أبي عبد الله محمد بن سماعيل بن إبراهيم بن المغيرة، صحيح البخاري، دار الكتب العلمية، الطبعة الثالثة، بيروت، 2003، ص: 1293.
- أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986.
- أحمد سليم سيعفان، قانون الوظيفة العامة "دراسة مقارنة"، منشورات الطب الحقوقية، الطبعة الأولى، 2017.
- أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري العام، الديوان الوطني للأشغال التربوية، الطبعة الأولى، الجزائر، 2002.
- بدر بن ناصر بن خميس الخميسي، واجب الطاعة الرئاسية في مجال الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2017.
- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د.س. ن.
- رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004.
- رشيد خلوفي، شروط قبول دعوى تجاوز السلطة ودعوى القضاء الكامل، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2001.
- رضا فرج، شرح قانون العقوبات الجزائري - القسم العام، الكتاب الأول، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع، الجزائر، د.س. ن.
- السعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقاً للأمر 66-133 (دراسة مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د. س ن.
- السيد محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، د. ط، دم.ج، الجزائر، 1984.
- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- سليمان محمد الطماوي، القضاء لإداري - قضاء التأديب، دار الفكر العربي، مصر، 1979.
- شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 2007.
- شعبان عبد الحكيم سلامة، الأمر الرئاسي في القانون الإداري والفقہ الإسلامي، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الاسكندرية، مصر، 2011.

- عاشور سليمان شوابل، طاعة الأوامر الرئاسية ومسؤولية الرئيس والمرؤوس جنائيا وتأديبيا، مجلس الثقافة العام، الطبعة الثانية، 2008.
- عاصم احمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة (إداريا، تأديبيا، جنائيا ومدنيا)، عالم الكتب، الطبعة الخامسة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2000.
- عاصم احمد عجيلة، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة، الطبعة الرابعة، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 1996.
- عبد الله سليمان، شرح قانون العقوبات الجزائري، القسم العام، الجزء الأول، الجريمة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السادسة، بن عكنون، الجزائر، 2005.
- عبد الله سليمان، شرح قانون العقوبات، القسم العام، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر.
- عبد الحميد متولي، مبادئ نظام الحكم في الإسلام، الطبعة الرابعة، القاهرة، 1978.
- عبد الرازق السنهوري، الموجز في النظرية العامة للالتزامات، دار الفكر العربي.
- عبد الفتاح حسن، التأديب في الوظيفة العامة، المطبعة العالمية، القاهرة، 1964.
- عبد القادر الشخلي، أخلاقيات الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، مطبعة المجدلاوي، الأردن، 1999.
- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، دار الكتب القانونية، مصر، 2006.
- عثمان سلمان غيلان العبودي، أخلاقيات الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، د. ط، بيروت، لبنان، 2014.
- عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2001.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة، الجزائر.
- عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، دراسة في ظل الأمر 03/06 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة باجتهادات مجلس الدولة، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2015.
- عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية بالجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، ج 1، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- علي علي سليمان، النظرية العامة للالتزام، مصادر الالتزام في القانون المدني الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة السابعة، الجزائر.

- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة -دراسة مقارنة-، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2004.
- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2003.
- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002.
- محمد أنس قاسم، مذكرات في الوظيفة العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1989.
- محمد بكر حسين، مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، د. ط، الإسكندرية، مصر، 2006.
- محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، 1967.
- محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، دون طبعة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2003.
- محمد جمال مطلق الذنبيات، موجز في القضاء الإداري الأردني، دار العلوم، عمان، 2005.
- محمد رفعت عبد الوهاب، مبادئ القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2001.
- محمد صبري السعدي، النظرية العامة للالتزامات، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2003.
- محمد صغير بعلي، دعوى الإلغاء، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة الجزائر.
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- محمد أحمد الطيب هيكل، الركن المادي لجريمة عدم الطاعة في الإدارة العامة، مجلة المحاماة، العدد 1-2 يناير - فبراير، القاهرة، 1987.
- محمد عبد الحميد أبو زيد، سلطة الحاكم في تغيير التشريع شرعا وقانونا - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1984.
- محمد عبد الحميد ابو زيد، طاعة الرؤساء ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988.
- محمد عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1992.
- مليكة الصروخ، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2010.
- مؤنس رشاد الدين، المرام في المعاني والكلام، دار الراتب الجامعية، الطبعة الأولى، بيروت، 2000.
- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2007.
- نواف كنعان، القانون الإداري الكتاب الأول، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2018.

