

أوامر الرئيس الإداري إتجاه مرؤوسه: بين واجب التنفيذ من عدمه

the Administrative Chief's Orders Towards his Subordinate: Show the Duty of Exaction or Not

تاريخ استلام المقال: 2021/06/11 تاريخ قبول المقال للنشر: 2022/01/19 تاريخ نشر المقال: 2022/06/30

د. ميمونة سعاد

1- كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، (الجزائر)، mimouna_souad@hotmail.fr

ملخص:

بغرض حسن سير الجهاز الإداري وفعاليتيه، يعمد الرؤساء -عادة- إلى توجيه أوامر أو تعليمات أو منشورات ترسم وتبين للمرؤوسين طريقة وكيفية العمل التي يعتقد الرؤساء أنها الأكثر اتفاقا مع القانون والأكثر انسجاما وملاءمة مع مقتضيات الصالح العام. ذلك أن المرؤوس ليس ملزما فقط بالخضوع والطاعة للقوانين واللوائح والنظم العامة في الدولة، بل هو أيضا ملزم قانونا بالخضوع لأوامر ونواهي وتوجيهات وتعليمات رئيسه الإدارية وإطاعتها وتنفيذها في حدود القانون. **الكلمات المفتاحية:** السلطة الرئاسية؛ الرئيس الإداري؛ المرؤوس؛ أوامر الرئيس؛ تنفيذ الأوامر.

Abstract:

For the purpose of the proper and efficient functioning of the administrative system, heads of shall, in turn, issue orders, instruction or publication that draw up and indicate to subordinates the manner in which they believe to be most in accordance with the law and more in conformity with the requirements of the public interest.

The subordinate shall not only be obliged to obey the general laws, regulation and orders of the state, but shall also be legally obliged to submit to the orders, directives and instruction of the superior.

Keywords: presidential authority; administrative head; subordinate; president's orders; execution of orders.

مقدمة:

تعتبر المركزية الإدارية أسلوب من أساليب التنظيم الإداري القائم على أساس توحيد النشاط الإداري في الدولة، وتركيز كافة مظاهر الوظيفة الإدارية بيد السلطة التنفيذية في العاصمة المركزية وفروعها في وحدات الإدارة المحلية، بحيث تمارس كافة مظاهر النشاط الإداري بأسلوب نمطي موحد ومتجانس في جميع وحدات الجهاز الإداري العام وقطاعاته المختلفة في العاصمة المركزية وفي غيرها

من وحدات الإدارة المحلية. ويقصد بنظام المركزية الإدارية وحدة السلطة التي تباشر الوظيفة الإدارية في الدولة، أي حصر مظاهر النشاط الإداري بصوره المختلفة في يد سلطة واحدة يطلق عليها عادة مصطلح السلطة المركزية، هذه السلطة التي تباشر وظيفتها الإدارية من عاصمة الدولة إما بمفردها أو بمشاركة ممثليها عبر الأقاليم¹.

لما كانت، المركزية الإدارية تقوم على ثلاثة أركان هي: هيمنة السلطة المركزية على الوظيفة الإدارية في الدولة، التدرج السلمي، الرقابة الرئاسية. هذه الأخيرة يطلق عليها البعض تسمية السلطة الرئاسية، وتأخذ إحدى مظهرين، فإما أن تمارس على الأشخاص، وإما أن تمارس على الأعمال.

وتتمثل الرقابة على الأشخاص في مجموعة من الاختصاصات التي يباشرها الرئيس الإداري اتجاه مرؤوسيه، وذلك فيما يتعلق بتعيينهم، وترقيتهم، ونقلهم، وتأديبهم... أما الرقابة على الأعمال وهي ما يهمنا في هذه الدراسة، هي رقابة يمارسها الرئيس على عمل مرؤوسه، وتنقسم بدورها إلى قسمين: رقابة لاحقة ترد على أعمال المرؤوس بعد اتخاذه للعمل من خلال إقرارها أو التصديق عليها أو إلغائها أو سحبها أو تعديلها. ورقابة سابقة تأت قبل اتخاذ المرؤوس للقرار، تتمثل هذه الرقابة في سلطة التوجيه والنصح، وذلك بقصد تدريب الموظفين على شؤون أعمالهم، وإعانتهم على فهم النصوص القانونية، وفي هذا الصدد فإن هذه الرقابة تكون في شكل تعليمات أو أوامر أو منشورات.

إلا أن الإشكالية التي يجب طرحها في هذا الصدد تتمثل في: ما مدى طاعة المرؤوس للأوامر الصادرة إليه من رئيسه الإداري؟

وعليه بغرض الإجابة على هاته الإشكالية سيتم تقسيم الدراسة إلى مطلبين، سيتضمن الأول التكيف القانوني لأوامر الرئيس الإداري اتجاه مرؤوسه، في حين سيخصص الثاني لمدى التزام المرؤوس بطاعة أوامر الرئيس الإداري.

المطلب الأول: الطبيعة القانونية لأوامر الرئيس الإداري اتجاه مرؤوسه

¹ - عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 13؛ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 10؛ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 13؛ مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، لقاء على طلبة السنة الثانية ليسانس كلاسيك، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2006-2007، ص 68؛ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1986، ص 93؛ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 105؛ عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1991، ص 117؛ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 155.

تكتسي معرفة الطبيعة للأوامر والتعليمات¹ الصادرة من الرؤساء الإداريون لمرؤوسيه أهمية بالغة في علم القانون الإداري تتمثل في معرفة ما إذا كانت هذه التعليمات والأوامر أعمالاً قانونية خالصة أي قرارات إدارية، وبالتالي خضوعها للرقابة القضائية الإدارية والمتمثلة في دعوى الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية ودعوى التعويض، أم أنها مجرد إجراءات تقوم بها السلطة الرئاسية لتنظيم العمل الإداري لا تصل حد القرار الإداري ومن ثم خروجها عن نطاق الرقابة القضائية، كما أن معرفة الطبيعة القانونية لهذه التعليمات والأوامر من شأنها تحديد مرتبتها في الهرم القانوني للدولة. وفي هذا الصدد يختلف الفقه والقضاء في تكييف موحد للأوامر والتعليمات الرئاسية الصادرة من الرؤساء الإداريون لمرؤوسيه.

الفرع الأول: التكييف الفقهي لأوامر الرئيس الإداري إتجاه مرؤوسه

¹ - يمارس الرئيس الإداري سلطة الإشراف والتوجيه في عدة أشكال وصور، فقد تكون في شكل تعليمات وأوامر رئاسية توجه لمرؤوسيه، كما قد تتخذ شكل منشورات أو مذكرات:

أ- **التعليمات الرئاسية:** هي تلك الأوامر التي يصدرها الرؤساء الإداريون إلى مرؤوسيه قصد تبصيرهم في مباشرة مهامهم على نحو أمثل، وقد تكون شفاهة حالة توجيهها لكبار الموظفين أو في الحالات الاستعجالية، وتكون كتابية أيضاً. وبدورها التعليمات تنقسم إلى أربعة أنواع هي:

- **تعليمات شارحة:** وهي التعليمات الصادرة على سبيل تفسير مسألة غامضة.

- **تعليمات ناصحة:** وهي ما يترك فيها للمرؤوس فيها جانباً من التقدير.

