

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم القانون العام
المرجع:

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

ضوابط التحقيق الإداري في الوظيفة العامة

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

التخصص: القانون الإداري

تحت إشراف الأستاذ(ة):

محمد كريم نور الدين

الشعبة: الحقوق

من إعداد الطالب(ة):

سلطان بن علو سفيان

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ(ة).....وافي حاجةرئيساً

الأستاذ(ة)..... محمد كريم نور الدين مشرفاً مقررًا

الأستاذ(ة)..... بن عبو عفيف.....مناقشاً

السنة الجامعية: 2022/2021

نوقشت يوم: 2022/06/18

الشكر والتقدير

الشكر والحمد لله أولا الذي بحمده يفتح كل باب وتتم بنعمته الصالحات فله الحمد على إعانتته في انجاز هذا البحث المتواضع.

أتقدم بالشكر الجزيل والامتنان العظيم الى الأستاذ الكريم: محمد عبد الكريم نور الدين على قبوله الاشراف على هذه المذكرة والذي لم يبخل عليا بنصائحه وتوجيهاته التي كانت دعما لي وكان لي عوناً بإرشاداته السديدة، وتصويبه لأخطائي أثناء إنجاز هذه المذكرة، جزاه الله الجزاء الأوفر ورفع مكانته، وألبسه الله لباس الصحة والعافية.

كما أتوجه بالشكر واليمن إلى كل الأساتذة بمختلف رتبهم، الذين لم يبخلوا علي بما وهبهم الله من علم ومعرفة، جزاهم الله عنا كل خير وإلى الطاقم الإداري والبيداغوجي وإلى كل من ساعدني من قريب أو بعيد.

وأنتقدم بجزيل الشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة الأفاضل، على قبولهم مناقشة هذه المذكرة وتحملهم عبء القراءة، راجين من الله أن يثبت الجميع.

الاهداء

أهدي هذا العمل إلى من نزلت فيهم الآية الكريمة.

"وقل ربي ارحمهما كما ربياني صغيرا"

الى من سهرت الليالي لأجلي ومن مثلك في فضلك امي الغالية

رحمة الله عليها.

إلى من عمل وتعب أبي الغالي أطال الله في عمره.

إلى كل عائلة: سلطان بن علو، اخوتي واخواتي، وإلى طيور الجنة أبناء اخي "عبد الاله وشرين سعدية"

الى كل زملائي في العمل، كل باسمه وصفته ورفقاء المسار الدراسي وفي أيام حياتي.

كما أهدي هذا العمل إلى صديقي الغالي "شمومة عبد الله" الذي كان نعم السند والصديق.

إلى كل من لهم مكانة في قلبي ولم يحملهم قلبي.

قائمة المختصرات:

أولا بالعربية:

أ: الأستاذ

د: دكتور

ص: صفحة

ثانيا بالفرنسية:

ED : Edition.

L.G.D.J : Libraire Général de droit de jurisprudence

O.P.U : Office des Publications Universitaires

O.P.CIT : opère de loco citatis

P : page.

R.D.P : Revue du droit public et de science politique

إذا كانت المرافق العامة هي الأداة والوسيلة التي تقوم الدولة من خلالها بإشباع الحاجات العامة للمجتمع، فإن الموظف العام هو المحرك الذي يمكن من خلاله تحقيق أهدافه بكفاءة وفعالية.

ونتيجة لزيادة وظائف الدولة إزداد عدد موظفيها باعتبارهم يد الدولة، وأصبح لهم دور في غاية الأهمية، نظرا لكونهم هم الذين يقومون بتنفيذ سياسة الدولة والمسؤولين على تحقيق أهدافها في كافة المجالات، غير أن ذلك لا يمنع هؤلاء الموظفين من ارتكاب أخطاء ومخالفات أثناء قيامهم بوظيفتهم تسمى هذه الأخطاء والمخالفات بالأخطاء التأديبية.

فالموظف العام يعتبر أداة الإدارة في تحقيق أهدافها الرامية إلى إشباع الحاجات الجماعية وفي تنفيذ القوانين واللوائح في مواجهة الأفراد، ووسيلتها المفضلة في مسايرة خطى التقدم والتطور. وبذلك يتمتع شاغل الوظيفة العامة بحقوق معينة، وفي لقاء ذلك يفرض عليه القيام بأعباء وظيفية، هذه الأعباء تسمى "بالواجبات الوظيفية"، والهدف من تقرير هذه الواجبات على تنوعها هو ضبط سلوك شاغلي الوظيفة العامة وبيان أوضاع ممارستها من أجل مصلحة المرفق الذي ينتمي إليه¹.

فما لا شك فيه أن أداة الوظيفة العمومية يعد واجبا من الواجبات الأساسية التي تقع على الموظفين، وأداء هذا الواجب أداء صحيحا يضمن إنتظام العمل في المرافق العمومية ويصبح

1 عاصم أحمد عجلية، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة إداريا، تأديبيا، جنائيا، مدنيا، عالم الكتب، دار الكتاب الحديث، 1992، ص5، 13.

وسيلة ناجعة لتحقيق أهدافها لخدمة المصلحة العامة. لذلك نجد أن جل النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العامة أعطته إهتماما وخصت له القواعد التي تحكمه.

فالواجبات المتعلقة بالوظيفة تعد عنصرا من عناصر الوظيفة العامة، نظرا لما لحسن أدائها من فوائد جمة ينتفع بثمراتها أبناء المجتمع، فتكون عندئذ مظهرا من مظاهر التطور الاجتماعي المنشود أما إذا ساء هذا الأداء، انتفت الفائدة، ونفشى الضرر ولا مناص حينئذ من اللجوء إلى توقيع العقوبات التأديبية المنصوص عليها قانونا، وذلك ردعا للمسيء وتوخيا للصلاح.

ونظرا لأن العلاقة الوظيفية ترتب التزامات مختلفة في ذمة الموظف العام تملئها عليه القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة، فإن إخلال الموظف بهذه الواجبات يترتب عليه قيام ما يسمى بالمساءلة التأديبية، هذه الأخيرة التي تعتبر ضمانا فعالة لاحترام الموظف العام لواجباته الوظيفية، ذلك لأنها تهدف إلى التأكيد على ردع الأخطاء أو المخالفات التأديبية المرتكبة من الموظف والتي تكون نتيجة للتقصير والاهمال في هذه الواجبات، كما تهدف في نفس الوقت إلى أن يكون لها أثر وقائي وهو الخوف من الجزاء، وبالتالي دفع الموظفين للتصرف بحذر تجاه الواجبات المفروضة عليهم.

إن إرتكاب الخطأ التأديبي من طرف الموظف العام يؤدي إلى توقيع عقوبة تأديبية ردعا له ولغيره من العودة إلى إرتكابه، وهي عقوبة تصيبه في مركزه الوظيفي وقد تؤدي إلى تسريحه من الوظيفة إذا كان الخطأ المرتكب على درجة كبيرة من الخطورة.

إن عملية تأديب الموظف العام عن خطأه التأديبي ليست عملية قهرية وانتقامية بل العكس هي عملية قانونية يهدف من ورائها إصلاح الموظف وتحذير باقي الموظفين، حفاظا على حسن سير المرافق العامة.

فالسطة المختصة بالتأديب رغم تمتعها بسطة تقديرية واسعة في تسليط العقوبة على الموظف العام المنسوب اليه الخطأ التأديبي، إلا أنه لا يفهم منه على أنها تسلطية همجية بل على العكس من ذلك فهي محصورة في مراحل وإجراءات، حماية لحقوق الموظفين العامين ولمنع الإدارة من التعسف في استعمال سلطتها الرئاسية التأديبية، وهي في ضمنها ضمانات معترف بها للموظف العام، وقد نصت عليها الدساتير والنصوص القانونية، وهي ما فعله المشرع الجزائري بإصداره للقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ثم القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية فالأمر الرئاسي 03/06 المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي العام الحالي للوظيفة العمومية والمراسيم والتعليمات الخاصة بموضوع التأديب.

ويجمع القانون التأديبي في شقه الموضوعي مجموعة القواعد التي تحدد واجبات الوظيفة والعقاب التأديبي المقرر على مخالفتها بارتكاب أخطاء تأديبية، وهذه القواعد في مجموعها تمثل إنذارا موجها الى كل أفراد المجتمع الوظيفي أو لطائفة معينة من طوائف الموظفين في الدولة بالامتثال لأوامرها ونواهيها تحت طائلة توقيع العقاب التأديبي المقرر فيه، وحين يقع خطأ تأديبي في المجتمع الوظيفي يتولد لهذا المجتمع حق في مواجهة مرتكب الخطأ التأديبي

وهو الموظف العام المخطئ تأديبياً ويسمى هذا الحق حينها الحق في توقيع العقاب التأديبي، فالنظام التأديبي هو مجموعة من القواعد القانونية التي ترسم إطار الواجبات للموظف العام سواء بأمره بالقيام بعمل معين أو نهيه عن ارتكاب تصرف ما، له أثر في المجال الوظيفي، ويتضمن مواجهة مرتكبي المخالفة بهذه القواعد وترتيب مساءلتهم.

وعليه يمكن القول بأن النظام التأديبي مرتبط أشد الارتباط بالنظام الوظيفي وبشكل جزئ هاما منه، فلا يتصور وجود تنظيم وظيفي دون أن يقترن بنظام تأديبي يراقب الموظف العام إذا ما حاد عما يفرضه عليه هذا النظام من واجبات أو قواعد سلوكية².

إن الإجراءات التأديبية تتناول بالبحث الأخطاء والعقوبات التأديبية المقررة لها وتكونان معا بما يعرف بالقانون التأديبي، والذي يشمل مجموعة القواعد التي تنظم السلوك الوظيفي والعقوبات المقررة لمخالفته وكذا السلطة التأديبية المختصة بتوقيعها وتتناول بالدراسة والبحث أيضا الخصائص العامة والمراحل الإجرائية لهاته الإجراءات التأديبية من مرحلة تحديد الخطأ التأديبي وتكييفه ثم مرحلة الإحالة الى مجلس التأديب فمرحلة التحقيق ثم المرحلة الاستشارية أو الإلزامية قبل مرحلة اصدار القرار التأديبي وتوقيع العقوبة التأديبية على الموظف العام المخطئ تأديبياً عقابا وردعا له عما يثبت قبله من أخطاء تأديبية أثناء ممارسته لوظيفته أو بمناسبتها.

وإذ ذلك نجد أن التشريع بنصوصه القانونية والقضاء بأحكامه المختلفة قد أقر نظاما متميزا للضمانات التأديبية غايتها تجسيد مبدئين أساسيين هما: مبدأ فاعلية الجزاءات التأديبية، وذلك

2 عزيزة الشريف؛ النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية، القاهرة، ص7.

بتقوية سلطات الهيئة التأديبية المختصة تحقيقا لمصلحة الجهاز الإداري للمحافظة على حسن السير المنتظم للمرافق العامة، ومبدأ الضمان بتقرير مجموعة من الضوابط يتعين مراعاتها في مواجهة ما قد يتعرض له الموظف من جزاءات على حقوقه تجاه تعسف الإدارة.

وبوقوع الخطأ التأديبي تنتقل القواعد الموضوعية للقانون التأديبي من مرحلة التجريد الى مرحلة التطبيق إذا اقتضى الأمر لتحديد حقيقة ارتكاب الموظف العام للخطأ التأديبي المنسوب إليه ومتابعته تأديبيا وإصدار القرار التأديبي في حقه، وذلك على وجه الدقة، وهذا هو دور الإجراءات التأديبية، فهي همزة الوصل بين ارتكاب الخطأ التأديبي وتوقيع العقوبة التأديبية على الموظف العام وصدور قرار التأديب في ذلك ضد مرتكبه المخطئ تأديبا، لاستيفاء حق المجتمع الوظيفي، وعلى هذا الأساس فإن وقوع الخطأ التأديبي من الموظف العام المخطئ والمتابع تأديبيا وإن ولد للمجتمع الوظيفي حق في توقيع العقاب التأديبي عليه، إلا أنه لا يعطيه حق في توقيع ذلك العقاب التأديبي دون إجراءات تأديبية ، ويترتب على عدم إتباع هذه الإجراءات التأديبية أو التغاضي عنها بطلان العقاب التأديبي أو صدوره مخالفا للقانون.

وسواء اكان التأديب قضائيا أو شبه قضائي، أو رئاسي، فلا بد من توافر مجموعة من الضمانات التأديبية في المرحلة السابقة لتوقيع الجزاء وهي مرحلة التحقيق، هاته الأخيرة التي تعد من الضمانات الهامة والرئيسية التي ينبغي احترامها في مختلف الأنظمة التأديبية، مع وجود بعض الفوارق، التي تستند للاختلاف في طبيعة الأنظمة التي تطبق في ظلها³

³أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام-دراسة مقارنة-جامعة النجاح الوطنية، نابلس، فلسطين، 2007، ص4.

وبالتالي فإن الضمانات السابقة على توقيع الجزاء هي ضمانة التحقيق مع الموظف العام المتهم للوقوف على صحة الأخطاء أو المخالفات المنسوبة إليه وظروفها، والبحث في الأدلة التي تثبت نسبة الوقائع إليه.

ويكفل التحقيق أيضا أن العقوبات التأديبية سترتكز في حالة فرضها على أساس مستحق من الوقائع والقانون.

وفي ذلك ضمانة مهمة للموظفين تقيهم من المساءلة التأديبية القائمة على التجني أو التسرع، إذ يمنح التحقيق الإدارة مكنة الوصول إلى حقيقة التهم المنسوبة إلى موظف ما، مما يجعل القرار الإداري المتخذ قائما على أساس مفترض من الصحة سواء أكان قاضيا بالبراءة أم بمعاقبة الموظف بعقوبة تتناسب مع المخالفة المنسوبة إليه، بشرط توافر ضمانات أخرى يقتضيها إجراء التحقيق الإداري كالإجراء الكتابي، إذ يشترط أن يكون التحقيق كتابيا، إلا ما استثنى بنص قانوني.

كما يشترط أن يجرى التحقيق الإداري مع الموظف من قبل جهة محايدة لا تجمع بين صفة الخصم والحكم في آن واحد وذلك لضمان حياد التحقيق، وهذا يختلف باختلاف النظم التأديبية والتي تختلف بدورها باختلاف النظام القانوني السائد في الدولة، فبعضها ينص على الأخذ بالنظام التأديبي الرئاسي، وقوانين تنص على الأخذ بالنظام التأديبي شبه قضائي، وأخرى تنص على الأخذ بالنظام التأديبي القضائي، وتفاوت ضمانة التحقيق من نظام تأديبي إلى آخر.

فأسباب البحث في هذا الموضوع تتجلى في منح الموظف ضمانة جوهرية تتمثل باتتباع الإدارة إجراءات عادلة مع الموظف العام محل المساءلة التأديبية، ويتحقق هذا الأمر باتتباعها مجموعة من الإجراءات تسبق فرض العقوبة التأديبية ويتوجب معه على الجهات الإدارية مراعاتها والا كان قرارها بفرض الجزاء التأديبي معيبا ومستحقا للبطلان.

وهكذا فغاية التحقيق الإداري هي أن يكون أساسا لقرار السلطة المختصة بفرض الجزاء من خلال التوصية المرتكزة على أساس من الموضوعية مستندة الى الأدلة المبررة الى التوصية بتبرئة الموظف من التهم المنسوبة اليه وغلق التحقيق أو التوصية بعقوبة تتناسب مع الفعل المرتكب من قبل الموظف.

لذلك من الضرورة أن يمنح الموظف الحق في مواجهة سلطة الإدارة ضمانة تسبق فرض العقوبة التأديبية تتمثل بالتحقيق معه ليتمكن من الدفاع عن نفسه لنفي التهم الموجهة اليه أو ثبوتها بحقه.