<p>- هاشمي خرفي، الوظيفة العامة على تشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.</p>
<p><b>2- الأطروحات والرسائل والمذكرات :</b></p>
<p><b>أ- الأطروحات :</b></p>
<p>- محمد أحمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان - دراسة مقارنة بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة - (أطروحة دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، د. س. ن.</p>
<p><b>ب- الرسائل :</b></p>
<p>- بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم الساسية، المركز الجامعي مولاي الطاهر، سعيدة، الجزائر، 2009/2008.</p>
<p>- خالد محمد خالد، مسؤولية الرؤساء أو القادة أمام المحكمة الدولية الجنائية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدولي الجنائي، مجلس كلية القانون، الأكاديمية العربية المفتوحة، الدنمارك، 2009/2008.</p>
<p>- درويش عبد القادر، واجب الطاعة في الوظيفة العمومية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، الجزائر، 2008/2007.</p>
<p>- زاهر عثمان زينب، المسؤولية القانونية، للموظف العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة دمشق، سوريا، 2016.</p>
<p>- فاطمة الزهراء فيرم، الموظف العمومي ومبدأ حياد الادارة في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2004/2003.</p>
<p>- فادي نعيم جميل علاونة، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، مذكرة الماجستير في القانون العام، كلية الدراسات العليا، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2011.</p>
<p><b>ج - مذكرات الماستر:</b></p>
<p>- سليمة روباش، واجب الطاعة الرئاسية في الوظيفة العمومية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2018/2017.</p>
<p>- وقواق سليمة، واجب الطاعة الرئاسية في الوظيفة العمومية، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة د. مولاي طاهر، سعيدة، الجزائر، 2018/2017.</p>
<p>- ليندة بحري، الاطار القانوني لمبدأ طاعة أوامر الرئيس في الوظيفة العامة، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013/2012.</p>
<p>- عبد الواحد تو، السلطة الرئاسية في اطار النظام الإداري المركزي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الملحقة الجامعية مغنية، تلمسان، الجزائر، 2016/2015.</p>

### 3- مقالات باللغة العربية :

- صالح الزيداني، الحماية القانونية للموظف إزاء طاعة الأوامر غير المشروعة، بحث مقارن، مجلة الفقه والقانون، جامعة نانت، فرنسا، العدد الثالث، 2013.

- عبد الكريم بلعربي، توفيق نعيمة، الأمر الرئاسي غير المشروع وأثره على المسؤولية الجزائية للموظف العام، مجلة الحقيقة، المركز الجامعي نور البشير، البيض، الجزائر، العدد التاسع والثلاثون، 2017.

- لجلط فواز، واجب طاعة الرئيس وأثره على المسؤولية الجنائية للموظف، مجلة التراث، جامعة زيان عاشور، بالجلفة، العدد الثاني والعشرون، جوان 2016.

### 4- المراجع باللغة الفرنسية :

- Auby (J-m), institutions administratives, Dalloz, paris, 1973, p: 238.

- Chérigny Bernard, Ordre illégal et devoir de désobéissance dans le contentieux disciplinaire de la fonction public civil, RDP, librairie de droit et de jurisprudence, Paris, Juillet – Août, 1975, P: 898.

- Conseiller Remy SHWRTZ, Droit et obligations du fonctionnaire, Revue du conseil d'état, N° 05, 2004, P: 5.

- Essaid Taib, Droit de la Fonction Publique, Edition Houma, 2003, P260.