- **تعليمات أمرة:** وهي ما يكون مضمونها أمر واجب الطاعة من المرؤوس.

- **تعليمات مقررّة:** وهي تأكيد من الرئيس الإداري من موقف سابق.

ب- **المنشورات:** هي عبارة عن أوامر كتابية تنسم بطابع العمومية وتوجه للمرؤوسين بصفة دورية، وتنقسم نوعين:

- **منشورات تفسيرية:** وهو كل منشور لا يعدل في النص القانوني، وإنما يهدف إلى تفسيره وتوضيحه، وبالتالي لا يولد أي أثر قانوني.

- **منشورات تنظيمية:** وهي كل منشور يكمل قاعدة قانونية وهو بذلك يمكن أن يولد أثر قانوني، ومن ثم يكتسي صفة القرار الإداري، وبالتالي يجوز رفع دعوى الإلغاء بشأنه.

ج- **مذكرات الخدمة:** وهي الملاحظات الكتابية التي يوجهها الرؤساء الإداريون لمرؤوسيه حديثي العهد بالعمل الإداري، وتتضمن توجيهاً لهم في أعمالهم وتصرفاتهم. وتعتبر هذه الملاحظات من قبيل الإجراءات التي تهدف إلى مجرد التنظيم الداخلي للمرفق العام.

د- **الأعمال الداخلية ذات النماذج:** وهي عبارة عن نماذج لقرارات أو تصرفات إدارية تعدها السلطة الرئاسية سلفاً لكي يتبعها المرؤوسون في بعض التصرفات والأعمال التي يباشرونها، ومن هذا القبيل اللوائح النموذجية ونماذج العقود وبعض الأنظمة الأخرى التي قد تحتاجها الإدارة في العمل. وقد تكون هذه الأعمال النموذجية إلزامية، كما قد لا تكون، كما أنها تستخدم بالنسبة لعلاقات السلطة الرئاسية وعلاقات الوصاية الإدارية.

راجع في ذلك، رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية - تنظيم واختصاص القضاء الإداري -، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص 75 و 76؛ حميدة عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري - تنظيم عمل واختصاص -، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 205 و 206.

تتازعت ثلاث نظريات فقهية حول التكييف القانوني للأوامر والتعليمات الرئاسية، فهناك من نفى عنها الصفة القانونية والبعض اعترف لها نسبيا بذلك، في حين جانب آخر أقر لها بالصفة القانونية الكاملة، وذلك كالآتي:

- **النظرية الأولى:** من أنصار هذه النظرية العميد Duguít والفقيهين Hauriou و Rolland Geze، وهي تقوم على أساس أن كافة أعمال الإدارة الداخلية وخاصة تعليمات الرؤساء الإداريين لا تعتبر قرارات إدارية. وتبريرهم في ذلك حتى نكون بصدد رابطة قانونية فلا بد من وجود شخصين قانونيين، ولما كان الإجراء الداخلي ينصرف إلى التنظيم الداخلي للإدارة فهو إذن لا يمس مباشرة بالمركز القانوني للموظف من حيث الخلق أو التعديل أو الإلغاء. وبذلك فالأوامر والتعليمات الرئاسية هي مجرد إجراءات تنظيمية داخلية تتعلق أساسا بتفسير وتجسيد القواعد القانونية لا يجوز الطعن فيها أمام القضاء لكن تبقى ملزمة للمرؤوسين المخاطبين بها وإلا تعرضوا للعقوبات التأديبية المقررة¹.

- **النظرية الثانية:** من أنصار هذه النظرية الفقهاء Carré De Malberg و Benoit و Rivero، حيث تقوم هذه النظرية على أساس أن إجراءات التنظيم الداخلي ليس لها أية قيمة قانونية إلا داخل الإدارة أي في مواجهة المرؤوسين، فالأفراد غير ملزمين بها كونهم غير مخاطبين بها، ولا يمكن للإدارة الاحتجاج بها على أي شخص. فهذه التعليمات والإجراءات الداخلية لا يحتج بها على الأفراد العاديين لأنهم يجهلون محتواها ولا تهمهم، وبالتالي لا يجوز لهم أن يطعنوا فيها بالإلغاء².

- **النظرية الثالثة:** ومن أنصار هذه النظرية الفقهاء DE LAUBADERE و WALINE و Quermonne، وأساس هذه النظرية أنه لا يجب إقرار قاعدة عامة في تكييف الطبيعة القانونية لإجراءات التنظيم الداخلي على أنها أعمال إدارية أي قرارات إدارية أم لا، إنما ينبغي اعتماد أركان وشروط القرارات الإدارية كمعيار للحكم عليها. حيث يتم تحليل وإسقاط الإجراء الذي اتخذته الإدارة بغض النظر عن اسمه، ثم البحث عما إذا كان يقتصر على مجرد التنظيم الداخلي للإدارة، وفي هذه الحالة تكون تعليمات مفسرة. أم أنه تعدى ذلك وخلق تنظيمًا لائحيا يمكن أن يؤثر على المراكز القانونية للموظفين بأحكامه والأفراد المتعاملين مع الإدارة وتكون حينئذ تعليمات لائحية، وبالتالي تكتسي صفة القرار الإداري فيجوز الطعن فيها أمام القضاء المختص من الموظفين والأفراد على السواء³.

¹ - أنظر، محمود محمد حافظ، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1975، ص 182؛ أنظر، طعيمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، مصر، 1973، ص 123.

² - محمود محمد حافظ، المرجع السابق، ص 158.

³ - محمود محمد حافظ، المرجع السابق، ص 153.

الفرع الثاني: التكييف القضائي لأوامر الرئيس الإداري إتجاه مرؤوسه

لقد لعب القضاء الفرنسي ممثلاً في مجلس الدولة الفرنسي، دوراً هاماً في تكييف وتحديد الطبيعة القانونية للطبيعة القانونية للتعليمات والأوامر الرئاسية. ففي بادئ الأمر كان ينظر مجلس الدولة الفرنسي للأوامر والتعليمات الرئاسية الإدارية على أنها أعمال داخلية إدارية تتعلق بالحياة الداخلية للجهاز الإداري، ثم حدث بعد ذلك تطور هائل في موقفه حول تحديد الطبيعة القانونية لهذه الأوامر، وذلك على أساس التمييز بين نوعين من إجراءات التنظيم الداخلي للإدارة هي: الأوامر والتعليمات من جهة، وإجراءات الضبط الداخلي للمرفق من جهة أخرى.

فبالنسبة للنوع الأول أي الأوامر والتعليمات، فقد ميز مجلس الدولة الفرنسي بخصوصها بين نوعين من التعليمات: تعليمات لائحية دورية تنظيمية تعتبر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي لها طبيعة قانونية وتكتسي صفة القرار الإداري، وبالتالي يجوز الطعن فيها بالإلغاء من قبل المرؤوسين وحتى الأفراد¹. وتعليمات تفسيرية تعمل على تفسير القواعد والأحكام القانونية والتنظيمية العامة السابقة، فإن القضاء الفرنسي لا يعترف لها بالطبيعة القانونية، وبالتالي لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء لأنها ليست بقرارات إدارية².