وبالتالي فإن الإشكالية التي يمكن إثارتها بصدد هذا الموضوع تكمن فيما يلي:

- ماهي الضوابط والأسس التي يقوم عليها التحقيق الإداري في نظام الوظيفة العمومية

في التشريع الجزائري حتى يتسنى لجهة التأديب توقيع الجزاء المناسب للموظف

المخطي؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية وفي سبيل دراسة الموضوع انتهجنا المنهج الوصفي في وصف

ماهية التحقيق الإداري، والتعريف به وبأهم السلطات المخولة بإجرائه، وعرض المراحل التي

يمر بها التحقيق الإداري، ليلبغ القرار الصائب في توقيع العقوبة الصحيحة، وما يكفله القانون من ضمانات للموظف العام تمنحه حق الدفاع ومواجهة الإدارة بما نسب إليه، كما أملت الضرورة الاستعانة بالمنهج التحليلي في تحليل المواد والنصوص القانونية وفي أحيان المنهج المقارن عند العودة الى القوانين المقارنة بالأخص التشريع الفرنسي.

وعليه فإن متطلبات البحث تقتضي دراسته عبر فصلين، سنتطرق في الفصل الأول إلى ماهية التحقيق الإداري، بحيث سنعرض فيه ماهية التحقيق الإداري كمبحث أول، ثم السلطات المختصة بالتحقيق الإداري في المبحث الثاني.

بينما سنتناول في الفصل الثاني إجراءات التحقيق الإداري و ضماناته ن إذ سنعرض في المبحث الأول إجراءات التحقيق الإداري، بينما نتطرق في المبحث الثاني إلى ضماناته شكلية كانت وموضوعية.

الفصل

الأول

المبحث الأول: مفهوم التحقيق الإداري

التأديب في حقيقته نظام عقاب، لذا فإن الإجراءات التي تحاط به قانونا تكون بمثابة ضمانات مقررة لمصلحة الموظفين. ومن ثمة فإن هذه الضمانات ليست إلا ضوء ينير الإجراءات التأديبية ويزيل عتمتها، وسلاحا للموظف لمقاومة انحرافات السلطة التأديبية وتعسفها، وسيجا يحد من تطرف سلطة الإدارة في اتخاذ الجزاء⁴.

ونتيجة لذلك فإن إحاطة الموظف بضمانات تأديبية قبل توقيع العقوبة، أو أثنائها أو بعدها، أصبح من الأمور المستقر عليها فقها وقضاء، على اعتبار أنها من الأسس التي تقتضيها المبادئ القانونية العامة وتمليها قواعد العدالة والإنصاف دون حاجة إلى نص يقرها. لقد أحاط المشرع الموظفين بمجموعة من الضمانات التي تمليها عدالة العقوبات التأديبية من جهة، وحماية الموظف وتمكينه من الدفاع عن نفسه في مواجهة سلطات التأديب من جهة أخرى.

وأهم هذه الضمانات: إجراء التحقيق الإداري، حق الدفاع، حيدة مجالس التأديب، تسبيب القرار التأديبي، الطعن في القرار التأديبي⁵.

فمن الضمانات السابقة على توقيع الجزاء، ضمانة التحقيق مع الموظف المتهم، وذلك للوقوف على حقيقة الوقائع المنسوبة إليه، وكذلك الوقوف على الظروف التي تمت فيها المخالفة، والبحث عن الأدلة التي تثبت نسبة الوقائع إلى الموظف المتهم⁶.

فالتحقيق في ذاته ليس غاية، بل هو مجرد وسيلة لإظهار الحقيقة، ويجرى التحقيق عادة بعد اكتشاف المخالفة.

⁴ د. سعد نواف العنري، الضمانات الإجرائية في التأديب -دراسة مقارنة- دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007،

مل 7

⁵ الأستاذ الدكتور نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص 197.

⁶ د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام -دراسة مقارنة دار الثقافة للنشر، 2007، ص 285.

والمقصود به هو سؤال الموظف العام فيما هو منسوب إليه عند اقترافه لخطأ إداري (ذنب إداري)، ويتم ذلك كتابة أو شفاهة، بحسب الأحوال، بواسطة الجهة المختصة التي ناط بها المشرع إجراؤه، بعد أن يصدر الأمر به من الرئيس المختص قانوناً، وتتبع في شأنه كافة الإجراءات المقررة ويراعي فيه الضمانات اللازمة قانوناً، وذلك بغية تيسير الوسائل للجهة الإدارية بقصد الكشف عن الحقيقة⁷.

وعليه سنتعرض في دراستنا في هذا الفصل إلى التعريف بالتحقيق الإداري كفصل أول، في حين ندرس في الفصل الثاني السلطة المختصة بالتحقيق الإداري.

المطلب الأول: تعريف التحقيق الإداري وأهميته

يعطي خطأ الموظف العام جهة الإدارة التي يتبعها الحق في اتخاذ الإجراءات اللازمة للكشف عن الأخطاء أو المخالفات التأديبية وعن مرتكبيها والحصول على أدلة الإدانة.

وتبدأ هذه الإجراءات بإحالة الموظف المخالف إلى التحقيق الإداري بشأن الوقائع أو المخالفات المنسوبة إليه. حيث تهدف إجراءات التحقيق إلى إظهار الحقيقة حتى يمكن التصرف مع الموظف المتهم إما بحفظ الأوراق أو الاستمرار في القضية حتى نهايتها⁸.

فالتحقيق الإداري يعد وسيلة الإدارة المفضلة للوصول إلى الحقيقة وتحديد المسؤولية التأديبية عن أي جريمة تأديبية (خطأ تأديبي) يرتكبها الموظف. ولهذه التحقيقات أهمية أساسية في الحالات التي لا تكون فيها الوقائع ثابتة بوضوح، وكذا بقصد تحديد الجزاء المناسب للمخالفات التي ارتكبها الموظف⁹.

كما تبدو أهمية التحقيق الإداري في أنه يكشف السلوك الخاطئ للموظف، ويعد وسيلة لاستجلاء الحقيقة لحسن تقييم الموظف ومحاسبته. وقد أكدت أهمية التحقيق الإداري المحكمة

⁷المستشار الدكتور مغاوري محمد شاهين، مرجع سابق، ص 417.

⁸الأستاذ الدكتور نواف كنعان، مرجع سابق، ص 197.

⁹دكتور حمد محمد حمد السلماني، مرجع سابق، ص 81.

وعليه سنتطرق في دراستنا لهذا الفصل إلى تبيان مفهوم التحقيق الإداري وأهميته كمبحث أول، في حين نتناول في المبحث الثاني الأساس القانوني للتحقيق الإداري، فيما نتعرض في المبحث الثالث إلى خصائص التحقيق الإداري وتمييزه عن التحقيق الجنائي.

الفرع الأول: تعريف التحقيق الإداري

(أ) لغة:

التحقيق في اللغة مصدر الفعل حق بمعنى يقن، وحق الأمر أي صح وثبت وصدق وحقق الأمر بمعنى تحراه وتثبت منه، والتحقيق هو التثبت من أمر ما¹⁰.

(ب): اصطلاحاً

يعطي خطأ الموظف جهة الإدارة التي يتبعها الحق في اتخاذ الإجراءات اللازمة للكشف عن الأخطاء التأديبية وعن مرتكبيها والحصول على أدلة الإدانة.

وتبدأ هذه الإجراءات بإحالة الموظف إلى التحقيق، بشأن الوقائع المنسوبة إليه ولهم التحقيقات أهمية أساسية في الحالات التي لا تكون فيها الوقائع ثابتة بوضوح، وكذلك بقصد تحديد الجزاء المناسب للمخالفات أو الأخطاء التي ارتكبها الموظف¹¹.

هذا ولم تعرف التشريعات الوظيفية التحقيق الإداري، الأمر الذي دفع بعض الفقه والقضاء إلى تعريفه مركزة على الجانب الشكلي الذي تتخذه السلطة التأديبية بعد وقوع المخالفة، بقصد تحديد الأفعال المبلغ عنها، وظروف وأدلة ثبوتها وصولاً إلى الحقيقة¹².

هذا ونظراً لخطورة الجزاء التأديبي وما يترتب عنه من آثار قانونية اتجاه الموظف، فيمكن أن يسبق عملية اتخاذه إجراء يهدف إلى إظهار حقيقة ما نسب إليه من تهم، حتى يبنى

¹⁰ جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، معجم لسان العرب، المجلد الثالث، دار صادر للطباعة والنشر، بيروت، 200، سن 176.

¹¹ حمد محمد الشلحاني ضمانات التأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي والقارن، مرجع سابق من 81.

¹² د. نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، من 286.

القرار التأديبي على مقومات سليمة وصحيحة، والتي تبدأ بالتحقيق مع الموظف الذي ارتكب سلوكا ترى السلطة التأديبية المختصة أنه يستحق عنه جزاء تأديبيا، لذلك لا يجب إحالة الموظف للتحقيق إلا إذا كانت هناك خطورة حقيقية وإحتمال معقول في ارتكاب مخالفة تأديبية خطيرة.

فبالرجوع إلى المشرع الجزائري فإنه لم يعرف التحقيق الإداري، وإنما أشار إليه في نص المادة 171 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العمومية على أنه: " يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمع كـمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التحقيق قبل البت في القضية المطروحة"¹³.

في حين أن المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية لم يتضمن الإشارة إلى التحقيق الإداري. فقد عرفه الفقه أيضا بأنه: " الفحص والبحث والتقصي الموضوعي المحايد والنزيه لاستبانة وجه الحقيقة واستجلائها فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين وذلك لوجه الحقيقة والصدق والعدالة"¹⁴

كما عرف بأنه "إجراء تمهيدي يهدف إلى كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه"¹⁵.

هذا وقد ذهب البعض الآخر من الفقه إلى القول بأنه: "أداة قانونية للوصول إلى الحقيقة تتمثل في مجموعة من الإجراءات تقصد بيان ما إذا كان الاتهام المنسوب إلى العامل صحيحا

¹³ انظر المادة 171 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 السابق الذكر، من 15.

¹⁴ د. سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007، ص.7.

¹⁵ د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الفنية للطباعة والنشر -1985، من 571.

يوجب مؤاخذته، أم غير ذلك فلا جناح عليه"، وبأنه: "مناقشة المتهم في الوقائع المنسوبة إليه تفصيليا، ويأتي ذلك في المرحلة ما بين المواجهة وحق الدفاع"¹⁶.

هذا وقد أشارت المحكمة الإدارية العليا في قرار لها صادر في 29/04/1995 بأن "التحقيق بمعناه الاصطلاحي يفترض أن يكون ثمة استجواب من خلال أسئلة محددة، موجهة إلى العامل بشأن اتهام محدد في عبارات، صريحة وبطريقة تمكنه من إبداء دفاعه والرد على ما يوجه إليه"¹⁷.

كما عرفته المحكمة الإدارية العليا لمصر في حكم لها في 05/04/1988 على أنه: "سؤال العامل أو "الموظف" فيما هو منسوب إليه عند اعترافه لذنوب إداري، ويتم ذلك كتابة أو شفاهة، بحسب الأحوال بواسطة الجهة المختصة التي ناط بها المشرع إجراؤه، بعد أن يصدر الأمر به من الرئيس المختص، وتتبع في شأنه كافة الإجراءات المقررة، ويراعيه. ونلاحظ على أن هذا التعريف الأخير حاول الإحاطة بجوانب التحقيق الإداري المختلفة، إذ تناول الإحالة على التحقيق كنقطة بداية مرورا بإجراءات التحقيق وضماناته التي تعد الركيزة الأساس في الارتقاء بالتحقيق إلى الغاية المنشودة منه وهي الوصول إلى الحقيقة.

و تجدر الإشارة على أن هذا التحقيق يجب أن يكون سابقا على توقيع الجزاء التأديبي، و هذا ما أقرته المحكمة الإدارية العليا في قرارها المؤرخ في 10/12/2000 بقولها: "انه و لما كان التحقيق الذي قامت به الجهة الإدارية في المخالفات التي نسبتها للطاعن لم يجر إلا في تاريخ لاحق لصدور القرار المطعون فيه بمجازاة الطاعن و هو تحقيق لا جدوى من إجرائه باعتبار أن الغرض من إجراء التحقيق هو إحاطة العامل بالمخالفات المنسوبة إليه و تمكينه من إبداء دفاعه و تمحيص الأدلة بإجراءات محايدة تستهدف استجلاء وجه الحقيقة، و من ثم

محمد أحمد مصطفى عبد الرحمان، الإجراءات الاحتياطية للتأديب في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى،

1998، ص 13

¹⁷زيان عادل، الطعن في العقوبة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة بين القانون الجزائري والمصري، مذكرة ماجستير،

كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2011، ص 37

فإن القرار المطعون فيه بمجازاة الطاعن بخصم شهر من راتبه يكون قد صدر دون تحقيق ، الأمر الذي يتعين معه القضاء بإلغائه¹⁸.

ومن خلال ما تقدم ذكره، يمكن أن نخلص إلى تعريف التحقيق الإداري بأنه إجراء يتم بالشكل المنصوص عليه قانونا من أجل كشف الحقيقة والتثبت من الأدلة لمعرفة الفاعل الحقيقي وصولا لإدانته في جو يكفل للموظف كافة الضمانات على النحو الذي يطمس فيه الموظف إلى عدالة الإجراء المتخذ ضده، ومن هذا المنطلق تبرز أهمية التحقيق الإداري كوسيلة لكشف الحقيقة وتمحيصها.

ومن الملاحظ تعدد الاصطلاحات المستخدمة في الفقه والقضاء للتعبير عن التحقيق الذي يجرى مع الموظفين المنسوب إليهم ارتكاب الخطأ أو المخالفة التأديبية، وإن كانت جميعها تؤدي إلى معنى واحد.

فقد اتجه أغلب فقه القضاء إلى استخدام مصطلح L'enquête ou l'instruction. واتجه جانب آخر إلى استخدام مصطلح التحقيق الإداري L'enquête administrative فضلا عن مصطلح التحقيق التأديبي¹⁹ L'enquête disciplinaire.

وبالرجوع إلى المشرع الجزائري فقد استعمل مصطلح التحقيق الإداري في قانون الوظيفة العمومية.

يرجع الخلط أو تعدد التسميات التي تطلق على التحقيق في المخالفات التأديبية حسب رأي الدكتور علي جمعة محارب إلى عدة أسباب:²⁰

¹⁸ انظر حكم المحكمة الإدارية العليا -الطعن رقم 7437 لسنة 45، جلسة 10/12/2000 مشار إليه في مرجع د سعد نوافالعنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 85.

¹⁹ د. ماجد راغب الحلو والقضاء الإداري، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 1997، ص 497.
²⁰ د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، 2004، ص 306-307.

1- إن القانون التأديبي قانون مستحدث وغير مقنن، فهو وإن كانت تشريعات تنظمه إلا أنها لم تحدد المبادئ العامة لهذا القانون.

2- نصيب التشريع كمصدر للقانون التأديبي متواضع نسبياً، في حين نجد أن القضاء الإداري كمصدر له يستأثر بالنصيب الأكبر، حيث يستند أكثره إلى أحكام المحاكم لذا ينقصه الوضوح في تشريعاته، ومن ثم التحديد الدقيق لمصطلحاته.

الفرع الثاني: أهمية التحقيق الإداري

إن التحقيق الإداري يمنح الإدارة مكنه الوصول إلى حقيقة التهم المنسوبة إلى موظف ما، مما يجعل القرار الإداري المتخذ قائماً على أساس مقرض من الصحة سواء أكان قاضياً بالبراءة أم بمعاقبة الموظف بعقوبة تتناسب مع المخالفة المنسوبة إليه.

فغاية التحقيق هي أن يكون أساساً لقرار السلطة المختصة بفرض الجزاء من خلال التوجيه المرتكز على أساس من الموضوعية المسندة إلى الأدلة المبررة، إلى التوجيه بتبرئة الموظف من التهم المنسوبة إليه وغلق التحقيق أو التوجيه بعقوبة تتناسب مع الفعل المرتكب من قبل الموظف²¹.

هذا ويمكن التطرق لأهمية التحقيق الإداري من حيث أهميته للموظف العام أولاً وأهميته للإدارة ثانياً، وأهميته للمجتمع ثالثاً، وأهميته للجزاء الفروض رابعاً.

أولاً: أهميته للموظف العام

تبرز أهمية التحقيق الإداري للموظف العام من خلال الجوانب التالية:

(أ): ممارسة حق الدفاع

²¹ وليد خشان زغير، التحقيق التأديبي مع الموظفين وضماناته، دراسة مقارنة في ضوء أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، مقال منشور في مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، كلية القانون، جامعة ذي قار، العراق، 2002، العدد 01، مي 07.