- LACHAUNE, La hiérarchie des actes administratifs exécutions en droit public français, Dalloz, paris, 1966, p 93.

- PIQUEMAL (M), le fonctionnaire devoirs et obligations, édition Berger-Levrault, 1976, p 76.

- Georges Depuis, Marie José Guédon, Patrice Chrétien, Droit Administratif, Armand Colin, 8<sup>eme</sup> 2002, P: 356.

### 5- مقالات باللغة الفرنسية :

- GROSHENS " les pouvoirs des supérieurs hiérarchiques sur les actes de leurs subordonnés ", A.J.D.R 1966, p: 40.

### 6- المواقع الإلكترونية :

- <https://www.scientific-constitutions-salh-alzydany.com>

# الفهرس

## فهرس المحتويات

الصفحة	المحتوى
ا	آية قرآنية.....
ب	الإهداء.....
ج	شكر وعرقان .....
د	قائمة أهم المختصرات .....
03-01	مقدمة .....
<b>الفصل الأول : الإطار المفاهيمى لواجب الطاعة الرئاسية</b>	
04	تمهيد الفصل الأول .....
05	المبحث الأول : ماهية واجب الطاعة الرئاسية .....
05	المطلب الأول : مفهوم واجب الطاعة الرئاسية فى العمل الوظيفى .....
07-05	الفرع الأول : تعريف واجب الطاعة الرئاسية .....
13-07	الفرع الثانى : محتوى واجب الطاعة الرئاسية .....
13	المطلب الثانى : أسباب وأسس الطاعة الرئاسية .....
15-13	الفرع الأول : أسباب واجب الطاعة الرئاسية .....
17-15	الفرع الثانى : أسس واجب الطاعة الرئاسية .....
17	المطلب الثالث : شروط واجب الطاعة الرئاسية .....
18	الفرع الأول : صدور الأمر الرئاسى .....
18	الفرع الثانى : إختصاص طرفى الطاعة .....
18	الفرع الثالث : التبعية المرفقية .....
19	المبحث الثانى : مقومات واجب الطاعة الرئاسية .....
19	المطلب الأول : الرئيس الإدارى .....
21-19	الفرع الأول : تعريف الرئيس الإدارى .....
23-21	الفرع الثانى : سلطات الرئيس الإدارى .....
24-23	المطلب الثانى : المرؤوس .....
25-24	الفرع الأول : مفهوم الموظف العمومى .....
26-25	الفرع الثانى : التبعية الرئاسية .....
26	المطلب الثالث: الأمر الرئاسى .....
32-26	الفرع الأول : مفهوم الأمر الرئاسى .....
35-32	الفرع الثانى : الطبيعة القانونية للأوامر الرئاسية .....
36	خلاصة الفصل الأول .....