أما بالنسبة للنوع الثاني وهي إجراءات الضبط الداخلي للمرفق، التي تعتبر مجموعة الإجراءات التي يتخذها الرؤساء الإداريون لتنظيم الجهاز الإداري في نطاق السلطة التقديرية التي يتمتعون بها من أجل الاضطلاع بمسؤولياتهم في تنظيم وتسيير المرافق العامة بانتظام واضطراد وكفاية، وقد كيفها

¹ - من أمثلة ذلك، حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر 13 جانفي 1975، بخصوص التعليمات المتعلقة بالعمال الأجانب المهاجرين في فرنسا. راجع في ذلك، عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 431.

² - ومن الأمثلة على ما يعتبره مجلس الدولة الفرنسي من التعليمات الدورية التفسيرية التي لا تقبل الطعن فيها بالإلغاء: - الإرشادات والتوجيهات العامة التي يوجهها الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه (حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 27 جانفي 1943 في قضية "Prudhomme").

- التعليمات والدوريات التي لا تولد أي أثر قانوني في مواجهة الأفراد من العاملين العامين (حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 9 مارس 1951 في قضية "Guislain").

التعليمات والدوريات التي تفسر قوانين ولوائح عامة وتحدد معانيها دون أن تضيف جديداً (حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 24 ماي 1947 في قضية "Fergand").

- التعليمات التي تتضمن مجرد توصيات فقط (حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 11 أبريل 1951 في قضية الفيدرالية الوطنية الفرنسية لصناع الملابس). راجع في ذلك، عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 431.

القضاء الإداري الفرنسي على أنها مجرد إجراءات ضبط داخلي لا تحدث أية آثار قانونية تمس المراكز القانونية للمرؤوسين بالتعديل أو الإلغاء أو الإنشاء، ومن ثم لا تعد قرارات إدارية ولا يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء¹.

غير أن مجلس الدولة الفرنسي وتطبيقا لسياسته الحكيمة والمرنة، لا يقرر قاعدة عامة جامدة بخصوص تحديد الطبيعة القانونية لإجراءات الانضباط الداخلي للمرفق، حيث يدرس ويفحص كل حالة على حدى ويقرر بشأنها ما إذا كان الإجراء قد مس النظام القانوني المعني بالتعديل والإلغاء أم لا، ويقر وفقا لما يتوصل إليه بحثه هل يقبل دعوى الإلغاء ضد الإجراء أم لا².

في حين أن موقف القضاء الإداري الجزائري في تكيف الطبيعة القانونية للأوامر والمنشورات الرئاسية قد سائر به موقف القضاء الإداري الفرنسي، وذلك من خلال التمييز ما بين نوعين من التعليمات: تعليمات تفسيرية ليس لها آثار قانونية جديدة، وبالتالي لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء. وتعليمات تنظيمية تحدث آثارا قانونية جديدة، يجوز الطعن فيها بالإلغاء، قياسا على التمييز الذي قام به ما بين نوعين من المنشورات: منشورات تفسيرية ليس لها آثار قانونية جديدة، وبالتالي لا يجوز الطعن فيها بالإلغاء. ومنشورات تنظيمية تحدث آثارا قانونية جديدة، يجوز الطعن فيها بالإلغاء.

هذا ما يظهر جليا من خلال قضية الشركة الوطنية للمسامد والمطاحن والعجائن الغذائية والكسكي "SEMPAC" ضد الديوان الجزائري المهني للحبوب "OAIC" والتي تتلخص وقائعها في أنه: " أصدر المدير العام لشركة "سمباك" منشورا متعلق بكيفية استخراج السميد، فرفع الديوان الجزائري المهني للحبوب دعوى أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر طلب فيها إلغاء المنشور، حيث ألغت هذه الأخيرة المنشور بتاريخ 25 ماي 1977، وبتاريخ 4 جويلية 1977 استأنفت شركة "سمباك" أمام

¹ - محمود محمد حافظ، المرجع السابق، ص 152.

² - فمثلا اعتبر مجلس الدولة الفرنسي الإجراء الذي أصدره مدير ثانوية بشأن منع تلميذ من حمل إشارة خاصة مجرد إجراء انضباطي داخلي لا يجوز الطعن فيه بدعوى الإلغاء، لأنه لا يؤثر في المركز القانوني للمعني (قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 21 أكتوبر 1935، في قضية "Lut"). بينما اعتبر في حكم آخر، الإجراء الذي أصدره مدير ثانوية بمنع تلميذ من الانتقال إلى قسم أعلى قرارا إداريا يؤثر في المركز القانوني للمدعي، ولذا قبل دعوى الإلغاء المرفوعة ضده (حكم مجلس الدولة الفرنسي، الصادر في 6 يوليو 1949، في قضية "Andrade"). كما كيف مجلس الدولة الفرنسي الإجراءات الانضباطي القاضي بطرد تلميذ من ثانوية بأنه قرار إداري له الطبيعة القانونية، وقبل تبعا لذلك الطعن فيه بدعوى الإلغاء (حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 19 أبريل 1952، في قضية "Villard")، وكذا قراره الصادر في 13 جانفي 1975 بخصوص التعليمات المتعلقة بالعمال الأجانب المهاجرين في فرنسا والتي اعتبرها قرارات إدارية، وقراره الصادر في 08 فيفري 1975 في قضية النقابة الوطنية للتعليم الثانوي. راجع في ذلك، عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 434.

الغرفة الإدارية للمحكمة العليا التي أصدرت في 08 مارس 1980 قرارا يلغي القرار الصادر من الغرفة الإدارية لمجلس قضاء الجزائر على أساس عدم احترام هذه الأخيرة لأحكام المادة 274 من قانون الإجراءات المدنية، التي خولت للمحكمة العليا كدرجة قضائية أولى وأخيرة صلاحيات إلغاء القرارات الإدارية. جاء فيها "...حيث أن المدير العام لشركة سمباك لم يكتفي بتفسير النصوص بل أضاف قاعدة جديدة بواسطة القرار المطعون فيه (المنشور) عندئذ يكتسي هذا المنشور صيغة القرار التنظيمي"¹.

المطلب الثاني: مدى التزام المرؤوس بطاعة أوامر الرئيس الإداري

حقيقة أن للرؤساء الإداريين سلطة توجيه الأوامر والنواهي والتعليمات إلى مرؤوسيه، ووجوب التزام المرؤوسين بالخضوع والطاعة لهذه الأوامر والتوجيهات والتعليمات، في إطار القيام بمهامهم والتزاماتهم الوظيفية، وأن أية مخالفة لهذه الأوامر يعتبر خطأ تأديبيا يرتب ويعقد المسؤولية التأديبية، التي تستتبع توقيع العقوبة التأديبية على المخالفين لهذه الأوامر.

وتبعا لذلك، تعتبر طاعة الموظف المرؤوس لرئيسه من أهم الواجبات الوظيفية، وهي امتثال المرؤوس لأوامر وتعليمات رئيسه، لكن هل من واجب المرؤوس أن يطيع وينفذ جميع الأوامر والتعليمات الصادرة إليه من رئيسه، أم أن هناك حدودا لذلك؟ للإجابة عن هذا التساؤل يجب التمييز بين نوعين من الأوامر، أوامر المشروعة وأوامر غير المشروعة.

