



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام



مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصر قانون عام معمق

بعنوان:

رقابة القاضي الإداري على مشروعية قرارات تأديب
الموظف العام

إشرافه الأستاذ :

أ. كوش

إعداد الطالب

مصدي وليد

لجنة المناقشة

الأستاذ (ة) : ومحمد جلال زويما.

الأستاذ (ة) : كوش عبد السلام مشرفا ومقررا.

الأستاذ (ة) : جلال محمد مشرفا ومناقشا

شكر وتقدير

الحمد لله الذي أنار لنا درب العلم والمعرفة وأعاننا على أداء هذا الواجب ووفقنا إلى انجاز هذا العمل نتوجه بجزيل الشكر والامتنان إلى كل من ساعدنا من قريب أو من بعيد على انجاز هذا العمل وفي تذليل ما واجهناه من صعوبات، ونخص بالذكر الأستاذ المشرف الذي لم يبخل علينا بتوجيهاته ونصائحه القيمة التي كانت عوناً لنا في إتمام هذا البحث.

ولا يفوتنا أن نشكر كل موظفي الجامعة

إهداء

إلى من لا يمكن للكلمات أن توفي حقهما

إلى من لا يمكن للأرقام أن تحصي فضائلهما

إلى والدي العزيزين أدامهما الله لي

إلى إخوتي و أخواتي إلى كل الأصدقاء

إلى كل طلبة زملائي بالجامعة

إلى كل من سقط من قلبي سهوا

أهدي هذا العمل المتواضع

الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على مشروعية قرارات التأديب

المبحث الأول: رقابة المشروعية الخارجية

المطلب الأول: عيب عدم الاختصاص

الفرع الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص

الفرع الثاني: صور عدم الاختصاص

المطلب الثاني: عيب الشكل

الفرع الأول: الشكل المكتوب لقرار التأديب

الفرع الثاني: الشكل غير المكتوب للقرار التأديبي

المطلب الثالث: عيب في الإجراءات

الفرع الأول: ضمانات التحقيق

الفرع الثاني: ضمانات المحاكمة

الفرع الثالث: ضمانات التأديب بعد توقيع الجزاء

المبحث الثاني: رقابة المشروعية الداخلية

المطلب الأول: عيب المحل

الفرع الأول: المقصود بمحل القرار التأديبي

الفرع الثاني: صور عيب المحل

المطلب الثاني: عيب السبب

الفرع الأول: حدود الرقابة على سبب القرار التأديبي

الفرع الثاني: إثبات عيب السبب في القرار التأديبي

المطلب الثالث: عيب الغاية

الفرع الأول: المقصود بعبء الغاية

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لرقابة غاية القرار التأديبي

الفرع الثالث: صور عبء الغاية

الخاتمة

مقدمة

لقد احتلت الوظيفة العامة مكانة هامة في النشاط الإداري و ذلك بفعل سياسة الدولة التدخلية في مجال الوظيفة الإدارية، التي تجسدها من خلال قيامها بمجموعة من الأعمال الإدارية الرامية إلى إشباع الحاجات الجماعية و التي أوكلت مهمة ذلك لفئة القائمين عن هذا النشاط، يسمون بالموظفين العموميين.

فالموظف العام هو الشخص الذي يساهم في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى، فهو بذلك أداة الدولة في تحقيق أهدافها و تنفيذ قوانينها و لوائحها و واجهة الإدارة مع الجمهور و تمثيلها في كافة أنشطتها و وصياتها المثلى في مساندة خطى التقدم و التطور.

لذا يستحق قطاع الوظيفة العامة بذل الكثير من العناية و الجهد و التنظيم للوصول إلى أفضل ما يمكن و هذا لا يكون إلا باختيار نمط مناسب لتنظيمها.

لذا ساد في العالم نظامين أساسيين في هذا المجال نظام يعتبر الوظيفة كمصلحة يعرف بنظام الهياكل المغلقة و الذي يضع فيه الموظف في إطار قانوني يتطور فيه طيلة حياته الوظيفية و يحظى بحماية قانونية متميزة بفعل خضوع العلاقة بينه و بين الإدارة و الموظف إلى العلاقة التنظيمية اللائحية يحكمها قانون أساسي خاص، في حين يركز نظام الهياكل المفتوحة في تنظيم علاقة الإدارة بأعاونها بطبيعة ذات صيغة تعاقدية و جعل من الوظيفة الإدارية مهنة كباقي المهن.

لقد اعتمد المشرع في جل القوانين المتعلقة بالوظيفة العمومية على نظام الهياكل المغلق و لعل أهم المبررات لتبني هذا التوجه و هو خطر الاستقرار للإدارة حديثة النشأة كان هذا التوجه ضرورة فرفضها الواقع، و أخذ بنظام التعاقد لكنه وضعه وفقا لشروط محددة و ذلك حرصا منه على سير المرافق العامة.

و من هنا حاول المشرع الجزائري عند وضعه القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية و ما تابعه من قوانين و تنظيمات في هذا المجال خلق نوع من التوازن بين كل من الإدارة و الموظف العام طيلة فترة العلاقة الوظيفية ابتداء من تحديد شروط تولي الوظائف العامة و كذا طرق الاختيار وصولا لفك العلاقة الوظيفية سواء بالطرق العادية و غير العادية.

و من هنا حاول المشرع الجزائري عند وضعه القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية و ما تبعه من قوانين و تنظيمات في هذا المجال خلق نوع من التوازن بين كل من الإدارة و الموظف العام طيلة فترة العلاقة الوظيفية ابتداء من تحديد شروط تولي الوظائف العامة وكذا طرق الاختيار وصولا لفك العلاقة الوظيفية سواء بالطرق العادية و غير العادية.

إن القوانين و اللوائح الوظيفية تفرض جملة من الواجبات تقع على عاتق الموظف بمجرد انخراطه في صفوفها و التي ينبغي عليه الالتزام بها، و حدد جزاء التقصير و الامتناع عن القيام بالمهام المسندة اليه، إذ أن المساس بالواجبات الوظيفية تجعل من الموظف العام في وضعية تأديبية لتعتبر هذه الأخيرة جزء لا يتجزأ من نظام الوظيفة العامة اذا بدون التأديب لا تستطيع مواجهة الموظف عن أخطائه التي ارتكبها حال قيام العلاقة الوظيفية، فالغاية من وضع نظام التأديب جاءت منت أجل إصلاح و تقويم السلوك الإداري للموظف العام من خلال العقوبات التأديبية و من جانب آخر المحافظة على ديمومة و حسن سير المرفق العام.

إذ أصبح التأديب وسيلة لتنفيذ القانون و ظاهرة فرضتها متطلبات تحقيق التوازن في الحياة الإدارية، بين حق الإدارة في أداء دورها الردعي قياما بوظيفتها التنفيذية و التي تسعى لحسن سير مرافقها العامة، و بين واجبها في تجنّب التعسف و التعدي على حقوق الموظفين التي تصطدم بها أثناء التأديب، و بالحديث عن تعسف الإدارة وجد مبدأ المشروعية الذي يضمن خضوع جميع أعمال و تصرفات الإدارة العامة لرقابة القضاء، سواء كانت هذه الأعمال صادرة بناء على سلطتها المقيدة أو التقديرية.

تباشر الإدارة أعمالها وفق السلطة المقيدة، إذ قام المشرع بتقييدها بشروط قانونية محددة، راسما لها الوسيلة التي تسلكها عند ممارستها دون أن يترك لها أي تقدير أو اختيار في ذلك.

بينما تمارس أعمالها وفق السلطة، في حالة ما إذا ترك لها المشرع قدرا من الحرية في تقدير الأسباب التي على أساسها تمارس اختصاصها، كما قد يترك لها حرية اختيار الوسيلة و الإجراءات المناسبة لممارستها، دون أن يفرض عليها القانون ذلك بصفة أمر.

إن موضوع التأديب الإداري من أهم المواضيع التي تجمع بين ممارسة الإدارة لسلطتها التقديرية و المقيدة، و الذي صاحبه تطور في رقابة القاضي الإداري على مراحل و إجراءاته، و قد أثرت بشأن هذا الموضوع عدة إشكاليات لما له من تأثير على المسار المهني للموظف إذ قد يؤدي إلى فصله من الوظيفة، و حرمانه من الانضمام إليها مرة بواسطة قرار تأديبي و عليه نطرح الإشكال الآتي: ما هو الإطار القانوني للقرارات التأديبية الصادرة ضد الموظف؟ و ما هو الدور الذي يلعبه القاضي الإداري في الرقابة على مدى مشروعية هذه القرارات؟

للإجابة على هذه الإشكالية قسمنا موضوعنا إلى فصلين، الفصل الأول حول الإطار القانوني للقرارات التأديبية الصادرة ضد الموظف بالتطرق إلى الخطأ المهني و العقوبة المقررة ضده و كذلك السلطة المختصة بإصدار قرارات التأديب.

أما الفصل الثاني دور القاضي الإداري في الرقابة على مشروعية القرارات التأديبية بالتطرق إلى رقابة المشروعية الخارجية و الداخلية.

الفصل الأول

الإطار القانوني للقرارات التأديبية

الصادرة ضد الموظف

لضمان حسن سير الوظيفة العامة بانتظام و بكفاءة و بصفة محكمة منح التشريع للرؤساء الإداريين في النظام الإداري في الدولة الكثير من السلطات على مرؤوسيههم،فالتأديب يشكل أهم حقوق و اختصاصات الرئيس الإداري،باعتباره مظهر من مظاهر ممارسة السلطة الرئاسية،فهو بذلك المسؤول عن حسن سير العمل في المرفق المناط بإدارته و المسؤول عن تحقيق الأهداف التي انشأ من أجلها فتكون له بذلك سلطة في تأديب من يخل بواجباته و إلا استحال عليه القيام بأعباء وظيفته.

وهذا ما أكدته النصوص المتعلقة بالمسار المهني للموظف التي صيغت بما يفيد خضوعه لنظام تأديبي و كذا الأنظمة القانونية السارية المفعول في قطاع الوظيفة العامة.² ليكون بذلك للمسؤول أو للسلطة الرئاسية دور فعال في عملية التأديب و ذلك من خلال إصدار قرارات ذات طابع تأديبي في مواجهة الموظف المخل بالتزاماته أو مرتكب الخطأ المهني .

إن مخالفة الواجبات التي تنص عليها القوانين و القواعد التنظيمية وأوامر الرؤساء الإداريين،يعتبر خطأ مهني يستلزم من الإدارة توقيع عقوبات تأديبية بحسب الشكل و الأوضاع المقررة قانونا³ مع العلم أن إصدار القرار التأديبي لا يصدر من أي كان و إنما يكون من سلطة مختصة و تكون مقيدة بضوابط حتى تضي على قراراتها صفة المشروعية .

المبحث الأول :ماهية الخطأ التأديبي والعقوبة المقررة له

الموظف ملزم بمسؤوليات تجاه الإدارة التابع لها وحسب المادة 07 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية الذي تضمن أن الموظف يكون تجاه الإدارة في وضعية قانونية أساسية

سعيد مقدم،الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية لأخلاقيات المهنة،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،2010ص 425
أحمد روق رياض،الجريمة و العقوبة التأديبية،الطبعة الأولى،مكتبة الوفاء،الإسكندرية،2010،ص11.-

تنظيمية⁴ التي تترتب عليها نتائج عديدة و متنوعة بدءا بوجود إطار قانوني يخضعون له، وهو القانون المذكور سابقا أي قانون الوظيف العمومي.

وقد حرصت أغلب النصوص و التنظيمات الوظيفية إلى تضمين عقوبات توقع على الموظف جزاءا على مخالفته للواجبات أو المهام الموكلة إليه، جاءت حماية للوظيفة و ضمانا للسير الحسن للمرفق الإداري.

لقد وقع على عاتق السلطة التأديبية القيام بدورين أساسيين في مجال التأديب يتمثل الدور الأول في تحديد الأخطاء المهنية من حيث اعتبار الأفعال أو التصرفات المرتكبة من قبل الموظف العام جرما تأديبيا يعاقب عليه القانون، ودور ثاني يتمثل في اختيار العقوبة التأديبية المناسبة التي حددها المشرع.⁵

فالخطأ المهني هو الأساس أو نقطة الارتكاز التي يدور حولها كل دراسة متعلقة بالتأديب بمجرد ثبوت مسؤولية التأديبية عن الأخطاء المهنية التي ارتكبتها باعتبار موظف في الدولة، لتمثل وسيلة تضمن بها الإدارة احترام قواعد الوظيفة العامة تحقيقا للسير الحسن و الفعال للمرفق العام.⁶

فالمسؤولية الموظف عن ما ارتكبه من أخطاء أثناء و بمناسبة تأديته لمهامه الوظيفية هي مسؤولية تقوم على الخطأ، وواجب إثبات الخطأ هنا غير مفروض بل تتكفل الإدارة العامة بإثباته.⁷

المطلب الأول: الخطأ التأديبي

إن السبب الرئيسي لإصدار القرار التأديبي هو كل تخلي عن الواجبات المهنية أو المساس بالانضباط وكل خطأ أمخالف من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهني يعرض مرتكبه للعقوبة التأديبية.⁸

- يحي قاسم على سهل، فصل الموظف العام، رسالة دكتوراه كلية الحقوق جامعة بن عكنون، الجزائر، 2005، ص 59⁴
 - سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، 2011، ص 62.⁵
 - يحي قاسم على سهل، فصل الموظف العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بن عكنون، الجزائر، 2005، ص 59.⁶
 - أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986، ص 117
 - سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 441.

لقد اختلفت النظم القانونية اختلافا كبيرا في الطريقة التي تعالج فيها المخالفات التي يقترفها الموظف العام و كذا في تسميات الخطأ المهني في حد ذاته مما أثار في الواقع صعوبة كبيرة أفتعت أغلب فقهاء القانون الإداري إلى إبعاد خضوع الأخطاء المهنية لمبدأ الشرعية بسبب استحالة حصر الأخطاء المهنية .

إن أساس إصدار قرار التأديب هو تخلي الموظف عن الواجبات المهنية أو إخلال بالنظام أو مخالفة أوامر أثناء تأديته لمهامه

وقد اختلفت الأنظمة القانونية فيما بينها في طرق معالجة مخالفات الموظف العام⁹ و كذلك تسميات هذا الخطأ في حد ذاته مما استدعى اللجوء إلى الجهة المختصة في إصدار القرار بتكليف الفعل على أنه خطأ مهني من غيره.

الخطأ المهني يتسم بنوع من المرونة و التنوع بحيث يصعب حصره على نحو ما كما تحدد الجرائم في قانون العقوبات.

الفرع الأول: تحديد الخطأ التأديبي

تعددت المصطلحات و التسميات التي أطلقها الفقهاء على التصرفات و الأفعال المخالفة التي يرتكبها الموظف العام، التي تجعله تحت طائلة التأديب الإداري، نذكر من بين التسميات الشائعة الجريمة التأديبية و الذنب الإداري و الخطأ التأديبي و مع اختلاف التسميات إلا أن المعنى إذ تصب في خانة الموظف العام و أداء عمله و سلوكه أثناء تأديته مهامه و أحيانا خارج نطاق العمل لكننا نجد الاصطلاح الأكثر انتشار و وسط الفقهاء هو الجريمة التأديبية .

سنتطرق إلى معنى هذا المصطلح من ثلاثة نواحي جهة التشريع و الفقه و القضاء

أ- التشريع:

لقد أغفلت التشريعات إيراد تعريف محدد لمفهوم الجريمة التأديبية و مرد ذلك إلى عدة أسباب منها:

محمد عصفور، جريمة الموظف العام وأثرها في وضعه التأديبي، 1963، ص15.

- الجريمة التأديبية لا تقبل التحديد أو الحصر ليس لارتباطها بطوائف متعددة من الموظفين بل بواجبات تتغير مع الوقت على عكس الجريمة الجزائية التي تخاطب كافة أفراد المجتمع.

- المشرع قد خشي أن يضع تعريفا قاصرا على أن ينطبق على كافة الجرائم التأديبية، الأمر الذي قد يثير اختلافا في وجهات النظر وسط المطبقين لهذا القانون .

فالمشرع المصري لم يضع في قوانين التوظيف المختلفة التي تضمنت المسؤولية التأديبية للموظف العام تعريفا محدد للجريمة التأديبية إنما نص على أهم الواجبات الوظيفية و اعتبرت كل خروج عليها يشكل جريمة تأديبية.¹⁰

هذا ما أكدته المادة 78 من قانون رقم 47 لسنة 1978 على أنه ((كل عامل يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً)).¹¹

أما المشرع الفرنسي فقد نص في المادة 29 من القانون رقم 634 الصادر في 13 جويلية 1983 الخاص بحقوق و التزامات الموظفين على أنه ((كل خطأ يرتكب من الموظف في ممارسة أو بمناسبة ممارسة وظائفه يعرضه لجزاء تأديبي عند الاقتناء للعقوبات المنصوص عليها القانون الجنائي)).¹²

لذلك اكتفى المشرع بذكر الواجبات الوظيفية المناط بالموظف القيام بها , و أن الإخلال بهذه الواجبات يشكل جرما يستوجب العقوبة التأديبية .

و المشرع الجزائري فقد اعتمد مصطلح الخطأ التأديبي وذلك طبقا لأحكام المادة 68 من المرسوم رقم 302/82 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982 الخاص بكيفية تطبيق التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، كما نصت عليه المادة 124 من المرسوم 59/85 المؤرخ 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات في استعماله

محمد سيد أحمد محمد، التناسب بين الجريمة التأديبية و العقوبة التأديبية و العقوبة التأديبية، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية 2008، ص 19¹⁰
علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2004، ص 235.¹¹
سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 423.

مصطلح الخطأ المرتكب, ونفس الصياغة جاءت في المادة 160 من الأمر 06/03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية التي تضمنت مصطلح خطأ مهني .

و الاختلاف في التسميات راجع لكونها تتأثر بالفعل المرتكب فالجريمة التأديبية تكون ما أن توفرت أركان الجريمة, و المخالفة التأديبية هي أن يخالف الموظف عن قصد الأوامر في إطار الوظيفة, أما الخطأ المهني يكون عندما لا تتجه إرادة الموظف للقيام بذلك الفعل المخالف.

أما التشريع الجزائري فقد ذكر الخطأ المهني في المادة 160 من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية (يشكل كل تخلي عن الواجبات المهنية أو المساس بالانضباط و كل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأديته مهامه, خطأ مهنيا يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية...).¹³ وعليه نرى أن المجال ترك مفتوحا للفقهاء و القضاء.

ب-الفقه

قام الكثير من الفقهاء بمحاولات جادة في وضع تعريف للخطأ التأديبي نظرا لقصور الجانب التشريعي وكذا في أحكام القضاء الإداري، حيث وضع الفقه الإطار الذي يتم من خلاله إصدار القرار التأديبي نتيجة لإتيانه أفعال اعتبارها أخطاء مهنية حيث وردت في أغلبها مستخلصة من واقع الواجبات الملقاة على عاتق الموظف وعليه سنتعرض لجملة من المفاهيم بالنسبة للفقه وضع الإطار الذي يتم من خلاله إصدار القرار التأديبي نتيجة لأفعال اعتبارها أخطاء مهنية و سنعرض جملة من التعريفات الفقهية

عرف الأستاذ اوندر دو لوبادري الجريمة التأديبية بأنها: كل خطأ يرتكب بواسطة الموظف أثناء ممارسة أو بمناسبة ممارسة الوظيفة يعرضه لجزاء تأديبي.

المادة 20 من المرسوم رقم 59/85 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية

إذ يعرف الفقيه الفرنسي فرانسيس دلييري أن الجريمة التأديبية بأنها الفعل أو الامتناع عن فعل ينسب الى الفاعل و يعاقب عليه بجزاء تأديبي.

ويعرفها سيرج سالون بالفعل أو الامتناع عن فعل يكون مخالفة للواجبات التي توقعها الوظيفة.

روبرت كاترين الخطأ المرتبط بالخدمة.

أما الفقهاء العرب فعرف الدكتور سليمان الطماوي الجرم التأديبي بكل فعل أو امتناع عن فعل يرتكبه العامل و يجافي واجبات الوظيفة.¹⁴

و يرى الدكتور مختار محمد عثمان بأن الخطأ المهني (كل فعل أو الامتناع عن فعل مخالف لقاعدة قانونية أو بمقتضى الواجب ,يصدر من العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها,بما ينعكس عليها بعذر غير مقبول)¹⁵

في حين يرى الأستاذ دوغي أنه كل عمل يقوم به الموظف مخالف للالتزامات التي تفرضها عليه وظيفته.¹⁶

و رأى الدكتور عمار عوابدي على أن المخالفات التأديبية هي ما يرتكبه العامل من خلال سابق بالتزاماته وواجباته الوظيفية و بالنظام القانوني للوظيفة العامة عن طريق الإهمال أو

التراخي أو الخطأ في أداء مهامه وواجباته الوظيفية أو الخروج عن مقتضيات الوظيفة العامة.¹⁷

أما الأستاذ أحمد بوضياف رأى (إخلال التزام قانوني و يؤخذ القانون هنا بالمعنى الواسع بحيث يشمل جميع القواعد القانونية أيا كان مصدرها تشريع أو لائحة بل يشمل أيضا القواعد الأخلاقية.¹⁸

سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، الإسكندرية، ص48.14

حمد محمد حمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص27.15

محمد سيد أحمد محمد، المرجع السابق، ص30.16

عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986، ص332.17

أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المرجع السابق ص17.

أخيرا الأستاذ صاري ياسين الذي تطرق للخطأ التأديبي على أنه الإخلال بالواجبات التي يقضيها حسن انتظام و استمرار العمل داخل المؤسسة و كذلك الامتناع عن كل ما من شأنه إلحاق الضرر بالمشروع أو عرقلة لتحقيق الأهداف التي خصص من أجلها.¹⁹

من خلال ما ذكرناه سابقا يمكننا استنتاج الإطار العام للخطأ الوظيفي إذ يمكن حصره في أن الخطأ التأديبي يكون من الموظف العام تحديدا و يكون عند إخلال هذا الأخير بواجبات الوظيفة و مقتضياتها بوجه عام أو مخالفة قواعد العرف الإداري .