يتعين على السلطة التأديبية تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه عند التحقيق معه واتخاذ إجراءات التأديب، فلا يمكن اتخاذ قرار إداري يكتسي الصبغة التأديبية بدون مراعاة حقوق الدفاع، فترك الموظف بدون غطاء دفاعي قد يتسبب بالإضرار به على اعتبار مرحلة المحاكمة قد تكون بعيدة واستمرار الإجراءات التأديبية وما تشكله من عبء نفسي على الموظف قد يسبب له مضاعفات سيئة في مركزه الوظيفي²².

ب: إيجاد التناسب بين الخطأ المرتكب والعقوبة المفروضة

إن التحقيق الإداري يمثل إجراء جوهريا لا بد من إتباعه قبل توقيع الجزاء على الموظف، فهد يؤدي إلى كشف الحقيقة كاملة وصولا إلى الموازنة الدقيقة بين الخطأ الذي يرتكبه الموظف والعقوبة التي يستحقها عن ذلك الخطأ²³.

فالتحقيق لا بد أن يكون جديا لا أن يكون وسيلة للانتقام والتشفي من قبل الرؤساء الإداريين²⁴.

ثانيا: أهميته للإدارة

تتجلى أهمية التحقيق الإداري للإدارة في عد الموظف العام عماد النظام الإداري بوصفه أداة تحقيق المصلحة العامة²⁵ لذلك لا بد على الإدارة من أن تكفل لهذا الموظف حماية من كل ما يمكن أن يمس بحقوقه الوظيفية.

فالتحقيق مع الموظف يضمن حماية الموظف من المساس بحقوقه، ويجعل الإدارة تتصرف وفق معلومات صحيحة ودقيقة، والقول بعكس ذلك قد يؤدي إلى فرض جزاءات تفتقر إلى الدقة وقد تجانب العدالة، مما يؤدي إلى عدم إنصاف الموظف وشعوره بالظلم الذي يقلل حتما

²²د. سعد نواف العنزي، مرجع سابق ص 198.

²⁴د. ماهر عبد الهادي، الشريعة الإجرائية في التأديب، دار غريب للطباعة، القاهرة الطبعة 2، 1986، ص 250.

²⁴د. سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص 86.

²⁵المستشار الدكتور معاوي محمد شاهين، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، مرجع سابق،

من أدائه بالشكل الذي يكون عليه في حال شعوره بالأمن والطمأنينة، وهو الأمر الذي ينعكس سلبا على سير المرفق العام بانتظام واضطراد.

كما أن إجراء التحقيق يمكن الإدارة من الوقوف على مواطن الضعف والخلل لمعالجتها وتفاديها مستقبلا، فضلا عن أن فرض الجزاء يعود بالنفع على عمل الإدارة التي تضع في الحسبان السبل الكفيلة لتفادي تكرار مثل هذه الأخطاء مستقبلا، وهذا ما يساهم في تطور عمل الإدارة بما يضمن معه تحقيق المصلحة العامة الشاملة، مستهدفة بذلك بلوغ أقصى درجات الرخاء والرفاهية للمواطنين²⁶.

ثالثا: أهميته للمجتمع

تتجلى أهمية التحقيق الإداري بالنسبة للمجتمع فيما يلي:

(أ): يعتبر التحقيق الإداري من أهم الضمانات المقررة لصالح الموظف العام والإدارة، فلجوء الإدارة إلى التحقيق مع الموظف يعني حمايته من الاتهامات الملفقة والأخذ بالشبهات، كما يضمن عدم تعسف السلطة التأديبية في استعمال سلطتها²⁷.

الأمر الذي يؤدي إلى وصف تصرفات الإدارة بالعادلة والمنصفة وهو ما تتوخاه في عملها، بل أن شيوع الإنصاف والعدالة دليل على رقي المجتمع وتقدمه²⁸.

(ب): نتيجة لتطور المجتمعات وتدخل الدولة في عدة مجالات وعدة ميادين، الأمر الذي أدى إلى زيادة عدد الموظفين وهذا لمواكبة أعمال الدولة المتزايدة والمتشعبة، فإن أهمية الوظيفة العامة ازدادت تبعا لذلك.

²⁶المستشار الدكتور، مغاوي محمد شاهين، المرجع السابق، ص 8.

²⁷د. هيثم حليم غازي، المرجع السابق، ص 218.

²⁸حماية الأفراد في مواجهة الإجراءات الإدارية بغير الطريق القضائي ومن بحوث المعهد الدولي للعلوم الإدارية، بحث نقله إلى العربية الأستاذ عادل محمود عبد الباقي، منشور في مجلة العلوم الإدارية، العدد 1، السنة 12، 1970، ص

وبناء على ما تقدم ذكره فإن تحقيق مصلحة الموظف - وذلك في أن يقاضي وفقا لإجراءات عادله وأن تكفل له كل الضمانات - هي في الوقت ذاته تحقيق لمصلحة المجتمع...

رابعاً: أهميته للجزاء المفروض

وتبرز أهمية التحقيق الإداري للجزاء المفروض في نقطتين:

(أ): من حيث تكيف الخطأ الوظيفي:

إن الأخطاء التأديبية أو ما يصطلح عليه بالجرائم التأديبية²⁹ على خلاف الجرائم الجنائية غير محددة على سبيل الحصر³⁰، لذلك فإن على الإدارة أن تلتزم هذه الأخطاء في تصرفات الموظف لتكييفها على أنها أخطاء تأديبية باعتبار أنها غير واضحة المعالم، مما يصعب العمل على المحقق الإداري وهذا بخلاف المحقق الجنائي الذي يقتصر دوره بالوقوف على الجريمة الجنائية المحددة قانوناً بنص صريح.

(ب): من حيث فرض العقوبة:

بعد أن يقوم التحقيق الإداري بتكيف الفعل المنسوب للموظف العام على أنه خطأ تأديبي. فإن السلطة التأديبية المختصة بتوقيع الجزاء تقوم بتحديد عقوبة مناسبة لهذا الفعل من بين العقوبات التي أوردها المشرع في القوانين الوظيفية، وأن مسألة التكيف الدقيق واختيار العقوبة المناسبة من شأنه فرض جزاء عادل ومنصف، على أن يخضع ذلك لرقابة القاضي³¹.

²⁹ أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 17.

³⁰ محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1984 ص 84.

³¹ هاشمي حرفي، مرجع سابق، ص 339.

المطلب الثاني: الأساس القانوني للتحقيق الإداري خصائصه

يشترط لتوقيع الجزاء التأديبي على الموظف العام أن يكون قد تم إجراء التحقيق معه، ومواجهته بالتهمة الموجهة إليه³².

فهو وسيلة لكشف الحقيقة لحسن تقييم الموظف ومحاسبته³³.

لذلك فإن أساس التحقيق الإداري يمكننا إيجاده انطلاقاً من الدستور الذي يمثل قمة الهرم التشريعي في الدولة وصولاً إلى المصادر غير المكتوبة³⁴.

فضلاً عن أن التحقيق باعتباره إجراء تأديبي فإنه يلتقي مع القوانين الإجرائية الأخرى في الطبيعة الإجرائية.

وعليه سنتعرض إلى دراسة مصادر المشروعية الإدارية أساساً للتحقيق الإداري كفرع أول، وإلى أساس التحقيق الإداري خارج مصادر المشروعية الإدارية كفرع ثانٍ. فهذا الأخير لا يمكن الرجوع إليه مباشرة، وإنما يتم ذلك فقط عند وجود قصور تشريعي في إجراءات التأديب كي يتلاءم وطبيعة العمل الإداري³⁵.

³² عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف والإسكندرية -1991، من 146.

³³ محمد سيد احمد محمد مرجع سابق، من 2016.

³⁴ السيد محمود أحمد الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة -دراسة مقارنة، رسالة ماجستير -جامعة الموصل، 2003، 11.

³⁵ د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، مرجع سابق، من 547.

الفرع الأول: مصادر المشروعية الإدارية أساسا للتحقيق الإداري

يقصد بالمشروعية خضوع الدولة، حكامها ومحكومياتها للقانون وتقييدهم بأحكامه³⁶، ويندرج تحت هذا المبدأ التزام الإدارة بالقوانين واحترامها للقواعد الدستورية والمعاهدات والمبادئ العامة للقانون والمبادئ القضائية وأحكام المحاكم³⁷.

فإنظرا لتطور الدولة الحديثة، وجد المشرع نفسه عاجزا عن مواكبة هذا التطور وحصر جميع نشاطاتها، لذلك يكاد الإجماع يتعقد بين الفقهاء إلى إعطاء مدلول واسع للشرعية بحيث يمتد إلى احترام كل قواعد القانون الوضعي أيا كان مصدرها ومهما كان شكلها سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة³⁸.

فيعتبر خضوع الإدارة العامة للقانون محركا للنشاط الإداري وقيدا عليه، فهو محرك للنشاط الإداري إذ يوزع الاختصاصات والصلاحيات القانونية بين مختلف الموظفين العموميين ويمنحهم التأهيل القانوني للقيام بالأعمال الإدارية ويحدد لهم الأهداف والغايات التي يتعين عليهم إستهاؤها، ويقيد هذا النشاط بأنه تم وفق قواعد قانونية موضوعة مسبقا³⁹.

وعليه فمبدأ المشروعية الإدارية من زاوية الرقابة على أداء الجهاز الإداري يقصد به خضوع كافة وحدات ذلك الجهاز عند مباشرة سلطاتها أو مختلف أوجه النشاطات المكلفة بها لحكم القانون بمفهومه العام و معنى ذلك أن على جميع وحدات الجهاز الإداري و هي بصدد مباشرة أوجه نشاطاتها ، ضرورة الإلتزام بالخضوع لما تقتضي به تلك القواعد القانونية من أحكام ، و إلا انست تصرفاتها بعدم المشروعية و أصبحت بالتالي محلا للجزاء المقرر قانونا في هذا الخصوص ، مع ملاحظة أن التزام الإدارة بالخضوع لما تقتضيه القواعد القانونية من

³⁶د. سامي جمال الدين، القضاء الإداري والرقابة على أعمال الإدارة، مبدأ المشروعية، دار الجامعة الجديدة، دون نكر لتاريخ الطبع، ص 95.

³⁷د. عاصم أحمد عجيبة، مرجع سابق، ص 177.

³⁸د. حسين عثمان محمد عثمان، درس في القانون القضاء الإداري، الدار الجامعة، بيروت، 1991، ص 11.

³⁹ علي خطار شنطاوي، موسوعة القضاء الإداري، الطبعة 1، الجزء 1، عمان دار للنشر والتوزيع، 2004، ص 24.

أحكام لا ينصرف إلى تصرفاتها الإيجابية و إنما ينصرف إلى تصرفاتها السلبية التي يتعين عليها القيام بها، فإن هي حادت عن هذا الإلتزام في الحالتين كان ذلك خروجاً على مبدأ المشروعية مع ما يترتب على ذلك من نتائج قانونية⁴⁰.

ولما كانت المشروعية تستمد وجودها من عدة مصادر، فإننا سنتناول بالدراسة إلى المصادر المكتوبة للمشروعية الإدارية كفرع أول فيما سنتطرق إلى المصادر غير المكتوبة للمشروعية الإدارية كفرع ثان، وذلك على النحو الآتي بيانه:

أولاً: المصادر المكتوبة للمشروعية الإدارية

طبقاً لمبدأ تدرج القوانين سنتطرق إلى الدستور ثم إلى القانون العادي، والقرارات التنظيمية.

1: الدستور

يعد الدستور القانون الأعلى في الدولة الذي يسمو على ما عداه من التشريعات الأخرى، لذلك فإن سلطات الدولة وهيئاتها وأفرادها تلزم باحترام ما نص عليه الدستور، وإلا فإن تصرفاتها تكون غير مشروعة وغير دستورية⁴¹.

وإذا ما تفحصنا الدساتير الجزائرية فنجدها قد أغفلت مسألة تأديب الموظفين وإجراءات التأديب، فما يلاحظ وجود نصوص عامة قد تسري على الموظف العام ما كان منها متفقاً مع طبيعة العمل الإداري، ومثال ذلك نص المادة 10 من الدستور الجزائري لعام 1963 التي نصت على أنه: " تتمثل الأهداف الأساسية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية طية الشعبية في: الدفاع عن الحرية واحترام كرامة الإنسان".

⁴⁰فادي نعيم جميل علونة، مبدأ المشروعية، في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، رسالة ماجستير جامعة النجاح

الوطنية، فلسطين، 2011، ص 14-15.

⁴¹د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، دار الجماعة للطباعة، 1970، ص 14 ومايليها

كما نصت المادة 32 من الدستور الجزائري لعام 1989 على أن "الدفاع الفردي أو عن طريق الجمعية عن الحقوق الأساسية للإنسان وعن الحريات الفردية والجماعية، مضمون".

غير أنه بالرجوع إلى الدستور الجزائري لسنة 1996 فقد تناول موضوع الوظيفة العمومية في العديد من مواده⁴²

سيما المادة 23 منه التي تنص: "عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون".

والمادة 32 التي تنص: "الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن مضمونة".

أما دستور سنة 2020 فقد جاء مؤكدا وكافلا للحقوق والحريات الأساسية للمواطن أمام الإدارة لاسيما في المواد 34، 35، 37 حيث جاء في نص المادة 34: "تلتزم الأحكام الدستورية ذات الصلة بالحقوق الأساسية والحريات العامة وضماناتها، جميع السلطات والهيئات...".

وتنص المادة 35 على أنه: "تضمن الدولة الحقوق الأساسية والحريات...". وكذلك ما جاء في نص المادة 37: "كل المواطنين سواسية أمام القانون ولهم الحق في حماية متساوية...".⁴³ وهذا ما يعتبر ضمانا كفيلة بحماية المواطن من تعسف الإدارة، ومكسب له في حقه في الدفاع.

(2): التشريع العادي

وهو ما يطلق عليه "القانون" ويأتي في المرتبة الثانية بعد الدستور في هرم التدرج التشريعي⁴⁴، فالتشريع هو الأساس المباشر للتحقيق الإداري الذي تجب العودة إليه عند التحقيق مع الموظف العام إداريا.

⁴²أ. موسى برهان، قانون الوظيفة العمومي، دار الأمة، الطبعة الأولى، 2011، ص 16.

⁴³ دستور الجمهورية الجزائرية الشعبية الديمقراطية، ج.ر العدد 54، المؤرخ في 28 محرم عام 1442 الموافق ل 16 سبتمبر سنة 2020.

⁴⁴د. سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، مطبعة شركة آلات ولوازم المكاتب • 1986،

فعدنا في الجزائر يجب العودة إلى الأمر 03/06 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والقانون 78/12 المؤرخ في 5 غشت 1978 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل باعتبارهما التشريع المنظم للإجراءات التأديبية بشكل عام ومنها التحقيق. فالمشرع الجزائري جعل من التحقيق أمراً جوازيًا واختياريًا بموجب المادة 171 من الأمر رقم 06/03 والتي تنص على أنه " يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحية التعيين قبل البت في القضية المطروحة ".

وقد اتخذ نفس الموقف في المادة الثالثة من المرسوم 66-252 المتعلق بالإجراءات التأديبية⁴⁵. حيث نصت المادة الثالثة منه على أنه: " يسوغ لمجلس التأديب أن يقوم بإجراء التحقيق إذا لم يكتف بالإيضاحات الواردة على الأفعال المقررة للمعني أو الظروف التي ارتكبت فيها هذه الأفعال ".

(3) القرارات التنظيمية

عند ممارسة الإدارة لنشاطاتها فإنها تصدر قرارات إدارية، قد تكون على شكل قرارات فردية أي تخاطب الأفراد بذواتهم فترتب لهم حقوقاً فردية مكتسبة لا يجوز المساس بها بصورة عامة. أو قد تكون على شكل قرارات إدارية تنظيمية عندما تخاطب الأفراد بصفاتهم لا بذواتهم، وتكون على شكل قواعد موضوعية تتسم بالعمومية والتجريد إذ تمثل قواعد قانونية يجب إتباعها وعدم مخالفتها⁴⁶.