الفرع الأول: حالة الأوامر المشروعة ومدى طاعة المرؤوس لها

من المبادئ المعمول بها داخل السلك الإداري هو وجوب طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس كقاعدة عامة، ففي مثل هذه الحالة يجب على المرؤوس أن يقوم بتنفيذ تلك الأوامر والتوجيهات، ذلك أن السلطة الرئاسية في مظاهرها المختلفة يمارسها من المفروض رؤساء لهم من الخبرة والأقدمية ما يجعلهم أكثر دراية لحاجات العمل الإداري، بل أكثر من ذلك، فإن الرئيس الإداري هو المسؤول الأول عن سير العمل الإداري في الهيئة التي يشرف عليها. لذلك فإن إطاعة الأوامر والتعليمات في هذه الحالة أمر تمليه طبائع الأمور. ومع ذلك قد ترد استثناءات عليها.

أولا: وجوب خضوع المرؤوس لأوامر الرئيس المشروعة

من المعلوم أن الموظف ملزم بتنفيذ أوامر الرئيس، إذ نجد أن هذا المبدأ له مفهومان: مفهوم واسع ومفهوم ضيق. فالمفهوم الواسع: يعني أنه يجب على الموظف احترام دستور الدولة وقوانينها ولوائحها،

¹ - أنظر، رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 364 و 365.

لأن الموظف في خدمة المجتمع وليس في خدمة جهة معينة دون الأخرى، إذ يجب على الجميع احترام مبدأ المشروعية. أما المفهوم الضيق: يقصد به إلزام الموظف العام بتنفيذ جميع الأوامر الصادرة إليه من سلطة أعلى منه¹.

إذن، فإن الموظف لا يؤدي عمله وفقا للقوانين واللوائح والقرارات فحسب، بل وفقا لما يحدده له رؤساؤه، إذ لو ترك للموظف اختيار ما يشاء من أعمال يرتاح إليها ويرفض أعمالا أخرى لاختل النظام وتعرضت المصلحة العامة للخطر².

وعلى هذا الأساس يقع على الموظف واجب طاعة وتنفيذ أوامر وتعليمات رئيسه المشروعة، إلا أن واجب طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس ليست مطلقة بل يمكن للموظف أن يبدي رأيه وملاحظاته في مجال وظيفته، فله حق مناقشة رئيسه الإداري في الأوامر والنواهي والتوجيهات في حدود اللياقة والأدب ولكن وباعتبار هذه الأوامر مشروعة تعين على الموظف تنفيذها، إذ أن مخالفتها يقيم بلا شك المسؤولية الشخصية للموظف، فالخطأ في هذه الحالة يعتبر خطأ شخصي يسأل عنه في أمواله الخاصة³.

ثانيا: حالة تجاوز المرؤوس لأوامر الرئيس المشروعة

أجمع الفقهاء على أن الموظف يتحمل المسؤولية كاملة في حالة قيامه بأعمال على أساس أنها تنفيذا لأوامر الرئيس، وإذا كانت هذه الأوامر في حقيقة الأمر غير موجودة أصلا، فلا تثور في هذه الحالة أية صعوبة، فهنا لا نكون بصدد أوامر الرئيس، وبالتالي فإن الخطأ هنا هو خطأ شخصي يوجب المسؤولية الشخصية للموظف.

أما إذا وجدت أوامر الرئيس إلا أن المرؤوس تجاوز هذه الأوامر بأن قام بتحريفها وتغييرها بإضافة أمور لم تطلب منه أساسا، ففي هذه الحالة يعتبر خطأ المرؤوس خطأ شخصيا يقيم المسؤولية الشخصية. ومثال ذلك: أن يصدر الرئيس أمره بطرد أحد الأفراد من منطقة معينة فلا ينفذ المرؤوس هذا الأمر بعينه، وكما صدر إليه بل يتجاوز ويقيم من تلقاء نفسه بإتلاف محاصيل هذا الشخص وهدم مسكنه⁴.

¹ - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 68.

² - سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، مصر، 1977، ص 168.

³ - قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرني، الجزائر، 2001، ص 117.

⁴ - سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، المرجع السابق، ص 129.

وقد ذهب الأستاذ عبد العزيز شيجا إلى القول في حالة تجاوز الرؤوس لأوامر الرئيس لا يمكن أن تثار مدى مسؤولية الموظف بالنسبة للأوامر الرئاسية، ذلك أننا لا نكون أمام صورة الأمر الرئاسي ما دام أن الموظف لم يلتزم بتنفيذه طبقا لما صدره إليه، ومن ثمّ فإنّه يمكن أن تتحقق مسؤوليته الشخصية إذا ما توفر للخطأ مقومات الخطأ الشخصي، وذلك بأن يكون هذا التجاوز عن عمد ويقصد الإضرار أو كان على درجة معينة من الجسامة¹.

على أنه تجدر الإشارة بأنه، عرف أساس المسؤولية الإدارية تطورا تجلى في فكرة الجمع بين الأخطاء ثم فكرة الجمع بين المسؤوليات². ويقصد بفكرة الجمع بين الأخطاء وجود خطأين تسببا في إلحاق ضرر معين، خطأ شخصي وآخر مرفقي. وكان ظهور هذه الفكرة في قرار مجلس الدولة الفرنسي في قضية Angers بتاريخ 3 فيفري 1911، والتي تتلخص وقائعها في ما يلي: "دخل السيد أنجيه مكتب البريد والاتصالات على الساعة الثامنة والنصف مساء لسحب حوالة بريدية، ولما هم بالخروج وجد الباب المخصص للجمهور مغلقا، فاتجه نحو الباب المخصص لخروج الموظفين بناء على توجيهات أحدهم. وأثناء خروجه دفع من طرف الموظفين فكسرت رجله. فلجأ إلى القضاء وقرر مجلس الدولة أن الضرر الذي لحق بالسيد أنجيه كان نتيجة خطأ شخصي هو الدفع وخطأ مرفق هو إغلاق مكتب البريد قبل الوقت المعتاد"³.

أما عن فكرة الجمع بين المسؤوليات، فتتطلب وجود خطأ شخصي فقط ألحق ضررا بالغير وهو خطأ الموظف وحده، وبالرغم من ذلك يحكم القاضي بمسؤولية المرفق تسهila لتعويض المضرور الذي قد يجد نفسه أمام موظف معسر باعتبار الخطأ المرتكب غير منفصل عن المرفق سواء ارتكب داخل المرفق أو خارجه⁴. وكان ذلك في قضية الزوجان Iymunih في 26 جويلية 1918 والتي تتلخص وقائعها فيما يلي: "احتفلت بلدية Rocorp في 9 أكتوبر 1910 بعيدها السنوي. وكان أحد العروض التي يكثر الإقبال عليها الرماية على أهداف عائمة في نهر لاجو الصغير، وفي الضفة المقابلة افتتح منتزه مزروع بالأشجار. وكانت السيدة ليمونيه تنتزه مع زوجها برصاصة في خدها. وخطأ حكم ليمونيه خطوة جديدة

¹ - عبد العزيز شيجا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، قضاء الإلغاء والقضاء الشامل، الدار الجامعية، دون سنة نشر، ص 709.

² - عطاء الله حميدة، المرجع السابق، ص 290.

³ - مارسو لونغ وآخرون، القرارات الكبرى في القضاء الإداري، الطبعة الأولى، مجد المؤسسة الجامعية لدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2009، ص 150-153.