ج- القضاء

لقد لعب القضاء الإداري دورا كبيرا في تحديد مفهوم الخطأ المهني فقد تصدى قضاء مجلس الدولة الفرنسي في بعض قراراته على أن الخطأ الوظيفي هو إخلال بالالتزامات الوظيفية حتى ولو كانت خارج نطاق الوظيفة مادام أنه يمس سمعتها و كرامتها... أما محكمة العدل العليا الأردنية عرفت الخطأ التأديبي بالقول.... إن المخالفات التأديبية هي تهم مستقلة عن التهم الجزائية، قوامها مخالفة الشخص لواجبات وظيفته أو مهنته و مقتضياتها و كرامتها...

القضاء المصري تطرق أيضا لتعريف الخطأ.... بسبب القرار التأديبي بوجه عام إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجابا أو سلبا أو إتيانه عملا من الأعمال المحرمة عليه. فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص القوانين أو اللوائح التنظيمية أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء الصادرة بحدود القانون.... إنما يرتكب ذنبا إداريا يسوغ تأديبه.²⁰ نلاحظ مما سبق أن أغلب التعاريف رغم أنها اختلفت وتباينت في الصياغة اللفظية، إلا أنها تكاد تتفق في العناصر المكونة للخطأ الوظيفي في كونه يقع على عاتق الموظف العام أي من يشغل وظيفة عامة و يرتكب إخلالا بمقتضيات تلك الوظيفة.

¹⁹-بن صاري ياسين،التسريح التأديبي في تشريع العمل الجزائري،الطبعة الثانية،دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع،الجزائر،2006،ص12.
²⁰-سليم جديدي،المرجع السابق،ص68.

أما القضاء الجزائري فقد تعرض للخطأ المهني من خلال قرار مجلس الدولة الصادرة من الغرفة الثانية بتاريخ: 2001/04/09 إذا كان الخطأ يمكن تكيفه بالخطأ الشخصي لارتكابه أثناء القيام بنشاطات خاصة، و بالتالي لا علاقة له بالمرفق فإنه يمس بالسلوك المنتظر توفره لدى عون الدولة المفترض فيه التحلي بالحياء و التحفظ.²¹

و كذا الغرفة الإدارية بتاريخ 07 ديسمبر قضية(ب.م.ش) ضد وزير الداخلية مدير الأمن الوطني 1985 الذي جاء فيه: من المقرر قانونا أن الأخطاء التأديبية تشمل كل تقصير مرتكب في ممارسة الوظيفة و الأفعال المرتكبة خارج الوظيفة و التي تمس من حيث طبيعتها بشرف الموظف أو الكفيلة بالحط من قيمة الفئة التي ينتمي إليها أو المس بصورة غير مباشرة بممارسة الوظيفة.²²

بعد استعراض إسهامات الفقه و القضاء في تعريف الخطأ المهني، نلاحظ أن أغلب التعاريف سابقة الذكر رغم أنها اختلفت و تباينت في الصياغة اللفظية، إلا أنها جميعا تكاد تتفق في العناصر المكونة للخطأ الوظيفي في كونه يقع على عاتق الموظف العام أي من يشغل وظيفة عامة و يرتكب إخلالا بمقتضيات تلك الوظيفة، ما يمكننا من استنتاج أهم السمات التي تحدد الإطار العام للخطأ الوظيفي يمكن حصرها في العناصر التالية:

- عدم وقوع هذا الخطأ إلا ممن توفرت فيه صفة الموظف العام.

أن يمس الخطأ بالنظام الوظيفي.

يعود الخطأ المهني إلى الإخلال بواجبات الوظيفة و مقتضياته بوجه عام.

- قد يقوم الخطأ الوظيفي نتيجة مخالفة قواعد العرف الإداري ذلك أن مصادر القانون التأديبي تشمل كافة القواعد القانونية أي مصدرها.

ثانيا: تمييز الخطأ المهني عن باقي الأخطاء الأخرى

محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، مذكرة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخض، باتنة، 2007 ص 11. 21
قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، بتاريخ 1985/12/07، المجلة القضائية، العدد 01، الديوان الوطني للأشغال التربوية الجزائر 1990، ص 215-218.

تختلف النظم القانونية في إضفاء الوصف و التكييف القانوني للخطأ المهني المنسوب للموظف، وفي ذات الوقت قد يقترف الموظف أخطاء أخرى و من هنا يثور التساؤل عن مدى ارتباط و استقلالية الأخطاء التي يرتكبها، وأثر كل منها على الأخرى، و عليه كان لابد التطرق للفرق ما بين الخطأ التأديبي و الخطأ الجنائي والمدني.

01- الفرق بين الخطأ التأديبي و الخطأ الجنائي:

تختلف الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية في طبيعتها و في تكوينها فالأولى مقررة لحماية الوظيفة و قوامها مخالفة الموظف لواجبات الوظيفة و مقتضياتها أما الثانية فان جوهرها حماية المجتمع و القصاص من المجرم.²³

إلا أنه ينفي الصلة الوثيقة ما بين الخطأين و عليه يمكن أن نحدد أوجه الشبه و الاختلاف و التشابه ما بين الخطأ الجنائي و التأديبي في النقاط التالية:

أوجه الاختلاف: يمكن تحديد عناصر الاختلاف في عدة نقاط تعطي استقلالية مطلقة لكل من الخطأين، من حيث الهدف الذي يتجه إليه الخطأ الجنائي هو استقرار المجتمع و حماية من الخروج عن نظامه.

في حين يهدف نظام التأديب بدرجة أولى إلى ضمان السير الحسن للمرفق العام.

أما بخصوص نطاق التطبيق فسريان القانون الجنائي على كافة المقيمين على أرض الدولة في حين أن نظام التأديب يشمل الموظفين العاملين في الجهاز الإداري.

أما من حيث الأفعال المكونة للخطأ حيث أن أي فعل يخل بالواجبات الوظيفية يعتبر جريمة تأديبية بينما الجرائم الجنائية محددة على سبيل الحصر.

يسأل الموظف تأديبياً عن عمل غيره من الخاضعين لسلطته الرئاسية، بينما لا يحاسب الفرد جنائياً إلا على الأفعال الصادرة عنه شخصياً.

-سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2004، ص348.

و لقد أيد ذلك قانون الوظيفة العمومية الجزائري طبقاً للمادة 17 من الأمر 133/66 و التي تضمنت بأن أي تقصير في الواجبات المهنية و كل مس بالطاعة عن قصد و كل خطأ يرتكبه موظف في ممارسة مهامه أو أثنائها يعرضه إلى عقوبة تأديبية دون الإخلال عند اللزوم بتطبيق قانون العقوبات.²⁴

ب-أوجه الشبه بين الخطأ التأديبي و الجنائي:

يتفق كل من الخطأ المهني و الجنائي من حيث تأثيرهما على ترقية الموظف إذ يترتب عدم جواز النظر في ترقية حين الفصل في القضية، فنلاحظ وجوب إجراء تحقيق قانوني و المتوفرة فيه كل الضمانات المختلفة لمجال التحقيق قبل توقيع العقوبة عليه، بالإضافة لثبوت الإدانة سواء جنائياً أو تأديبياً.

02-الفرق بين الخطأ التأديبي و الخطأ المدني:

إن أساس المسؤولية المدنية هو الإخلال بأي التزام قانوني طالما قد ترتب على الإخلال بهذا الالتزام ضرر، في حين المسؤولية التأديبية و إذا كانت تقوم على فكرة الخطأ فان الضرر ليس ركناً فيها فانه يفترض وقوع الضرر و تكون جسامته الضرر أو قلته محل اعتبار عند توقيع الجزاء التأديبي.²⁵

الفرع الثاني : معايير تحديد الأخطاء التأديبية

من بين سبل تحديد الأخطاء التأديبية هو الاعتماد على الواجبات الوظيفية بحيث يتحدد الخطأ في حالة الإخلال بهذه الأخيرة و تعتبر هذه الطريقة التي يلتجأ إليها لتعريف الخطأ المهني , و نظراً لحدثة القانون التأديبي و ارتباطه بالنظم الوظيفية المتطورة و المتنوعة و كثرة الواجبات و تعددها مما تعذر على المشرع حصر جميع الأفعال التي تدخل في خانة التأديب و تكفي بذكر أهم الواجبات و المحظورات ذات الميزة المشتركة على سبيل المثال لا الحصر. اذ تطرق الأمر رقم 03\06 للواجبات الملقاة على عاتق الموظف في الفصل

-أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المرجع السابق، ص23.24.
-أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المرجع السابق، ص25.

الثاني تحت عنوان واجبات الموظف التي تضمنتها المواد من 40 إلى 54، و المشرع لجأ الى تحديد الجرائم التأديبية عن طريق التقنين.

كما خصص فصل في نفس القانون سماه بالأخطاء المهنية و هنا حدد مجموعة من الأخطاء من المادة 177.

أولاً: الواجبات الوظيفية كمعيار لتحديد الأخطاء المهنية

يمكن تقسيم الواجبات الوظيفية إلى واجبات داخل الوظيفة، واجبات خارجها.

01- الواجبات داخل الوظيفة و مظاهرها:

أ- واجب التفرغ لأداء الوظيفة يجب على كل موظف أن يؤدي مهامه بأمانة و أن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجباته الوظيفية، في مقابل قد تقتضي ضرورة المصلحة تكليف الموظف بأعمال حتى خارج أوقات العمل .

ب- واجب المحافظة على السر المهني

يطلع الموظف بحكم عمله على الكثير من الأسرار سواء كانت داخل الوظيفة أو المتعلقة بالمواطنين فالموظفون ملزمون بالمحافظة على ما يطلعون عليه من أسرار و أي إفشاء لهذه الأسرار يعرضهم للمسائلة حيث أشارت المادة 48 من الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة و التي نصت على أنه (يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني و يمنع عليه أن يكشف محتوى أي وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة و لا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة)²⁶

ج- واجب احترام مواعيد العمل:

-السيد يوسف محمد المعداوي، المرجع السابق ص82.

لضمان استمرارية المرفق العام يجب احترام مواعيد العمل و كل غياب غير مبرر يعرض صاحبه إلى عقوبات تأديبية،بالإضافة إلى الخصم من الراتب في حالة غياب غير

مبرر،حيث يخضع واجب المحافظة على مواعيد العمل إلى اللوائح الداخلية التي تحددها الإجراءات المتبعة في حالة التغيب عن العمل أو التأخير عن المواعيد.²⁷

نصت المادة 184 من المر 03/06 (إذا تغيب الموظف لمدة خمسة عشرة يوما متتالية دون مبرر مقبول تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب بعد الأعدار وفقا لكيفيات تحد عن طريق التنظيم)²⁸

د-واجب الحفاظ على الممتلكات: يجب على الموظف المحافظة على ممتلكات الإدارة و أن لا يستعملها لأغراض الشخصية أو لأغراض خارجة عن مصلحة التجهيزات ووسائل الإدارة.

و-واجبات متعلقة بعلاقة المروؤوس برئيسه في الوظيفة:

يخضع الموظف العام للسلطة الرئاسية إذ يملك الرئيس الإداري سلطة على مروؤوسيه إذ يعتبر اختصاصا يمارسه وفقا للقانون.

و يقع على عاتق الموظف تنفيذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة و أمانة فلا تنحصر واجبات الموظف في أداء اختصاصاته المحددة بل واجبه أن يؤدي العمل الذي طلب منه و أن ينفذ الأمر الذي يؤمر به،من قبل الرئيس الإداري.²⁹

فيجب على الموظف تنفيذ أوامر الرؤساء واحترام قرارهم في حدود المهام الوظيفية و التزام حدود الأدب و اللياقة في مخاطبتهم.³⁰

في هذا الصدد مشكلة مدى إن الموظف العام ملزم بتنفيذ جميع الأوامر،إلا أنه قد تثار إلزامية تنفيذ الأوامر غير المشروعة،فهل تنفيذ الأوامر غير المشروعة يعتبر خطأ مهني؟

-محمد سيد أحمد محمد،المرجع السابق،ص 85²⁷

-المادة 184 من الأمر رقم:03/06،السالف الذكر،ص17.²⁸

-السيد محمد يوسف المعداوي،دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة و التشريع الجزائري،طبعة ثانية،ديوان المطبوعات الجامعية1988،ص6.²⁹

-سعيد بوشعير،النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقا للأمر رقم 133/66،ديوانالمطبوعات الجامعية الجزائر،1996ص98.

لقد أجاب القضاء الفرنسي عن هذا التساؤل في إحدى اجتهاداته القضائية بأن الموظف ملزم بتنفيذ جميع أوامر الرؤوس و أعطى شروط يمنح أحقية الموظف بعدم تنفيذ أوامر رئيسة و هي كالتالي:

01- أن يكون أمر الرئيس بطابع غير شرعي صارخ.

02- أن يكون تنفيذ هذا الأمر من شأنه أن يؤدي المساس بحسن سير المرفق العام بانتظام و باضطراب، تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن المشرع الفرنسي قد قام بتقنين هذه الشروط في القانون الوظيفية العامة الحديث.

لقد تعرضت المحكمة العليا الجزائرية (الغرفة الإدارية) لواجب طاعة الرؤوس للأوامر رئيسه في حكمها الصادر بتاريخ 1971/12/10 و التي تتلخص وقاعها في الوزير الذي تم عزله من وظيفة الذي كان يشغلها (كملاحق بالوزارة) و تتبنى الأسباب التي تدين المدى و التي على الأخطاء كان عديم الطاعة و كثير العصيان و التمرد و عززت بالأوراق الموجود بالملف ووقائع ملموسة و اعتراف عن تغيب من الوظيفة برخصة مزيفة و تخاصم مع رؤسائه الذي يطلب منه مبررات لتغيبه، السبب الذي أدى لاصدار قرار طرد أيده المحكمة تأكيد³¹.

02- واجبات خارج الوظيفة

-عدم الجمع بين الوظائف إذ نص المشرع الجزائري على انه لايجوز للموظف أن يجمع بين وظيفته و بين أي عمل آخر مربح و هذا ما يسمى بحالة التنافي
-احترام سلطة الدولة نصت المادة 36 من الأمر 03/06 (يجب على الموظف في إطار تأديته مهامه احترام سلطة الإدارة و فرض احترامها وفقا للقوانين و التنظيمات المعمول بها).

-أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المرجع السابق، ص39.31
-المادة 36 من الأمر رقم: 06/03، السالف الذكر، ص.

أما الأخطاء التي حددت عن طريق النصوص فجاءت في الأمر 03\06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفية العمومية و من خلال قراءتنا للمادة 177 التي صنفت الأخطاء إلى أربعة درجات:

- الأخطاء من الدرجة الأولى و هي كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح.

- الأخطاء من الدرجة الثانية و هي:

01- المساس سهوا أو إهمالا بأمن المستخدمين أو أملاك الإدارة.

02- الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير ذلك المنصوص عليها في

المادتين 180 و 181.

- الأخطاء من الدرجة الثالثة: تعتبر على وجه الخصوص الأخطاء من الدرجة

الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يلي:

1- إهمال أمن المستخدمين أو أملاك الإدارة.

2- تحويل غير قانوني لوثائق إدارية.

3- رفض تنفيذ تعليمات الرؤساء المرتبطة بالوظيفة دون مبرر.

4- استعمال أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو أغراض خارج المصلحة.

5- إفشاء أو محاولة إفشاء أسرار مهنية.

الأخطاء من الدرجة الرابعة :

1- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى حسن سير المصلحة.

2- ارتكاب أعمال على أي شخص في مكان العمل.

3- تزوير المؤهلات للحصول على الوظيفة .

4- الاستفادة من امتيازات مقابل تقديم خدمة في إطار ممارسته لمهامه.

5- الجمع بين الوظيفة و بين عمل مريح .

6- التسبب في إضرار مادية جسيمة بأملاك عمومية التي من شأنها الإخلال

للسير الحسن للمصلحة.

المطلب الثاني العقوبة التأديبية مضمون القرار التأديبي

في حالة ما إن تم إثبات وقوع الخطأ التأديبي يقع على عاتق السلطة التأديبية تكييف الخطأ و كذا تحديد العقوبة المناسبة , هذا حفاظا على النظام الوظيفي و الجدية في العمل و حرصا على عدم تهاون الموظف في أداء واجباته و المهام الموكلة إليه .

و الملاحظ هنا أن العقوبة التأديبية ترتبط ارتباطا وثيقا بالواجبات المسندة إلى الموظف العام بالإضافة إلى أن العقوبة تعتبر وسيلة ردعية تواجه بها الإدارة المخالفين للحفاظ على حسن سير المرفق العام.

لقد اتفقت أغلب التشريعات في مجال الوظيفة العامة ضرورة وضع سلم للعقوبات التأديبية تقاديا لتعسف الإدارة المحتمل لاعتبار العقوبة من أخطر عناصر التأديب بما لها من أثر سلبي على المركز القانوني للموظف.

إن مضمون القرار التأديبي الصادر عن الرئيس الإداري يكون بإحدى العقوبات التي تضمنتها القوانين و اللوائح و محدد على سبيل الحصر، و عليه فمن الضروري التطرق إلى تعريف العقوبات التأديبية و أهدافها التي وضعت من أجلها و تحديد العقوبات التي لا بد على السلطة المختصة بإصدارها ضمن القرار، بالإضافة إلى أن الموظف قد يرتكب أخطاء أخرى ليس لها علاقة بالوظيفة التي يترتب عليها عقوبات تبعية.

الفرع الأول: تعريف العقوبة التأديبية

لم يرد في التشريع تعريف محدد للعقوبة التأديبية لذا لجأنا الى بعض تعريفات الفقهاء إذ يعرفها الأستاذ فرانسى دوليبيير على أنها الاستخدام الفعال و المنظم لعنصر الإجبار بواسطة السلطة العامة.

في حين الدكتور عادل الطبطبائي رأى إنها ذلك الجزاء الذي توقعه السلطة المختصة على الموظف نتيجة إخلاله بواجبات الوظيفة العامة أو مقتضياتها قاعدة بذلك حماية النظام الوظيفي بوجه عام.³³

أما الدكتور ماجد محمد عرف العقوبة التأديبية هي جزاء ذو نوعية خاصة الذي يلحق بالموظف يؤدي الى حرمانه من بعض المزايا سواء بصفة مؤقتة أو بصفة نهائية.³⁴

الفقه الإداري الجزائري هو الآخر تطرق لتعريف العقوبة التأديبية فرأى الأستاذ عمار عوابدي أن العقوبة التأديبية (هي العقوبات الوظيفية التي توقعها السلطات التأديبية المختصة على العامل المنسوب إليه ارتكاب المخالفات التأديبية طبقاً للقواعد و الأحكام القانونية و التنظيمية و الإجرائية المقررة.³⁵

على ضوء ما ذكرنا سابقاً يمكن أن نعرف العقوبة التأديبية على أنها الجزاءات التأديبية المحددة قانوناً على سبيل الحصر و التي يجوز للسلطة التأديبية المختصة توقيعها على الموظف العام عند ثبوت إخلاله بواجبات وظيفية عملاً على حسن و انتظام سير العمل في المنظمات الإدارية المختلفة.

إن توقيع الجزاء بصفة عامة يكون هدفة الردع و فرض النظام و نفس الشيء يمكن إسقاطه بالنسبة على العقوبة التأديبية إذ تهدف إلى منع التهاون في أداء الواجبات الوظيفية و تضمن السير الحسن للمرفق العام, و كذا تهدف إلى إصلاح الموظف المعاقب ذاته ليتفادى مستقبلاً الوقوع في نفس الأخطاء .

رغم الاختلاف في تعريف العقوبة التأديبية التي يتضمنها القرار التأديبي إلا أنها لاتخرج عن العناصر الأساسية و المتمثلة في:

- وصف العقوبة التأديبية على أنها جزاء تأديبي حتى نميزها عن العقوبة الجنائية.

-أماني زين بدر فراج، النظام القانوني للتأديب الموظف العام في بعض الدول الغربية و الأوروبية، دار الفكر و القانون للنشر و التوزيع، المنصورة، 2010 ص386.³³

-محمد ماجد الياقوت³⁴

-عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص336.

- 02- يجب أن يكون العقوبة منصوص عليها ضمن مصدر الجزاء التأديبي التي تضمنها القانون على سبيل الحصر بما لا يجوز للرئيس الإداري أن يتخطاها و يضيف عليها وصف الجزاء التأديبي.
- 03- وجوب توقيع العقوبة من السلطة المختصة باصدارها.
- 04- الجزاء لا يوقع الا على الموظف العام.
- 05- الجزاء التأديبي يترتب على مخالفة الواجبات الوظيفية
- 06- هدف العقوبة الأساسي المتضمن حسن سير المرفق العام.
- على ضوء العناصر السالفة الذكر فانه يمكن تعريف عقوبة تأديبية على أنها ((الجزاءات التأديبية المختصة توقيعها على الموظف العام عند ثبوت إخلاله بواجبات وظيفية عملا على حسن و انتظام سير العمل في المنظمات الإدارية المختلفة)).
- لنتميز العقوبة التأديبية بخصائص جد هامة يمكن إجازتها في ما يلي:
- العقوبات التأديبية وردت على سبيل الحصر.
- مرونة العقوبة التأديبية تعطي للإدارة السلطة التقديرية في توقيع الجزاء الذي تراه يتناسب مع الأوضاع إلا
- أن هذا لا يمنع تقيدها بقواعد و إجراءات محددة
- أن العقوبة التأديبية تمس المزايا المادية و المعنوية للموظف دون المساس بحياته و ممتلكاته.