فهذه القرارات إذا نظرنا إليها من الناحية الموضوعية فإنها تعد قواعد تشريعية لعموميتها وتجريدها، ومن جهة أخرى فهي قرارات إدارية يجوز سحبها أو إلغاؤها إذا ما نظرنا إليها من

⁴⁵ لمرسوم رقم 66-152، المؤرخ في 02/06/1985، المتعلق بالإجراءات التأديبية الجريدة الرسمية العدد 46، الصادرة بتاريخ 08/06/1966.

⁴⁶ د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، 1982، ص 31.

الجانب الشكلي أو العضوي، وتأتي هذه القرارات بعد التشريع العادي وتعلو في الوقت ذاته على القرارات الإدارية الفردية التي تصدرها الإدارة⁴⁷.

فلا تستطيع هاته الأخيرة أن تصدر قرارات فردية تخالف بها القرارات التنظيمية (اللوائح) وإن كانت الجهة التي أصدرتها نفسها.

وترتيباً على ذلك فإن كل قرار إداري فردي يجب أن يحترم القرار التنظيمي مهما كانت سلطة إصداره، ذلك لأن للقاعدة التنظيمية قداستها واحترامها.

هذا ويجد التحقيق الإداري أساسه في القرارات التنظيمية التي تنظم إجراءات التأديب الإداري أينما وجدت، والتي غالباً ما تأتي لتنفيذ أحكام القوانين التي تخص تأديب الموظفين⁴⁸.

ثانياً: المصادر غير المكتوبة للمشروعية الإدارية

فالمصادر غير المكتوبة هي تلك المصادر التي لم تحظ بالتقنين من قبل المشرع، وهذا ما يميزها عن غيرها من المصادر المكتوبة التي حظيت بالتقنين الذي يسهل معه الرجوع إليها، والمصادر غير المكتوبة هي:

(1) العرف:

يحتل العرف مكانة هامة من حيث تدرج هرم المشروعية، فهو يلي التشريع المكتوب في الرتبة، فيكمل ما نقص من هذا الأخير، ويفسر ما به من غموض.

⁴⁷ د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص 275

⁵³ انظر القرار المؤرخ في 09/04/1984، الذي يوضح كليات تطبيق المادة 23 من المرسوم 84/10 المؤرخ في 14 يناير 1984، الذي يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية رقم 18، في 01/05/1984. د. نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص 275.

⁴⁸ انظر القرار المؤرخ في 09/04/1984، الذي يوضح كليات تطبيق المادة 23 من المرسوم 84/10 المؤرخ في 14 يناير 1984، الذي يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية رقم 18، في 01/05/1984.

فالعرف الإداري يقصد به ما جرى عليه العمل من جانب السلطة الإدارية في مباشرة اختصاصاتها الإدارية، أو هو الأوضاع التي درجت الجهات الإدارية على إتباعها في مزاوله نشاط معين، بحيث يصبح بمثابة القاعدة القانونية الواجبة الإتباع مالم تعدل بقاعدة أخرى مماثلة⁴⁹.

فالعرف ما استقر أصبح بمنزلة القاعدة القانونية، وعليه لكي نكون أمام عرف إداري تنقيد به الإدارة، فلا بد من توافر شروط معينة وهي:

*عمومية العرف واستمرار تطبيقه : فيشترط لاعتبار العرف ملزما أن يكون عاما وتطبقه الإدارة بصفة دائمة ومنتظمة.

*الاستقرار : أي أن تكون الإدارة قد اعتادت على إتباعه لفترة ليست بالقصيرة بحيث يتأكد استقراره.

*ألا يكون قد نشأ مخالفا لنص قائم : وإلا تم استبعاد العمل به⁵⁰.

وتجدر الإشارة إلى أن القضاء هو المرجع في تحديد قيام العرف من عدمه⁵¹، وفيما يخص مسائل التأديب وضماناته فإن هناك أعراف قليلة في هذا الخصوص⁵²، ففي الجزائر لم نجد أية أعراف يمكن تطبيقها بشأن إجراءات التحقيق.

غير أنه في فرنسا فإن حضور شخص ثالث باعتباره شاهدا أثناء التحقيق مع الموظف العام مثلا فهذا يعتبر عرفا إداريا⁵³، اعتادت الإدارة على إتباعه للاستعانة بهذا الشخص في إثبات

⁴⁹المستشار الدكتور مغاوي محمد شاهين، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، مرجع سابق، ص 32.

⁵⁰وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا بمصر (لا يجوز أن يخالف العرف نصا أمرا ...) قضية رقم (1462) لسنة 7 ف في 8 مايو 1965، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا من أول فبراير 1965 إلى آخر مايو 1965 م (10) ع (2) مشار إليه في مرجع أحمد محمود أحمد الربيعي، المرجع السابق من 19.

⁵¹محمود محمد حافظ، القضاء الإداري - دراسة مقارنة - الطبعة 7، دار النهضة العربية، دون سنة الطبع، ص 37.

⁵²محمود أحمد الربيعي، المرجع السابق، ص 20.

⁵³ماهر عبد الهادي، الشرعية الاجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 252.

صحة إجراءات التحقيق الإداري وسلامتها وللاستعانة به في مجال إثبات اعتراف الموظف العام في أثناء التحقيق الإداري أمام جهة القضاء لاحقا إن كان عمل الموظف يشكل مخالفة تأديبية وجريمة جنائية في الوقت نفسه.

(2) المبادئ العامة للقانون " Principes généraux du droit " :

لقد عرفت على أنها مبادئ غير مكتوبة، وغير منصوص عليها صراحة في نصو قانونية، لكنها معلنة من طرف القاضي الإداري كمصدر رئيسي ومهم لمبدأ المشروعية⁵⁴.

ومن الخصائص التي تميز بها هذه المبادئ هي⁵⁵.

أنها مبادئ قانونية عامة ويعني ذلك أنها موجودة في جميع فروع القانون العام والخاص غير أن المميز لها في مجال القضاء الإداري أنها غير مقننة ومتشعبة، ولهذا تعتبر من المبادئ غير المدونة أو المكتوبة.

أنها تتميز بالصبغة العالمية، فكل الدول والأنظمة تعرف هذه المبادئ وإن اختلفت في الإيديولوجية المتبعة في تحديد ذلك، لأن كل مجتمع له فكرة القانون الخاص به.

* أنها تعتبر نظرية ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي لحماية حقوق و حريات الأفراد ضد أي انتهاك من قبل الإدارة.

* أن هذه المبادئ تعتبر أحد أهم المصادر الرئيسية للمشروعية ، إذ أن أي انتهاك لها يعتبر خرقا صارخا لمبدأ المشروعية.

* أنها تتميز بخصوصية العمومية و الدوام ، فهي تتمتع بدرجة كبيرة من العموم و التجريد ، و بقدر كبير من الدوام و الاستقرار تجعلها قابلة للتطبيق بشكل لا نهائي من حيث الزمن⁵⁶.

⁵⁴ Acqueline Morand Cours de droits administratif, Montchrestien, 5^{ème} édition, 1997, pp 259-260

⁵⁵ عوايدي عمار، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، طبعة 2000، ص56.

⁵⁶ د. محمد أحمد رفعت وهاب، المبادئ العامة للقانون كمصدر لمبدأ المشروعية في القانون الإداري، الدار الجامعية،

1992، من 38.

هذا فإنه وبقطع النظر عن منزلة المبادئ العامة للقانون في الهرم القانوني للدولة، فإن المؤكد بأن الإدارة لا تستطيع مخالفة هذه المبادئ فيما تجر به من تصرفات وما تقوم به من أعمال أياً كانت الوسيلة القانونية المستخدمة في ذلك (قرار تنظيمي أو فردي)⁵⁷.

ولعل من أهم المبادئ العامة في مجال الإجراءات التأديبية بوجه عام، وفي التحقيق الإداري بوجه خاص هو مبدأ حق الدفاع، إذ أن حق المحال للتأديب في الدفاع عن نفسه هو حق مكفول طيلة إجراءات التأديب، حيث أن الهدف من الإحالة إلى التأديب ليس الإيقاع بالمحال بسبب تقريرها وإنما هو الكشف عن مدى تورط المحال للتأديب في ارتكاب الجرم التأديبي من عدمه فإذا انتهى التحقيق إلى إدانة المحال إليه دون تمكينه من الدفاع عن نفسه، فإن هذا التحقيق يعد باطلاً لإخلاله بضمانة جوهرية⁵⁸.

(3): أحكام القضاء

القضاء الإداري مصدر هام للإجراءات الإدارية عند انعدام النص، فمعظم الضمانات التأديبية الإجرائية منها والموضوعية تجد مصدرها في أحكام القضاء، ولعل مرد ذلك هو عجز النصوص التشريعية عن إبراز الضمانات التأديبية ولاسيما الإجرائية منها، فلا زالت النصوص الإجرائية التي تنظم الدعوى التأديبية قليلة ومختصرة ولا تفي بالغرض المنشود⁵⁹.

والأحكام القضائية لا تأخذ مرتبة أعلى من التشريع، حيث أن صدور حكم قضائي نهائي على نحو معين، لا يمنع المشرع من إصدار تشريع جديد، يأتي بحكم على خلاف ما قضى به الحكم القضائي⁶⁰.

⁵⁷ د. حسين عثمان محمد عثمان، قانون القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2003، ص 45.

⁵⁸ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، مرجع سابق، ص 42-43.

⁵⁹ د. سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص 69 - 70.

⁶⁰ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، مل 51.

في حين أن الأحكام القضائية الحائزة لحجية الشيء المقضي به نهائياً تلزم السلطة التنفيذية والتي لا يجوز لها إصدار قرار مخالف لتلك الأحكام أو يلتف حول تنفيذها، حيث يعد ذلك القرار مشوباً بالانحراف بالسلطة⁶¹.

ومن مظاهر قيام القضاء بدوره في تحقيق أكبر قدر من الحماية للموظف العام اتجاهه إلى التوسع في تفسير النصوص ومدّها إلى أكبر نطاق ممكن من أجل تحقيق الحماية للموظف، وهذا ما فعله مجلس الدولة الفرنسي منذ وقت مبكر عندما مد تطبيق حكم قانون بخصوص تمكين صاحب الشأن من تقديم أوجه دفاعه، فقد ورد هذا الحكم بخصوص طائفة معينة، ولكن مجلس الدولة قد استطاع أن يمد هذا الحكم إلى كل موظف يقع عليه جزاء تأديبي⁶².

الفرع الثاني: أساس التحقيق الإداري خارج مصادر الشرعية الإدارية

إن الإجراءات الإدارية بصفة عامة غير مقننة، ونتيجة للقصور الموجود في هذه الإجراءات، لا بد من البحث عن مصادر أخرى تكمل ذلك.

فلا يسوغ للإدارة أو للقاضي الإداري أن يتذرع بوجود نقص تشريعي وإلا فإنه يكون منكراً للعدالة، ولسد هذا الفراغ أو النقص التشريعي تلجأ الإدارة أو القاضي إلى أحد الطريقتين⁶³، وهما: المبادئ العامة لإجراءات التقاضي أولاً والقوانين الإجرائية ثانياً، وذلك ما سيتم إبرازه على النحو الآتي:

أولاً: المبادئ العامة لإجراءات التقاضي

إن الإجراءات القضائية عموماً تقوم على المبادئ العامة، هاته الأخيرة التي تكون من النظريات المستقرة والراسخة في القضاء الإداري، وذلك نظراً للدور الذي تقوم به في مجال

⁶¹د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مبدأ المشروعية في تأديب الموظف العام، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، تون سنة الطبع ص56.

⁶²د. سعد نواف العنزي - المرجع السابق، ص 71.

⁶³د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 547.

حقوق وحرّيات الأفراد. إذ يعتبر مبدأ التناسب مثلا أحد الأسس الجوهرية في نظرية المبادئ العامة للقانون والذي تتجسد ملامحه في حماية حقوق الموظف العام، لأنه وببساطة يكاد يشكل مصدرا لحدود وضوابط السلطة التقديرية للإدارة في مجال التأديب، كما أن مبدأ المساواة كرسه مجلس الدولة الجزائري في العديد من قراراته منها القرار المؤرخ في 27/07/1998⁶⁴.

كما أن مجلس الدولة الجزائري رجع للمبادئ العامة للقانون لاستبعاد نص المادة 99/02 من القانون الأساسي للقضاء القديم إذ قرر " أن الطعن من أجل تجاوز السلطة موجود حتى ولو يكن هناك نص ويهدف إلى ضمان احترام مبدأ القانونية طبقا للمبادئ⁶⁵.

ثانيا القوانين الإجرائية

التحقيق الإداري باعتباره أحد الإجراءات التأديبية فإنه يشترك من حيث الطبيعة الإجرائية مع قانون المرافعات وقانون أصول المحاكمات الجزائية (قانون الإجراءات الجزائية)⁶⁶ هذا من جهة، ومن جهة أخرى ولما يترتب على التحقيق الإداري من احتمال توقيع عقوبة تأديبية على الموظف العام فإن طابع العقاب هذا في نطاق التأديب يشترك مع قانون الإجراءات الجزائية من حيث أن هذا الأخير ينظم إجراءات تقصد الكشف عن الحقيقة. فيرى جانب من الفقه إلى أن قانون الإجراءات الجزائية هو القانون الواجب التطبيق عند غياب نصوص الإجراءات التأديبية باعتباره القانون العام⁶⁷.

واستند هذا الرأي تأييدا لوجهة نظره إلى الحجج التالية:

⁶⁴ قرار مجلس الدولة المؤرخ في 27/07/1998 " ملف رقم 172994 -مجلة مجلس الدولة، 2002، المد 01، ص 84، 85 " حيث أن القاضي مثله مثل كل موظف للدولة يستفيد وجوبا محقوق مضمونة دستوريا وأن التقاضي الإداري ملزم بمراقبة احترام هذه الضمانات "

⁶⁵ مجلة مجلس الدولة، ملف رقم 005240، قرار بتاريخ 28/10/2002، عدد 2002، العند 02، ص 155 -167.

⁶⁶ د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 50.

⁶⁷ د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، مرجع سابق، ص

1- أن الإجراءات التأديبية والجنائية تهدف إلى الكشف عن الحقيقة، ومدى إسناد الفعل للموظف وتكييف هذا الفعل.

2- أن الأساس الذي يقوم عليه كلا القانونين (الجزائي والتأديبي): هو العقاب، فالمحاكمة التأديبية تقترب من المحاكمة الجزائية لأنها يطبقان شريعة العقاب⁶⁸. كما يذهب جانب من الفقه بأن قانون المرافعات هو القانون العام، والشريعة العامة لإجراءات التقاضي، وبالتالي فإن الإجراءات الإدارية ليست مستقلة عنها، بحيث تطبق هذه الأخيرة عند عدم وجود نص إجرائي إداري خاص⁶⁹، فهاته القواعد ليست إلا ضوابط للنشاط القضائي تدعي إلى حماية الحقوق الفردية وصولاً إلى المصلحة العامة، وهذه الشروط متوافرة في قواعد المرافعات التي اكتسبت لكثرة التطبيق كثير من عناصر النضج وأسباب الاكتمال، مما أصبح سبباً يدعو إلى الثقة فيها⁷⁰.

غير أن هناك رأي وسط يذهب إلى القول بأنه يمكن العودة إلى أي من القانونين (الإجراءات الجنائية أو المرافعات) بما يتلاءم وطبيعة النظام التأديبي⁷¹.

وبالتالي فإن القضاء الإداري لا ينحاز لأي من القانونين وأن ما يطبقه منهما هو ما يتفق مع طبيعة الدعوى التأديبية.

وإذا ما عدنا إلى موقف المشرع الجزائري في الأمر 06/03 المتعلق بالقانون الأساسي للتوظيف العمومية فإنه أغفل إيراد نصوص قانونية توضح ما يتبع بشأن قصور إجراءات التحقيق وذلك بالإحالة إلى قانون الإجراءات الجزائية أو الإجراءات المدنية والإدارية.

⁶⁸ د. عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، المرجع السابق، ص 84.

⁶⁹ د. طعيمة الجرف، مدى التعارض بين طبيعة المنازعات الإدارية وقواعد المرافعات المدنية والتجارية، مجلة مجلس الدولة، سنة 1975 - ص 276.