الفصل الثاني : النطاق القانوني لطاعة المرؤوس لأوامر الرئيس الإداري	
37	تمهيد الفصل الثاني .....
38	المبحث الأول : ضوابط واجب الطاعة للأمر الرئاسي .....
38	المطلب الأول : مدى إلتزام المرؤوس بطاعة الأوامر المشروعة للرئيس الإداري .....
40-39	الفرع الأول : تعريف مبدأ المشروعية .....
41-40	الفرع الثاني : تنفيذ الأوامر المشروعة .....
42-41	الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري من الأوامر المشروعة .....
42	المطلب الثاني : مدى إلتزام المرؤوس بطاعة الأوامر غير المشروعة للرئيس الإداري .....
47-43	الفرع الأول : موقف الفقه من طاعة المرؤوس للأوامر غير المشروعة للرئيس الإداري .....
48-47	الفرع الثاني: موقف القضاء من طاعة المرؤوس للأوامر غير مشروعة للرئيس الإداري .....
50-48	الفرع الثالث: موقف المشرع الجزائري من طاعة المرؤوس للأوامر غير مشروعة للرئيس الإداري .....
50	المطلب الثالث: شروط رفض الطاعة للأمر الرئاسي غير مشروع .....
51	الفرع الأول : إذا كان الأمر مشوباً بعدم المشروعية الظاهرة .....
52-51	الفرع الثاني : إذا كان الأمر غير المشروع يعرض المصلحة العامة للخطر .....
53	المبحث الثاني : آثار واجب الطاعة الرئاسية على مسؤولية المرؤوسين .....
53	المطلب الأول : صور ومظاهر الإخلال بواجب الطاعة .....
53	الفرع الأول : الإمتناع الصريح عن تنفيذ الأوامر .....
54	الفرع الثاني : ترك العمل والإنقطاع عنه .....
55-54	الفرع الثالث: الطاعة المعيبة .....
55	المطلب الثاني : ضمانات المرؤوس في مجال الطاعة .....
57-56	الفرع الأول : مدى الإعفاء من المسؤولية التأديبية .....
58-57	الفرع الثاني : مدى الإعفاء من المسؤولية المدنية .....
60-58	الفرع الثالث : مدى الإعفاء من المسؤولية الجزائية .....
60	المطلب الثالث: أثر الإخلال بواجب الطاعة .....
62-61	الفرع الأول : المسؤولية التأديبية .....
64-63	الفرع الثاني : المسؤولية المدنية .....
65-64	الفرع الثالث : المسؤولية الجزائية .....
66	خلاصة الفصل الثاني .....
71-67	خاتمة .....
77-72	قائمة المراجع .....
79-78	فهرس .....
80	الملخص .....

واجب الطاعة الرئاسية هو حجر الأساس في أداء المرفق العمومي لأعماله وبالتالي يحتل الصدارة والأولوية في واجبات الموظف العمومي كالتزام يقضي بامتثال وتنفيذ المرؤوس للأوامر الصادرة عن رؤسائه الإداريين، مع التزامه باللباقة والاحترام في التعامل معهم، كما أنه واجب يقوم على وجود رئيس ومرؤوس وأمر رئاسي، هذا الأخير الذي يعتبر وسيلة التواصل بين طرفي الطاعة.

أضف إلى أنه يمكن القول أن واجب الطاعة الرئاسية العامل الرئيسي لاستمرار وحسن سير المرافق العامة، الأمر الذي أثار جدلا فقهي كبير بسبب امتداد نطاقه ليشمل الأوامر الرئاسية غير المشروعة، حماية لاستقرار وسيرورة المرافق على حساب مبدأ المشروعية، الأمر الذي اختلفت فيه النظريات الفقهية والتي لم يظهر أن المشرع الجزائري استقر على أي منها.

أما بالنسبة لإخلال المرؤوس بواجب الطاعة فإن ذلك لا يؤدي إلى قيام المسؤولية التأديبية فقط، بل يمكن في ذات الوقت أن يؤدي إلى قيام المسؤولية المدنية والجنائية، كل ذلك في إطار تقديم ضمانات هامة للموظف القائم بواجب الطاعة، تعصمه من آثار المسؤولية التي تحيط به، شرط أن يكون ما بدر منه تنفيذا لأوامر رؤسائه الإداريين.

### Summary :

The duty of obeying superiors at work is the cornerstone of the well performance of the public service. Therefore, it constitutes the top priority in the duties of the public servant as a commitment to follow and execute the orders of his superiors, while being committed to respect and courtesy in dealing with them. It is also a duty based on the existence of a superior, a public servant and superior orders, this latter serves as a means of communication between the two.

In addition, it can be said that the duty of presidential obedience is the main factor in the continuity and good functioning of public utilities, which sparked a great jurisprudential controversy due to its extension to include illegal presidential orders, to protect the stability and operation of facilities at the expense of the principle of legality, which differed in the jurisprudential theories that did not appear That the Algerian legislator settled on any of them.

As for the violation of the subordinate to the duty of obedience, this leads not only to disciplinary responsibility, but also to civil and criminal liability. In the context of providing important guarantees to the duty-bearer to protect him from the consequences of his responsibility provided that what is required of him in implementation of the orders of his superiors.