الفرع الثاني: تصنيف العقوبات التأديبية

- لقد اعتمد في تصنيف العقوبات التأديبية على سلم يحتوي على عقوبات متفاوتة الدرجات تبعا للمخالفة المرتكبة إذ تبدأ من الإنذار إلى إنهاء العلاقة الوظيفية كالإحالة على المعاش أو العزل.
- اتبع المشرع الجزائري نهج بقية تشريعات الدول الأخرى في تحديدها على سبيل الحصر للعقوبات و إن اختلفت في التصنيف, إذ جاء في الأمر رقم 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة و تحديدا في المادة 163 تصنيف العقوبات التأديبية حسب جسامة الخطأ إلى أربع درجات
- 01- الدرجة الأولى التنبيه -الإنذار الكتابي -التوبيخ.
- 02-الدرجة الثانية التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام-الشطب من قائمة التأهيل .
- 03-الدرجة الثالثة التوقيف عن العمل من أربعة الى ثمانية أيام -التنزيل في الرتبة من درجة إلى درجتين-النقل الإجباري.
- 04-الدرجة الرابعة التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة -التسريح .
- كما أن هناك بعض العقوبات تنص عليها نصوص خاصة نظرا لخصوصيات بعض الأسلاك.
- بتعبير اخر قسمت العقوبات الأدبية الى ثلاثة أقسام
- 01-العقوبات الأدبية و هي أقل العقوبات ضررا لأنها تتمثل في تح=را وقائيا و تندرج تحت هذه التسمية كل من التنبيه و الإنذار و التوبيخ.
- 02-العقوبات المالية و هي العقوبات التي تمس الجانب المادي للموظف و بالدرجة الأولى مركزه الوظيفي و ما يلحقه من خصم للأجور و خفض الراتب و الحرمان من العلاوات ,الحرمان من الترقية .
- 03-العقوبات المنهية لرابطة التوظيف تعتبر أشد العقوبات التأديبية جسامة إذ

يترتب عليها إنهاء الرابطة الوظيفية إما لفترة مؤقتة بصورة دائمة و التي تتمثل في الفصل أو العزل .

المبحث الثاني السلطة المختصة بإصدار القرارات التأديبية وضوابطها

يقوم التنظيم الإداري على توزيع الاختصاصات داخل الهيئات الإدارية في الدولة و التي لا تتحقق إلا بوجود نظام قانوني يوزع السلطات قصد تنظيم العمل الإداري و تسيير المهام.

فالسلطة هي القوة القانونية التي يتمتع بها الفرد أو الهيئة و تمنح صاحبها الحق في التوجيه و التسيير و بهذا لا يمكن أن تتنازل أي سلطة عن مهامها لسلطة أخرى, من المسلم به أنّ سلطة التأديب تعدّ السلاح القوي الفعال في يد الإدارة لكي تردع به الموظفين عند حدوث تقصير من جانبهم أثناء أداء واجباتهم الوظيفية، إذا كان القانون قد أعطى الإدارة مثل هذه السلطة الأخيرة في أمور الموظفين لكي تقوم على حسن سير المرافق العمومية، فإنّه من ناحية أخرى حريص على أن تكون ممارسة هذا الحق وفقا لقواعد وأحكام ضمنها في نصوصه، وهذه الأحكام تتناول نواحي التأديب المختلفة من ضمنها السلطة القائمة على أمر التأديب ويمكنها كذلك من المقدرة على فهم جوانب الخطأ التأديبي وأبعاده والعوامل التي أحاطت به، ومن ثم يمكنها من سرعة اتخاذ الجزاء أو العقاب العادل والرادع في ذات الوقت.

اقتدى المشرع الجزائري بغيره من المشرعين في المجال الوظيفي اذ اعتبر سلطة التأديب سلاح فعال في يد الإدارة لكي تردع به الموظفين عند حدوث تقصير من جانبهم أثناء أداء واجباتهم الوظيفية .

إن منح التشريع للإدارة مثل هذه السلطة الخطيرة و المتعلقة بأمور الموظفين لتضمن السير الحسن للمرفق العام, لكن و من جهة أخرى وضع لهذه السلطة ضوابط من شأنها حماية الموظف من أي تعسف.

و من هنا أعطى المشرع أهمية لسلطة التأديب التي تقوم بمهمة إصدار القرارات التأديبية .

المطلب الأول سلطة التأديب

للسلطة التأديبية دور أساسي و فعال في نظام التأديب، لكنّها ترتبط دائماً بالجهة المختصة بالتأديب، والتي تختلف باختلاف الأنظمة السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية ما بين الدول.

فالسطة التأديبية هي الجهة التي عينها المشرع لتوقيع العقوبات التأديبية المقررة قانوناً على الموظفين الذين تثبت مسؤوليتهم عن جرائم تأديبية، أي صاحبة الاختصاص بتوقيع العقوبات التأديبية المنطوية على الحرمان من التمتع ببعض أو كل المزايا الوظيفية بصورة مؤقتة أو نهائية ذلك في ضوء الأوضاع المحددة قانوناً في حالة ثبوت ارتكاب اخلال بواجبات الوظيفة و مقتضياتها.³⁶

و يحكم هذه السلطة مبدأ المشروعية، فلا أحد يملك توقيع تلك العقوبات إلا الجهة التي عينها المشرع، و لا يجوز لهذه السلطة أن تفوض أياً من اختصاصاتها، أو أن يحل محلها أي شخص آخر، إلا في حدود التي رسمها القانون.

والسلطة التأديبية، أو الجهة التي تملك حق التأديب لا تسير على نفس المنوال، فهي تختلف باختلاف الأنظمة القانونية، فبعض الأنظمة تعهد بالسلطة إلى جهة الإدارة كالرئيس الإداري، و منها ما تعهد إلى جهة القضاء، و منها ما تعهد بها إلى نظام مختلط بين النظامين السابقين و هو ما يعرف بالنظام شبه القضائي.

الفرع الأول: الأنظمة التأديبية

تختلف التشريعات الوظيفية فيما بينها في تحديد الجهة التي تختص بتأديب الموظفين، بحيث يصعب القول بوجود تطابق كامل بين نظام تأديبي و آخر فبعض الأنظمة كما ذكرنا أنفاً توكل مهمة التأديب إلى الجهة التابع لها الموظف و منها إلى جهة قضائية و منها ما تعهد السلطة لهيئتين و هو مزيج بين النظامين السابقين و يعرف بالنظام شبه قضائي، و عليه رغم الاختلاف في القوانين التأديبية إلا أنه لا تخرج عادة عن واحد من الأنظمة الثلاث.

-محمد ماجد الياقوت، التحقيق في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص70.

أولاً : النظام الإداري

لقي النظام الرئاسي في المجال التأديبي تطبيقاً واسعاً خلال المراحل الأولى من نشأته و تطور القانون التأديبي للوظيفة العمومية، إلى أن أصبحت سلطة التعيين مصطلحاً مرادفاً للسلطة التأديبية في كافة النظم القانونية، و من أشهر الدول التي أخذت بالنظام التأديبي الرئاسي، الاتحاد السوفيتي سابقاً و المملكة المتحدة.³⁷

و يعرف النظام الإداري بأنه ذلك النظام الذي يعهد إلى جهة الإدارة بشكل كامل و مستقل باختصاص تأديب الموظفين، فالسلطة الرئاسية في هذا النظام لها الحق وحدها في تقرير مدى جسامة الخطأ و مقدار العقوبة التي يستحقها بصورة مستقلة عن مشاركة أي جهة أخرى و لو بصفة استشارية.³⁸

ويتوفر للموظف في ظل هذا النظام ضمانات إدارية خلال إجراءات التأديب بحيث اشترط إعلام الموظف بما ينسب إليه و تمكنه من الرد وحق التظلم و الطعن في قرار الجزاء إلى السلطة الرئاسية الأعلى .

يعاب على هذا من جهتين الأولى كون أنه يمكن للرئيس الإداري من التعسف و الاعتداء على الموظفين بتوقيع عقوبات لا تتناسب بتاتا مع الأخطاء التي يرتكبونها، و من جهة أخرى فان تخاذل بعض الرؤساء على اتخاذ الإجراءات التأديبية يؤدي إلى ضعف السلطة الرئاسية.

ثانياً: النظام القضائي

يتميز النظام القضائي في التأديب باقتراب الدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية، الأمر الذي يتطلب فصلاً مطلقاً بين السلطة الإدارية الرئاسية التي ترفع الدعوى التأديبية و تتابعها، وبين هيئات قضائية خاصة مستقلة.

-رشيد عبد الهادي، الضمانات التأديبية في قوانين الوظائف العامة و العسكرية، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008، ص93-37
-عمار عوايدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص354-355.

وجعل نظام التأديب نظاماً قضائياً بالمعنى الصحيح، وذلك بفصل سلطتي التحقيق من جهة والسلطة الرئاسية من جهة أخرى ويبقى دورها مقتصرًا كسلطة للتأديب على العقوبات البسيطة، ويقتصر دور السلطة الرئاسية في هذا النظام على توجيه الاهتمام إلى الموظف المخطئ.

ينفرد هذا النظام بالكثير من الضمانات الفعالة والأساسية في حماية حقوق ومصالح الموظفين، أثناء المحاكمات التأديبية حيث تتميز السلطة القضائية المختصة بسلطة التأديب بالاستقلالية والبعد عن تأثير السلطة الإدارية الرئاسية³⁹، لما يوفره أيضاً من حماية وضمانه من تعسف الإدارة في استعمال حقها في المجال التأديبي، إذ أنها في ظلها تتفرغ لمهمة التسيير هذا الدور الذي كثيراً ما ابتعدت عنه في ظل النظام الإداري لانشغالها بمهمة التأديب.⁴⁰

وينفرد النظام القضائي في التأديب بعدة خصائص ومميزات نذكر منها ما يلي

1- يحقق النظام القضائي مبدأ العدالة والموضوعية في التأديب، حيث تكون السلطة

التأديبية في ظلها بعيدة كل البعد عن مساوئ كل من النفوذ السياسي والإداري.

2- أنه نظام كفيل بمنع استبداد أو انحراف السلطات الرئاسية فيما لو باشرت الاختصاص التأديبي.

3- إن نظام التأديب أقرب في حقيقته إلى الوظيفة القضائية منه إلى الوظيفة الإدارية

ومع ذلك نعيب على النظام القضائي في بعض النقاط:

1- المحاكم التأديبية تؤدي إلى البطء والروتين، لذلك من الأفضل أن توضع سلطة التأديب في يد شخص واحد يكون ممثلاً للسلطة الرئاسية

2- إن المحاكم التأديبية تتبع إجراءات قضائية مطولة وتخضع لشكليات كثيرة الأمر الذي يؤدي إلى تأخير توقيع العقاب

-عمار عوايدي مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص356.39
-كمال رحماوي المرجع السابق، ص136.

3- إن القول بأنّ التأديب أقرب إلى وظائف القضاء منه إلى وظائف الإدارة، قول يتضمن الخلط بين رسالة التأديب وعمل القاضي، فالتأديب في واقع الأمر من أخص أعمال الرئيس الإداري فهو نوع من سلطته الرئاسية.

ثالثاً: النظام شبه القضائي

يمنح في ظل هذا النظام سلطة توقيع الجزاء إلى السلطات الرئاسية و لكنها تلتزم قبل توقيع الجزاء بصورة نهائية باستشارة هيئات أخرى⁴¹، وكقاعدة عامة لا تقيد هذا لاقتراح السلطة الرئاسية ولا يلزمها في شيء فرأيها استشاري.⁴² ويقوم هذا النظام في ممارسة سلطة التأديب على مبدأ حماية حقوق و حريات الموظفين العامين فهو يشتمل على عدة ضمانات لصالحهم، مثل تقديمه ضمانات قانونية و إجرائية لهم ز ذلك في كل مراحل المسائلة التأديبية، من التحقيق حتى المحاكمة التأديبية مثل مبدأ حق الدفاع، المقرر للموظف العام المتهم و هو حق دستوري و كذلك حق الاطلاع على الملف.⁴³ بالإضافة إلى أن السلطة الإدارية الرئاسية في ظلها تلتزم باستشارة هيئات معينة تدعى لجنة الموظفين و ذلك قبل توقيع العقوبة التأديبية، و من العيوب التي واجهت هذا النظام أن التطور الذي أصاب السلطة التأديبية في الدول ذات الطابع شبه قضائي في النظام التأديبي قد أدى إلى انكماش السلطة الرئاسية في ممارستها لحق التأديب و استبعاد العقوبات الشديدة خوفاً من تعسفها و الاتجاه تدريجياً إلى الأخذ بالعديد من الضمانات لصالح الموظفين و هذا التطور يرجع كما يقول بولديفشي، لسيطرة المنظمات النقابية على دوائر الطعون و الحملات الصحفية ضد الجزاءات التأديبية الشديدة و رقابة مجلس الدولة على العقوبات التأديبية بعد فترة من توقيعها.⁴⁴

الفرع الثاني: الاختصاص التأديبي في التشريع الجزائري

-سليم جديدي، المرجع السابق، ص. 153⁴¹

- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص. 436.⁴²

-عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص. 359.⁴³

-رشيد عبد الهادي، المرجع السابق، ص. 93.

يعد تحديد قواعد الاختصاص بإصدار القرار الإداري التأديبي سواء من حيث الشكل أو الموضوع من عمل المشرع، و لذلك ينبغي صدور القرار الإداري من الجهة التي حددها المشرع بإصداره مع التزام الجهات الإدارية الأخرى بهذا التحديد الذي وضعه المشرع صراحة أو ضمناً⁴⁵، فنجد المجلس الدستوري الفرنسي أكد على أن الجزاء الإداري كغيره من الجزاءات يخضع لضمانات دستورية و قانونية، لأن تلك المبادئ تسري بالنسبة لكل جزاء ردعي يعهد به المشرع إلى جهة غير قضائية، فلا يجوز للإدارة تطبيق جزاء لم يرخص به المشرع.⁴⁶

لذلك ينبغي صدور القرار الإداري من الجهة التي خصها المشرع بإصداره وفي حدود الاختصاص بالتأديب فينعد للشخص أو الهيئة التي لها سلطة الإشراف و الرقابة على الموظف العام أو العامل التابع لها أو الخاضع لهذا الإشراف و الحكمة من ذلك أن الجهة التي لها مكانة الإشراف و الرقابة على العامل الذي اقترف الخطأ على إصدار القرار التأديبي المناسب في شأنه.⁴⁷ لم يأخذ المشرع الجزائري في إطار التأديب بالنظام الإداري و لا بالنظام القضائي، و إنما انتهج ما النظام شبه القضائي، سواء في الأمر رقم 133/66 أو المرسوم التنفيذي رقم 59/85 و حتى الأمر رقم 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية و يتجلى هذا النظام كما ذكرنا سابقاً بتحويل سلطة توقيع بعض العقوبات التأديبية إلى السلطة الرئاسية، و إحالة البعض الآخر إلى المجالس التأديبية .

و هذا يعتبر أول خصوصيات النظام شبه القضائي للتأديب الذي رسم العلاقة بين الرئيس الإداري و المجالس التأديبية بمناسبة ممارسته حق التأديب.

فيكون بذلك قد أناط المشرع اختصاص إصدار القرار التأديبي المتضمن العقوبات التأديبية لجهتين هما الرئيس الإداري و المجالس التأديبية حسب ما حدده القانون.

-سعيد الشتيوي، المرجع السابق، ص 50.45

-محمد سعد فوده، النظرية العامة للعقوبات الإدارية، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2008، ص 219.46
-بلال أمين زين الدين، المرجع السابق، ص 238.

إضافة إلى إدخال آلية استشارة اللجان المتساوية الأعضاء باعتبارها ميزة النظام الشبه القضائي، فيكون بذلك المشرع قد أناط الاختصاص في إصدار القرار التأديبي المتضمن العقوبات التأديبية لجهتين للرئيس الإداري كاختصاص أصيل و مجالس التأديب كاختصاص استثنائي .

أولاً :

اختصاص الرئيس الإداري

يعتبر تأديب الموظفين من أهم السلطات التي يتم تقريرها للرئيس الإداري⁴⁸، فهو بذلك اختصاص أصيل يمارسه الرؤساء على أشخاص مرؤوسيهـم داخل الإدارة إذا اقتضى الأمر من أجل ضمان حسن سير المرافق العامة، و عملاً بمبدأ تلازم المسؤولية و السلطة، الذي يقرر أنه لا مسؤولية⁴⁹.

خص المشرع الهيئة التي لها سلطة التعيين باتخاذ إجراءات التأديب نصت المادة 162 من الأمر رقم 03/06 على أنه ((تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحية التعيين)).

مما يدل على أن السلطة الرئاسية التي لها حق التعيين، و نفس المنهج الذي اتبعته جل التشريعات الوظيفية المنظمة للمسار الوظيفي فقد جاء حسب الأمر رقم 133/66 في مادته 54 على السلطة التأديبية من اختصاص السلطة التي لها حق التعيين، في حين المرسوم رقم 59/85 ضمن المادة 123 على أن ((تختص السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة المخولة ان اقتضى الأمر بالسلطة التأديبية)) و حسب المادة 165 من الأمر رقم 03/06 على أنه ((تتخذ السلطة التي لها صلاحيات تعيين بقرا مبرر العقوبات التأديبية..))، و بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 99/90 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و الولاية و البلدية و

سعد الشنيتوي، المرجع السابق، ص53. 48
-عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المرجع السابق، ص364-365.

المؤسسات ذات الطابع الإداري فان سلطة التعيين و السلطة الإدارية الرئاسية و التي تمارس حق التأديب هي:

- الرئيس المباشر ((مسؤول المصلحة)) للموظف العام .

-مسؤول المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري فيما يخص مستخدمين المؤسسة .

-رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمى البلدية.

- الوالي فيما يخص مستخدمى الولاية.

- الوزير فيما يخص مستخدمى الإدارة المركزية.⁵⁰

لقد أطلق المشرع الجزائري يد السلطة الرئاسية الإدارية في توقيع العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى من الأمر 133/66 و المرسوم 59/85 شريطة تسبب قرارها التأديبي، فقد جاء في نص أحكام المادة 56 من الأمر رقم 133/66 ((تتخذ عقوبات الدرجة الأولى بموجب قرار معلل دون استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء...)).

وجاء حسب المادة 125 من المرسوم التنفيذي رقم 59/85 على أنه ((تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين ...عقوبات الدرجة الأولى بقرار مسبب دون استشارة لجنة الموظفين مقدما)).

وجاء في الأمر رقم 03/06 بأن اتخاذ العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية بقرار مبرر بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني.⁵¹

إن إعطاء المشرع للسلطة الرئاسية اتخاذ العقوبات من هذه الدرجة لقلة أهميتها و بساطتها مقارنة بالعقوبات التي تصل إلى الشطب من قائمة التأهيل كعقوبة من الدرجة الثانية المنصوص عليها في المادة 163 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر.

-المادة 01 من مرسوم تنفيذي رقم:99/90 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين، و التسيير بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري،الجريدة الرسمية العدد في 28 مارس 1990،ص444.⁵⁰
-المادة 1/165 من الأمر رقم 03/06،السالف الذكر،ص15.

فممارسة سلطة التأديب ذو طابع مقيد بنصوص قانونية، و الذي يطرح التساؤل و هو مدى إمكانية تفويض اختصاص التأديب، و على اعتبار أن التفويض يحتل مكانة هامة بين موضوعات القانون الإداري بوجه عام و موضوع التأديب بوجه خاص، غير أن نص بعض تشريعات الدول على عدم إمكانية العمل به في المجال التأديبي يؤدي الى ضعف أداءه في هذا الإطار الأمر الذي يجعل سلطة التأديب محتكرة في يد السلطة الرئاسية، باعتبارها مسألة هامة يجب على الرئيس الإداري أن تتفرع لها شخصيا.

نلاحظ أن المشرع الجزائري أجاز العمل بالتفويض في التأديب الوظيفي لبعض السلطات و التي تضمنتها أحكام المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 99\90 المؤرخ في 27 مارس 1990 السالف الذكر على أنه ((يمكن أن تمنح لكل مسؤول مصلحة، سلطة التعيين و سلطة التسيير الإداري للمستخدمين الموضوعيين تحت سلطته))، وفي هذا الإطار يتلقى مسؤول المصلحة تفويضا بقرار من الوزير المعنى بعد أخذ رأي السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية و التي تستوفي إمكانية تفويض الرئيس الإداري لسلطة التأديب.

ثانيا: الاختصاص الاستثنائي لمجالس التأديب (اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء)

إن السلطة الرئاسية الإدارية هي السلطة المختصة بالتأديب كأصل عام، و قد أعطي لها هذا الاختصاص لكونها تملك سلطة التسيير و مسؤولية عن حسن سير المرفق العام.

إلى جانب السلطة الرئاسية أنشأ المشرع الجزائري هيئات على مستوى كل سلك إداري تشارك في اتخاذ القرارات التأديبية إذا ما تعلق الأمر بعقوبات أعلى درجة.

عرفت هذه الهيئات عدة تسميات في التشريعات الوظيفية الجزائرية ففي الأمر 133/66 سميت باللجنة المتساوية الأعضاء.⁵²

أما في المرسوم رقم 59/85 سميت لجنة الموظفين، في حين عاد الأمر رقم 03/06 إلى التسمية الأولى للجنة متساوية الأعضاء.⁵³

-المادة 56 من الأمر رقم:133/66،السالف الذكر ص 552.⁵²
-المواد 62-63-64 من الأمر رقم:03/06،السالف الذكر،ص07-08

إن اللجان المتساوية الأعضاء تعتبر من أهم وسائل إقامة التوازن بين الضروريات القصوى للإدارة و مصالح الموظف.

و تدخل في هذا الإطار الحق النقابي الذي ظل يدافع ضد تعسف الإدارة و محاولة إدماج الموظف في تسيير شؤون الموظفين, و هذا ما جسده المشرع الجزائري إذ جاءت المادة 62 من الأمر 03/06 على أنه تنشأ في إطار مشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية لجان إدارية متساوية الأعضاء, لجان الطعن, لجان تقنية.