⁷⁰ د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإجراءات التأديبية، المرجع السابق، ص 60.

⁷¹ د. سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 556.

غير أننا يمكن أن نخلص بالقول بأن القاضي الإداري يمكنه الرجوع إلى نصوص قانون الإجراءات الجزائية وقانون الإجراءات المدنية والإدارية عندما يجد نصا يتلاءم والحالة المعروضة عليه.

فقد نظم المشرع الجزائري التحقيق وإجراءاته في قانون الإجراءات المدنية والإدارية في المواد 838 إلى 873، وقد بين وسائل التحقيق المتمثلة في الخبرة وذلك في المادة 858 منه حيث تطبق الأحكام المتعلقة بالخبرة المنصوص عليها في المواد 125 إلى 145 من قانون 08/09 أمام المحاكم الإدارية، ونظم مسألة سماع الشهود في المادة 859، والمعينة والانتقال إلى الأماكن في المادة 861، ومضاهاة الخطوط في المادة 862 من هذا القانون⁷².

أما فيما يخص التحقيق في المسائل ذات الطابع الجزائي، فقد نظم المشرع التحقيق وإجراءاته في المواد 66 إلى 108 من قانون الإجراءات الجزائية منها التفتيش، سماع الشهود، الانتقال والمعينة⁷³.

الفرع الثالث: خصائص التحقيق الإداري

يعد التحقيق الإداري إجراء جوهريا لا بد من إتباعه قبل توقيع الجزاء على الموظف العام، فالشكاوي والبلاغات والتحريات وإن كانت تصلح لتكون سندا لنسبة الاتهام، إلا أنها لا تصلح سندا لتوقيع الجزاء، ما لم تجر الجهة الإدارية المختصة تحقيقا تواجه فيه الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه⁷⁴.

وبذلك فإن التحقيق الإداري يتسم بعدة خصائص سنتطرق إليها على النحو الآتي ذكره:

⁷² قانون رقم 08/09، المؤرخ في 18 صفر 1429 الموافق لـ 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

⁷³ قانون 06/22، المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية.

⁷⁴ هناك تحقيق إداري تجريه الإدارة مع المواطنين العاديين للاطلاع على آرائهم بصدد إنشاء مشروع معين في مكان وجود هؤلاء المواطنين.

أولاً: اقتصار موضوعة على الموظف العام

فالتحقيق الإداري يتم حصراً مع الموظف العام الذي يعد حجر الزاوية في النظام الوظيفي، وبالتالي فلا يمكن تصور وجود تنظيم وظيفي دون أن يقترن بنظام تأديبي يراقب الموظف العام إذا ما حاد عما يفرضه عليه هذا النظام من واجبات أو من قواعد سلوكية⁷⁵.

ثانياً: غايته الكشف عن المخالفة التأديبية

فهو يعتبر الوسيلة الفاصلة لدى الإدارة للوصول إلى الحقيقة، وتحديد المسؤولية التأديبية عن أي خطأ يرتكبه الموظف العام، وتبدو أهميته في أنه يكشف السلوك الخاطئ للموظف، لذلك فهو وسيلة لكشف الحقيقة لحسن تقييم الموظف ومحاسبته⁷⁶.

ثالثاً: عدم مساس نتائج حياة الموظف أو حريته

لا ينجم عن التحقيق الإداري نتائج تصيب الموظف في حياته أو حريته، فأقصى عقوبة يمكن توقيعها على الموظف المخاطئ في إنهاء خدمته بالعزل⁷⁷.

رابعاً: سعة أساسه القانوني

فإجراءات التحقيق الإداري تجد أساسها في اللوائح والقرارات التنظيمية، كما قد نجد أساسها في العرف أحيانا نتيجة لعدم تقنين القانون الإداري⁷⁸.

خامساً: السرعة

يتسم العمل الإداري بالسرعة في إتمام الإجراءات ولعل مرد ذلك هو تأكيد لحسن سير المرفق العام بانتظام واضطراد⁷⁹، وهذا من شأنه أن يجعل إجراءات التحقيق الإداري تحسم

⁷⁵ د. عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988، ص 7.

⁷⁶ محمد سيد أحمد محمد مرجع سابق، ص 206.

⁷⁷ تنص المادة 163 من الأمر 06/03 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي الوظيفة العمومية

الجريدة الرسمية العدد 46، ص 15: " تصف العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى أربع درجات

⁷⁸ احمد محمود احمد الربيعي؛ المرجع السابق ص 30.

⁷⁹ د. عزيزة الشريف المرجع السابق؛ ص 9.

على وجه السرعة⁸⁰ لتعلقه بموظف عام يمثل التحقيق بالنسبة إليه عقبة تعترض حياته الوظيفية، فوضعه النفسي قلق أثناء التحقيق وما ينجم عن ذلك من عدم الطمأنينة، كلها أسباب تحتم الإسراع في حسم التحقيق.

غير أنه يجب أن ننوه أن التحقيق الذي يعتد به هو التحقيق السابق على صدور قرار توقيع الجزاء التأديبي، فالتحقيق اللاحق ليس من شأنه أن يصحح القرار الصادر بالعقوبة⁸¹.

الفرع الرابع: تمييز التحقيق الإداري عن التحقيق الجنائي

يختلف التحقيق الإداري عن التحقيق الجنائي فكل منهما يتم داخل نظام مستقل تماما عن الآخر، ومرد ذلك لاختلاف الأخطاء (المخالفة) التأديبية عن الجريمة الجنائية⁸²، لذلك يلزم أن نبين أوجه الشبه والاختلاف بين التحقيقين الإداري والجنائي، بحيث سنعرض أوجه الشبه كفرع أول وأوجه الاختلاف كفرع ثان، وذلك على النحو التالي:

* أوجه التشابه بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي:

ففي سبيل المقارنة بين التحقيق الإداري مع التحقيق الجنائي، فإنه يمكن تسجيل جملة من النقاط المشتركة بينهما تتمثل فيما يلي:

- 1-أنهما يتفقان في الغاية التي يهدف إليها كل منهما، وهي الكشف عن الحقيقة وعلاقة المتهم (موظف كان أو غير موظف) بالتهمة المنسوبة إليه.
- كما أن كلاهما يستخدم أساسا في تطبيق شريعة العقاب⁸³.
- 2-تتميز الإجراءات في التحقيقين الإداري والجنائي بأنها وسيلة لجمع أدلة الإثبات، فالمعاينة وسماع الشهود واستجواب المتهم، كلها مصادر لكشف الأدلة التي تفيد في إثبات وقوع الجريمة أو المخالفة ونسبها إلى متهم معين أو نفيها عنه.

⁸⁰ د. حسن السيد بسيوني؛ دور القضاء في المنازعة الادارية؛ مطابع دار الشعب؛ القاهرة؛ 1981؛ ص 213.

⁸¹ ماهر أبو العينين؛ دعوى الالغاء وفقا لأحكام فتاوى مجلس الدولة حتى بداية القرن 21؛ الطبعة الخمسة بدون دار نشر؛

مصر؛ 2002؛ ص 17

⁸² وليد خشان زغير، المرجع السابق ص 10.

⁶ فوسم حاج غوثي، المرجع السابق ص 92.

3- أن كلاهما يعتمد على مبدأ الكتابة من خلال تدوين التحقيق الإداري والجنائي، مع التشابه في مخاطر التحقيق وبياناتهما⁸⁴.

فالتدوين شرط جوهري في كل إجراء، بل هو مظهر وجوده، فإذا افتقد الإجراء هذا المظهر فلا وجود له، ويترتب على ذلك أن يكون الإجراء معدوماً في نظر القانون، فلا يترتب عليه أي أثر، ولا يعتد بشهادة المحقق على وقوع الإجراء، لأن الكتابة ليست مجرد دليل على وقوعه فيمكن الاستعاضة عنه بغيره، ولكنها شرط لوجوده قانوناً⁸⁵.

5- يتمتع فيهما المحقق بنفس السلطات والمتمثلة في استدعاء الشهود، وسماعهم، والاطلاع على الوثائق، والتفتيش وحتى الاستعانة بخبير.

* أوجه الاختلاف بين التحقيق الإداري والتحقيق الجنائي:

يختلف التحقيق الإداري عن التحقيق الجنائي، وعن الفروق التي بينهما نذكر الآتي:

1- الاختلاف في الشخص محل التحقيق، فالتحقيق الإداري يكون مع شخص يحمل صفة موظف عام، والتأكد من ماهية الأفعال الصادرة عن الموظف العام وثبوتها، وبيان ما إذا كانت تشكل خطأ تأديبياً أولاً لتوقيع جزاءات تأديبية، بينما يتم التحقيق الجنائي مع أشخاص بشكل مطلق (موظفين وغير موظفين)⁸⁶، ويهدف إلى التأكد من الأدلة القائمة على نسبة الجريمة إلى الفاعل.

2- الاختلاف في الغرض من التحقيق، فالغرض من التحقيق الإداري هو تحديد ماهية الأفعال التي صدرت من الموظف العام، والمبلغ عنها وأدلة ثبوتها وبيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية لواجبات الوظيفة أو خروجها عن مقتضياتها من عدمه، وصولاً إلى الحقيقة لتوقيع الجزاء المناسب على مرتكبها على أساس من الجزم واليقين، لا الشك والظن والتخمين⁸⁷. أما الغرض من التحقيق الجنائي هو التثبت من الأدلة القائمة على نسبة

⁸⁴ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006، ص 712-713.

⁸⁵ عوض محمد عوض، المبادئ العامة في قانون الإجراءات الجنائية، منشأة المعارف، الإسكندرية، دون سنة، ص 354.

⁸⁶ فهمي عزت، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء-دراسة مقارنة، دون سنة طبع، ص 46 وما يليها.

⁸⁷ وليد خشان زغير، المرجع السابق، ص 11.

الجريمة إلى فاعل معين، فعندما يرتكب شخص ما فعل من الأفعال التي يحظرها المشرع بوصفها جرائم، يترتب توقيع العقاب اللازم للتجريم، ففي قانون العقوبات يكون العقاب ملازماً للتجريم فلا موضع له في التشريع إلا ليقع على جريمة، والجريمة الجنائية لا تعد كذلك إلا إذا قرر لها التشريع عقوبة.⁸⁸

3- الاختلاف في محل التحقيق، فالتحقيق الإداري محله هو مخالفة ارتكبت من قبل موظف ما، وتتخذ الإدارة مجموعة الإجراءات تتمثل في تشكيل لجنة تحقيق للتحقق من المخالفة المنسوبة للموظف لتوصي بمعاقبته تأديبياً استناداً على المخالفة التي يكشف عنها التحقيق، أو تبرئته وغلق الأوراق التحقيقية.

بينما محل التحقيق الجنائي هو جريمة ارتكبت ضد المجتمع، وتتخذ إجراءات معينة تؤدي إلى اكتشافها ومعرفة مرتكبها تمهيداً إلى المحكمة لينال عقابه. وتجدر الإشارة إلى أنه في حالة تحقق اللجنة من أفعال الموظف المحال عليها يشكل جريمة نشأت عن وظيفته أو ارتكبتها بالصفة الرسمية فيجب عليها أن توصي بإحالته إلى المحاكم المختصة.⁸⁹

4- التحقيق الجنائي ينصب على الأفعال التي تشكل جرماً وفقاً لقانون العقوبات، على أن تعتمد الجهات المختصة بالتحقيق الإجراءات الواردة في قانون الإجراءات الجزائية. أما التحقيق الإداري فيطال أخطاء لم ترد على سبيل الحصر في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، وتعتمد الإدارة على الإجراءات الواردة فيه.

فبالرجوع إلى القانون الأساسي للوظيفة العمومية فقد صنف الأخطاء المهنية حسب الفعل المرتكب عن الموظف العام. إذ نصت المادة 177 من الأمر 03/06 من القانون المذكور سلفاً على أنه: "تصنف الأخطاء المهنية دون المساس بتكليفها الجزائي كما يأتي:

⁸⁸ محمود محمود مصطفى، شرح قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، 1970، ص 259.

⁸⁹ نص المادة 160 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46، ص 14: "يشكل كل تخذ عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيًا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية".

- أخطاء من الدرجة الأولى.

- أخطاء من الدرجة الثانية.

- أخطاء من الدرجة الثالثة.

- أخطاء من الدرجة الرابعة.⁹⁰

كما نصت المادة 182 من الأمر 03/06 على أنه: "توضح القوانين الأساسية الخاصة، كلما دعت الحاجة إلى ذلك، وتبعا لخصوصيات بعض الأسلاك مختلف الأخطاء المهنية

المنصوص عليها في المواد 178 إلى 181 أعلاه." ⁹¹

فالتحقيق الإداري يختص بإجرائه الجهة الإدارية ممثلة في الرئيس الإداري للموظف، عن طريق تكليف أحد الرؤساء المباشرين للموظف بالتحقيق معه⁹².

بخلاف التحقيق الجنائي، فالسلطة التي تباشر التحقيق الابتدائي تختلف باختلاف النظم الإجرائية، ففي فرنسا مثلا يعهد التحقيق الابتدائي إلى قاضي التحقيق وقد سار على منوالها عدة دول منها الجزائر⁹³.

وما يمكن قوله بأن التحقيق هو اجراء شكلي، يتخذ بعد وقوع الخطأ التأديبي، والهدف منه هو الوصول إلى الحقيقة وإمالة اللثام عنها.

ويقوم بهذا الاجراء جهات التحقيق، بحسب اختصاصها، حيث تقوم السلطات الإدارية على نظام التدرج الرئاسي، ويقضي هذا التدرج خضوع الموظف أو العامل لرؤسائه، من حيث

⁹⁰ أنظر المادة 177 من الامر 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، العدد46، ص14.

أنظر المادة 182 من الامر 03/06 المؤرخ في 15 يوليو المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد46، ص14.

تنص المادة 171 من الامر 03/06: "يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعمة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق اداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين قبل البت في القضية المطروحة".

⁹³تنص المادة 68 من القانون 22/06 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية: "يقوم قاضي التحقيق وفقا للقانون باتخاذ جميع اجراءات التحقيق التي يراها ضرورية للكشف عن الحقيقة بالتحري عن أدلة الاتهام وادلة النفي".

تنص المادة 186 من قانون الاجراءات الجزائية على أنه: "يجوز لغرفة الاتهام أن تأمر باتخاذ جميع إجراءات التحقيق التكميلية التي تراها لازمة...."

سلوكه الوظيفي أو العملي، ومسؤوليته أمامهم عن كل خطأ يتصل بواجبات الوظيفة، ومن ثم كان طبيعياً أن يعهد بقدر من السلطة التأديبية للرئيس الإداري، إلا أنه قد روعي أيضاً ما قد ينشأ عن انفراد الرؤساء بكل سلطات التأديب من عيوب التعسف والاضطهاد، فمنح القدر الأكبر لهيئات أخرى تتميز بأكثر قسط من الحيطة والاستقلال، ضمان لتحقيق العدالة.

المبحث الثاني: السلطة المختصة بالإحالة والإجراء

لقد ألزمت القوانين الجهات الإدارية مراعاة الإجراءات التي تسبق فرض الجزاءات التأديبية لتحقيق عدالة المساءلة التأديبية، والمتمثلة بإحالة الموظف إلى التحقيق لتتولى جهة مختصة ومحايدة القيام بهذه المهمة.

فالاختصاص يعد ركناً في القرار الإداري وتعتبر قواعده من النظام العام الذي يترتب على مخالفتها البطلان، فالاختصاص أهمية كبرى تتمثل في توزيع الأعمال بين الهيئات والموظفين لكي يكون كل منهم على بينة من أمره، لذلك ولما يمثله إيكال أمر التحقيق والإحالة إليه من ضمانة مهمة للموظف العام، فقد حرص المشرع على تحديد السلطات التي يعود إليها أمر ذلك⁹⁴.

فإحالة الموظف إلى التحقيق تجعله عرضة للتجريح والتلميح وتثير الشك في نزاهته وسمعته، مما ينعكس سلباً على كفاءته في العمل وعلى حالته الاجتماعية والنفسية بقطع النظر عن نتيجة التحقيق⁹⁵. ونظراً للأهمية التي يخصص بها هذا الجانب من الموضوع ارتأينا تقسيمه إلى مطلبين، الأول يختص ببيان السلطة المختصة بالإحالة على التحقيق والثاني ينصرف إلى تبيان السلطة المختصة بإجرائه.