⁴ - عطاء الله بن حميدة، المرجع السابق، ص 290.

بإقرار أن خطأ واحدا يرجع أساسا إلى فعل شخصي للعامل يؤدي إلى مسؤولية المرفق وكذلك مسؤولية العامل¹.

الفرع الثاني: حالة الأوامر غير المشروعة ومدى وجوب طاعة المرؤوس لها

بناء على ما قيل سابقا فيلتزم الموظف بتنفيذ أوامر الرئيس الصادرة إليه إذا كانت مشروعة، غير أن هذه الأوامر قد تكون غير مشروعة أيضا، فهل يكون المرؤوس في هذه الحالة ملزما بتنفيذ هذه الأوامر غير المشروعة الصادرة إليه من رئيسه؟ وهل يعتبر بالتالي الخطأ الناتج عن تنفيذ هذه الأوامر خطأ شخصيا أو خطأ مرفقيا؟

إن الإجابة على هذه التساؤلات ستتطلب منا التعرض للآراء الفقهية الصادرة في هذا الصدد، ثم موقف المشرع الجزائري والقضاء.

أولا: الآراء الفقهية

في هذا الصدد نجد آراء فقهية ذهبت إلى تحديد مدى التزام المرؤوس بتنفيذ أوامر رئيسه غير المشروعة، وآراء فقهية أخرى عملت على تحديد نوع الخطأ الناتج عن تنفيذ المرؤوس لأوامر رئيسه غير المشروعة.

1- مدى التزام المرؤوس بتنفيذ أوامر رئيسه غير المشروعة: هنا اختلف الفقه بين ثلاثة آراء:

- الرأي الأول: نظرية أولوية طاعة القانون على طاعة الأوامر والتعليمات (نظرية المشروعية)

ذهب هذا الرأي إلى القول بأن المرؤوس غير ملزم باحترام تلك الأوامر والتعليمات، لأنه مطالب أولا باحترام القانون، ومراعاة أحكامه. والقول بغير ذلك، معناه الخروج على أحكام المشروعية، هذا المبدأ الذي يجب أن يعمل في إطاره كل من الرئيس والمرؤوس.

حيث يرى الفقيه "دوجي" بأن رجل الإدارة المرؤوس عندما يجد نفسه في موقف الخيار بين تطبيق أوامر الرئيس غير المشروعة وبين تطبيق القانون، يجب عليه احترام أولوية تطبيق القانون، وبالتالي رفض طاعة أوامر الرئيس غير المشروعة. ويستثني "دوجي" طاعة الجنود من أولوية احترام القانون على أوامر المرؤوس غير المشروعة، إذ يجب على الجنود حسم طاعة الأوامر والتوجيهات والتعليمات العسكرية الصادرة إليهم وتنفيذها دون مناقشة، أو بحث مدى مشروعيتها، لأن الجندي حسب "دوجي" هو "آلة للإكراه محرومة من حرية التفكير". أما مارسيل فالين والذي ينتمي هو الآخر إلى هذا الاتجاه، فهو

¹ - مارسو لونغ وآخرون، المرجع السابق، ص 218-224.

يقرر أنه يجب على المرؤوس أن ينفذ الأوامر والتعليمات الإدارية الرئاسية المشروعة الصادرة إليه من رئيسه لأنه واجب والتزام قانوني وظيفي يقع عليه في مواجهة رئيسه، لكنه في حالة ما إذا تعارضت وتناقضت أوامر وتعليمات الرئيس الإداري مع أحكام وقواعد القانون، ووجد المرؤوس نفسه مطالبا بتطبيق واجبين قانونيين متناقضين الأول واجب طاعة الأوامر الرئاسية غير المشروعة والثاني واجب احترام وتنفيذ القانون، يقع عليه حينئذ عدم تنفيذ الأوامر والتعليمات الرئاسية غير المشروعة والمخالفة للقانون¹.

إلا أن هذا الرأي يترتب عليه، أنه بإعطائه للمرؤوس سلطة تقدير مدى مشروعية الأوامر والتوجيهات الصادرة إليه من رئيسه الإداري، فإن ذلك من شأنه إعاقة الأعمال الإدارية ذلك أن المرؤوس من أجل التهرب من القيام بالأعباء الملقاة عليه، سوف يحتج بأن الأمر الصادر إليه هو أمر غير مشروع، وفي هذا مساس بمبدأ سير الأعمال الإدارية بانتظام واضطراب².

- الرأي الثاني: نظرية أولوية التزام طاعة وتطبيق الأوامر والتعليمات الإدارية الرئاسية على التزام تطبيق القانون (نظرية الانضباط الإداري)

لقد اعتبر هذا الرأي بأن المرؤوس عليه أن ينفذ الأوامر والتوجيهات الصادرة إليه من رئيسه الإداري مهما كان الأمر، ودون البحث فيما إذا كانت مشروعة أو غير مشروعة، ما دام أن العلاقة التي تربط الرئيس بالمرؤوس هي علاقة تبعية وخضوع.

حسب الفقيه "هوريو" على المرؤوس واجب طاعة وتنفيذ أوامر رئيسه الإداري مشروعة كانت أو غير مشروعة، فليس من حقه أن يناقش رئيسه في ذلك، لأن إعطاء المرؤوسين حق تحليل وفحص الأوامر الصادرة من رؤسائهم يؤدي إلى تعطيل الوظيفة الإدارية العامة، وبالتالي المصلحة العامة³.

وهو نفس الرأي الذي قال به الفقيه "بارتلمي"، وإن كان "بارتلمي" يختلف مع "هوريو" في أنه بخصوص مدى التزام المرؤوس بطاعة أوامر الرئيس الإداري فلا يجب الإعتماد على مبدأ عام وثابت وجامد ومطلق كالذي يقر به "هوريو"، بل يجب أن نضع في الحسبان واقع الحياة المتحرك والمتجدد والمتغير والمتطور بإيجاد وتكييف الحل للقضية بصورة مرنة ومختلفة باختلاف ظروف الواقع المحيطة بالعلاقة القانونية التنظيمية بين الرئيس والمرؤوس، من حيث مثلا هل توجد هذه العلاقة في ظل نظام سياسي ودستور استبدادي أو ديمقراطي، وفي ظل نظام دولة قانونية أو بوليسية وفي ظل نظام إداري

¹ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 447 و 452.

² - مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2002، ص 82.

³ - محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 51.

مركزي أم لا مركزي، وهل توجد هذه العلاقة الرئاسية في التدرجات والمراتب والمستويات الوسطى أم الدنيا القاعدية وطبيعة البيئة الحضارية والاجتماعية والثقافية للعاملين. وبعدها نحدد مدى التزام الرؤوس بطاعة أوامر رئيسه المشروعة وغير المشروعة، وبالتالي تأثير هذه الأوامر على مسؤولية الرؤوس الشخصية والمدنية والتأديبية والجزائية¹.

إلا أن هذا الرأي يؤخذ عليه إهمال لشخصية الرؤوس بحيث يتحول إلى شبه آلة تنفذ الأوامر فقط.