إن المشرع حدد منطوق المشاركة عند إنشائه اللجان المتساوية الأعضاء إلى جانب الرئيس الإداري اللذين يجتمعان كمجلس تأديبي, حتى لا تكون للرئيس الإداري الانفراد بتوقيع العقوبات الأعلى درجة .

01-الإطار العضوي للجان متساوية الأعضاء

تعد اللجان الإدارية متساوية الأعضاء من الهيئات و المنظمات الإدارية الاستشارية الدائمة في النظام الإداري الجزائري على مستوى الوظيفة العامة⁵⁴.
تنشأ اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء حسب الحالة لكل رتبة أو مجموعة رتب أو سلك أو مجموعة أسلاك متساوية, و تتكون هذه اللجان بالتساوي ممثلين عن الإدارة و ممثلين منتخبين عن الموظفين.

يتم تعيين الموظفين الذين يمثلون الإدارة المركزية بقرار من الوزير المختص⁵⁵, أما فيما يخص الأعضاء الذين يمثلون الإدارة على مستوى الهيئات اللامركزية (الولاية, البلدية, المؤسسات العمومية) فيتم تعيينهم بقرار من الوالي أو المدير المختص.

يمكن أن تكون اللجان المتساوية الأعضاء حسب كل سلك أو مجموعة من الأسلاك و تتكون من أعضاء دائمون و أعضاء إضافيين يتساوون في العدد و لا يشاركون في الاجتماعات إلا إذا خلفوا أعضاء دائمين غائبين⁵⁶.

-أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية، المرجع السابق، ص302.54
-المادة 07 من المرسوم رقم 84/

فيما يخص اجتماعات اللجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي، تجتمع بصورة سرية و يتزأس هذه الاجتماعات الرئيس الإداري، و قد اشترط المشرع قواعد شكلية لمداوات المجلس، حيث يجب أن يحضر اجتماعاته ثلاث أرباع 4\3 الأعضاء على الأقل و إذا لم يبلغ النصاب تؤجل القضايا المطروحة و تؤجل القضايا المطروحة على المجلس و يفصل فيها في الجلسة التالية و بحضور نصف أعضائه.⁵⁷

يصدر المجلس رأيه بالأغلبية و في حالة تعادل الأصوات يرجح صوت الرئيس لكن ترجيح صوت هذا الأخير يتنافى مع الهدف المرجو من إنشاء لجنة متساوية الأعضاء باعتبار أن صوت الرئيس يخدم الإدارة و لن يخدم الموظف.

تعد اللجنة متساوية الأعضاء نظامها الداخلي ثم تعرضه على الوزير أو الوالي أو رئيس البلدية المعني للموافقة و يمكن حل إحدى اللجان بالكيفية نفسها التي تم بها إنشاؤها.⁵⁸

أما في يخص عدد أعضاء مجلس التأديب فقد صدر القرار المؤرخ في 9 أفريل 1984 الذي يحدد أعضاء اللجان المتساوية الأعضاء وهي:

ممثلو الموظفين		ممثلو الإدارة		الموظفين
الاضافيون	الدائمون	الاضافيون	الدائمون	
2	2	2	2	أقل من 20
3	3	3	3	من 20 الى 150
4	4	4	4	151 إلى 500
5	5	5	5	أكثر من 500

-المادة 2-4 من المرسوم رقم 10/84.⁵⁶

-المادة 19 من المرسوم 10/84.⁵⁷

-المادة 12 من المرسوم 10/84.

02-الإطار الوظيفي :

تضمنت أحكام المادة 11 من المرسوم رقم 59\85 لاختصاص لجان الموظفين مجالس التأديب التي أوكلت مهمة نظر في جميع القضايا ذات الطابع الفردي التي تهم الموظفين⁵⁹. أما المادة 64 من الأمر رقم 03\06 فإنها نصت على أنه ((تستشار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين و تجتمع زيادة على ذلك كلجنة ترسيم و كمجلس تأديبي)).

تكيف طبيعة اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء بأنها أعمال استشارية بحتة تنحصر في مهمة تقديم الدراسة و الرأي و الاقتراحات و المشورة بخصوص الأوضاع القانونية الفردية للموظفين العموميين و أن عملية تحريك أعمال و اختصاصات اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء و الالتجاء إليها من قبل الإدارات مسألة اختيارية، إلا ما استثنى بموجب نص خاص و عليه المجلس التأديبي لا ينظر إلا في العقوبات من الدرجة الأولى.⁶⁰

أما العقوبات من الدرجة الثانية فسلطة التعيين صلاحية الخيار في أن تأخذ رأي هذه الهيئات ما عدا العقوبات من الدرجة الثالثة، فإنها تستوجب استشارة اللجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي مع الحصول على موافقتها.⁶¹

لقد حد المشرع صراحة الحالات التي يصدر فيها القرار التأديبي المتضمن العقوبة التأديبية، وذلك من خلال نص المادة 165 ((تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية بعد الحصول على توضيحات من المعني و تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة بقرار مبرر بعد أخذ رأي ملزم من اللجنة المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي))

هكذا يبدو جليا انعقاد اللجان المتساوية الأعضاء كمجلس تأديبي بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة تشكل ضمانا للموظف العام في مواجهة الإدارة إلا أنها لم تخرج

-المادة 11 من المرسوم رقم 59/85.

⁶⁰-Taib Essaid, Droit de la Fonction publique, Editions distribution Houma, Alger, 2003, p358.

-المادة 127 من المرسوم رقم: 59/85، السالف الذكر، ص 354.⁶¹

السلطة الرئاسية من الهيمنة على سلطة التأديب، و يتضح ذلك من خلال ترأس المجالس التأديبية و هذا يعد إخلالا بمبدأ التمثيل المتساوي.

المطلب الثاني: ضوابط السلطة التأديبية في إصدار القرار التأديبي

على الرغم من الاختلاف بين أنواع الجزاءات التأديبية و الجنائية، إلا أنه ثمة ضوابط عامة تتحكم في توقيع الجزاءات على نحو يمكن أن تقرر معه أن الهيكل القانوني العام يكاد يكون واحد.

نظرا لما تملكه السلطة التأديبية من سلطة لتوقيع الجزاءات فقد كان لابد من وجود ضوابط تحكم توقيع العقوبة التأديبية، لذا سنتطرق في هذا الجزء إلى أهم الضوابط التي تحكم عملية إصدار القرارات التأديبية

الفرع الأول: تسبيب القرار

ظهر مصطلح التسبيب لأول مرة في فرنسا كمصطلح لغوي خلال القرن الثامن عشر، و كان يقصد به تضمين الأحكام القضائية بالأسباب الضرورية التي أدت إلى وجودها.⁶²

فالتسبيب هو الإفصاح عن الأسباب القانونية و الواقعية التي تبرر القرار الإداري و بالتالي لكون القرار مسببا إذا فصح لنفسه عن الأسباب التي استندت إليها مصدر القرار إذا فالتسبيب هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار.⁶³

يعد التسبيب من العوامل الأساسية التي يعتمد عليها القضاء في عملية مراقبة العقوبات التأديبية لأنه بواسطته تفصح السلطة التأديبية عن الأسباب التي جعلتها تتخذ القرار التأديبي³، رغم أهمية التسبيب فالأصل فيه أن الإدارة لا تكون ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك.⁶⁴

-بدري مباركة، ضمانات تسبيب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، مجلة الدراسات القانونية، العدد 08، مجلة فصلية تصدر عن مركز البصرة للبحوث و الاستشارات و الخدمات التعليمية، الجزائر، 2008، ص 107. ⁶²
-سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2008، ص 302. ⁶³
-حيدر نجيب أحمد، حقوق و ضمانات الموظف العام عند تطبيق الجزاء التأديبي، مجلة الفتح العدد 30، العراق، 2007، ص 80.

لقد ورد مبدأ التسبب في جل القوانين الوظيفية إذ جاء في المادة 165 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية أن السلطة المختصة بالتأديب لا بد أن تتخذ العقوبة التأديبية بقرار مبرر سواء التي تتخذها بنفسها أو التي تتخذها بعد استشارة لهيئة أخرى.

اتفق الفقه و القضاء الإداريين على أنه لا بد أن يتضمن التسبب ثلاث عناصر أساسية:

01-تحديد الوقائع الموجبة للعقوبة.

02-الأساس القانوني الذي بني عليه القرار.

03-الرد و ما يبديه الموظف المتهم في أوجه الدفاع.

الفرع الثاني: مبدأ وحدة العقوبة التأديبية

يقصد بمبدأ وحدة العقوبة هو عدم جواز معاقبة مرتكب المخالفة التأديبية بعقوبتين تأديبيتين أصليتين عن ذات المخالفة، ما لم ينص القانون على جواز ذلك⁶⁵، و عليه فإنه لا يجوز للسلطة التأديبية عند إصدار القرار التأديبي ضد الموظف إلحاق عقوبتين على الخطأ المرتكب إذ يعتبر هذا تنافيا مع مبادئ العدالة، لذلك يعتبر هذا المبدأ من المبادئ الراسخة في مجال التأديب الإداري و يستند في ذلك لعدة اعتبارات وهي:

-إن فرض عقوبتين عن مخالفة واحدة هو انحراف عن مبدأ المشروعية على اعتبار أن المنطق يفرض وجود عقوبتين أي خطئين.

-العدالة و المصلحة الاجتماعية و الوظيفية تقتضي عدم المعاقبة عن الخطأ الواحد إلا بعقوبة واحدة مناسبة.

-السلطة التأديبية التي تفرض الجزاء الأول تستنفد سلطتها بفرض جزاء واحد دون

غيرها.⁶⁶

-عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء التأديب، المرجع السابق، ص 47. ⁶⁵
-سليم جديدي، المرجع السابق، ص 113.

لقد أصبح هذا المبدأ من المبادئ العامة للقانون تلتزم بها السلطة التأديبية حتى ولو لم ينص عليها المشرع صراحة لكونها تتفق و مبادئ العدل، لتطبيق هذا المبدأ لا بد من توفر بعض الشروط والتمثلة في ما يلي:

- وحدة الأفعال التي يعاقب عليها الموظف العام.

- وحدة السلطة، إذ يجوز للسلطة الرئاسية التي تعلق السلطة التي أصدرت قرار التأديب أن تعيد النظر في القضية، إذا ما كان الموظف العام يتبع إلى جهتين إداريتين مختلفتين جاز لكل جهة ممارسة سلطتها التأديبية على حدا.

إذا ما حللنا المادة 160 من الأمر 03/06 نجد أن المشرع الجزائري اعتمد على هذا المبدأ أي عدم الجمع بين عقوبتين إذ جاء فيها ((يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية ... خطأ مهنيا يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية.)) مما يوحي أن الموظف يخضع لعقوبة واحدة.

الفرع الثالث: مبدأ شرعية الجزاء التأديبي

التزمت الدولة الحديثة منذ نشأتها بتكريس مبدأ الحقوق و الحريات العامة باعتبارها حجر الزاوية في إرساء دولة القانون و تكريس مبدأ الشرعية، و يعد هذا الأخير من أهم المبادئ التي تحمي حريات الأفراد و حقوقهم و لذا حرصت أغلب المواثيق الدولية و دساتير الدول على النص عليه صراحة.⁶⁷

يقصد بمبدأ الشرعية أنه لا جريمة و لا عقوبة إلا بنص قانوني يحدد تلك الجريمة و الجزاء المقرر لها⁶⁸، عند تطبيق هذا المبدأ على النظام التأديبي في مجال الوظيفة العامة نجد أنه استمد مبادئه القانونية من القانون الجنائي.

فالمقصود بمبدأ شرعية الجزاء يعني أنه لا يجوز للسلطة التأديبية أن توقع على مرتكب المخالفة التأديبية جزاء لم يقرر في التشريع.⁶⁹

-محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص201.67
-محمد سعد فودة، المرجع السابق، ص200.

و من ثمة فإن على سلطة المكلفة بتوقيع الجزاء احترام مبدأ الشرعية و عدم الخروج عما جاء في القوانين.

لكن في ظل غياب نصوص قانونية تحدد الأخطاء المهنية التي ترتب جزاء عند مخالفتها و ترك السلطة التقديرية للإدارة, كان لابد الأخذ بالمعنى الواسع للخطأ التأديبي الذي تتضمنه أي قاعدة أو أمر ملزم أيا كانت طبيعة هذه القاعدة أو مصدرها سواء كانت واردة في التشريع أو العرف.⁷⁰

و في حالة وجود نصوص تحدد الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على سبيل الحصر دون تعداد حصري للمخالفات الإدارية تحمل ارتكابها من الموظف هنا يضيق تطبيق مبدأ الشرعية القانونية و يتسع نطاق السلطة التقديرية في اختيار الجزاء المناسب على أي من الأفعال التي نعتبرها من المخالفات.⁷¹

لقد أعطى المشرع بعض الامتيازات للإدارة و ذلك بمنحها سلطة تقديرية تتسع و تضيق حسب الظروف, و المقصود بالسلطة التقديرية هي الحرية التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة كل من الأفراد و القضاء لتختار في الحدود الصالح العام وقت تدخلها ووسيلة هذا التدخل و تقدير خطورة بعض الحالات.⁷²

الفرع الرابع: مبدأ شخصية العقوبة

يتصل مبدأ شخصية الجزاء التأديبي بتحديد من توقع عليه هذا الجزاء و عليه وفقاً لذلك ينصب الجزاء على مقترف الذنب الإداري سواء قام بارتكابه بشكل مباشر أو غير مباشر.

يعني مبدأ شخصية العقاب التأديبي أن يوقع الجزاء على مقترف الاثم التأديبي و على كل من ساهم سلباً أو إيجاباً في ارتكابه.

الفرع الخامس: مبدأ المساواة

-عبد العزيز عبد المنعم خليفة، قضاء التأديب، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2008، ص16. 69

-نواف كنعان، المرجع السابق، ص184. 70

-للال أمين ص 408⁷¹

-علي خطار شنطاوي، الضوابط القضائية التي أوردتها محكمة العدل العليا على ممارسة الإدارة لصلاحياتها التقديرية، مجلة العلوم الشرعية و القانون، العدد الأول، الأردن، 1999، ص11.

يقصد بهذا المبدأ أن يخضع جميع الموظفون جميعهم الى ذات الجزاءات الواردة في قانون الوظيفة العامة بغض النظر على فئاتهم أو درجاتهم،لذا ليس من الجائز أن تختلف العقوبة التأديبية المطبقة على الموظفين باختلاف وضعيتهم الاجتماعية والمسؤوليات التي يتقلدونها. ان فرض العقوبات التأديبية مغايرة ضمن نصوص القوانين الأساسية خاصة ليس ضربا لمبدأ المساواة و خاصة بالنسبة للعقوبات التي تقرر لشاغل الوظائف السامية.

لقد أخذ المشرع الجزائي بهذا المبدأ صراحة على أن العامل يتعرض للعقوبات التأديبية و عند الاقتضاء للمتابعة الجزائية مهما كان المنصب الذي يشغله.

رغم الجهود المبذولة للحد من أعمال السلطة التقديرية للإدارة في مجال تحديد الأخطاء المهنية و العقوبات التأديبية، ووضع ضوابط تتحكم في كل منها حتى يكون القرار التأديب عادلا منصفا و يطمئن إليه الموظف و يحقق الغاية التي وجد من أجلها و هو الردع داخل الوسط الوظيفي إلا أن التقيد بها يبقى نسبيا، الأمر الذي يستدعى التطبيق الحازم للضوابط لتوفير أكثر ضمانة ضد أي تعسف محتمل من قبل الإدارة.

في الأخير نرى أن مبدأ الشرعية في نطاق التأديب غير معمول به بشكل عام بل في حالات ذلك لان المشرع حدد العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظف المتهم و لم يحدد الأخطاء و أعطى للسلطة التأديبية سلطة تقديرية واسعة و لكن في حدود المبادئ القانونية و جعل أعمالها تحت رقابة القضاء و سيكون لنا حديث عن هذه الرقابة في الفصل الثاني من موضوعنا.

الفصل الثاني

رقابة القاضي الإداري على مشروعية
قرارات التأديب

يقتضي مبدأ المشروعية تناسب تصرفات السلطة التأديبية مع حكم القانون، وإلا أصبحت هذه التصرفات غير مشروعة مما يستوجب إلغائها، والأصل أن هذه التصرفات تتمتع بقرينة الصحة و المشروعية حتى يثبت العكس، وإثبات عدم صحة تصرفات الإدارة أي عدم مشروعيتها يقع على عاتق المدعي. و من ثم على القاضي الإداري.

فالقرار التأديبي شأنه شأن كافة القرارات الإدارية التي تصدرها الإدارة العامة، يخضع لرقابة القضاء، التي تعد ضماناً أساسية يتمتع بها الموظف العام في المجال التأديبي، والتي كفلها المشرع من أجل حمايته من تعسف الإدارة في استعمالها لسلطة التأديب، من خلال ممارستها عملية التأديب، وبمنح القاضي الإداري سلطة رقابة القرار التأديبي المتخذ ضد الموظف العام. و من أجل تكريس الرقابة القضائية في الواقع العملي لابد على القاضي الإداري أن يبحث في مدى توافر القرار التأديبي على أركانه ليفحص انطلاقاً منها مدى مشروعيته. وقد قسمها الفقه إلى نوعان: عدم المشروعية الخارجية والداخلية، و عليه سنقسم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: رقابة المشروعية الخارجية

المبحث الثاني: رقابة المشروعية الداخلية

تتعلق المشروعية الخارجية بالأركان الشكلية للقرار التأديبي اذ نكون أمامها إذا ما تم الطعن فيه, كما أنها تستلزم جملة من الشروط, فهي تفرض وجود سلطة قضائية تتولى مهمة الردع و ذلك من خلال ممارسة القاضي الإداري للرقابة على وسائلها, و التي تتمثل في: سلطة التأديب التي تبادر بالاختصاص المنوط لها قانونا في اتخاذ و إصدار القرار التأديبي, و التي يفرض عليها أن تفرغه في قالب شكلي, إلى جانب إتباعها لجملة من الإجراءات التي يجب التقيد بها عند ممارسة عملية التأديب.

المطلب الأول: عيب عدم الاختصاص

عدم الاختصاص، أول أسباب الطعن بالإلغاء، ، ففي عدم الاختصاص تنصب رقابة القاضي على مشروعية القرارات الإدارية بحيث يتعين أن يصدر القرار عن الجهة التي تمتلك سلطة إصداره، فإذا صدر القرار من غير مختص بذلك، فإنه يعتبر معيبا بعدم الاختصاص.

الفرع الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص

عدم الاختصاص بوجه عام هو: "عدم القدرة القانونية على القيام بتصرف معين، وفي نطاق القرارات الإدارية هو صدور القرار من موظف ليس له سلطة إصداره طبقا للقوانين واللوائح النافذة".

من خلال ما سبق فإن موضوع الاختصاص في القرارات الإدارية يقصد به القدرة قانونا على مباشرة عمل إداري معين، فالقانون هو الذي يحدد لكل موظف نطاق ومجال اختصاصه، ومن هنا فقواعد الاختصاص هي من صميم أعمال المشرع، فيحدد للسلطة التشريعية اختصاصها ومجال عملها، وللسلطة القضائية اختصاصها ومجال عملها بما تتضمن من هياكل قضائية كثيرة ومتنوعة، ويحدد أيضاً للسلطة التنفيذية اختصاصها ومجال عملها بما تتضمنه من هياكل إدارية كثيرة مركزية ومحلية.

ولما كانت قواعد الاختصاص عمل منوط بالمشروع فهو الذي يحدد المهام والوظائف ويوزع الأدوار، ترتب على ذلك اعتبار هذه القواعد من النظام العام ونجم عن ذلك النتائج القانونية التالية:

1- لا يجوز للإدارة إبرام اتفاق مع الأفراد لتغيير قواعد الاختصاص طالما تم ضبطها وتحديدها من جانب المشرع.

2- يحق للطاعن صاحب الصفة والمصلحة إثارة الدفع بعدم الاختصاص في أي مرحلة كانت عليها الخصومة، كما يجوز للقاضي إثارة ذات الدفع من تلقاء نفسه .

3- لا يجوز للإدارة التحلل من قواعد الاختصاص ولو في حالات الضرورة أو الاستعجال.

4- لا يجوز تصحيح عيب الاختصاص بإجراء لاحق يتمثل في مصادقة الجهة المختصة على القرار الإداري الصادر عن جهة غير مختصة

ويجب التذكير هنا، بأن موضوع الاختصاص في إصدار القرارات الإدارية، موضوع قانوني محوري في العمل الإداري، من حيث الأهلية القانونية في التعبير عن إرادة الإدارة الملزمة بغرض إحداث أثر قانوني في الوضع القائم الأمر الذي يترتب عليه بطلان القرار الإداري في حال صدوره من غير صاحب الاختصاص القانوني فيه، ومع هذا نجد أن عدم الاختصاص هذا من العيوب ما لا يحدث ويصيب قرار الإدارة إلا نادراً، وذلك لأن القانون يحدد عادة حصراً الجهات الإدارية المختصة بإصدار القرارات الإدارية على المستويين المحلي والوطني.

الفرع الثاني: صور عدم الاختصاص

اتفق الفقه على وجود صورتين لعيب عد الاختصاص، فقد يكون بسيطاً اذ يكتفي القاضي الإداري بإلغاء القرار التأديبي و يكون جسيماً أو ما يسمى باغتصاب السلطة فيضطر

أولاً: عدم الاختصاص البسيط

يعتبر عدم الاختصاص البسيط الأكثر شيوعاً و هو يقع داخل السلطة التنفيذية نفسها بين إدارتها و هيئاتها و موظفيها⁷³ و أقل خطورة فهو لا يؤدي الى انعدام القرار بل يؤدي الى قابلية إلغائه و تتمثل حالاته فيما يلي:

1- عدم الاختصاص الموضوعي لسلطة التأديب : و مفاده إصدار قرار من طرف سلطة إدارية أو عون في مجال معين هو من اختصاص سلطة إدارية أخرى أو عون آخر.