⁹⁴ د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة - الطبعة 5، دار الفكر العربي، 1984، ص 279 ومايليها.

⁹⁵ د. سليمان محمد الطماوي، فضاء التأديب، مرجع سابق، ص 559.

المطلب الأول: السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق

الإحالة هي أول إجراءات التحقيق إذ تفتح الإجراءات التأديبية قبل الموظف بإحالاته إلى التحقيق، وذلك من قبل السلطة المختصة قانونا بذلك الإجراء.

لذلك تعد الإحالة من الأمور الجوهرية التي تبدأ بها إجراءات التحقيق للوصول للحقيقة في واقعة معينة تمهيدا لاتخاذ الإجراء التأديبي الملائم مع توفير الضمانات للموظف العام الذي قد يفاجئ بغير مقدمات بإحالاته إلى التحقيق⁹⁶.

لذلك يتعين اتخاذ جانب الحرص عند الإحالة إلى التحقيق بحيث ينبغي أن لا يكون التحقيق قائما على شبه أو مبنيا على كيد أو نكاية، كما ينبغي عدم التهاون في الإحالة على التحقيق، إذ أن ذلك يؤدي إلى التسبب و سوء الإدارة.

وينبغي الإشارة هنا إلى التفريق بين طلب التحقيق وبين الإحالة إلى التحقيق، فطلب التحقيق لا يعدو أن يكون بمثابة الشكوى، التي قد تنتهي بالإحالة إلى التحقيق وقد لا تنتهي إلى ذلك وبعد عدم التحقيق بالشكوى رفضا لها، أي رفض لطلب التحقيق، بيد أن إحالة الموظف إلى التحقيق هو الإجراء الأول في الادعاء، والذي من نتيجته يتحرك ذاته التحقيق فتليه الإجراءات الأخرى⁹⁷.

وهنا يبدو جليا أن التحقيق الإداري لا ينعقد إلا بإحالة الموظف إلى التحقيق حتى تباشر السلطة المختصة بالتحقيق الإجراءات المطلوبة لذلك من أجل الوصول إلى الحقيقة. وتجدر الإشارة إلى أن سلطة الإحالة إلى التحقيق تختلف من دولة إلى أخرى وذلك بحسب النظام المتبع في كل منها، وعليه ستتعرض إلى السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق في كل من الجزائر وفرنسا.

⁹⁶ اللواء محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي، مرجع سابق، ص 739.

⁹⁷ وليد حشان زغير، التحقيق التأديبي مع الموظفين وضماناته، مرجع سابق، ص 13

الفرع الأول: السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق في فرنسا

لقد أعطى المشرع الفرنسي الاختصاص بالإحالة إلى التحقيق إلى السلطة المختصة بالتعيين، وذلك في كافة قوانين الوظيفة العامة⁹⁸.

نظرا لأن تلك السلطة هي المؤهلة أكثر من غيرها لممارسة هذا الدور الحيوي الهام. إذ تتم الإحالة إلى التحقيق عن طريق الشكوى المقدمة إلى الإدارة من جمهور المواطنين، أو بواسطة الرؤساء الإداريين⁹⁹.

الفرع الثاني: السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق في الجزائر

لم يضيف المشرع الجزائري الصفة الإلزامية على إجراء التحقيق الإداري ، إذ جعل الالتجاء إليه يتم وفقا للسلطة التقديرية للإدارة ، و يكون ذلك في حالة إذا لم تتوصل اللجنة المتساوية الأعضاء إلى إسناد الخطأ للموظف العام ، انطلاقا من اطلاعها على الوثائق و المحاضر و سماع الشهود بسبب غموض الوقائع المنسوبة للموظف، حيث يمكن لهذه اللجنة الأخيرة طلب فتح تحقيق إداري من قبل السلطة الإدارية المعينة التي لها صلاحية التعيين ، وذلك لتقصي الحقيقة وإصدار قرار التأديب على أسس من المشروعية. فقد أقر المشرع الجزائري ذلك في المادة 03 من المرسوم 152/66 المتعلق بالإجراءات التأديبية حيث نصت على أنه: " يسوغ لمجلس التأديب أن يأمر بإجراء التحقيق إذا لم يكشف بالإيضاحات الواردة على الأفعال المقررة للمعني أو الظروف التي ارتكبت فيها هذه الأفعال

"100.

⁹⁸ د. سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص 92.

⁹⁹ Chapus (Rene) : Droit administratif général, Montchrestien, tome 1, 9eme Edition, 1995, p235.

¹⁰⁰ المرسوم 152/66 المؤرخ في 02/07/1966، المتعلق بالإجراءات التأديبية، الجريدة الرسمية، العدد 476، سنة

كما أشارت المادة 171 من الأمر 03/06 على أنه: " يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحية التعيين قبل البت في القضية المطروحة " 101.

الفرع الثالث: الاستثناءات الواردة على سلطة الإحالة إلى التحقيق

تختلف إجراءات التحقيق من موظف إلى آخر، فالمشروع الجزائري أحيانا ما قيد إجراء التحقيق الإداري مع بعض الموظفين بالحصول على إذن مسبق من بعض الجهات قبل مباشرته، ويترتب على مخالفة ذلك بطلان التحقيق باعتباره شرطا وجوبيا لازما لصحته.

ف نجد أن المشروع الجزائري قد ألزم الإدارة بأخطار التنظيم النقابي عند إخلال أحد مندوبي التنظيمات النقابية المعترف بها، بالتزاماته الوظيفية قبل مباشرة إجراءات التأديب والتحقيق ضده، إذ يترتب على إغفالها لهذا الإجراء إلغاء قراراتها، حيث تنص المادة 56 من القانون المتعلق بكيفيات ممارسة الحق النقابي على أنه: " يعد كل عزل لمندوب نقابي يتم خرقا لأحكام هذا القانون باطلا عديم الأثر "

و الأمر سيان بالنسبة للموظف الذي يشغل وظيفة عليا ، فإن الشروع في التحقيق القضائي معه يكون بناء على توجيه التهمة إليه ، حيث يجب إخطار السلطة السلمية بذلك فوراً ، أما إذا كانت الوقائع التي نسبت له قد قام بها أثناء ممارسة وظائفه أو بمناسبةها ، فيجب على الإدارة المستخدمة أن تأمر بإجراء تحقيق إداري قصد التأكد من مدى حقيقة الوقائع المنسوبة إليه ، و تحديد المسؤولية و تبليغ نتائج التحقيق مشفوعة برأي الإدارة إلى السلطة القضائية المختصة، كما أنه يجب إعلام السلطة السلمية ، إذا كان الموظف الذي يشغل وظيفة عليا متهما بارتكاب جناية أو جنحة ، و ذلك لكي تتخذ التدابير اللازمة للمحافظة على مصالح الإدارة 102 .

101 المادة 171 من الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية، السابق الذكر

102 زياد عادل، المرجع السابق، من 43.

ونظرا للأهمية التي ينطوي عليها قرار الإحالة لما يترتب من آثار مهمة اتجاه الموظف المحال إلى التحقيق، يتطلب الأمر البحث في إمكانية الطعن في هذا القرار الإداري.

فقد انقسم الفقه في هذا الشأن بين من يؤيد الطعن فيه وبين من يقف ضد ذلك، فقد ذهب جانب من الفقه إلى أن قرار الإحالة إلى التحقيق يترتب بذاته آثارا قانونية تسمح باعتباره قرارا نهائيا قابلا للطعن فيه بالإلغاء¹⁰³.

بينما ذهب فريق آخر بالقول على أنه فضلا عن عدم جدوى الطعن بقرار الإحالة إلى التحقيق الذي يستغرق نظره مدة أطول بكثير مما يستغرقه التحقيق فعلا، فمن الطبيعي أن يكون قرار الإحالة إلى التحقيق عنصرا من عناصر القرار التأديبي نفسه، لأن هذا القرار مهما كانت له من آثار رتبها القانون، لا يعدو أن يكون إجراء تحضيريا أو تمهيدا للقرار التأديبي، وما الآثار التي رتبها القانون على الإحالة إلى التحقيق إلا آثارا يتعلق مصيرها بالتصرف بالتحقيق¹⁰⁴.

طالما أن المشرع الجزائري قد جعل من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي باعتبارها السلطة المختصة بطلب فتح تحقيق إداري ، هاته اللجنة التي تم تنظيمها في عدة مراسيم و أوامر بتسميات مختلفة ، حيث أطلق عليها إسم اللجنة متساوية الأعضاء بموجب الأمر 133/66 ، و إسم لجنة الموظفين بموجب المرسوم 85 / 59 ، بينما أطلق عليها التعديل الجديد لقانون الوظيفة العمومية بموجب الأمر 03/06 تسمية اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ، و عليه فانه من الضروري التطرق إلى تشكيله هذه اللجنة أولا ، ثم التطرق إلى اختصاصاتها ثانيا.

¹⁰³ وليد خشان وغيره، المرجع السابق، ص 14 .

¹⁰⁴ اللواء محمد ساجد ياقوت، المرجع السابق، ص 749.

1) تشكيل اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء:

تتكون اللجان المتساوية الأعضاء على مستوى الإدارة المركزية، والولايات والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية¹⁰⁵.

كما حددت المادة 07 من المرسوم 10/84 تشكيلة هذه اللجان بعدد متساوي من عدد الموظفين يمثل العمال وعدد آخر يمثل الإدارة¹⁰⁶.

ويكون احتساب أعضاء هذه اللجنة كما يلي¹⁰⁷:

04 أعضاء منهم 02 ممثلي الإدارة و 02 ممثلي العمال لكل هيئة تعدادها 20 موظف

- 06 أعضاء منهم 03 ممثلي الإدارة و 03 ممثلي العمال لكل هيئة تعدادها ما بين 21 و150 موظف.

- 08 أعضاء منهم 04 ممثلي الإدارة و 04 ممثلي العمال لكل هيئة تعدادها ما بين 151 و500 موظف. - 10 أعضاء منهم 05 ممثلي الإدارة و 05 ممثلي العمال لكل هيئة تعدادها أكثر من 500 موظف.

وعن كيفية تعيين الموظفين بالنسبة للأعضاء الذين يمثلون الإدارة على مستوى الإدارات المركزية فيتم ذلك من بين المتصرفين الإداريين وبقرار من الوزير المختص.

أما فيما يخص الأعضاء الذين يمثلون الإدارة على مستوى الهيئات المركزية فيتم تعيينهم بقرار من الوالي أو المدير المختص¹⁰⁸.

¹⁰⁵ المادة 1 من المرسوم 84/10 المؤرخ في 14/01/1984 المتعلق بتحديد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملياً، الجريدة الرسمية العدد الثالث، سنة 1984.

¹⁰⁶ أنظر أيضاً المادة 63 من الأمر 06/03 - السابق الذكر - المادة 07 من المرسوم 84/10 - السالف الذكر.

¹⁰⁷ محمد قدور الشريف، دروس تطبيقية في الوظيفة العمومية - منشورات جامعة معسكر، مكتبة الرشاد الطباعة والنشر والتوزيع - 2012 ص 72-73.

¹⁰⁸ المادة 07 من المرسوم 10/84، السالف الذكر.

وبالنسبة لاختيار ممثلين عن الموظفين فقد نص المرسوم 11/48 على أن يكون الاختيار من بين الموظفين الذين تتوافر فيهم الشروط المطلوبة للتسجيل في القائمة الانتخابية لهذه اللجنة¹⁰⁹.

أما عن مدة العضوية، فإنها تكون لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، ويمكن استثناء تقصير مدة العضوية أو إطالتها في فائدة المصلحة بقرار من الوزير، أو الوالي بعد موافقة المدير العام للوظيفة العمومية.

ولا يمكن أن يتجاوز هذا التقصير أو الإطالة مدة ستة أشهر، وإذا ما طرأ تعديل على هيكل أحد الأسلاك، فإنه يجوز إنهاء عضوية اللجان المختصة بقرار من الوزير أو الوالي المعني دون اشتراط المدة¹¹⁰.

أما فيما يخص رئاسة هذه اللجان فقد أنيطت إلى السلطة التي وضعت على مستواها¹¹¹.

¹⁰⁹ المرسوم رقم 84/11 المؤرخ في 14/07/1984، المتعلق بتحديد كيفية تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، الجريدة الرسمية العدد 03 سنة 1984.

¹¹⁰ المادة 5 من المرسوم 10/84، السالف الذكر.

¹¹¹ تنص المادة 63 من الأمر 03/06، السالف الذكر، على أنه..... وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها.... " .

- كما نص المادة 11 من المرسوم 10/84، السالف الذكر على أنه " تترأس اللجان متساوية الأعضاء السلطة التي تنصب لديها 90.... " .

(2) اختصاصات اللجان المتساوية الأعضاء:

لقد نظم المشرع الجزائري اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء، إذ نصت المادة 11 من المرسوم 59/85 على أنه "تنظر لجان الموظفين في جميع القضايا ذات الطابع الفردي التي تهم الموظفين... " 112

كما أشارت المادة 09 من المرسوم 84/10 على أنه: "يكون الرجوع إلى اللجان المتساوية الأعضاء في جميع المسائل ذات الطابع الفردي....." 113.

بينما نصت المادة 64 من الأمر 06/03 على أنه: "تستشار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين وتجتمع زيادة على ذلك كلجنة ترسيم وكمجلس تأديبي" 114.

وتستشار هذه اللجنة في الحالات التالية¹¹⁵.

- 1- إرجاء التريص.
- 2- الترقية في الدرجات.
- 3- الانتداب والنقل الإجباري.
- 4- الإحالة والاستيداع.
- 5- عقوبات من الدرجة الثالثة.
- 6- الجدول السنوي لحركات الموظفين.
- 7- الإدماج في الرتبة.

¹¹² أنظر المادة 11 من المرسوم 59/85، السالف الذكر.

¹¹³ المادة 09 من المرسوم 84/10، السالف الذكر.

¹¹⁴ المادة 64 من الأمر 06/03، السالف الذكر.

¹¹⁵ المادة 05 من المرسوم 84/10، السالف الذكر.

ويعتبر رأي هذه اللجنة إجراءً ضروري، غير أنه رأي غير ملزم. غير أنه هناك حالات أخرى يكون فيها رأي اللجنة المتساوية الأعضاء استشاري ولكنه إجباري، وذلك في الحالات التالية¹¹⁶:

1-الإحالة على الاستيداع لأغراض شخصية والتكوين.

2-انتداب أو نقل الموظف.

3-الترقية في الدرجات والرتبة.

4-عدم قبول الاستقالة.

5-التنزيل، العزل والتسريح.

المطلب الثاني: السلطة المختصة بإجراء التحقيق الإداري

من الضمانات الهامة التي استقرت عليها أحكام الفقه والقضاء مباشرة التحقيق مع الموظف مع من أناط به المشرع، وإلا كان التحقيق مشوباً بالبطلان، وبالتالي بطلان ما ترتب عليه من إجراءات¹¹⁷.

وتختلف التشريعات فيما بينها في تحديد الجهة المختصة بمباشرة التحقيق، فبعض التشريعات تأخذ بازواج سلطة التحقيق، وذلك عندما تمارسه بالإضافة إلى الجهة الإدارية هيئة قضائية أو إدارية أخرى مستقلة عنها، بينما تأخذ بعض التشريعات بوحدة سلطة التحقيق أي مباشرته بواسطة السلطة الإدارية وحده.

الفرع الأول: السلطة المختصة بإجراء التحقيق الإداري في فرنسا

لقد منح المشرع الفرنسي في نص المادة 19 من القانون رقم 634 لسنة 1983 السلطة التأديبية إلى السلطة التي تملك حق التعيين، وهي السلطة الرئاسية، فهذه السلطة تملك توقيع بعض الجزاءات الخفيفة كالإنذار واللوم دون استشارة أي جهة كانت أما باقي العقوبات، فلا

¹¹⁶ محمد قدور شريف، المرجع السابق، ص 74.

¹¹⁷ د. سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص 110، 111.