- الرأي الثالث: النظرية التوفيقية أو النظرية المختلطة

وأخيرا هناك رأي ثالث يتوسط الرأيين السابقين، وهو الأولى بالاتباع. ومؤدى هذا الرأي هو أنه إذا كانت طاعة الأوامر والتوجيهات من حيث الأصل واجبة على الرؤوس، حتى ولو كانت غير مشروعة، وذلك حفاظا على السير الحسن للمرفق العام، إلا أن الالتزام بتنفيذها مقيد من ناحية أخرى، بألا يكون وجه عدم المشروعية واضحا أو ظاهرا، وبألا يترتب على التنفيذ إلحاق أضرار جسيمة بالمصلحة العامة.

من ثم، حتى لا تكون طاعة الرؤوس لأوامر الرئيس طاعة عمياء ومطلقة، وحتى لا يتحول الرؤوس إلى مجرد أداة محرومة من حرية التفكير، يرى الفقيه "لابند" أن واجب الرؤوس ينحصر في التثبت من ناحية المشروعية الشكلية فقط لأوامر الرئيس الصادرة إليه وهي ثلاث أمور²:

- التأكد من أن الأمر الصادر إليه من سلطة مختصة بإصداره .
 - هل أن تنفيذ هذه الأوامر يدخل في اختصاص الموظف الرؤوس المأمور أم لا.
 - التأكد من هل استوفى الأمر الصادر إليه الشروط الشكلية التي يجب أن يصدر فيها.
- أما ما عدا ذلك فواجب الموظف احترام وتنفيذ أوامر رئيسه، وليس له حق مناقشة المشروعية الموضوعية لهذه الأوامر.

وعلى ذلك، يجب على الموظف العام الذي يرى بأن الأوامر والتوجيهات الموجهة إليه غير مشروعة، وأن عدم مشروعيتها واضحة، أن ينبه مصدر تلك الأوامر والتوجيهات بذلك. ومعنى ذلك أن مجرد صدور أمر من الرئيس إلى الرؤوس حتى ولو كان ذلك الأمر كتابيا، لا يعفي الرؤوس من تحمل مسؤولية التنفيذ (المسؤولية الإدارية). ففي مثل هذه الحالات بإمكان السلطات الإدارية المختصة أن توقع على الرؤوس عقوبات تأديبية. ويزداد الوضع خطورة بالنسبة للرؤوس، إذا كانت عملية التنفيذ تشكل جريمة جنائية (المسؤولية الجزائية).

¹ - عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 452-455.

² - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 163.

هذا فيما يتعلق بالمسؤوليتين الإدارية والجزائية. أما فيما يتعلق بالمسؤولية المدنية، فإن الأحكام السابقة تنطبق، ما دام أن تنفيذ المرؤوس لأوامر غير مشروعة بدرجة واضحة، يعتبر خطأ شخصيا يترتب عليه تحميله لمسؤولية الأضرار التي لحقت بالغير من جراء التنفيذ. وهذا ما سيتم تفصيله من خلال العنصر الموالي.

2- تحديد نوع الخطأ الناتج عن تنفيذ المرؤوس لأوامر رئيسه غير المشروعة -شخصي أو مرفقي:-
لقد تم تحديد نوع الخطأ شخصي أو مرفقي من طاعة المرؤوس للأوامر الرئاسية من قبل نفس النظريات المذكورة أعلاه، وذلك كالآتي:

- **الرأي الأول: نظرية أولوية طاعة القانون على طاعة الأوامر والتعليمات (نظرية المشروعية):** ذهب الفقيه "دوجي" إلى القول بأن الخطأ الذي يرتكبه الموظف تنفيذا لأمر رئيسه الإداري غير المشروع يعد خطأ شخصيا يترتب المسؤولية الشخصية للموظف¹، وعلى هذا فإن الموظف الذي يجد نفسه مخيرا بين تطبيق القانون وبين تطبيق أوامر الرئيس غير المشروعة، يجب عليه تطبيق القانون لأن الموظف العام يعتبر كغيره من المواطنين ملزم باحترام القوانين، وهذا ما ذهب إليه أيضا الفقيه "مارسيل فالين"².

ولكن وحسب هذا الرأي يستثنى من ذلك فئة الجنود، ذلك لأن الجندي في نظر الفقيه "دوجي" يعتبر آلة للإكراه محرومة من حرية التفكير، وبالتالي يجب عليهم تنفيذ الأوامر الصادرة إليهم من الرؤساء حتى وإن كانت غير مشروعة، ويعتبرها الحالة الوحيدة التي تتعدم فيها المسؤولية³.

- **الرأي الثاني: نظرية أولوية التزام طاعة وتطبيق الأوامر والتعليمات الإدارية الرئاسية على التزام تطبيق القانون (نظرية الانضباط الإداري):** إذا قام المرؤوس بتنفيذ الأوامر الرئاسية بحذافيرها، فهذا يعد خطأ مرفقيا حسب الفقيه "بارتلمي"، بحيث ينقلب كل خطأ ناتج عن هذا التنفيذ إلى خطأ مرفقي، وهكذا يؤدي أمر الرئيس إلى تغيير الطبيعة القانونية للخطأ⁴.

كما يذهب الفقيه "هوريو" إلى القول بأن الأولوية تكون لطاعة وتطبيق أوامر الرئيس، سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، إذ لا يحق له حتى مناقشتها، لأن هذه المناقشة تعطل سير المرفق العام بانتظام واضطراد، وعلى هذا فإن الخطأ الذي يرتكبه الموظف عند تنفيذ أوامر الرئيس يعتبر خطأ مرفقيا تترتب عنه المسؤولية الإدارية.

¹ - عمار عوايدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص 146.

² - محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 48.

³ - قصير مزياي فريدة، المرجع السابق، ص 118.

⁴ - سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، المرجع السابق، ص 130.

- **الرأي الثالث: النظرية التوفيقية أو النظرية المختلطة:** وكما سبق ورأينا، فحتى لا تعتبر طاعة الرؤوس للرئيس عمياء يطرح حلا متمثلا في أنه يجب على الموظف أن يتثبت من المشروعية الشكلية للأوامر الصادرة إليه من رئيسه الإداري من الجوانب التالية:

- أن يتأكد من أن الأمر الصادر إليه قد صدر من سلطة مختصة.
 - أن يتأكد من أن الأمر الصادر إليه يدخل في اختصاصه.
 - وهل استوفى الأمر الشروط الشكلية التي يجب أن يصدر حسبها.
- بالتالي، إذا التزم الموظف بمراعاة هذه الجوانب لا تقوم مسؤوليته إذا كان الأمر الصادر إليه مخالفا للقانون من الناحية الموضوعية، والخطأ الذي يترتب عن تنفيذ أوامر الرئيس غير المشروعة يعتبر خطأ مرقفيا. إلا أنه ورغم وجاهة هذا الرأي يمكن مع ذلك اعتبار تنفيذ أوامر الرئيس غير المشروعة من قبل الرؤوس خطأ شخصيا له إذا كان هذا الأمر مخالفا للقانون من الناحية الموضوعية، وخاصة إذا كان الموظف يعلم بأنه غير مشروع¹.

ثانيا: موقف المشرع الجزائري والقضاء من مدى التزام الرؤوس بتنفيذ أوامر رئيسه غير المشروعة

يظهر موقف المشرع الجزائري من خلال نص المادة 129 من القانون المدني الجزائري² والتي تنص على أنه: "لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".