يعد عدم اختصاص سلطة معينة بالتأديب أكثر العيوب جدية و حدوثاً و تعود أسبابه إلى سوء توزيع الاختصاصات في الإدارة العامة، حيث تعدي كل واحدة على ميدان و اختصاص هيئة إدارية أخرى⁷⁴.

و يتمثل عدم الاختصاص الموضوعي لسلطة التأديب فيما يلي:

- اعتداء سلطة تأديبية على اختصاص سلطة تأديبية في نفس المرتبة .

- اعتداء سلطة تأديبية على اختصاص سلطة تأديبية أدنى مرتبة.

- اعتداء سلطة تأديبية على اختصاص سلطة تأديبية أعلى منها.

- ممارسة التأديب بناء على تفويض قانوني.

فقد كشفت الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى عن هذا الوجه من أوجه عدم الاختصاص الموضوعي لسلطة التأديب، بموجب قرارها الصادر بتاريخ 1977/01/22، و على أساسه ألغي القرار التأديبي المتخذ من طرف السيد مدير معهد الحقوق و العلوم الإدارية بين عكنون (كلية الحقوق حالياً) المتضمن فصل أستاذ مساعد بالمعهد، باعتبار أن السلطة المختصة بالتأديب تعود إلى وزير التعليم العالي بالاشتراك مع اللجنة المتساوية الأعضاء

الفصل الثاني دور القاضي الإداري في الرقابة على مشروعية قرارات التأديب

-محمد الصغير بعل، المحاكم الإدارية، المرجع السابق ص70.73.
-أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط6، الجزائر، 2005، ص185.

لدى وزارة التعليم العالي، طبقاً لأحكام الأمر رقم 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، و أحكام المادة 17 من المرسوم رقم 295/68 المتضمن القانون الأساسي للأساتذة المساعدين.⁷⁵

و نفس التوجه الغرفة الإدارية للمحكمة العليا من خلال قرارها الصادر بتاريخ 1985/06/15 بمناسبة فصلها في قضية السيد(ف.ب.ع) ضد مدير التربية و الثقافة لولاية الجزائر و الذي يتضمن توقيع عقوبة التوبيخ لأنه يمثل اعتداء على سلطة أعلى و هو وزير التربية الوطنية.⁷⁶

و الملاحظ أيضا أن مجلس الدولة حتى و إن تمكن من فرض رقابته على المشروعية الموضوعية لسلطة التأديب، إلا أنه مازال لا يخرج من نطاق قرارات الغرفة الإدارية للمحكمة العليا، التي اكتفت دوما بإلغاء القرارات التأديبية بناء على وجود تجاوز في السلطة، دون أن تصرح بالسبب الحقيقي لإلغائها لهذا يتطلب منه توحيد اجتهاد قضائي حتى يتسنى لنا معرفة وسائل المشروعية، التي يعتمد عليها الموظف العام لإلغاء القرارات التأديبية أمام القاضي الإداري.⁷⁷

2- عدم الاختصاص الزمني لسلطة التأديب: من المقرر أن أي اختصاص محدد لموظف أو جهة إدارية، إنما يكون قابلاً للممارسة طالما ظل شاغلاً للوظيفة، و من ثم إذا باشر موظف ما اختصاصاته في إصدار قرارات معينة، قبل تحقق صلاحيته القانونية في الإصدار، كأن يصدر رئيس مصلحة قراراً تأديبياً ضد موظف قبل أن يتم تعيينه أو ترقيته بصفة نهائية إلى درجة رئيس مصلحة أو العكس أن يصدر القرار بعد انتهاء الخدمة الناتج عن الاستقالة أو النقل أو الانتقال.

- عمار عوادي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي، ج2، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2004، ص506.⁷⁵
- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 42917 المؤرخ في 1985/06/15، المجلة القضائية المحكمة العليا، العدد الرابع، الجزائر، 1989، ص243 و ما بعدها.⁷⁶
- فوزية بعلي شريف، التناسب بين الخطأ و العقوبة التأديبية في الوظيفة العمومية في التشريع الجزائري، شهادة ماجستير، جامعة باتنة، 2014، ص129.

فالقدرات الصادرة من السلطة في كل هذه الأحوال تكون مشوبة بعبء عدم الاختصاص الزماني لصدورها مجاوزة لفترة ولايته الوظيفية⁷⁸.

أ- بالنسبة للموظف حتى يرتب أثره القانوني، يجب أن يصدر القرار الإداري من الشخص أو الموظف المختص أثناء أداء مهامه أي من تاريخ تقلد مهامه إلى تاريخ انتهاءها⁷⁹.

و تطبيقاً لذلك استقر مجلس الدولة الفرنسي على أن الحكومة المستقلة لا تملك مباشرة أعمال تتعلق باللوائح التنظيمية الكبرى، وتلك التي تتضمن تعديلاً في الأوضاع القانونية القائمة و الحقوق المعترف بها، وإلا فإن قراراتها تعد معيبة بعدم الاختصاص الزماني⁸⁰.

ب- بالنسبة للمدة: إذا حدد القانون مدة و فترة محددة للقيام بالتصرف فإنه يتحتم على الشخص أو الإدارة المختصة موضوعياً أن تقوم به خلالها و إلا فإنه يتم إلغاؤه نظراً لبطان زمانه.

فمثلاً قرار الوالي بشأن اغاء مداولة لمجلس شعبي بلدي شارك فيها عضو له مصلحة يجب أن يصدر خلال مدة شهر حسب المادة 45 من قانون البلدية و الا كان معيباً بعدم الاختصاص الزماني.

و طبقاً لذلك تنص المادة 166 من الأمر 03/06 على أنه يجب على السلطة التي لها صلاحيات التعيين أن تخطر المجلس التأديبي بتقرير مبرر في أجل لا يتعدى خمسة و أربعين يوماً ابتداءً من تاريخ معاينة الخطأ. فانقضاء هذا الأجل يسقط الخطأ المنسوب للموظف⁸¹.

3- عدم الاختصاص المكاني: و هي عند صدور القرار عن موظف يتمتع بسلطة التقرير و لكنه يتجاوز نطاق اختصاصه من حيث المكان كأن يصدر رئيس مصلحة قرارات تأديبية ضد موظفين غير تابعين للمصلحة التي يترأسها، و إن كان هذا الأمر قل ما يحدث عملياً إذ يحرص كل عضو على ممارسة اختصاصه في الإقليم الذي حدده القانون.

- عبد العالي حاحة، المرجع السابق ص 37.78

- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، المرجع السابق، ص 71.79

- طارق فتح الله خضر، القضاء الإداري (دعوى الإلغاء)، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008، ص 159.80
- دمان ديبح عاشور، شرح القانون الأساسي للوظيفة العمومية، دار الهدى الجزائر، 2010، ص 52.

بمعنى إذا كانت بعض الهيئات تمارس اختصاصاتها عبر كامل إقليم الدولة، فهذا لا يعني التعميم و إنما هناك قيود لهيئات أخرى و يحدد لها القانون اختصاصها الإقليمي.

إذ يمتد اختصاص بعض الهيئات على كافة إقليم الدولة كامتداد الاختصاص التأديبي للمجلس الأعلى لقضاء الذي ينعقد كهيئة تأديبية على كافة القضاة الموجودين على مستوى إقليم الدولة، إلى جانب الوضعية الإدارية للموظف التي تؤثر على السلطة التي لها صلاحية تحريك الدعوى التأديبية ضده، فهل ممارسة سلطة التأديب تقتصر على سلطة التعيين أم تتعداها إلى حالات أخرى كالانتداب أو الاستيداع؟ و بتفحص النصوص القانونية، نجد أن المشرع أوكل مهمة تأديب الموظف الذي يكون في حالة الانتداب إلى الإدارة التي انتدب إليها، و هذا ما نستنتجه من مفهوم المادة 01/137 من الأمر رقم 03/06 التي تنص: يخضع الموظف المنتدب للقواعد التي تحكم المنصب الذي انتدب إليه... و هذا يعني أن مناط الاختصاص بالتأديب يؤول للجهة التي وقع فيها الخطأ التأديبي من الموظف.⁸²

أما بالنسبة لموقف القضاء الإداري الجزائري بهذا الصدد سواء لدى المحكمة العليا سابقا أو مجلس الدولة حاليا، لا نجد قرارات قضائية، عكس القضاء الإداري المصري حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في إحدى أحكامها: من المستقر عليه أن في حالة انتداب الموظف إلى جهة أخرى داخل النظام الإداري للدولة، فإن الجهة المنتدبة إليها ينعقد لها الاختصاص في تأديبه عما يقع منه من مخالفات أثناء فترة انتدابه باعتبارها الأقدر من غيرها على تقدير خطورة الذنب الإداري.⁸³

ثانيا: عدم الاختصاص الجسيم

في حالة صدور التصرف أو القرار التأديبي من جهة إدارية غير مختصة و مؤهلة قانونا لذلك، فإننا نكون أمام عدم الاختصاص الجسيم أو اغتصاب للسلطة، مما يقتضي اعتبار ذلك التصرف قرارا منعذما و كأنه لم يكن، حيث لا يترتب عنه أي حق⁸⁴

- فوزية بعلب الشريف، المرجع السابق، ص 132. 82

- ممدوح طنطاوي، الدعوى التأديبية، منشأة المعارف، ط 2، الإسكندرية، 2003، ص 624. 83

- محمد الصغير بعلبي، المحاكم الإدارية، المرجع السابق، ص 68.

كما أن عدم الاختصاص الجسيم، لا يؤدي إلى إلغاء القرارات الإدارية فحسب بل يؤدي إلى إعدامها من الصفة القانونية و الطبيعة الإدارية و تصبح عبارة عن عمل مادي⁸⁵ و يأخذ عيب عدم الاختصاص الجسيم صورتين هما: اغتصاب فردي و اغتصاب سلطة تنفيذية على اختصاص سلطة قضائية أو تشريعية.

و يظهر جليا أن رقابة القاضي الإداري للاغتصاب على سلطة التأديب نادرا ما يقع.

تبعاً لذلك، نلمس قلة القرارات القضائية الإدارية في الجزائر و كذا في القضاء المقارن المتعلقة بها و جاء في قرار مجلس الدولة الصادر في 2002/12/03 كل قرار تتخذه سلطة غير مختصة باتخاذها، يحلل على أساس أنه قرار منعدم، و بطلانه يكون من النظام العام⁸⁶.

المطلب الثاني: شكل القرار التأديبي

لا يعتبر عيب عدم الاختصاص وحده من عيوب مشروعية قرارات التأديب بل يجب أن يصدر وفق شكل مرسوم و محدد قانونا.

و بناء على ذلك يعرف عيب الشكل بأنه عدم مراعاة من أصدر القرار لقواعد الشكل التي حددها القانون، و عليه فإن رقابة القاضي الإداري على شكل القرار التأديبي ضماناً أساسية لمشروعيته.

شكل القرار هو الإطار لخارجي الذي يصدر فيه القرار، و القالب الذي تعبر به الإدارة عن إرادتها، أو هو المظهر الخارجي للقرار، و الأصل أن الإدارة غير مقيدة بشكل معين للإفصاح عن إرادتها، فقد يصدر القرار ما لم يكن تنظيمياً كتابياً أو شفهيًا، و ضماناً للسلطة المقيدة التي فرضها المشرع في المجال التأديبي، امتدت الرقابة إلى الشكل المكتوب و غير المكتوب.

الفرع الأول: الشكل المكتوب لقرار التأديب

- عمار عوابدي، المرجع السابق ص 505.85
- عبد العالي حاحة، المرجع السابق، ص 39.

الشكل المكتوب هو المظهر الأساسي الذي يتجلى فيه القرار التأديبي، وهو النوع الغالب في القرارات التأديبية، والشكل المكتوب في ذاته يتنوع في مظهره تبعا للسلطة التي تختص بإصداره أو قد يتخذ أشكالا خاصة بالنسبة لكتابة القرار التأديبي، فان القاعدة أنها ليست ركنا و لا شرطا لصحته، و مع ذلك إذا اشترط القانون أن يتخذ الشكل الكتابي، فيجب على الإدارة أن تحترم إرادة المشرع⁸⁷

وقد لا ينص المشرع صراحة على كتابة القرار، إلا أننا نستنتج ذلك ضمنا بحيث يلزم القانون الإدارة بنشر القرار أو الإعلان عنه، فذلك يعني أن يكون القرار مكتوبا و ذلك ما نستخلصه من المادة 819 من القانون 09/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية⁸⁸ و الإدارية التي قيدت قبول دعوى الإلغاء بنسخة من القرار الإداري المطعون فيه.

لذا يجب أن تتضمن القرارات عناصر أساسية:

- مكان و تاريخ صدور القرار التأديبي: استقر الفقه و القضاء الإداريين على أنه إذا نص التشريع على مكان معين يتعين على الإدارة أن تصدر قرارها فيه، فإنها تكون ملزمة بإصداره في ذلك المكان و ذكره ضمن قرارها، و إلا ترتب على ذلك البطلان إذا صدر القرار خارج المكان المحدد قانونا لإصداره⁸⁹ أما إذا لم يوجد نص يقضي بتحديد مكان معين لإصدار القرار فان ذلك لا يؤثر على صحة شكل القرار.

- لغة القرار التأديبي يتبع مشروعية المظهر الخارجي للقرار التأديبي الصياغة اللغوية له، فالأصل العام أن يحزر القرار الإداري المكتوب باللغة الرسمية التي يحددها الدستور الجزائري من خلال نص المادة 3 الذي جاء فيه: اللغة العربية هي اللغة الوطنية و الرسمية ضف إلى ذلك القانون رقم 05/91 المتضمن تعميم استعمال اللغة العربية في المواد 2,4,5، و ما ورد في قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر بتاريخ: 11/ 02/ 2002 إلى

- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، ص 475. 87
- القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25/02/2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، جر عدد (21) الصادرة بتاريخ: 23/04/2008. 88
- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة، الأردن، 2001، ص 264.

عدم مشروعية قرار مجلس الاتحاد الوطني للاتحاد الوطني للمحامين.⁹⁰

-سند القرار: اذ يقوم القرار التأديبي يقوم على مجموعة من الأسانيد تكون أركانه التي يقوم عليها، فمن المفروض الإشارة إلى السند في ديباجة القرار، فمثلا تشير الإدارة إلى النص الذي منح مصدر قرار الاختصاص في إصداره، كما قد تشير إلى النص أو النصوص القانونية التي تحكم موضوع القرار، والقاعدة أن الإشارة إلى أسانيد القرار ليست شرطا لصحة القرار التأديبي شكلا، فهي ليست إلا شكلا قانونيا في المحرر.⁹¹

- توقيع القرار التأديبي: يجب أن يوقع من شخص مختص أو مفوض بالتوقيع، و يعتبر التوقيع من العناصر الأساسية للقرار و غيابه يعيبه. لذلك يجب مراعاة القوانين و اللوائح التي تنظم العمل الإداري داخل الإدارة و الأخذ بالتفويض، فبالتوقيع يسهل على الموظف العام المعاقب معرفة مصدر القرار و من ثم تحديد صاحب صفة و أهلية التقاضي من أجل مقاضاته أمام الجهة القضائية المختصة.

- السير النظامي للجان المتساوية الأعضاء: حيث يحكم بعض العقوبات التأديبية ضرورة تقييد سلطة التعيين بطلب استشارة هذه اللجان، قبل التوقيع العقوبة التأديبية (المادة 02/165 من الأمر 03/6 لذا يتعين توافر النصاب القانوني المحدد لها وفق نص المادة 190 من المرسوم 10/84 المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء التي قضت بأنه لا تصح مداوات اللجان المتساوية الأعضاء إلا إذا التزمت بقواعد تشكيلها و عملها، و يتعين حضور اجتماعاتها 3/4 عدد أعضائها على الأقل، و إذا لم يبلغ النصاب القانوني يستدعي من جديد أعضاء اللجنة خلال ثمانية أيام الموالية، و عندئذ يصح اجتماعها بحضور نصف عدد أعضائها، كما حددت المادة 23 من نفس المرسوم تشكيلة أعضائها من ممثلي الإدارة و الموظفين المنتخبين بالتساوي، و التي تتراوح ما بين 5 و 7 أعضاء من كل طرف.

-مجلس الدولة الغرفة الثالثة، قرار رقم 005951 المؤرخ في 2002/02/11، قضية (متقاعدس) ضد (منظمة المحامين لناحية وهران)، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، الجزائر، 2002، ص 760.⁹⁰
-حنانخديري، الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في الوظيفة العمومي، مذكرة الماجستير، جامعة أم البواقي، الجزائر، 2014، ص 125.

و من بين الأحكام القضائية التي تناولت دراسة مشروعية هذا العنصر، قرار مجلس الدولة الصادر في 2001/01/22 الذي ألغى عقوبة التنزيل من الرتبة المتخذة من طرف والي ولاية جيجل في حق الموظف (ل.م) نظرا لخرق أحكام المرسوم رقم 10/84 لاسيما المواد من 14 إلى 23 منه التي قيدت صحة اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء بحضور 3/4 من عدد أعضائها، و من ثم فان عدم بلوغ النصاب القانوني يؤدي الى عدم مشروعية تشكيلة هذه اللجنة، و من ثم إلغاء القرار التأديبي المتضمن التنزيل من الرتبة.⁹²

كما يلزم القانون الإدارة بذكر أسباب القرار التأديبي في صلبه، فعليها أن تقوم بذلك، و الا كان قرارها معيبا من الناحية الشكلية، ففي هذه الحالة يكون الشكل عنصرا أساسيا في القرار، بحيث يعد القرار الصادر دون ذكر للأسباب التي بني عليها القرار معيبا بعبء الشكل و الإجراءات وليس بعبء السبب، اذ أن ركن الشكل و الإجراءات يتحقق بمجرد ذكر الأسباب في صلب القرار التأديبي، بغض النظر عن صحة هذه الأسباب أو عدم صحتها، و على العكس يختلف ركن الشكل و الإجراءات في القرار التأديبي، و يصبح غير مشروع إذا لم يتم تسببيه، رغم اشتراط القانون ذلك، حتى و لو كانت الأسباب التي بني عليها القرار صحيحة و مشروعة قانونا.

الفرع الثاني: الشكل غير المكتوب للقرار التأديبي

يعد الشكل غير المكتوب أحد الصور التي يظهر بها القرار التأديبي، و هو أكثر مرونة من الشكل المكتوب، ويظهر في صورتين صريحة و ضمنية. فإذا كانت القاعدة العامة في القرار التأديبي أن تصدره الإدارة مكتوبا موقع، فان ذلك لا يمنع من إصدار قرار شفوي، من شأنه أن ينتج كافة الآثار القانونية للقرار المكتوب. فالمعول عليه في ترتيب الآثار مضمون القرار، و قد أشار المشرع الجزائري من خلال نص المادة 163 من الأمر رقم 03/06 إلى عقوبة التنبيه التي يمكن اعتبارها من القرارات التأديبية الشفوية كونها لا

- لحسن بن الشيخ اث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، ج2، دار هومة، الجزائر، 2004، ص301.

و تكمن أهمية فكرة القرار التأديبي الشفوي بالنسبة للموظف الخاضع للتأديب و المتمثل في عقوبتي التنبيه و الإنذار الشفوي أنه لا يجل في ملفه الإداري و لا يؤثر في وضعيته الوظيفية.

أما تطبيقات القضاء الإداري الجزائي بهذا الشأن، فتكاد تكون منعدمة.

المطلب الثالث: عيب في الإجراءات

تتمثل الإجراءات التأديبية في مجموعة القواعد الواجب إتباعها في مواجهة الموظف عند ارتكابه للمخالفة و حتى صدور القرار أو الحكم التأديبي بشأنها و لضمان سلامة القرار و الحكم التأديبي و عدم إلغاء القرار فإنه يتعين أن يكون مستندا إلى إجراءات مشروعة من الناحية القانونية، و قد قصد بالمشروعية في الإجراءات التأديبية بيان الحدود المتعين تطبيق القواعد التأديبية في إطارها و دون تجاوز لها.⁹⁴

ويقصد بعيب الإجراءات في القرار التأديبي مخالفة الترتيب التي تتبعها السلطة المختصة بالتأديب قبل اتخاذ القرار التأديبي و إصداره نهائيا.

لذا سنحاول تحديد الإجراءات القانونية المتخذة في مواجهة الموظف العام محل التأديب في إطار احترام الضمانات القانونية التي أقرها المشرع.

الفرع الأول: ضمانات ما قبل التأديب

يسبق التأديب إجراءات تتمثل في التحقيق و المواجهة

- المرسوم رقم 59/85 المؤرخ في 1985/03/23 يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات الادارية العمومية، جر عدد(13) الصادرة بتاريخ 1985/03/24.⁹³

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي و القضائي للموظف العام، المرجع السابق، ص20.

أولا: ضمانات التحقيق

يعرف التحقيق الإداري بأنه الإجراء الذي يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين الموظف⁹⁵ والمتهم و الخطأ التأديبي المنسوب إليه التحقيق يعني الفحص و التحري الموضوعي و المحايد لإظهار الحقائق، فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع، و يهدف التحقيق إلى كشف ملابسات القضية و ما مدى صحة التهم المنسوبة إلى الموظف، و هو إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع الخطأ بقصد الكشف عن فاعلها.

و تستلزم بعض القوانين أن يتم التحقيق مع الموظف كتابة، و ذلك لأن الكتابة تكون في العادة أكثر انضباطا و أدق تعبيراً، و أيسر مراجعة و أكبر تأكيدا، و تجيز بعض القوانين أن يكون التحقيق التأديبي كتابة أو شفاهة دون ضابط يبين متى يكون التحقيق كتابة و متى يكون شفاهة و هذا الاتجاه منتقدا اذ لا يتصور توقيع عقوبة تأديبية شديدة دون تحقيق مكتوب، و انا يقتصر التحقيق الشفهي على الجزاءات اليسيرة.