تملك السلطة الرئاسية توقيعها، إلا بعد استشارة المجلس التأديبي، والذي يجب أن يكون الموظف ممثلاً فيه¹¹⁸.

وتتمثل المجالس التأديبية في اللجنة الإدارية المشتركة والمجلس الأعلى للتوظيف، والتي لم يطرأ عليها أي جديد في ظل هذا القانون، وبقيت كما هي في ظل القانون الصادر بالمرسوم رقم 244 لسنة 1959 والمرسوم رقم 311 لسنة 1959:

أولاً: اللجان الإدارية المشتركة

تتكون اللجنة الإدارية المشتركة من عدد متساوي من ممثلي الموظفين ومن ممثلي الإدارة يصل عددهم إلى أربعة ويوجد إلى جانب الأعضاء الأصليين أعضاء احتياطيين من نفس العدد، ويعين ممثلو الإدارة بموجب قرار وزاري، أما ممثلو الموظفين فيتم انتخابهم عن طريق الاقتراع السري ولمدة ثلاث سنوات، وإذا انقضت مدة تمثيل الموظفين دون تجديد انتخابهم فإن مجلس التأديب المنعقد بهذه الصفة يصبح غير مختص بإبداء الآراء¹¹⁹.

وعندما تتعقد اللجنة الإدارية المشتركة بهيئة مجلس تأديب فإن الذين يدعون للمداولة هم الأعضاء الأصليين فقط أو من ينوب عنهم قانوناً، على أن يكونوا بدرجة أعلى أو مساوية لدرجة الموظف المحال إلى التأديب.

ولا يجوز أن يتضمن تشكيل هذا المجلس أي مرؤوس للمتهم أو موظف أدنى منه درجة، وللمتهم حق الرد في هذا الشأن، وله الحق في الطعن في تشكيل المجلس¹²⁰.

غير أن الرأي الصادر عن المجلس الأعلى للتوظيف العامة هو رأي استشاري غير ملزم للسلطة الإدارية ولا يقيدتها، إلا أنها إذا لم تأخذ برأي المجلس، يتوجب عليها في هذه الحالة أن تبين الأسباب التي دفعتها إلى ذلك.

¹¹⁸ د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص 189-190.

¹¹⁹ وليد خشن زغير، مرجع سابق، ص 17.

¹²⁰ د. نوفان العقيل العجارمة، المرجع السابق، ص 182-104.

إلا أنه ومن الناحية العملية، فإنه من النادر أن تقوم السلطة التأديبية بتوقيع عقوبة أشد من تلك التي اقترحتها المجلس الأعلى للوظيفة العامة، لأنها تخشى حدوث فتنة داخل المرفق، حسبما يقول الفقيه فالين¹²¹.

ثانياً: المجلس الأعلى للوظيفة

أنشئ المجلس الأعلى للوظيفة العامة لأول مرة بموجب القانون الصادر في 19/10/1946، وقد اعيد النص على هذا المجلس بموجب الامر 244 لسنة 1959. ووفقاً لأحكام المادة 15 من هذا الأمر فإن المجلس الأعلى للوظيفة العامة يتشكل من عدد متساوي من ممثلي الحكومة وممثلي التنظيمات النقابية للموظفين.¹²²

وينظر المجلس في كل مسألة تخص الوظيفة العامة أو الموظفين، فهو ينظر في القضية بعد الاطلاع على قرار اللجنة الإدارية المشتركة وملاحظات الإدارة والموظف، وللمجلس أيضاً ان يأمر بفتح تحقيق جديد إذا لم تكن الأفعال محل تجريم واضحة، أولم تكن الظروف المحيطة بارتكاب هذه الأفعال على درجة كافية من الوضوح.¹²³

الفرع الثاني: السلطة المختصة بإجراء التحقيق في الجزائر

لقد منح المشرع الجزائري للسلطة التي لها صلاحية التعيين حق توجيه الاتهام والتحقيق في شأن التهم المنسوبة إلى الموظف العام¹²⁴، فالسلطة الرئاسية إلى تجمع بين الاتهام والتحقيق، وفي ذلك مساس بمبدأ الحيادة في عملية التحقيق، إذ كان من العدل أن تسند هذه المهمة إلى جهة أخرى مستقلة عن السلطة المختصة بعملية تحريك الدعوى العمومية¹²⁵، إذ

¹²¹ د. محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة القاهرة، 1967، ص 346.

¹²² د. نواف العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 183.

¹²³ المستشار الدكتور علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص 313.

¹²⁴ أنظر المادة 3 من المرسوم 66/152 المتعلق بالإجراءات التأديبية السابق الذكر المادة 171 من الأمر 06/03 - السابق الذكر

¹²⁵ كمال رحماوي، كاتب الموظف العام في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص 155.

غالبا ما تنفق الإدارة في هذه الحالات مع الموظف المكلف بالتحقيق على الوصول إلى النتائج التي ترغب فيها.

فالالتجاء إلى التحقيق هو سلطة تقديرية وأمر تترخص فيه الإدارة وفقا لمقتضيات المصلحة العامة، فالمشرع الجزائري نص على ضرورة الاستماع إلى الموظف المذنب مهما كانت درجة الخطأ الذي اقترفه وأعطى لمجلس التأديب أو لأعضاء اللجنة المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي حق مطالبة السلطة الرئاسية بفتح تحقيق، في حالة ما إذا كانت المخالفات المنسوبة للموظف العام غامضة أو كانت الظروف التي تم فيها ارتكاب الخطأ غير واضحة¹²⁶.

فتزداد إذن أهمية التحقيق عندما يكون الخطأ المقترف جسيما، إذ أن التحقيق في هذه الحالة سوف يمكن من سد الثغرات وعلاجها والحيلولة دون وقوع الخطأ مستقبلا من أجل حماية سير المرافق العامة بانتظام واضطراد.

ويجرب التحقيق من طرف لجنة تحت إشراف الإدارة وبحضور عضو أو عضوين من المجلس، وبعد ذلك تقدم هذه اللجنة تقريرا أو محضرا بنتائج تحقيقها إلى مجلس التأديب بعد إعادة انعقاده¹²⁷.

¹²⁶ المادة 63 من المرسوم 66/152 السابق الذكر.

¹²⁷ فاروق خلف، أليات السنوية منازعات التأديب في مجال الوظيفة العمومية، رسالة دكتوراه في القانون العالم، كلية الحقوق جامعة الجزائر -2010 هـ من 223.

الفصل

الثاني

المبحث الأول: إجراءات التحقيق الإداري

المطلب الأول: مرحلة البدء وإجراء التحقيق الإداري

تلتزم الإدارة بإجراءات معينة يتعين عليها إتباعها، حتى تكون قراراتها التأديبية مشروعة، ويعد إجراء التحقيق الإداري من أهم هذه الإجراءات.

وتتمثل إجراءات التحقيق في جمع الأدلة التي يثبت بها ارتكاب الموظف للجريمة التأديبية (الخطأ التأديبي) من عدمه، سماع الشهود سواء كانوا شهود نفي أو إثبات، وقد يتم التحقيق دون سماع شهود.

ومن إجراءات التحقيق أيضا المواجهة أي مواجهة الموظف المدان بغيره، أو بالشهود، كذلك الاستجواب وهو مواجهة الموظف المخطئ بالأدلة القائمة قبله¹²⁸.

وحتى يكون التحقيق منتجا لأثره، لابد من إجرائه قبل توقيع الجزاء التأديبي، لأن وقوع التحقيق بعد صدور قرار الجزاء يترتب عليه البطلان¹²⁹.

كما أن التحقيق المعتبر قانونا هو الذي يتم فيه مواجهة الموظف وليس في غيابه، إذ بإمكان السلطة الإدارية إجراء تحقيقات صورية في غياب الموظف.

وفي كل الأحوال يجب أن يكون التحقيق جديا ويستهدف في الأساس تحديد موقف الموظف المتهم من التهمة المنسوبة إليه، لا أن يكون وسيلة للانتقام والتشفي من قبل الرؤساء الإداريين¹³⁰.

وبناء على تلك ارتأينا تقسيم هذا الفصل الى مبحثين، بحيث نتناول في المبحث الأول إجراءات

¹²⁸ محمد سيد أحمد محمد، مرجع سابق، ص 207.

¹²⁹ نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 288.

¹³⁰ سعد نواف العنزي، مرجع سابق، ص 85-86.

التحقيق الإداري، فيما نتعرض في المبحث الثاني الى ضمانات التحقيق الإداري.

*إجراءات التحقيق الإداري:

إن أصول التحقيق الإداري وضوابطه إنما تستلهم في كنف قاعدة أساسية كلية تصدر عنها وتستقي منها الجزئيات والتفاصيل، وهي تحقيق الضمان وتوفير الاطمئنان للموظف العام موضوع المساءلة الإدارية فيجب أن يكون له كل مقومات التحقيق القانوني الصحيح وكفالاته و ضماناته، من حيث وجوب استدعاء الموظف وتمكينه من الدفاع عن نفسه.

فالمستقر عليه في النصوص القانونية الخاصة بتأديب الموظفين أنها تهدف في جملتها إلى توفير ضمانات سلامة التحقيق، وتيسير وسائل استكمالها للجهة القائمة به بغية الوصول إلى إظهار الحقيقة من جهة، ولتمكن الموظف من جهة أخرى من الوقوف على عناصر هذا التحقيق وأدلة الاتهام لا بداء دفاعه فيما هو منسوب إليه¹³¹.

ولأجل ذلك فإنه يترتب على تخلف التحقيق الإداري، أو الإخلال بأي من مقوماته الأساسية بطلان قرار الجزاء، لما ينطوي عليه ذلك من إخلال بمقتضيات حق الدفاع الواجب احترامها كشرط لمشروعية هذا القرار .

ومن ثم فلا يكفي لصحة قرار الجزاء أن يكون مستندا في صدره إلى تحقيق إداري، إنما يتعين أن يكون هذا التحقيق مستوفيا لكافة المقومات التي تضمن أن يكون هذا التحقيق وسيلة حقيقية الكشف عن حقيقة الاتهام نفيًا أو إثباتًا.

لذلك فإن من المتعين حتى يصبح التحقيق الإداري سندًا صحيحًا لقرار الجزاء استيفائه لمقوماته الأساسية، وأخصها توافر الضمانات التي تكفل للمحال للتحقيق بما هو منسوب إليه

¹³¹المستشار الدكتور مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي و ضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، مرجع

سابق، ص 465.

من اتهام، مع تمكينه من الدفاع عن نفسه، ذلك لأن توقيع جزاء دون تحقيق أو بتحقيق قاصر يؤدي إلى الإخلال بضمانة هامة حرص المشرع على حمايتها¹³².

فالتحقيق الإداري السليم يرتكز على مقومات أساسية هي:

1- أن يكون صادرا عن جهة منحها القانون سلطة التحقيق، فيلزم لسلامة التحقيق واعتبار إجراءاته صحيحة، أن يعهد بإجرائه لسلطة أناطها القانون بذلك.

2- أن يكون صادرا من سلطة التحقيق في الشكل الذي حدده القانون، وعليه فان ممارسة هذا الإجراء دون مراعاة الشكل الذي حدده القانون لمباشرة الإجراء يفقده صفته كإجراء من إجراءات التحقيق، ولو تم أمام سلطة التحقيق، كما لو قام المحقق باستجواب الموظف المتهم دون حضور كاتب التحقيق.

3- أن يكون الهدف من الاجراء هو البحث عن الأدلة التي تفيد في كشف الحقيقة وذلك بالتتقيب عن الأدلة وتمحيصها والكشف عن حقيقة أمرها، وهذه الخصوصية هي التي تميز إجراءات التحقيق عن إجراءات جمع الاستدلالات¹³³.

وسنتطرق في الفرع الأول إلى مرحلة البدء بالتحقيق الإداري أما الفرع الثاني خصصه لمرحلة اجراء التحقيق والانتهاه منه.

الفرع الأول: مرحلة البدء بالتحقيق الإداري

إذا كان البدء في التحقيق هو مجرد إجراء تمهيدي، فإنه قد يرتب نتائج خطيرة على الموظف، من حيث العقوبات التأديبية وغيرها وما قد يختلط بها من إجراءات، ولهذا وضمانا لاستقرار الموظف في عمله، وعدم تعريضه للتجريح، فيجب ألا يبدأ التحقيق معه، لاسيما إذا كان ممن

¹³² عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، مرجع سابق، ص

104 - 105.

¹³³ علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 309-310.

يشغل مناصب قيادية، إلا إذا كانت هناك خطورة حقيقية، واحتمال معقول لارتكاب الخطأ أو المخالفة المنسوبة إليه، لأن من شأن التحقيق، حتى ولو انتهى بالحفظ، أن يثير غبارا حول الموظف، ويعرضه للأقويل، مما قد يزعزع مركزه¹³⁴.

أما في فرنسا فيبدأ مرحلة التحقيق بصدور أمر الإحالة من السلطات المختصة بالتعيين وذلك في كافة قوانين الوظيفة العامة نظرا لأن تلك السلطة هي الجديرة أكثر من غيرها بممارسة هذا الدور الحيوي والمهم¹³⁵ غير أنه وبالرجوع الى المشرع الجزائري فإن مرحلة البدء بالتحقيق الإداري تبدأ من تقديم طلب من قبل اللجنة المتساوية الأعضاء لفتح التحقيق من قبل السلطة التي لها صلاحية التعيين وذلك قبل البدء في القضية المطروحة¹³⁶.

الفرع الثاني: مرحلة اجراء التحقيق الإداري

بعد صدور الأمر بإحالة الموظف إلى التحقيق فإن مرحلة أخرى تبدأ وهي مرحلة إجراء التحقيق الإداري.

فإجراءات المساءلة التأديبية تبدأ بالتحقيق مع الموظف المخالف، حيث تهدف إجراءات التحقيق إلى إظهار الحقيقة حتى يتمكن التصرف مع الموظف المتهم إما بحفظ الأوراق أو الاستمرار في القضية حتى نهايتها¹³⁷.

أولا: المرحلة التمهيديّة لمباشرة التحقيق مع الموظف العام

تتضمن هذه المرحلة إجراء المواجهة التي تتمثل بإحاطة الموظف علما بالتهمة أو التهم المنسوبة إليه، من خلال إعلامه بالمخالفة المتهم بارتكابها، وإطلاعه على الأدلة التي تشير

¹³⁴المستشار الدكتور مغاوري محمد شاهين، مرجع سابق، ص 418.

¹³⁵وليد خشان زغير، مرجع سابق، ص 14.

¹³⁶انظار المادة 171 من الامر 06/03 السابق الذكر.

¹³⁷نراب المال، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 397.

إلى ارتكابها، مع البيان بأن نية الإدارة تتجه إلى توقيع إحدى العقوبات المنصوص عليها قانوناً في حال ثبوت ارتكابه لتلك المخالفة¹³⁸.

ويقوم مبدأ المواجهة على عنصرين أساسيين هما:

1- إعلام الموظف بالتهمة المنسوبة إليه.

2- حق الاطلاع على الملف.

(1) إعلام الموظف بالتهمة المنسوبة إليه :

إن السلطة الرئاسية التأديبية والتي لها حق التعيين بعد إخطارها لمجلس التأديب عن الخطأ المنسوب للموظف العام المخطئ تأديبياً تتولى إخطاره هو أيضاً بصفته الطرف الأساسي المعني.

يعتبر إعلام الموظف بالتهمة المسندة إليه من الضمانات الهامة في مجال المساءلة التأديبية، ذلك لأن هذا الإعلام يتيح للموظف تقدير خطورة موقفه، والعمل على إعداد دفاعه فيما يتعلق بموضوع الاتهام الموجه إليه¹³⁹.

وعليه فيتعين أن تتم مواجهة الموظف المحال إلى التأديب بالاتهام وأدلة الثبوت بأسئلة محددة وبصورة يستشعر منها خطورة موقفه ليتمكن من الإدلاء بما لديه من إيضاحات وتقديم ما يعني له من بيانات وأوراق لاستيفاء الدعوى واستكمال عناصر الدفاع وما إلى ذلك مما يتصل بحق الدفاع ويرتبط به باعتباره حصانة جوهرية لذوي الشأن¹⁴⁰.