ذهب الأستاذ عمار عوابدي إلى تفسير هذه المادة بأن المشرع يرجح الخضوع والطاعة لأوامر وتعليمات الرؤساء على واجب تطبيق القانون، والنتيجة هي عدم مسؤولية الرؤوس شخصا عن الأخطاء التي يرتكبها تنفيذا لأوامر رئيسه³.

إلا أن البعض الآخر ممثلا في الأستاذ محمد الصغير بعلي اعتبر أن المشرع وضع قاعدة عامة في استبعاد الخطأ الشخصي واعتماد الخطأ المرقفي كأساس للمسؤولية في حالة تنفيذ أوامر الرئيس إذا كانت واجبة التنفيذ، وبالتالي فإن طاعة الأوامر لا تكون واجبة عليهم في حال اختراقها للقوانين، كما اشترط المشرع شرطا آخر وهو أن تكون تلك الأفعال قد تسببت في إحداث ضرر للغير⁴.

¹ - سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، المرجع السابق، ص 131.

² - الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم.

³ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص 442.

⁴ - محمد صغير بعلي، المرجع السابق، ص 48؛ ابرادشة فريد، نظرية التنظيم الإداري في الجزائر: مبدأ السلطة الرئاسية بين النص والممارسة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة المسيلة، المجلد 4، العدد 2، جانفي 2020، ص 111.

ولقد أكد المشرع الجزائري على هذا الرأي في المادة 31 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة¹. فلقد نصت هذه المادة على ما يلي: " إذا تعرض الموظف لمتابعة قضائية من الغير، بسبب خطأ في الخدمة، وجب على المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها أن تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه ما لم ينسب إلى هذا الموظف خطأ شخصي يعتبر منفصلا عن المهام الموكولة له".

إن هذه المادة تقيم التمييز المعروف في القانون الإداري بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي فيما يتعلق بتحمل المسؤولية المدنية عن الأضرار المترتبة عن الخطأين بناء على معيار انفصال الخطأ عن المهام الموكلة للموظف العمومي. فالإدارة هي التي تتحمل تعويض الأضرار المترتبة على ارتكاب الموظف لخطأ مرفقي. أما إذا ارتكب الموظف خطأ شخصيا - كأن يقوم بتنفيذ أوامر عدم المشروعية فيها واضح- فإنه هو الذي يتحمل مسؤولية تعويض الأضرار المترتبة على ذلك.

كما أنه وبالرجوع إلى المادة 3/180 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، فيعتبر رفض تنفيذ التعليمات التي يتلقاها الموظف من السلطات السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون عذر مقبول مخالفة تأديبية من الدرجة الثالثة، فعبارة "دون عذر مقبول" تعني إحدى الأوامر التالية:

- الأمر الموجه إلى الموظف هو أمر محظور في قانون العقوبات، فلا يصح للرئيس أن يأمر رؤوسه بتنفيذ عمل يعد جريمة أو جنحة.
- الأمر الموجه إلى الموظف لا يدخل في اختصاص الرئيس، وبالتالي يجوز للموظف عدم تنفيذ مثل هذا الأمر.
- الأمر الموجه إلى الموظف غير مشروع، فلا يجوز تنفيذه احتراماً للقانون والأحكام التنظيمية والانضباط والتعليمات السلمية².

ومن ثم، يستنتج من هذه المواد أن الرؤوس يحق له رفض تنفيذ الأوامر غير المشروعة، وإذا قام بتنفيذها رغم عدم مشروعيتها يعتبر الخطأ شخصيا.

أما بالنسبة لموقف القضاء، فقد ساعدت الآراء الفقهية القضاة على تحديد نوع الخطأ المرتكب بسبب تنفيذ الرؤوس لأوامر الرئيس غير المشروعة، إلا أن مجلس الدولة الفرنسي لم يلزم نفسه بنظرية معينة، إذ لم يعتبر أن الخطأ خطأ مرفقيا في كل الأحوال، كما لم يعتبره خطأ شخصيا في كل الحالات، إذ يرجع القاضي إلى فحص كل خطأ في كل قضية متعلقة بتنفيذ أوامر الرئيس على حدى، وبقدر جسامة الخطأ ومدى عدم مشروعيته. ومع ذلك نجد أن مجلس الدولة يجيز للرؤوس بل يفرض عليه عدم طاعة بعض

¹ - الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، الجريدة الرسمية رقم 46 الصادرة في 16 جويلية 2006.

² - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 70.

الأوامر في بعض الحالات كأن يكون الأمر عبارة عن جريمة معاقب عليها في قانون العقوبات، وبالتالي إذا قام بتنفيذ الأمر في هذه الحالة يعتبر الخطأ شخصيا للمرؤوس¹.

ومع ذلك قرر مجلس الدولة الفرنسي انتفاء العقوبة في حالة الجريمة المرتكبة بأمر الرئيس، ولكن بتوافر الشروط التالية:

- إذا ارتكب الفعل تنفيذا لأمر صادر إليه من رئيس وجبت عليه طاعته أو اعتقد أنها واجبة.
- إذا حسنت نيته أو ارتكب فعلا تنفيذا لما أمرت به القوانين أو ما اعتقد أن إجراءه من اختصاصه.
- ومع ذلك يجب على الموظف أن يثبت أنه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت والتحري وأنه كان يعتقد بمشروعيته وأن اعتقاده كان مبنيا على أسباب معقولة في هذه الحالة يعفى من العقاب ويعتبر الخطأ مرقفيا. أما إذا كان يعلم بأن ما قام به معاقب عليه فيجب عليه الامتناع عن تنفيذه وإلا قامت مسؤوليته الشخصية، وهنا يعتبر خطأ شخصيا².

وعلى هذا فإذا كانت المخالفة جسيمة، يعتبر الخطأ شخصيا للموظف المرؤوس، أما إذا كانت المخالفة يسيرة فلا مسؤولية للموظف، ولو كان الخطأ شخصيا، وبالتالي في هذه الحالة يكون الخطأ مرقفيا³. ومن أمثلة الأحكام التي أقامت على المسؤولية الشخصية للموظف نتيجة تنفيذه لأوامر الرئيس، الحكم الصادر في نوفمبر 1910 في قضية Angers، إذ قام وزير الداخلية بإصدار أمر إلى المحافظ ونائبه لمصادرة جريدة مع النص في القرار على أسباب تعد قذفا في حق القائمين عليها. إذ قضى مجلس الدولة باعتبار خطأ المحافظ ونائبه خطأ شخصيا بالرغم من أنهما اقتصرنا فقط على تنفيذ الأوامر الصادرة إليهم⁴.

أما عن موقف القضاء الإداري الجزائري في هذا الصدد فيتجلى في أن المرؤوس يقع عليه تنفيذ أوامر الرئيس إذا كانت واجبة التنفيذ، وبالتالي فإن طاعة الأوامر لا تكون واجبة عليهم في حال اختراقها للقوانين. وهذا الموقف أبان عليه القضاء الجزائري في بعض القرارات الصادرة عنه والتي كانت قليلة وقليلة جدا، من ذلك القرار رقم 42568 الصادر عن المجلس الأعلى في 1985/12/07 في قضية (ب.م.ش) ضد وزير الداخلية - المديرية العامة للأمن الوطني⁵:

¹ - سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب - دراسة مقارنة، الكتاب 3، ملتزم الطبع والنشر، دار الفكر العربي، مصر، 1979، ص 168.

² - كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 68.

³ - قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 120.

⁴ - سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، المرجع السابق، ص 133.

⁵ - المجلة القضائية، 1990، العدد 1، ص 215.

هذا القرار يبين من جهة: أن الأوامر الرئاسية واجبة التنفيذ بالنسبة للمرؤوس من خلال ما يلي: "من المقرر قانوناً أن الأخطاء التأديبية تشمل كل تقصير مرتكب في ممارسة الوظيفة والأفعال المرتكبة خارج الوظيفة والتي تمس من حيث طبيعتها بشرف واعتبار الموظف أو الكفيلة بالحط من قيمة الفئة التي ينتمي إليها أو المس بصورة غير مباشرة بممارسة الوظيفة، ومن ثم فإن الإدارة العامة باتخاذها قرار بعزل الموظف، الذي كان قد انتهج سلوكاً لا يتماشى وصفته كعون من أعوان الشرطة والذي كان في نفس الوقت قد خرق التزام الاحترام والطاعة للسلطة الرئاسية، التزمت بتطبيق القانون وكان بذلك قرارها سليماً".

ومن جهة ثانية يظهر من خلال هذا القرار أن هذه الأوامر الرئاسية متى كانت مخالفة للقانون فتكون غير واجبة التنفيذ بالنسبة للمرؤوس، وهو ما تم التأكيد عليه في هذه القضية بقولها: "... حيث أنه وعلى افتراض أن الطاعن لم يقدّم الدليل على رؤسائه قد تصرفوا بدافع المصلحة الشخصية. وحيث أنه يمكن التأكيد على أن الطاعن قد نهج سلوكاً لا يتماشى وصفته كعون من أعوان الشرطة وأنه ومن جهة أخرى قد خرق خرقاً خطيراً التزام الاحترام والطاعة للسلطة الرئاسية...".

وبالتالي في هذه الحالة لو استطاع الطاعن أن يثبت أن الأوامر الرئاسية جاءت مخالفة للقانون بأن تكون مبنية على مصلحة شخصية للرئيس الإداري، فعدم تنفيذ المرؤوس لهذه الأوامر سيكون جائزاً ومرتباً بإلغاء العقوبة التأديبية الصادرة في حقه.

الخاتمة:

بغرض حسن سير الجهاز الإداري وفعاليته، يعتمد الرؤساء -عادة- إلى توجيه أوامر أو تعليمات أو منشورات ترسم وتبين للمرؤوسين طريقة وكيفية العمل التي يعتد الرؤساء أنها الأكثر اتفاقاً مع القانون والأكثر انسجاماً وملاءمة مع مقتضيات الصالح العام، ذلك أن المرؤوس ليس ملزماً فقط بالخضوع والطاعة للقوانين واللوائح والنظم العامة في الدولة، بل هو أيضاً ملزم قانوناً بالخضوع لأوامر ونواهي وتوجيهات وتعليمات رئيسه الإدارية وإطاعتها وتنفيذها في حدود القانون.

وفي إطار تحديد مدى التزام المرؤوس بطاعة رئيسه، حاولت المادة 129 من القانون المدني الجزائري سابقة الذكر القيام بهذا التحديد، حيث وضعت قاعدة عامة هي استبعاد الخطأ الشخصي واعتماد الخطأ المرفقي كأساس للمسؤولية في حالة تنفيذ أوامر الرئيس إذا كانت واجبة التنفيذ. ومع ذلك لم يحدد المشرع قاعدة عامة تكون بموجبها طاعة الأوامر واجبة، إذ قام بإحالة عامة، مما يبقي المسألة قائمة خاصة بالنسبة للأوامر والتعليمات المخالفة للقانون.

بناء على ما سبق، كان على المشرع الجزائري مايلي:

- تبني موقف واضح فيما يخص طاعة المرؤوس لأوامر الرئيس غير المشروعة، من خلال النص صراحة على عدم طاعة الأوامر غير المشروعة مهما كان مصدرها، تجسيدها واحتراما لمبدأ المشروعية وسيادة القانون.

- ضرورة توفير الحماية القانونية للمرؤوس بشكل كاف خاصة فيما يخص واجب الطاعة الرئاسية المفروض على المرؤوس، إذ لابد من التحديد الدقيق لموقف المرؤوس ومدى التزامه بطاعة الأوامر غير المشروعة بموجب نص قانوني، وبشكل قطعي وجازم، وليس ذلك بأن يجعل من المرؤوس قاض للمشروعية يفحص مدى مشروعية الأمر الموجه إليه.

- منح المرؤوس حق التنصل من واجب الالتزام بتنفيذ الأمر غير المشروع، بإتباع إجراءات معينة كالتنبيه الكتابي بعدم مشروعية الأمر، وإصرار الرئيس على التنفيذ كتابة، مع منحه حق التظلم إلى السلطات الرئاسية العليا بعدم مشروعية الأمر.

- العمل على أن تكون علاقة الرئيس بمرؤوسه علاقة نقاش وتداول وتشاور في إطار الاحترام المتبادل، لا علاقة أوامر نواهي وأوامر في مقابل الطاعة والخضوع فقط.

- سن قوانين وتشريعات للتحكم في مبدأ السلطة الرئاسية، خاصة التعسف الذي قد يمارسه بعض الرؤساء بسبب إطلاق السلطة الرئاسية للرؤساء.

- ابتكار أساليب جديد لاختيار الرؤساء، خاصة معايير الخبرة والكفاءة والشهادة العليا والنزاهة والقبول لدى المرؤوسين.

- تكوين الموظفين وتدريبهم على أعلى مستويات الاحترافية الإدارية.

قائمة المراجع والمصادر:

1- الكتب والمؤلفات:

- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- حميدة عطاء الله، الوجيز في القضاء الإداري - تنظيم عمل واختصاص-، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية - تنظيم و اختصاص القضاء الإداري-، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، مصر، 1977.
- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب - دراسة مقارنة، الكتاب الثالث، ملتزم الطبع والنشر، دار الفكر العربي، مصر، 1979.

- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، 1986.
- طعيمة الجرف، القانون الإداري، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، مصر، 1973.
- عبد العزيز شبحا، مبادئ وأحكام القضاء الإداري اللبناني، قضاء الإلغاء والقضاء الشامل، الدار الجامعية، دون سنة نشر.
- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1991.
- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، الطبعة الأولى، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994.
- قصير مزياي فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرني، الجزائر، 2001.
- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004.
- مارسو لونغ وآخرون، القرارات الكبرى في القضاء الإداري، الطبعة الأولى، مجد المؤسسة الجامعية لدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 2009.
- مازن ليلو راضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 2002.
- محمود محمد حافظ، القرارات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1975.

2- المقالات:

- ابراشة فريد، نظرية التنظيم الإداري في الجزائر: مبدأ السلطة الرئاسية بين النص والممارسة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة المسيلة، المجلد 4، العدد 2، جانفي 2020.

3- المحاضرات:

- مراد بدران، محاضرات في القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، ملقاة على طلبة السنة الثانية ليسانس كلاسيك، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2006-2007.

4- المصادر القانونية:

- الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني، المعدل والمتمم.
- الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، ج.ر. رقم 46 الصادرة في 16 جويلية 2006.