ومن القواعد العامة المقررة في المواد العقابية، الجنائية منها و التأديبية، دون الحاجة الى نص، أن للمتهم حق الاطلاع على التحقيق و الحصول على نسخة منه، و هذا الحق يرتبط بحق الموظف في الدفاع عن نفسه. و يكون التحقيق بحضور الموظف الا اذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجري في غيابه، مثلا في حالة سماع الشهود تقتضي أحيانا أن تكون في غياب الموظف المتهم.

و بالرجوع إلى المشرع الجزائري نجده قد جعل التحقيق الإداري أمرا جواريا بموجب المادة 171 من الأمر 03/06 التي تنص على : يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة و المجتمعمة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، قبل البت في القضية المطروحة. و اتخذ نفس الموقف في المادة 3 من المرسوم رقم 152/66 المتعلق بالإجراءات التأديبية.⁹⁶

- بن سالم لباس، الفصل التأديبي للموظف العام في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، كلية الحقوق بن عكنون، 2002، ص 81. 95
- المرسوم رقم 152/66 المؤرخ في 02/06/1966 المتعلق بالإجراءات التأديبية، ج ر عدد (46) الصادرة بتاريخ: 08/06/1966.

في حين جمع النظام القانوني الفرنسي بين سلطة الاتهام و المحاكمة في يد واحدة و هذا ما يبعد الحياد و النزاهة في التأديب, في حين أوكل القانون المصري مهمة التحقيق لهيئة مستقلة عن سلطة التأديب الذي أوكل هذا الإجراء إلى النيابة الإدارية التي أنشأت سنة 1954.97

ثانياً: ضمانات المحاكمة

تعني المواجهة تمكين الموظف من الإحاطة بالتهمة المنسوبة إليه و مهما اختلفت التعاريف فإنها تعني :

-إبلاغ الموظف بالأفعال المنسوبة له: يحق للموظف المتهم أن يبلغ بالأفعال المنسوبة إليه, مهما كانت درجة الخطأ الذي ارتكبه, لأنه ليس من العدل أن يؤخذ الموظف إلى المساءلة دون أن يكون على علم بما هو منسوب إليه. و هو ما أشار إليه المشرع الجزائري بموجب المادة 167 من الأمر رقم 03/06 أن من حق الموظف الذي يتعرض إلى متابعة تأديبية أن يعلم بالأخطاء المنسوبة إليه من طرف السلطة التأديبية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تحريك الدعوى التأديبية ضده, حتى يكون على دراية بالأخطاء المنسوبة إليه و يتمكن من إعداد دفاعه, و لقد جاءت المادة 01/65 من المرسوم 302/82 صريحة في هذا المجال و نصت على أنه: ((لا يمكن أن تسلط العقوبة إلا بعد سماع العامل المعني إلا إذا رفض المثول, و تمت معاينة ذلك قانوناً)).

و في حالة إذا لم تحترم الإدارة إجراء إعلام الموظف بالتهمة المنسوبة إليه, يتعرض القرار التأديبي للإلغاء, إذ جاء في قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى ضمن قرارها الصادر في 1977/06/04 بشأن قضية (ط.م) ضد (وزير العدل) الذي اتخذ بشأنه عقوبة العزل دون تقديم دفاعه, و قد تصدت الغرفة الإدارية بإلغاء القرار التأديبي باعتباره مشوباً بعيب تجاوز السلطة.⁹⁸

- كمال رحماوي، المرجع السابق، ص 155.97
- أمينة نوي، سلطة الإدارة في الانتهاء التأديبي لخدمة الموظف، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة بسكرة، 2013، ص 51.

-تمكين الموظف من الاطلاع على الملف التأديبي: نصت المادة 57 من الأمر رقم 133/66⁹⁹ على ((يحق للموظف الذي يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس التأديب أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات القضية التأديبية)).

و عليه فان السلطة المختصة بالتأديب تلتزم بالسماح للموظف بأن يطلع على ملف الدعوى و التقارير الخاصة بها عند شروعه في اتخاذ الإجراءات التأديبية,و إلا كان قرارها قابل للإلغاء.و قد تقرر هذا الإجراء بنص قانوني صريح,وفق المادة 167 من الأمر رقم 03/06, إذ يمكن للموظف الاطلاع على كامل ملفه الإداري,و على كل الوثائق الملحقة به التي يمكن , تستخدمها السلطة التأديبية كأساس للمحاكمة التأديبية,فيتعين على الإدارة إخطار الموظف بهذا الحق في أجل خمسة عشر يوما من تاريخ تحريك الدعوى التأديبية,حتى يتسنى له تحضير دفاعه,و هو ما ذهب إليه القضاء الإداري الجزائري,حيث قضت المحكمة العليا في قرارها الصادر بتاريخ1990/04/21, في قضية (ف.م) ضد وزير العدل من المقرر قانونا أنه يحق لكل موظف الذي يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس تأديبي أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات قضية التأديب....

-إبلاغ الموظف بتاريخ مثوله شخصيا أمام المجلس التأديبي إذ ألزمت المادة 168 من الأمر رقم 03/06 ممثل الموظف شخصيا أمام المجلس التأديبي,قبل خمسة عشر يوما على الأقل بالبريد الموصى عليه مع وصل استلام.و الدليل على ذلك قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 2004/04/20 الذي ألغى مقرر العزل المتخذ من طرف والي ولاية سكيكدة في حق الموظف (م.ع) مع إعادة إدماجه في منصبه الأصلي أو المماثل له,نظرا لعدم تلقي الموظف استدعاء رسميا لمثوله أمام لجنة التأديب لتقديم دفاعه باعتباره إجراء جوهرى يدخل ضمن حماية حقوق الدفاع المقرر قانونا.

-الأمر رقم 133/66 المؤرخ في 1966/06/02 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية,جر عدد(46) الصادرة بتاريخ 1966⁹⁹/06/08

كما أجازت نفس المادة للموظف الذي تعذر عليه المثول شخصيا أمام المجلس التأديبي بسبب قوة قاهرة أن يلتمس منه التمثيل من قبل دفاع يختاره أما في حالة عدم حضوره رغم استدعائه قانونا أو في حالة رفض التبريرات المقدمة من قبله تستمر المتابعة التأديبية.

الفرع الثاني: ضمانات التأديب بعد توقيع الجزاء

تتمثل هذه الضمانات في حق الدفاع اذ جاءت التشريعات الوظيفية الجزائرية تركز لهذا المبدأ بداية بالقانون رقم 133/66 من خلال مادته (58) وصولا إلى القانون الحالي رقم 03/06 بموجب مادته (169) بتمكين الموظف من تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يستحضر شهودا، كما له يستعين بشخص للدفاع عنه مخول. إذ يحق للمحامي الاطلاع على الملف التأديبي، غير أنه لا يجوز له الحصول على نسخة من الوثائق التي توجد بحوزة الإدارة، و حسب رأينا أنه من الأجدر و الأنسب منح هذا الحق للمدافع في الحصول على نسخة من الوثائق التي توجد بحوزة الإدارة وفق شروط معينة، و إلا كيف يمكن تكييف الخطأ و مدى جسامته و تحديد العقوبة المناسبة له و إثبات حق الموظف و حمايته في حالة التعسف.¹⁰⁰

و لكي يثبت الموظف براءته يحق له أن يستدعي أي شخص لأداء الشهادة أمام مجلس التأديب سواء كان من الموظفين أو غيرهم، و يجب على الإدارة أن تراعي هذه الضمانات، إذ يترتب على إغفالها إلغاء القرار المتضمن العقوبة فيه أمام الجهة الإدارية أو الجهة القضائية المختصة.¹⁰¹

الفرع الثالث: ضمانات ما بعد التأديب (التبليغ)

تتمثل في إجراء التبليغ الذي يمكن تعريفه بأنه الطريقة أو الإجراء التي يعلم بموجبها الموظف قرارات إدارية في حقه، و باعتبار أن القرار التأديبي ذو طابع إداري فردي، فتتطبق عليه القواعد المنصوص عليها في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية رقم 09/08 بموجب مادته 829 التي جاء فيها: يحدد أجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة

- سليم جديدي، المرجع السابق، ص 300. 100
- المادة (172) من الأمر رقم 03/06 لسنة 2006.

أشهر، يسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي، كما لا يحتج بأجل الطعن المنصوص عليه في المادة 829 إلا إذا أشير إليه في التبليغ القرار المطعون فيه طبقاً لنص المادة 831 من نفس القانون، و تنقطع أجاله في الحالات التالية:

- الطعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة.

- طلب المساعدة القضائية.

- وفاة المدعي أو تغيير أهليته.

- القوة القاهرة.

إضافة الى النصوص القانونية الخاصة بالوظيفة العمومية، التي تلزم سلطة التأديب بتبليغ الموظف بقرار التأديب في أجل لا يتعدى ثمانية أيام تسري من تاريخ صدوره و يحفظ في ملفه الإداري طبقاً لنص المادة 172 من الأمر 03/06، و في حالة عدم إبلاغ الموظف بالقرار، تبقى مواعيد الطعن بالإلغاء قضائياً مفتوحة و لا تسري عليه أحكام المادة 829 من القانون 09/08.

إن المشرع الجزائري لم يشر في أي قاعدة قانونية عن طريقة ووسيلة لتبليغ الموظف، بل ترك المجال مفتوحاً أمام سلطة التأديب، فهذه الأخيرة لها السلطة التقديرية في اختيار الوسيلة المناسبة لتبليغ القرار.

و هذا ما استقرت عليه الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في إحدى قراراتها التي قضت أنه: متى كان من الثابت و من المبادئ المعمول بها أن القرارات الفردية الضارة بالأفراد لا تطبق في حقهم بأثر رجعي و إنما تطبق ابتداء من تاريخ التصريح بالعقوبة التأديبية، و من ثم فإن القرار الإداري الذي يقضي بعقوبة تأديبية خلافاً لما ورد في أحكام هذا المبدأ يعد مخالفاً للقانون.¹⁰²

و مجلس الدولة يضع على عاتق سلطة التأديب واجب التبليغ الشخصي للموظف عن قرار

- المحكمة العليا الغرفة الإدارية، قرار رقم 33853 المؤرخ في 26/05/1984، (ل.خ) ضد وزير الشؤون الخارجية، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع، الجزائر، 1989، ص 218-215.

العقوبة كونه إجراء جوهري، و هو ما أشار إليه في قراره الصادر في 19/04/1999، الذي بموجبه تم إلغاء القرار الصادر عن قضاة الدرجة الأولى المتضمن رفع الدعوى لفوات ميعاد الطعن المنصوص عليه في المادة 169 من قانون الإجراءات المدنية، غير أن موضوع النزاع لم يكن مبلغا شخصيا للمستأنف، ما يبقى مواعيد الطعن القضائي مفتوحة للمتقاضين.

المبحث الثاني: رقابة المشروعية الداخلية

تتعلق المشروعية الداخلية بالأركان الموضوعية للقرار التأديبي إذ نكون أمام عدم مشروعيتها، متى أثبتت أمام القاضي الإداري مسائل تتعلق بسبب القرار التأديبي أو بمحله باعتباره الأثر المباشر المترتب عن القرار التأديبي، وأخيرا الغاية المستهدفة من ممارسة التأديب الوظيفي

المطلب الأول: عيب المحل

يعتبر مجال القرارات الإدارية المخالفة للقانون أوسع ميدان لدراسة موضوع مسؤولية الإدارة عن أعمالها نظرا لشيوعه من الناحية العملية، ويشمل هذا العيب جميع العيوب التي تصيب القرار التأديبي و تجعله باطلا، لأن مخالفة الاختصاص المحدد بالقانون، أو الخروج عن الأشكال المقررة أو إساءة استعمال السلطة و الانحراف بها عن هدفها تعتبر في جميع الأحوال مخالفة للقانون بالمعنى الواسع لأن هذا الأخير هو الذي يحدد القواعد التي تحكم كافة أركان القرار التأديبي.

غير أن الفقه و القضاء الإداريين يرون أن عيب المحل في القرار التأديبي ينطبق على عيب مخالفة القانون بالمعنى الضيق لهذا سنقوم بتحديد المقصود بمحل القرار التأديبي و من ثم أشكاله أو صورته في القرار التأديبي .

الفرع الأول: المقصود بمحل القرار التأديبي و شروطه

يقصد بمحل القرار التأديبي ذلك الأثر القانوني الناتج عنه سواء تمثل في إنشاء مركز

قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغائه.¹⁰³

و يقصد بمخالفة القانون بالعيب الذي يشوب ركن المحل في القرار التأديبي لمخالفته القواعد القانونية، سواء المكتوبة أو غير المكتوبة.

و يشترط في محل القرار التأديبي، أن يكون محله مشروعاً و ممكناً.

- أن يكون ممكناً بمعنى ليس مستحيلًا أي أن يرتب القرار أثره القانوني فمثلاً قرار تحويل طالب من جامعة إلى أخرى يكون مستحيلًا إذا كان الطالب غير مسجلاً في الأولى.

أن يكون محل القرار التأديبي مشروعاً يجب أن يكون الأثر القانوني الذي تقصد السلطة التأديبية ترتيبه مشروعاً قانونياً من حيث اتفاقه و عدم تعارضه و مخالفته للقانون و هذا ضماناً لمبدأ المشروعية .

و عليه فان عدم مشروعية المحل لا يستتبع انعدام القرار في ذاته و إنما فقط قابليته للإبطال، فيمكن الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري شريطة أن يتم ذلك في المواعيد المقررة قانوناً و إلا تحصن و أصبح مشروعاً.¹⁰⁴

الفرع الثاني: صور عيب المحل

يتخذ عيب مخالفة القانون عدة صور، أولاً المخالفة المباشرة لقواعد القانون، و الخطأ في تفسير و و تأويل القاعدة القانونية .

أولاً: المخالفة المباشرة لقواعد القانون تتجسد عند تجاهل الإدارة القاعدة القانونية كلياً أو جزئياً بإتيانها عملاً تحرمه أو امتناعها عن القيام بعمل توجبه، و معنى ذلك أن مخالفة نصوص القانون قد تكون بصورة ايجابية أو سلبية.

- عمار بوضياف، الوسيط في قضاء الإلغاء (دراسة مقارنة)، دار الثقافة، ط1، الجزائر، 2011، ص319. 103
- محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، بدون طبعة، ص69.

-المخالفة الايجابية لنصوص القانون: تتمثل هذه المخالفة في حالة خروج الإدارة بطريقة عمديه على حكم قاعدة قانونية أسمى من القرار الإداري و هذا النوع من المخالفات يكون واضحا في الواقع العملي,مثل حالة قيام بتسليم أحد اللاجئين السياسيين مخالفة لنص دستوري الذي يحظر تسليم اللاجئين السياسيين 'أو أن تلجأ الإدارة إلى التنفيذ المباشر في حالة لم ينص عليها القانون.

و في هذا السياق قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بإلغاء قرار إداري استنادا إلى المبادئ المعمول بها, و التي تقضي بأن القرارات الفردية الضارة بالأفراد لا تطبق في حقهم بأثر رجعي و إنما تطبق ابتداء من تاريخ تبليغ قرار التصريح بالعقوبات و من ثم فان القرار الإداري الذي يقضي بعقوبة تأديبية خلافا لما ورد في الأحكام هذا المبدأ يعد مخالفا للقانون.

-المخالفة السلبية لنصوص القانون تتمثل في حالة امتناع الإدارة عن تطبيق القاعدة القانونية أو رفض تنفيذ ما تفرضه عليها من التزامات و يتحقق ذلك عندما تكون ملزمة بالقيام بعمل معين أو إجراء تصرف محدد فإذا اتخذت موقفا سلبيا إزاء هذا الالتزام فإنها تكون ملزمة بالقيام بعمل معين أو إجراء تصرف محدد فإذا اتخذت موقفا سلبيا إزاء هذا الالتزام فإنها تكون قد ارتكبت مخالفة للقانون تجعل قرارها معيبا و قابلا للإلغاء و من أمثلة هذه الحالة رفض الإدارة منح الترخيص لأحد الأفراد رغم استيفاء جميع الشروط القانونية لذلك،أو امتناعها عن التعيين في الوظائف الخالية حسب ترتيب الاستحقاق للمترشحين الذين نجحوا في المسابقة لشغل هذه المناصب مخالفة بذلك القانون الذي يلزمها بمراعاة هذا الترتيب¹⁰⁵. و تعتبر حالات المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية سهلة الإثبات في ميدان الرقابة القضائية, إذ يكفي معرفة القاعدة المطبقة وقت اتخاذ القرار التأديبي, و التحقق فيما إذا كان القرار المطعون قد احترم هذه القاعدة أم أنه خالفها.

ثانيا: الخطأ في تفسير و تأويل القاعدة القانونية

تعتبر هذه الصورة أدق و أخطر من الحالة السابقة لأنها خفية, ذلك أن سلطة التأديب لا تنتكر للقاعدة القانونية أو تتجاهلها, كما في حالة المخالفة المباشرة, و إما أن تعطي القاعدة القانونية معنى غير مقصود قانونا, و يطلق على هذه المخالفة أحيانا الخطأ القانوني, و يحدث الخطأ في حالة إعطاء تفسير مخالف و غير واضح و يكون كثير التأويل و الاحتمالات بسبب ما يعترى هذه القاعدة القانونية من إشكالية من حيث الغموض, كما قد يقع هذا الخطأ بغير قصد من سلطة التأديب, و قد يتم على نحو عمدي من جانبها إذ يتعين البحث في حقيقة قصدها من وراء هذا التفسير الخاطي¹⁰⁶.

و يحدث الخطأ في تفسير القاعدة القانونية كما لو عملت سلطة التأديب على معاقبة الموظف بعقوبة غير مدرجة في سلم العقوبات, أو عاقبت الموظف بعقوبتين لم يرد المشرع الجمع بينهما¹⁰⁷.

1- العيب غير المقصود في تفسير القانون: يحدث هذا عند وجود غموض أو إبهام يجعل القاعدة القانونية محل التفسير غير واضحة, فتقوم سلطة التأديب بتأويلها إلى غير مقصودها, و هذا الخطأ قد يكون مغتفرا خاصة في الحالات التي تكون فيها صياغة النص شديدة الغموض¹⁰⁸.

2- العيب المقصود في تفسير القانون: قد تلجأ الإدارة من أجل التحايل على القانون إلى تفسير القاعدة القانونية تفسيرا خاطئا متعمدا يبعدها عن المعنى الذي أراده المشرع من وضعها.

إذ قد يحدث أن يكون النص واضحا و لا يحتمل الخطأ في التفسير, و مع ذلك تعتمد سلطة التأديب إلى إعطائه معنى بعيدا يتسم بالتحايل للخروج بتفسير معقد, و في هذه الحلة يتسم القرار التأديبي بعدم المشروعية ليس لعيب المحل فقط بل لعيب الانحراف بالسلطة كذلك, حيث يتعين البحث في حقيقة قصد سلطة التأديب من وراء هذا التفسير غير الصحيح, كصدور قرارات تأديبية متخفية وراء قرارات إدارية عادية كقرارات النقل في

- عبد العالي حاحة، المرجع السابق ص 85. 106

- كمال رحماوي، المرجع السابق ص 169. 107

- هنية احميدة، المرجع السابق، ص 85¹⁰⁸

الوظيفة. أيضا إصدار قرار تأديبي بأثر رجعي معلنة أنه قرار تأسيسي لقرار تأديبي سابق، فهذا تحايل واضح من جانبها على قاعدة عدم رجعية القرارات التأديبية.

ثالثا: العيب في تطبيق القانون على الوقائع:

يقع خطأ سلطة التأديب في تطبيق القانون، عندما تصدر قرارا لا يستند إلى وقائع مادية أو عند توافر تلك الوقائع دون أن تكون مستوفاة للشروط القانونية التي يتطلبها المشرع. و من ثم فإن الإدارة خاضعة لرقابة القضاء الإداري حال تطبيقها للقواعد القانونية للتحقق من الوجود المادي للوقائع و للتأكد من أن هذه الوقائع كافية لتبرير إصدار القرار التأديبي. و يأخذ هذا الخطأ صورتين رئيسيتين :

1- رقابة القضاء على الوجود المادي للوقائع: تنصب رقابة القضاء على سلطة التأديب في هذه الحالة على التحقق من أنها قد استندت في إصدار قرارها إلى وقائع موجودة من الناحية المادية و صحيحة من الناحية القانونية. فإذا انعدمت تلك الوقائع، فإن القرار التأديبي يكون مخالفا للقانون، و يقع باطلا لاقتقاده الأساس القانوني الذي كان يتعين أن يستند إليه. و يراقب القاضي الإداري صحة الوقائع المادية التي صدر على أساسها القرار، في ضوء القواعد القانونية السارية وقت صدوره، حيث أن العبرة في الحكم على مشروعية كل التصرفات القانونية.

و من أمثلة قرارات الإدارة التي يقضي القضاء بإلغائها لعدم استنادها إلى وقائع مادية، القرار الصادر بفصل موظف لإلغاء الوظيفة دون أن يكون هناك إلغاء حقيقي للوظيفة، وكان سند المحكمة الإدارية في إلغائها لهذا القرار أن الفصل مشروط بأن يكون ثمة إلغاء حقيقي للوظيفة التي كان يشغلها الموظف، و من القرارات التأديبية التي لا يستند تطبيقها إلى واقعة مادية أيضا، قرار إنهاء خدمة موظف لتقدمه باستقالته من وظيفته، في حين أنه لم يتقدم بها، فمثل هكذا قرار يكون باطلا لمخالفته للقانون.¹⁰⁹

- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، المرجع السابق، ص 189.

- رقابة القضاء على تقدير الوقائع التي استندت إليها سلطة التأديب لإصدار قرارها سليمة في ذاتها و مستوفية للشروط القانونية التي تجعلها مبررة للقرار، فإذا اتضح للقاضي الإداري مثلا أن الوقائع التي استندت إليها سلطة التأديب لا ترقى إلى مرتبة الخطأ الذي يستوجب المساءلة التأديبية و توقيع الجزاء على صاحب الشأن فإنه يحكم بإلغاء القرار التأديبي، أما إذا أثبت أن الوقائع تبرر اتخاذ هذا الإجراء فإن القاضي يقف عند هذا الحد و ليس له أن يتدخل في تحديد نوع العقوبة الملائمة للخطأ المرتكب لأن ذلك يعود لتقدير سلطة التأديب. و كان للقضاء الجزائري تطبيقاته في هذا المجال، حيث قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا بإلغاء قرار صادر عن جامعة الجزائر يحرم أحد المترشحين الحاصلين على شهادة الليسانس سنة 1990 من التسجيل لنيل شهادة الكفاءة المهنية للمحاماة بدعوى أن لجنة مختصة أعطت الأولوية لدفعة 93/92 من نص المادة رقم 04/91 المؤرخ في 1991/01/08، المنظم لمهنة المحاماة، و التي تنص على أن: التسجيل مفتوح في بداية كل سنة جامعية للمترشحين بدون مسابقة أو عملية فرز. و اعتبرت المحكمة رف الجامعة تسجيل الحاملين لشهادة ليسانس حقوق 1990 عملية فرز يمنعها القانون بنص صريح و من ثم فهي تستوجب الإبطال.¹¹⁰

و عليه نخلص بأنه يقع على عاتق سلطة التأديب الالتزام عند توقيع العقوبة بالألا تخالف القانون أو تخطأ في تفسيره، و من ثم و جب أن تتوافر في العقوبة التأديبية التي تشكل محل القرار التأديبي كافة ضوابط الجزاء التي ينبغي التقيد بها و مراعاتها، عند فرض العقوبة و تتمثل في المبادئ التي تحكم العقوبة التأديبية: كشرعية العقوبة، ملائمتها للمخالفة، عدم تعددها، عدم رجوعيتها و المساواة في فرضها.

المطلب الثاني: عيب السبب

يعرف ركن السبب على أنه الحالة القانونية أو الواقعية التي تجعل الإدارة تتدخل لتصدر القرار الإداري فسبب القرار التأديبي يكمن في إخلال الموظف بواجباته الوظيفية. كما نجد أن الإدارة ليست ملزمة بتسبب قراراتها لأن الأصل أن قراراتها صدرت

- هنية أميدة، المرجع السابق، ص56.58.

لأسباب صحيحة، وعلى من يدعي خلاف ذلك إثبات العكس، غير أن ركن السبب يختلف بحسب سلطة الإدارة المقيدة أو التقديرية. ويشترط في سبب القرار التأديبي أن يكون قائماً وموجوداً ومشروعاً وصحيحاً قانونياً.

سنتطرق إلى حدود الرقابة على سبب القرار التأديبي وإثبات عيب السبب.

الفرع الأول: حدود الرقابة القضائية على سبب القرار التأديبي

يقصد بعيب السبب صدور القرار الإداري بدون الوجود المادي للوقائع التي تدفع سلطة الإدارة لإصدار هذا القرار و الخطأ في التكيف القانوني السليم لهذه الوقائع أو صدور القرار نتيجة الخطأ في تقدير مدى أهمية و خطورة الوقائع المادية أو القانونية. ويأخذ عيب السبب الذي يشكل وجهاً لإلغاء القرار التأديبي العديد من الصور، قدمها الفقه و القضاء الإداري على النحو التالي:

أولاً الرقابة على الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف

يقوم القاضي الإداري وهو يفحص السبب في القرار التأديبي المطعون فيه أمامه، بالتأكد من صحة الوجود الفعلي للحالة التي بني عليها القرار، فإذا وجدها قائمة يرفض الطعن لعدم التأسيس، أو ما توصل إلى أنها غير موجودة فعلياً، يصدر حكمه بإلغاء القرار المطعون فيه لانعدام السبب كوجه للإلغاء. كأن تفرض الإدارة عقوبة تأديبية على موظف بحجة إخلاله بواجباته الوظيفية كالغياب عن مركز عمله دون إذن رسمي، ثم تبين أن هذه المخالفة المنسوبة له لا وجود لها أصلاً فإن القرار بتوقيع العقوبة يكون باطلاً مادام أنه يستند إلى وقائع مادية غير موجودة أو كأن تنتهي خدمات الموظف بسبب إصابته بالمرض ثم يتبين عدم وجود الحالة الواقعية المتمثلة في الحالة المرضية، و إلى جانب ذلك قرار الغرفة الإدارية التي تعرضت لرقابة ماديات الواقعة المنسوبة للموظف الصادر بتاريخ: 1968/12/13، التي قضت بإلغاء قرار فصل مدير مستشفى عن وظيفته بعدما ثبت لها أن الوقائع المنسوبة للموظف، و المتمثلة في إتيانه أفعال أدت إلى اضطراب المرفق لا

أساس لها من الوجود المادي لعدم ثبوتها فهو مجرد توهم خاطئ من سلطة التأديب دفعها إلى اتخاذ العقوبة التأديبية. أما مجلس الدولة قد قضى في قراره الصادر بتاريخ 12004/01/20، يرفض إلغاء مقرر العزل الصادر عن الهيئة المستخدمة لمركز التكوين المهني في حق (ق.م) مؤسساً في ذلك أن واقعة غياب هذا الأخير عن وظيفته، دون مبرر قانوني كاف لتكون سبباً لوجود العقوبة المتخذة بشأنه، كما قضى قراره الصادر بتاريخ 2005/10/25¹¹³ مصرحاً بأنه: يتعرض للإلغاء القضائي القرار التأديبي الذي نطق بعقوبة تأديبية دون تبريرها من خلال مناقشة الخطأ المنسوب إلى المعني و مدى ثبوته.

وتبعاً لهذا الاجتهاد القضائي الذي توصل إليه القضاء الإداري الجزائري، فإن رقابة الوجود المادي للوقائع تعد وسيلة لتقوية و توسيع القضاء الإداري، فإن رقابة الوجود المادي للوقائع تعد وسيلة لتقوية و توسيع وسائل المشروعية، إذ يلجأ إليها القاضي الإداري لتعميق نطاق عملية الرقابة على القرارات التأديبية و إلغائها في حالة عدم تحققها، بما يضمن حقوق الموظف من جهة و تحقيق فكرة دولة الحق و القانون من جهة أخرى.

ثانياً: الرقابة على التكييف القانوني للوقائع

يقوم القاضي الإداري إلى جانب التحقق من الوجود المادي للوقائع المنسوبة إلى الموظف، برقابة مدى صحة تكييف سلطة التأديب لهذه الوقائع، و هل توافرت لديها فعلاً صفة الخطأ التأديبي الذي يبرر العقوبة التأديبية، أم أنها أخطأت في إسباغ الوصف القانوني السليم لتلك الوقائع.

لهذا استقر القضاء الإداري على رقابة صحة التكييف القانوني للأفعال المسندة للموظف بالبحث عما إذا كانت تعد خطأً تأديبياً يستوجب مجازاته أو مجرد سلوك عادي لا ينطوي عليه التأديب.

1 مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 010005 المؤرخ في 2004/01/20، قضية (ق.م) ضد (مركز التكوين المهني)، مجلة مجلس الدولة العدد الخامس، الجزائر 2004، ص 169@171.
2 مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 27279 المؤرخ في 2005/10/25، قضية وزارة العدل الممثلة في شخصها وزير العدل ضد غرفة المتوفين، مجلة مجلس الدولة، العدد الثامن، الجزائر، 2006، ص 230@237.¹¹³

فدور القاضي الإداري في هذه الرقابة لا يعدو أن يكون سوى تطبيقاً للنصوص القانونية التي سبقت تحديد بعض الأخطاء التأديبية المبررة للقرار التأديبي، وقد تمسك الفقه الإداري بهذا الموقف، تطبيقاً للوصف الذي يلحق بهذه الرقابة وهو التكييف القانوني للوقائع و التي يقصد بها إلحاق وقائع معينة بنص قانوني.¹¹⁴

وعليه أرسى القضاء الإداري الجزائي على أسس هذه الرقابة، وذلك في كل حالة تخضع فيها سلطة الإدارة في اتخاذ قرار معين إلى ضرورة توافر شروط واقعية معينة ينص عليها القانون، بحيث يحق للقاضي الإداري في هذه الحالة أن يراقب إلى جانب الوجود المادي لهذه الوقائع، التكييف القانوني الذي تضيفه الإدارة عليها ليتحقق من أنها تتدرج فعلاً داخل إطار الفكرة القانونية التي تضمنها النص، وهو ما يعني الرقابة على تقدير الإدارة لمدى توافر الوصف القانوني بامتدادها إلى القرارات التأديبية في الوظيفة العمومية، ومن خلالها تمت رقابة صحة التكييف القانوني الذي أسبغته سلطة التأديب على السلوك المسند للموظف، بالنظر إلى مدى توافر صحة الخطأ التأديبي في ذلك السلوك أم أنها قد أخطأت في التحديد و التكييف القانوني السليم.

لقد أكد مجلس الدولة عن موقفه الصريح في تعقيبه عن مدى صحة التكييف القانوني للقرار التأديبي في قراره الصادر 2001/04/09¹¹⁵ الذي قضى بصحة الوصف القانوني للسلوك الذي أتاه الموظف المتمثل في اشتراكه في شبكة إرهابية.

فهذه الواقعة أو السلوك الذي أتاه الموظف يشكل اختلالاً بواجب التحفظ المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي رقم 54/93، الذي يشير إلى المرسوم التشريعي رقم 02/93 المؤرخ في 1993/02/06 المتضمن تمديد حالة الطوارئ، الذي ألقى على عاتق الموظف الالتزام بالتحفظ بخصوص الجدل السياسي و الإيديولوجي، ومن ثم فإن الاختلال بهذا الالتزام يشكل خطأ مهنياً جسيماً يمكن أن يؤدي إلى تسريحه، وعليه فإن العارض ليس محققاً في التمسك

ملیكة مخلوفی المرجع السابق ص 94¹¹⁴

الغرفة الثانية لمجلس الدولة القرار رقم 001192 المؤرخ في 2001/04/09، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، 2002، ص 119-121

بأن سلطة التأديب قد أخطأت في الوصف القانوني لوقائع القضية و بهذا قضى مجلس الدولة بصحة القرار التأديبي.

و بعكس ذلك، أقر مجلس الدولة بعدم صحة التكييف القانوني الذي أضفاه والي ولاية وهران على الواقعة التي نسبت للموظف(ش.أ) المتمثلة في اعتبار بين الجمع بين الوظيفة العمومية و الاستفادة من أراضي فلاحية خطأ تأديبيا،في حين أن استفادته بهذه الأراضي كان تطبيقا للمرسوم التنفيذي رقم 249/96 المتعلق بتوزيع الأراضي الشاغرة لفئة المجاهدين وذوي الحقوق فقرار استفادة الموظف(ش.أ) من قطعة أرض لا يعد خطأ تأديبيا،باعتباره ضمن فئة المستفيدين من المرسوم المشار إليه،بغض النظر عن كونه موظفا أو بطالا. 116

الفرع الثاني: إثبات عيب السبب في القرار التأديبي

للإثبات بصفة عامة أهمية بالغة بالنسبة لجميع عيوب القرار التأديبي،فبدونه لا يتم الكشف عن العيب،و يظل القرار ساري الأثر ككافة القرارات الإدارية الصحيحة.

و يترتب على الإثبات أثرا هاما يقرره القضاء حيال القرار المعيب،إما بإلغائه أو بتقرير انعدامه،مع ما يترتب على ذلك من آثار.ويقع عبء إثبات عيب السبب على عاتق الطاعن أن يثبت مثلا عدم وجود الوقائع المكونة لركن السبب أو عدم صحة الوصف القانوني الذي أعطته الإدارة لهذه الوقائع،و إذا كان عبء الإثبات يقع على عاتق الطاعن كأصل عام إلا أن القاضي الإداري يتدخل لمساعدته إذا ما تعذر أو استحال موقفه كذلك يقوم القاضي الإداري بدور ايجابي في تقدير أدلة الطاعن و دفاع الإدارة بمقتضى ما يتمتع به من حيادية و رغبة في إرساء العدالة. 117

وإذا كانت الإدارة غير ملزمة بذكر الأسباب إلا إذا أوجب القانون عليها ذلك،و لما كانت القواعد العامة في الإثبات تقضي بأن البيئة على من ادعى ذلك يجب على الطاعن أن يثبت انعدام وجود الوقائع المكونة لركن السبب أو عدم صحة الوصف القانوني الذي أعطته

الغرفة الثانية لمجلس الدولة القرار رقم 001192 المؤرخ في 2001/04/09،مجلة مجلس الدولة،العدد الأول،2002 ص - 121119¹¹⁶
محمد رفعت عبد الوهاب،القضاء الإداري،الكتاب الثاني،منشورات الحلبي الحقوقية،لبنان،2003،ص 118،

الإدارة لهذه الوقائع أو أن هناك غلو وقع في توقيع الجزاء، ولما كانت مهمة الطاعن عسيرة فان القاضي الإداري له دور ايجابي في هذا المجال على النحو الآتي:

-في حالة ذكر الإدارة لأسباب القرار التأديبي:الأصل أن جهة الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا إذا نص القانون وألزمها بالتسبيب، وقد جرى القضاء الإداري على أنه متى أفصحت الإدارة عن أسباب قرارها، فان هذه الأسباب تخضع لرقابة القضاء¹¹⁸ وقد تقوم الإدارة بذلك طواعية و هنا تخضع تلك الأسباب لرقابة القضاء للتأكد من وجودها المادي و سلامة تكييفها القانوني. و العبرة في الحكم على مشروعية القرار تكون بالنظر إلى ما ذكرته الإدارة له من أسباب دون أن يكون لدافعها في ذكر الأسباب أي اعتبار.

-في حالة عدم إفصاح الإدارة عن سبب القرار التأديبي:إذا لم تقم الإدارة بذكر الأسباب التي أسس عليها القرار يكون عسيرا على الطاعن إثبات السبب، و لاشك في أنه عبء شديد الوطأة قد ينوء به كاهله لدرجة قد تعجزه عن الاضطلاع به في كثير من الأحيان لاختلال التوازن بين قدرات المدعي في مجال الإثبات فالإدارة تملك من الأدلة ما يكفي لحسم الدعوى.

وبذلك يقع على الإدارة عبء إثبات صحة هذه الأسباب، فان هي امتنعت عن ذلك، أو لم تقنع القاضي ما ساقته من أدلة على سلامة أسباب قرارها، قض القاضي بإلغاء هذا القرار لكونه معيبا في سببه.¹¹⁹

المطلب الثالث: عيب الغاية

يتصل عيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمالها بركن الغاية في القرار التأديبي، إذ يكون القرار التأديبي معيبا في غايته، حينما ينحرف به مصدره عن سبيل الغاية المبتغاة منه، و هي المصلحة العامة المتمثلة في مصلحة المرفق العام وضمان سيره بانتظام و اطراد إلى تحقيق الردع العام، فإذا قصد بالقرار التنكيل بالموظف و الكيد له لسبب أو لآخر عد الجزاء باطلا حيث شابه الانحراف في استعمال السلطة، لحياد السلطة التأديبية عن الهدف

طارق فتح الله خضر، المرجع السابق ص. 226¹¹⁸

عبد العزيز عبد المنعم خليفة المرجع السابق، ص 251¹¹⁹

العام لكافة القرارات الإدارية و منها القرارات التأديبية، و هو تحقيق المصلحة العامة وذلك بأن جعلت من التأديب سيفاً مسلطاً على رقاب الموظفين دون وجه حق، الأمر الذي يفقدهم الثقة المفترض توافرها في الجهة الإدارية التي يتبعوها، مما ينعكس سلباً على أدائه الوظيفي، الأمر الذي يؤدي إلى تدني مستوى الخدمة الإدارية التي تضطلعون بها. لهذا سوف نحدد المقصود بعيب الانحراف بالسلطة وكذا الطبيعة القانونية لرقابة مشروعية هدف القرار التأديبي، و من ثم صور عيب الانحراف بسلطة إصدار القرار التأديبي.

الفرع الأول: المقصود بعيب الانحراف

هو استخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق هدف غير مشروع، سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو باستهداف هدف مغاير للهدف الذي حدد لها القانون. و هو عيب ملازم للسلطة التقديرية للإدارة الذي يترك فيه المشرع للإدارة جانب من الحرية في التدخل أو عدمه، أما في مجال السلطة المقيدة فلا يظهر هذا العيب، لأن الإدارة ملزمة باتخاذ قرار إداري على نحو ما أقره القانون مع افتراض استهدافه للمصلحة العامة.¹²⁰ وذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر، و هي تميز بين السبب و الهدف و بين المحل و الهدف في القرار الإداري إلى القول:....السبب في القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو القرار ابتغاء وجه الصالح العام الذي هو غاية القرار.

فركن الغاية في القرار الإداري يعني النتيجة النهائية التي تهدف الإدارة العامة إلى تحقيقها من وراء إصداره. و عليه إذا صدر قرار فصل موظف عن الوظيفة، فمحل القرار إنهاء العلاقة الوظيفية و سببه الوقائع و التصرفات المنسوبة للموظف المسؤول تأديبياً أما غايته فتتجلى في الحرص على حسن سير المرفق العام و ضبط سلوك الموظف و التحكم فيه.¹²¹ و من ثم فإن خفاء عيب الانحراف بالسلطة من جهة، و صعوبة كشف القاضي له من جهة أخرى، أدى إلى إقدام الإدارة على ارتكاب هذا العيب و الذي تكون به الإدارة في مأمن من

الزين عزري، المرجع السابق ص 94.¹²⁰

محمد الصغير بعلبي، الوجيز في المنازعات الإدارية، المرجع السابق، ص. 170¹²¹

إلغاء القضاء لقراراتها، وقد ساهم ذلك في اتساع نطاق و زيادة تطبيقات عيب الانحراف بالسلطة في الحياة العملية.¹²²

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لرقابة هدف القرار التأديبي

لقد اختلف الفقهاء في تحديد طبيعة هذه الرقابة، منهم من اعتبرها ضمن رقابة الجانب القانوني أي الرقابة على المشروعية، ومنهم من يرى أن هذه الرقابة تتجاوز فكرة القانون لتندرج في الجانب الخلفي لسلطة التأديب.

إن ما هو معروف لدى الفقه و القضاء، أن الرقابة على انحراف الإدارة بسلطتها التقديرية هي رقابة مشروعية، بمعنى آخر أن القرار الإداري المشوب بعيب الانحراف هو قرار إداري غير مشروع لأن رجل الإدارة قد تنكر للغاية إلي هي ركن أساسي في كل قرار إداري و بالتالي يكون قد خرج على القانون. و بهذا يرى معظم الفقهاء أن التكييف السليم للطبيعة القانونية للانحراف بالسلطة هو أن مجرد امتداد لعدم المشروعية.

و حماية القضاء الإداري للأفراد من انحراف الإدارة بسلطتها التقديرية، ما هي إلا حماية لمبدأ المشروعية، ذلك أن الانحراف بالسلطة هو عيب يشوب الغاية من إصدار القرار.¹²³

أما التأديب الإداري فقد غدا طريقا مألوفاً لضمان تنفيذ متطلبات الوظيفة العمومية ووسيلة قانونية من أجل تحقيق هدف الموازنة بين واجب الإدارة في أداء دورها و حق الموظف في التمتع بما تكفل له من حقوق وظيفية تحت رقابة القاضي الإداري الذي يملك سلطات واسعة في مواجهة الإدارة، إذا ما ثبت له عدم مشروعية الهدف الذي ترمي من وراء قرارها التأديبي المتخذ في حق الموظف، فله سلطة إلغائه، دون المساس بحق تعويض المضرور عما أصابه من ضرر من ورائه. استند الفقه الإداري في تبرير الطبيعة القانونية لهذه الرقابة على النصوص القانونية للوظيفة العمومية، التي قيدت الإدارة العامة بهدف تحقيق المصلحة العامة الذي يتعين عليها مراعاتها في كل أعمالها و نشاطاتها المختلفة. غير أن ما تعلق منها بالجانب التأديبي للموظف، يضاف إلى هذا القيد العام قيد خاص مكمل له، و هو يستهدف

1 عبد العزيز المنعم خليفة، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، ص 114.
2 عبد العالي حاحة، الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة، المرجع السابق، ص 50.

النظام التأديبي بتحقيق مصلحة ترتبط بضمان سير المرفق العام بانتظام و أطراد، باعتباره أحد المبادئ الأساسية التي تقوم عليها المرافق العامة، و المكرس دستوريا طبقا للمادتين 76 و 06/85 من الدستور 1996، و كذلك في المرسوم التنفيذي رقم 188/90 المؤرخ في 1990/06/23 المحدد لهياكل الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارات، لاسيما المادة (03) منه و التي تنص على أنه: تظلم هيكل الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارة بالمهام التي تهدف لضمان ديمومة العمل الإداري و حسن المصالح العامة¹²⁴.

تأثيرا بهذه النصوص القانونية، توصل الفقه الإداري إلى إدراج رقابة القاضي على هدف القرار التأديبي في نطاق الرقابة القانونية. وذلك باعتبار أن القانون هو من يحدد هدف القرار التأديبي في مجال الوظيفة العمومية، الأمر الذي يقيد سلطة التأديب استهدافه و أخذه بعين الاعتبار أثناء ممارسة اختصاصها التأديبي.

الفرع الثالث: صور عيب الغاية

يسعى النظام التأديبي في الوظيفة العمومية إلى حماية هدف ضمان السير المرفق العام، لذلك عمد القضاء الإداري بمد رقابته إلى النوايا و الأهداف الخفية التي حملت سلطة التأديب باتخاذ القرار التأديبي، أخذا بعين الاعتبار كلا من: الانحراف عن المصلحة العامة، و مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، و الانحراف بالإجراءات.

أولا: انحراف سلطة التأديب عن المصلحة العامة

إذا كان القانون الخاص يسمح للأفراد و هم يصدرن قراراتهم في شؤونهم الخاصة أن يستهدفوا مصلحة شخصية ذاتية، إلا أن الأمر مختلف بالنسبة للقانون الإداري خاصة في مجال التأديب، يمنح لسلطة التأديب في شؤونها أن تستهدف المصلحة العامة، و لذا فإن كل قرار تأديبي يخالف هذه القاعدة، و يستهدف أمر آخر غيرها، هو قرار معيب بعيب الانحراف بالسلطة جدير بالإلغاء. و يندرج منها:

أمينة نوي، المرجع السابق، ص 70 و 69

1- الانحراف بسلطة التأديب لأهداف شخصية: تكون بصدد عيب الانحراف بسلطة

التأديب، عندما تستعمل الإدارة اختصاصها التأديبي لتحقيق مصلحة شخصية أو ذاتية لها، بعيدة عن المصلحة العامة، و عن هدف ضمان سير المرفق العام وحفظ حقوق الموظف.

ويعد هدف تحقيق المصلحة الشخصية للإدارة العامة، أبشع صور الانحراف في التأديب الوظيفي، كونه يخل بمبدأ المشروعية، ويلحق الضرر بالموظف محل المسائلة التأديبية، ناهيك عن سعي الإدارة إلى تحقيق هدف ذاتي بدل الهدف القانوني ما يفقد النظام التأديبي هيئته و صفته الذي وجد من أجلها.¹²⁵

و بالنسبة لقرارات القضاء الإداري الجزائري التي اهتمت بهذا العيب فتكاد تكون منعدمة مقارنة بالعيوب الأخرى، إذ قضت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في أحد قراراتها بإلغاء قرار صادر عن مدير المعهد الوطني للفلاحة المتضمن رفض إعادة إدماج المدعو (ب.ع) في منصب عمله الأصلي بعد أدائه الخدمة الوطنية حيث أسست الغرفة الإدارية قرارها على أن الإدارة قد انحرفت تماما عن المصلحة العامة لتحقيق مصلحة شخصية، خاصة أن المدعي (ب.ع) قد تمسك في دعواه أن سكوت مدير المعهد للرد عن طلبه المتضمن إعادة إدماجه في منصب عمله دليل بأن قراره بني على أهداف شخصية أكثر مما هي قانونية، و من ثم عللت الغرفة الإدارية قرارها بما يلي: حيث أن قرار رفض إعادة إدماج الموظف لمنصب عمله يعتبر خرقا للقانون، و في نفس الوقت انحراف بالسلطة.¹²⁶

2- الانحراف بسلطة التأديب لمصلحة الغير: وتمثل هذه الصورة إحدى صور الانحراف عن المصلحة العامة، حيث تكمن في إصدار قرار من طرف سلطة التأديب يستهدف تحقيق نفع شخصي يعود للغير، وذلك كفصل موظف بقصد إخلاء الوظيفة لتعيين موظف آخر فيها، أو تخطي موظف في الترقية و ترقية موظف آخر أقل منه، كما قد تمارس سلطاتها بقصد الانتقام و التشفى، كأن تقوم الإدارة بفصل أحد الموظفين للتخلص منه بعد أن التجأ إلى

سليمان محمد الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة، مطبعة جامعة عين الشمس، ط3، القاهرة، 1978، ص123. 125

126 المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 62279 المؤرخ في 15/12/1991، قضية (ب.ع) ضد (وزير التعليم العالي و البحث العلمي)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثاني، الجزائر، 1993، ص141. 138

القضاء و استصدر حكما بإلغاء قرارها.¹²⁷ فان سلطة التأديب لا تسعى من وراء كل ذلك إلى ردع الموظف و إصلاحه بما يضمن ديمومة سير المرفق العام، إنما تهدف لتحقيق مصلحة شخصية للغير تتمثل في ضمان منصب وظيفي له، وهذا لا يتماشى مع طبيعة هدف التأديب الوظيفي الأمر الذي يقضي على مشروعية القرار التأديبي المتخذ بشأنه، و من ثم إلغائه قضائياً، مع إمكانية الموظف المعني بطلب التعويض عما أصابه من ضرر نتيجة التأديب التعسفي الذي تعرض له.

وقد أضفى المؤسس الدستوري الجزائري القيمة الدستورية لضمان عدم تعسف و تحيز الإدارة في استعمال سلطتها في المادة 22 من دستور 1996، التي تنص على أن: يعاقب القانون على التعسف في استعمال السلطة. و تنص المادة 23 منه على أن: عدم تحيز الإدارة يمينه القانون.

3- الانحراف بسلطة التأديب لهدف سياسي: تتحقق هذه الصورة بأن تصدر سلطة التأديب قراراً لغاية حزبية بعيدة عن الصالح العام، وهذه الصورة كثيراً ما تتحقق في الدول التي تأخذ بنظام التعددية، كأن يصدر أحد الوزراء قراراً بفصل موظف لأنه ينتمي إلى حزب معارض لحسبه مثلاً، أو قرار النقل الإجباري لموظف من منطقة إلى أخرى بهدف الحد من نشاطه السياسي و ليس لضرورة حسن سير المرفق العام.

ثانياً: انحراف سلطة التأديب عن قاعدة تخصيص الأهداف

تتحقق هذه الحالة عندما تسعى سلطة التأديب إلى تحقيق هدف غير الذي حدده المشرع حتى إذا كان القصد منه المصلحة العامة، فالقانون في كثير من أعمال الإدارة لا يكتفي بتحقيقها في نطاقها الواسع، بل يخصص هدفاً معيناً يجعله نطاقاً لعمل إداري محدد، و في هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار المصلحة العامة فحسب، بل أيضاً الهدف الخاص الذي عينه القانون عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار بالغاية المخصصة التي رسمت له و إذا خرج عنها كان مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة.

عيد العالی حاحة، المرجع السابق ص 52.

وأكد القضاء الفرنسي هذا الاتجاه في أحكام عديدة أصدرها مجلس الدولة منذ تاريخ بعيد و نكتفي بالإشارة إلى الأحدث منها عندما قضى بإلغاء قرار عزل موظف بلدي عقابا له على آرائه السياسية، وهذا يشكل إحدى صور الانحراف بالسلطة التي يجمع عليها الإداري، و كان أيضا للقضاء الإداري الجزائري قراراته في هذا المجال.¹

ثالثا: انحراف سلطة التأديب في استعمال الإجراءات

إن انحراف السلطة التأديبية في استعمال الإجراءات الواجب إتباعها، وهي في إطار توقيعها للعقوبة التأديبية يؤدي بالضرورة إلى بطلان القرار التأديبي، لأن تلك الإجراءات تعد بمثابة ضمانات هامة لا يجوز إهدارها، فحق الإدارة في توقيع العقوبة على الموظف ليس حقا طليقا من كل قيد بل هو حق مشروط بأن تتبع في توقيعه الإجراءات المقررة قانونا للتأديب. ويتبلور الانحراف بالسلطة في هذه الصورة حينما يرتكب الموظف أخطاء وظيفية تبرر توقيع الجزاء التأديبي عليه، بدلا من أن تقوم جهة الإدارة بذلك فإنها تقوم بإلغاء الوظيفة التي كان يشغلها، وبالتالي تصل إلى استبعاد هذا الموظف بوسيلة غير الوسيلة المقررة قانونا. مثلا إذا أرادت سلطة التأديب الوصول إلى نتيجة معينة (التأديب) و اتبعت في ذلك الوسيلة المقررة (إجراءات التأديب) و لكنها أهملت قاعدة من قواعد الشكل و الإجراءات (الحق في الدفاع)، فهذا عيب في الشكل و الإجراء.²

1حنان خذيري، المرجع السابق، ص146.
2عبدالعالي حاحة، المرجع السابق، ص54.¹

خاتمة

بعد الدراسة التي قمنا بها و التي تعرضنا من خلالها إلى الإطار القانوني لنظام التأديب من جهة و رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات التأديبية، اتضح لنا أن النظام التأديبي للموظف العام سواء في الجزائر أو في مختلف الدول، لا ينظر إليه على أنه مجرد انتقام أو قصاص من الموظف محل التأديب، بل هو نظام قانوني يهدف إلى تحقيق التوازن بين تمكين الإدارة من تسيير مرافقها بانتظام و بين ضمان حقوق الموظف التأديبية المحفوظة قانونا.

إن المساس بالواجبات الوظيفية تجعل الموظف في وضعية تأديبية و التي تعتبر من أهم مظاهر ممارسة السلطة الإدارية لصلاحياتها، إذ بدونها لا تستطيع مواجهة الموظف عن أخطائه التي ارتكبها حال قيام العلاقة الوظيفية، فالحكمة من وع نظام تأديبي جاءت من أجل إصلاح و تقويم السلوك الإداري و المحافظة على كيان الوظيفة و حفظ هيبتها لضمان سير المرافق العامة بانتظام و اطراد.

لما يشكله التأديب من خطورة على نظام استقرار الإدارة، أحاط المشرع عملية اتخاذ القرارات التأديبية بإطار قانوني حيث يشكل في حد ذاته آلية لوضع حدا لتعسف الإدارة ليظهر تكريس المشرع وإقراره لفاعلية الإدارة حيث خول لهذه الأخيرة تحديد عناصر الخطأ المهني و أوصافه التي استوجب إصدار القرار التأديبي و من جهة أخرى أناط بها مهمة توقيع العقوبة التأديبية إذا ما ثبت خروجه عن مقتضى مهامه الوظيفية.

أما فيما يخص الاختصاص التأديبي بإصدار القرار فقد وجد تنوع في الأنظمة التأديبية ما بين النموذج الرئاسي للتأديب الذي يعطي الحق للسلطة الرئاسية وحدها اختصاص ذلك، أو النظام القضائي، الذي أسند مهمة ذلك لهيئة قضائية و نظام شبه قضائي والذي يعتمد على الرئيس الإداري و لكنها تلتزم قبل توقيعه بصورة نهائية باستشارة هيئات أخرى، في حين تبنى المشرع ضمن جل القوانين المتعلقة بالوظيفة العمومية بالنظام الشبه قضائي حيث منح

الاختصاص الأصيل للرئيس الإداري و إضافة آلية استشارة اللجان المتساوية الأعضاء في

حالات استثنائية جاء هذا التوجه تحقيقا لخلق نوع من الموازنة الحقيقية بين استمرارية العمل الإداري و ضرورة توفير ضمانات تأديبية للموظف، و لتحقيق التوازن بين مصلحة المرفق العام و مصلحة الموظف الخاضع للتأديب الإداري، لا بد من حدود وأساليب لقيّد ممارسة سلطة التأديب، خاصة منها الضمانة القضائية، التي مكنت القاضي الإداري من ممارسة رقابة قضائية كاملة على القرارات التأديبية.

لهذا كانت رقابة المشروعية على عناصر القرار التأديبي المتخذة بناء على سلطتها المقيدة أقوى الضمانات القضائية، التي سمحت للموظف العام بالمطالبة بالغاء العديد من القرارات التأديبية، دون المساس بحقه في طلب التعويض عما أصابه من ضرر.

ان تطور نطاق رقابة الاقاضي الاداري على مشروعية القرار التأديبي، يبرر حرص القضاء الاداري على حفظ حقوق الموظفين، و منع المساس بها قدر الإمكان، ما يجعل ممارسة سلطة التأديب تخضع خضوعا تاما لرقابة المشروعية.

لفهم أبعاد القضاء الاداري في تكريس رقابة مشروعية القرارات التأديبية، يجب طرح بعض النقائص التي تشوبها، فضلا عن بعض الاقتراحات التي يمكن تقديمها، عسى الإفادة بها في تحقيق رقابة تؤدي نتائج فعالة.

عندما يقوم القاضي الإداري بالغاء العقوبة التأديبية الموقعة على الموظف نتيجة عدم مشروعيّتها، فإنه لا يتولى بذاته اختيار العقوبة التي يراها مناسبة، إنما يتم ذلك بالرجوع الى السلطة التأديبية المختصة، وهذا الموقف مطابق لموقف القاضي الاداري الفرنسي على عكس القاضي المصري، الذي يتولى بنفسه تسليط العقوبة المناسبة على الموظف دون الرجوع إلى السلطة التأديبية.

كما أن القاضي الجزائري لا يستعمل في قراراته القضائية المصطلحات المناسبة، التي على أساسها يتم إلغاء القرار التأديبي، مكتفيا دوماً بضمين قراراته بعيب تجاوز السلطة، أو

الإشارة إلى عيب مخالفة القانون، الذي هو مفهوم واسع، حيث يشمل كل وسائل المشروعية التي قد يعتمد عليها الموظف العام لإلغاء القرار التأديبي، تاركاً ذكر كل وسيلة أو عيب على حده، باعتباره السبب الحقيقي لرقابة القرار التأديبي غير المشروع، ووسيلة قانونية اعتمدها الموظف في دعواه، كعيب عدم الاختصاص و الشكل و الإجراءات.

و هذا ما يجعلنا دوماً نبحث في حيثيات القضايا عن السبب الحقيقي، الذي اعتمد عليه المتقاضى لرفع دعواه، و الذي على أساسه تم إلغاء قرار التأديبي.

تثير رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات التأديبية عدة مشاكل و صعوبات خاصة في مجال القانون الإداري من جهة، و مدى سلطة القاضي كوسيلة بشرية لممارسة هذه الرقابة من جهة أخرى

الفهرس

شكر و تقدير

اهداء

مقدمة.....(أ-ب-ج)

الفصل الأول: الإطار القانوني لنظام التأديب

المبحث الأول: ماهية الخطأ التأديبي والعقوبة المقررة(01)

المطلب الأول: الخطأ التأديبي(02)

الفرع الأول: تحديد الخطأ التأديبي(03-10)

الفرع الثاني: معايير تحديد الأخطاء التأديبية(10-15)

المطلب الثاني: العقوبة التأديبية (مضمون القرار التأديبي).....(16)

الفرع الأول: تعريف العقوبة التأديبية(16-18)

الفرع الثاني: تصنيف العقوبات التأديبية.....(19-20)

المبحث الثاني: السلطة المختصة بإصدار قرار التأديب و ضوابطها.....(20)

المطلب الأول: سلطة التأديب(20)

الفرع الأول: الأنظمة التأديبية(20-25)

الفرع الثاني: اختصاص التأديب في التشريع الجزائري.....(25-33)

المطلب الثاني: ضوابط سلطة التأديب.....(33)

- الفرع الأول: تسبيب القرار التأديبي.....(34)
- الفرع الثاني: مبدأ وحدة العقوبة التأديبية(35)
- الفرع الثالث: مبدأ شرعية الجزاء التأديبي.....(36-38)
- الفصل الثاني: رقابة القاضي الإداري على مشروعية قرارات التأديب....(39)
- المبحث الأول: رقابة المشروعية الخارجية(40-41)
- المطلب الأول: عيب عدم الاختصاص.....(42-45)
- الفرع الأول: مفهوم عيب عدم الاختصاص.....(43)
- الفرع الثاني: صور عدم الاختصاص.....(43)
- المطلب الثاني: عيب الشكل.....(45)
- الفرع الأول: الشكل المكتوب لقرار التأديب.....(46)
- الفرع الثاني : الشكل غير المكتوب للقرار التأديبي..... (46-49)
- المطلب الثالث: عيب في الإجراءات(50)
- الفرع الأول: ضمانات التحقيق.....(50-51)
- الفرع الثاني: ضمانات المحاكمة.....(51-53)
- الفرع الثالث: ضمانات التأديب بعد توقيع الجزاء(53-55)
- المبحث الثاني: رقابة المشروعية الداخلية(55)
- المطلب الأول: عيب المحل.....(55)
- الفرع الأول: المقصود بمحل القرار التأديبي.....(55-56)
- الفرع الثاني: صور عيب المحل.....(57-61)

- المطلب الثاني: عيب السبب.....(61)
- الفرع الأول: حدود الرقابة على سبب القرار التأديبي.....(61-65)
- الفرع الثاني: إثبات عيب السبب في القرار التأديبي.....(65-66)
- المطلب الثالث: عيب الغاية.....(66)
- الفرع الأول: المقصود بعيب الغاية.....(67)
- الفرع الثاني: الطبيعة القانونية لرقابة غاية القرار التأديبي.....(68-69)
- الفرع الثالث: صور عيب الغاية.....(69-72)
- الخاتمة.....(72-75)

قائمة المراجع:

- الكتب :

1- عمار بوضياف-القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة و الازدواجية

(1962-2000)، دار ربحانة،الجزائر،2000

2- القرار الإداري،دراسة تشريعية،قضائية،فقهية،دار الجسور للنشر و

التوزيع،الجزائر،2007.

3- دعوى الالغاء في قانون الاجراءات المدنية و الادارية،دراسة تشريعية،فقهية و

قضائية،دار الجسور للنشر و التوزيع،الجزائر،2009.

4- سعيد بوشعير،النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر

.1991

5- أحمد بوضياف-الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر،المؤسسة الوطنية للكتاب،الجزائر 1986.

6- الهيئات الاستشارية في الدارة

الجزائرية،المؤسسة الوطنية للكتاب،الجزائر،1989.

7- سليمان محمد الطماوي-نظرية التعسف في استعمال السلطة،الانحراف بالسلطة (دراسة مقارنة)

الطبعة الثالثة،مطبعة جامعة عين الشمس،القاهرة 1978.

8- القضاء الإداري،قضاء التأديب(دراسة مقارنة)،الكتاب الثالث،دار

الفكر. العربي، القاهرة، 1995.

9 القضاء الإداري، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة 1995.

10 -القضاء الإداري الكتاب الأول، دار الفكر العربي، القاهرة 1995.

11 -القضاء الاداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة 1997.

12- مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.

13- عبد العزيز عبد المنعم خليفة- الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001

14- أسباب دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2002.

15- الدفوع الإدارية في دعوى الإلغاء و الدعاوي التأديبية و المستعجلة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.

16- عبد الغني بسيوني عبد الله، التفويض في السلطة الإدارية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1986.

17- عوابدي عمار، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، الطبعة الثالثة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2004

18- لحسين بن الشيخ اث ملويا- المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومة الجزائر، 2007.

19 -المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الثالث، دار هومة، الجزائر، 2007.

- 20- محمد ماجد ياقوت- الطعن على الإجراءات التأديبية السابقة و اللاحقة في المحاكمة التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997.
- 21- سعيد مقدم- الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 22- ممدوح الطنطاوي، الدعوى التأديبية، ضماناتها، موانع تحريكها، عقوباتها، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2003.
- 19- نواف كنعان- النظام التأديبي في الوظيفة العامة، إثناء للنشر و التوزيع عمان، 2008.
- 20- السيد محمد يوسف المعداوي- دراسة الوظيفة العامة في النظم المقارنة و التشريع الجزائري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- 21- رشيد خلوفي- قانون المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2001.
- الرسائل و المذكرات الجامعية: -
- 1- تاجر محمد، ميعاد رفع دعوى الإلغاء، رسالة لنيل دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2006.
- 2- عوابدي عمار، مدى تأثير مبدأ الديمقراطية الإدارية على فكرة السلطة الرئاسية في الإدارة العامة الحديثة، رسالة دكتوراه دولة في القانون، معهد الحقوق و العلوم السياسية و الإدارية، جامعة الجزائر، 1981.
- 3- رناي فريد حماية حقوق الموظف في النظام القانوني للتوظيف العمومي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون الدولي لحقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2004.
- 4- أمينة نوي، سلطة الادارة في الإنهاء التأديبي لخدمة الموظف، مذكرة لنيل شهادة الماستر، جامعة بسكرة، الجزائر، 2013.
- 5- حنان خذيري، الرقابة القضائية على القرارات التأديبية في التوظيف العمومي في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة باتنة، الجزائر، 2014.

6- مليكة مخلوفي، رقابة القاضي الاداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي، مذكرة ماجيستير، جامعة تيزي وزو، الجزائر، 2012.

7- يحيى قاسم علي سهل، فصل الموظف العام (دراسة مقارنة)، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون-كلية الحقوق-بن عكنون، جامعة الجزائر، 2005.

المقالات

1- عبد العالي حاحة وأمال يعيش تمال، الرقابة على تناسب القرار الاداري و محله في دعوى الإلغاء ،مجلة منتدى القانون، العدد الثامن، جامعة بسكرة، الجزائر، 2008.

القرارات القضائية:

- 1- المحكمة العليا، الغرفة الادارية، قرار رقم 42917 المؤرخ في 15/06/1985، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع، الجزائر، 1989.
- 2- المحكمة العليا، الغرفة الادارية، قرار رقم 78275 المؤرخ في 13/01/1991، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع، الجزائر، 1992.
- 3- مجلس الدولة، الغرفة الخامسة، قرار رقم 011803 المؤرخ في 03/12/2002، مجلة مجلس الدولة، العدد الثالث، الجزائر، 2003.
- 4- مجلس الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم 005951 المؤرخ في 11/02/2002، قضية (متقاعد، س) ضد (منظمة المحامين لناحية وهران)، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، الجزائر، 2002.
- 5- مجلة مجلس الدولة، الغرفة الأولى، قرار رقم 144707 المؤرخ في 01/02/1991، قضية (س) ضد (ع) مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، الجزائر، 2002.
- 6- مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 010005 المؤرخ في 20/01/2004، قضية (ق.م) ضد (مركز التكوين المهني والتمهين)، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، الجزائر، 2004.
- 7- مجلس الدولة الغرفة الخامسة، قرار رقم 27279 المؤرخ في 25/10/2005، قضية (وزير العدل حافظ الأختام) ضد (غرفة الموثقين)، مجلة مجلس الدولة، العدد الثامن، الجزائر، 2006.

- 8- المحكمة العليا، الغرفة الادارية، قرار رقم 83564، المؤرخ في
1994/12/04، قضية (م،ع) ضد (منظمة المحامين)، المجلة القضائية للمحكمة
العليا، العدد الأول، الجزائر، 1995.
- 9- المحكمة العليا، الغرفة الادارية، قرار رقم 62279 المؤرخ في
1991/12/15، قضية (ب.ع) ضد (وزير التعليم العالي و البحث العلمي)، المجلة
القضائية للمحكمة العليا، العدد الثاني، الجزائر، 1993.