¹³⁸نوفان العقيل العمارية، مرجع سابق، ص 410.

¹³⁹نوفان العقيل العمارية، مرجع سابق، ص 410.

¹⁴⁰عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العالم، مرجع سابق، من

وبعد هذا بمثابة ضمان جوهري للموظف العام حيث يهيئ نفسه للدفاع ومحاولة إبعاد الاتهام بالخطأ التأديبي المنسوب إليه في خلال المدة التي تفصل بين الإنكار واجتماع المجلس التأديبي¹⁴¹.

ويعتبر إعلام الموظف بالتهمة المنسوبة إليه أمراً ضرورياً حتى مع غياب النص، لأنه يعتبر من المبادئ العامة للقانون¹⁴².

(2) حق الاطلاع على الملف

من حق الموظف المتهم أن يطلع على ملف الدعوى التأديبية بكافة محتوياته من تحقيقات وأدلة اثبات وغيرها من الوثائق، وأن يكون هذا الاطلاع كاملاً، وذلك حتى يتمكن الموظف من تحديد موقفه من القضية ومن ثم إعداد دفاعه¹⁴³.

وإذا كان الأصل في حق الاطلاع على المستندات والبيانات لدى الغير، أن يستند إلى القانون¹⁴⁴.

فالهدف من إطلاع الموظف العام على ملفه التأديبي وجميع الوثائق الملحقة به، هو تمكينه كصاحب شأن من الدفاع عن نفسه، ولكي يكون الدفاع ممكناً ومفيداً فإن ذلك يتطلب أن يكون علم الموظف بخطئه التأديبي محددًا ودقيقًا.

وعلى هذا فإطلاع الموظف على ملفه التأديبي يكون له وزن في تقدير العقوبة التأديبية، وأن عدم إطلاعه على ملفه يعيب القرار التأديبي القاضي بتوقيع العقوبة التأديبية¹⁴⁵.

¹⁴¹ خلف فارون، مرجع سفر، من 210.

¹⁴² الزغبى خالد سمارة، القانون الإداري وتطبيقاته في الأردن، عمان مكنية دار الثقافة، 998، ص 252.

¹⁴³ نوفان العقل العجارمة، مرجع سابق، ص 486.

¹⁴⁴ المستشار الدكتور علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 486.

¹⁴⁵ خلف فاروق، مرجع سابق، ص 212.

المطلب الثاني: مرحلة المباشرة والانتهاة من التحقيق الإداري

الفرع الأول: مرحلة مباشرة إجراء التحقيق الإداري

بادئاً ذي بدء، يجب على المحقق قبل البدء في التحقيق أن يقوم بدراسة كل أوراق القضية وأركانها وكل ما يتعلق بها لكي يتمكن من تحديد نوعية المخالفة المطلوب التحقيق فيها ولمعرفة اختصاص وطبيعة عمل الموظف المخالف.

فغاية المحقق الإداري هي الوصول إلى كشف الحقيقة وإمارة اللثام عنها¹⁴⁶، ولأجل تحقيق هذه الغاية فلا بد من أن يتمتع المحقق بسلطات تمكنه من القيام بالمهام المناطة به، وتتمثل هذه السلطات فيما يلي:

أولاً: سماع الشهود

يجوز للموظف المتهم أن يناقش الشهود الذين يقدمون في المخالفة، كما يجوز لجهة التحقيق أن تستدعي الشهود الذين يطلبهم الموظف المتهم لسماع أقوالهم، وإعطائه الحق في مناقشة هذه الأقوال ودفعها ببينات مماثلة وبسط وجهة نظره القانونية والتنظيمية في الدعوى¹⁴⁷.

وبالرجوع إلى التشريع الجزائري فقد نصت المادة 129 من المرسوم 85/59 على أنه: " يمكن للموظف..... أن يستحضر شهودا....."، وهو ما ذهبت إليه المادة 69 من الأمر 03/06 "..... أن يستحضر شهودا".

وينبغي الإشارة إلى أن للمحقق سلطة تقديرية في تحديد من يسمعه من الشهود، مالم تكن الشهادة التي أغفلها المحقق ذات أهمية في تعديل مجرى مساءلة الموظف¹⁴⁸.

¹⁴⁶المستشار الدكتور علي جمعة محارب، مرجع سابق، من 486.

¹⁴⁷نواف كنعان، مرجع سابق، من 203.

¹⁴⁸فيقاية مفيدة، مرجع سابق، من 146.

هذا وتزداد أهمية الشهادة في جانب من الأخطاء التأديبية، التي تكون الشهادة هي الوسيلة الوحيدة لإثباتها أو نفيها دون وجود مستندات يمكن الاطلاع عليها ويكون ذلك بصورة واضحة في الأخطاء التأديبية الناتجة عن الإخلال بالالتزام بالتحفظ الذي يتعين على كل التمسك به¹⁴⁹.

وأيضاً في الأخطاء التأديبية التي يرتكبها في حياته الخاصة ويكون لها تأثير في حياته الوظيفية، إذ تكون الشهادة من الأدلة الأساسية إن لم تكن الدليل الوحيد لقيامها في حق الموظف أو نفيها عنه¹⁵⁰.

غير أن بعض الشهود قد تتضاءل أهمية شهادتهم درجة العدم وخاصة في بعض القضايا التأديبية المستندية.

وعلى هذا الأساس فلا تثريب على جهة التحقيق في حالة إمتناعها عن طلب الشهود الذين يستشهد بهم الموظف في الدعاوى التي يكون مناط إثباتها أو نفيها المستندات والأوراق فقط.

ثانياً: إجراء التفتيش

التفتيش هو إجراء من إجراءات التحقيق، ونظراً لما له من بالغ الخطورة على شخص الموظف، ويمس حرمة وكرامته، وينتهك حرمة مسكنه، لذلك فقد أحاطته الدساتير والقوانين بضمانات تكفل له الحدود والضوابط التي تضمن اتخاذها عند الضرورة التي تقتضيها مصلحة التحقيق، وتتأى به عن التعسف¹⁵¹. وعليه فإن التفتيش هو عمل من أعمال التحقيق، وعليه فلا يجوز أن تجريه إلا سلطة التحقيق.

¹⁴⁹د. محمد ماجد ياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص28.

¹⁵⁰د. محمد ماجد ياقوت، مرجع سابق، ص29.

¹⁵¹المستشار الدكتور، مغاوري محمد شاهين، مرجع سابق، ص 442.

غير أنه بالرجوع إلى المشرع الجزائري فلم يتطرق إلى مسألة التفتيش في قانون الوظيفة العمومية، بيد أنه الاستثناس بما جاء به المشرع في قانون الإجراءات الجزائية باعتباره متطابق إلى حد كبير مع التشريع التأديبي¹⁵²

ثالثا: الاستعانة بخبير

لم ينظم المشرع الجزائري مسألة الاستعانة بخبير في التشريعات الوظيفية، غير أن هذا لا يمنع من الاستعانة بنصوص الإجراءات الجزائية في هذا المجال نظرا لما هناك من ارتباط بين الإجراءات التأديبية والإجراءات الجزائية¹⁵³.

فالمحقق الإداري يمكنه الاستعانة بالمختصين وأهل الخبرة في توضيح بعض المسائل الفنية وغير أنه ينبغي أن نشير إلى أن التقارير الواردة من الخبراء يكتب نصها في دفتر محاضر التحقيق، ثم يرفق التقرير نفسه ضمن ملفات القضية.

¹⁵²تنص المادة 81 من قانون 22/06 السالف الذكر على أن " يباشر التفتيش في جميع الأماكن التي يمكن العثور على أشياء يكون كشفها مفيدا لإظهاره .

¹⁵³تنص المادة 143 من قانون 22/06 المتضمن قانون الإجراءات الجزائية على أنه : " لجهات التحقيق أو الحكم عندما تعرض لها مسألة ذات طابع فني أن تأمر بندب خبير إما بناء على طلب النيابة العامة و إما من تلقاء نفسها أو من الخصوم و يقوم الخبراء بأداء مهمتهم تحت مراقبة قاضي التحقيق أو القاضي الذي تعينه الجهة القضائية التي أمرت بإجراء الخبرة - تنص المادة 151 من قانون 06/02 السالف الذكر على أنه : " يجوز للخبراء على سبيل المعلومات و في الحدود اللازمة لأداء مهمتهم أن يتلقوا أقوال أشخاص غير المتهم و عليهم أن يخطرخوا الخصوم بأن لهم الحق في إبداء ملاحظاتهم المكتوبة في موضوع المهمة المنوط بهم أدائها دون الإخلال بأحكام المادة 152 الآتية " - تنص المادة 153 من قانون 05/22 السالف الذكر بأن " يحزر الخبراء لدى انتهاء أعمال الخبرة تقريرا يجب أن يشتمل على وصف ما قاموا به من اعمال و نتائجها و على الخبراء أن يشهدوا بقيامهم شخصا بمباشرة هذه الأعمال التي عهد إليهم باتخاذها و يوقعوا ا على تقريرهم ويودع التقرير والأحراز أو ما تبقى منها لدى كاتب الجهة القضائية التي أمرت بالخبرة ويثبت هذا الإيداع بمحضر 120.

رابعاً: التوقيف الاحتياطي

التوقيف عن العمل هو إجراء قانوني يقصد به تنحية الموظف بصفة مؤقتة من أعمال وظيفته إما لصالح تحقيق يجرى، سواء كان التحقيق إدارياً أو جنائياً، وإما صوناً للوظيفة وحرصاً على كرامتها وصيانتها من العبث أو الإخلال بها¹⁵⁴.

هذا وقد نص المشرع الجزائري على هذا الإجراء في المادة 173 من الأمر 06/03 بقولها: "في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيماً يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، تقوم السلطة التي لها حق التعيين بتوقيفه عن مهامه فوراً، يتقاضى المعني خلال فترة التوقيف المنصوص عليها في الفترة أعلاه نصف راتبه الرئيسي وكذا مجمل المنح ذات الطابع العائلي...."155.

كما نصت المادة 174 من نفس الأمر على أنه: "يوقف فوراً الموظف الذي كان محل متابعة جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه، ويمكن أن يستفيد خلال مدة لا تتجاوز ستة أشهر ابتداءً من تاريخ التوقيف من الإبقاء على جزء من الراتب لا يتعدى النصف...."156.

الفرع الثاني: مرحلة الانتهاء من التحقيق الإداري

في الجزائر، وبعد الانتهاء من التحقيق تقدم اللجنة المشكلة للتحقيق تحت إشراف الإدارة وبحضور عضو أو عضوين من مجلس التأديب تقريراً أو محضراً بنتائج تحقيقها إلى مجلس التأديب بعد إعادة انعقاده.

المبحث الثاني: ضمانات التحقيق الإداري

بمجرد وقوع الخطأ التأديبي من قبل الموظف العام تتحرك السلطة التأديبية باتخاذ جملة من الإجراءات، تهدف من خلالها توقيع عقوبة تأديبية على هذا الأخير، حيث تقوم بتكليف الخطأ

¹⁵⁴المستشار الدكتور مغاوري محمد شاهين، مرجع سابق، ص 446.

¹⁵⁵المادة 173 من الأمر 06/03 السابق الذكر.

¹⁵⁶المادة 174 من الأمر 06/03 السابق الذكر.

التأديبي وتصنيفه ضمن درجات الأخطاء التأديبية المنصوص عليها، لتقوم بعد ذلك بتوقيع العقوبة التأديبية المناسبة.

غير أن هذه السلطة وبصدد قيامها بهذه الإجراءات على نحو تحقق معه الغاية التي أوجدت لأجلها، وهي توقيع الجزاء على كل من سولت له نفسه خرق أحكام الوظيفة التي يشغلها، فإن ذلك يتطلب توافر مجموعة من الضمانات التي تكفل حماية الموظف ضد احتمالات تعسف الإدارة وانحرافها في استعمال سلطتها التقديرية، وذلك لفرض نوع من التوازن بين هاتين المصلحتين المتوازنتين وهي مصلحة الإدارة في توقيع العقاب ومصلحة الموظف في مساءلة تأديبية عادلة تكفل له جميع حقوقه.

فمن المستقر عليه فقها وقضاء، وجوب إحاطة الموظف العام عند توقيع الجزاء بقدر أدنى من الضمانات تملية المبادئ العامة للقانون، ودون حاجة إلى نص يقرره، في كافة المحاكمات الجنائية والتأديبية، أيا كان مجال أعمالها وعلى ذلك فثمة قدر من الضمانات الجوهرية يجب أن يتوافر في كل محاكمة تأديبية، وهذا القدر تملية العدالة المجردة، وضمير الانصاف والأصول العامة في المحاكمات¹⁵⁷.

ومن أجل إظهار الحقيقة وتحقيق عدالة المساءلة التأديبية وعدالة العقوبة على إثرها، أحاط المشرع الموظف العام المعرض للمساءلة التأديبية بعدد من الضمانات يتوجب على السلطة التأديبية مراعاتها، وفي حال إهمال تلك الضمانات أو عدم احترامها فإن القرار التأديبي الذي يتمخض عن هذا التحقيق يكون مشوبا بالعييب ومعرض للإبطال¹⁵⁸.

¹⁵⁷المستشار الدكتور مغاوري محمد شاهين، القرار التأديبي، المرجع السابق، ص 420.

¹⁵⁸وليد خشان زعير، التحقيق التأديبي مع الموظفين و ضماناته، مرجع سابق، ص 23.

المطلب الأول: الضمانات الشكلية

الفرع الأول: كتابة التحقيق الإداري

الأصل في التحقيق الإداري حتى يكون سندا صحيحا لتوقيع الجزاء التأديبي على الموظف العام أن يجرى هذا التحقيق كتابة¹⁵⁹ فاستيفاء الشكل الكتابي ضمانه هامة للموظف العام عند التحقيق معه فيما هو منسوب إليه¹⁶⁰.

ولا يقصد باشتراط كتابة التحقيق أن يتم وفقا لشكلية بذاتها، إلا إذا كانت تلك الكتابة تمثل ضمانه لسلامة التحقيق أو ضمانه تأديبية للمحال إليه، ومن ثم فمن الجائز إجراء التحقيق الكتابي في أية صورة، شريطة مراعاته للأصول العامة للتحقيقات الإدارية، وللضمانات الأساسية التي تقوم عليها حكمة إجراءاته¹⁶¹.

لذلك ستعرض في هذا المطلب إلى تبيان أهمية الكتابة أولا، وموقف التشريعات منها ثانيا، وندرس الاستثناء من التحقيق المكتوب ثالثا وصولا إلى فقدان أوراق التحقيق رابعا، وذلك كما يلي:

أولا: أهمية الكتابة

تعتبر الكتابة من أقوى أدلة الإثبات والأكثر شيوعا واستعمالا، فالتحقيق المكتوب له أهمية تتعلق بالموظف العام المخطئ والإدارة، كما له أهمية بجهة الرقابة القضائية، فضلا عن اعتبارها مبدأ قانوني عام، وسنتطرق إلى ذلك على النحو التالي:

¹⁵⁹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، مرجع سابق، ص 154.

¹⁶⁰ سعد نواف العري، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 137.

¹⁶¹ سعد نواف العري، المرجع السابق، ص 138-139.

* للموظف العام :

تكمّن أهمية التحقيق في تمكين الموظف العام من تسجيل كل ما يتعلق بموقفه من المخالفات المنسوبة إليه حتى يكون تحت تصرف السلطات المختصة بتوقيع العقاب، كما أنه يضمن عدم ضياع معالم التحقيق والظروف والملابسات التي جرى في ظلها وقد تكون حجة للموظف أو عليه.

كما تكمن أهميتها من خلال إتاحة الفرصة للموظف العام بالرجوع إلى محاضر الإجراءات والاطلاع على الأدلة المقدمة ضده، وخاصة تلك التي تقدم في غيابه، لإعداد دفاعه بشأنها وإثبات براءته¹⁶².

* للإدارة:

فالكتابة في إجراءات التحقيق تمثل السند الدال على حصولها، وعدم توافرها يؤدي إلى افتراض عدم مباشرة الإجراء، وبالتالي فإن المبدأ المطبق في هذه الحالة مالم يكتب لم يحصل¹⁶³.
والحقيقة أن المشرع بتأكيد على ضرورة تدوين التحقيق أراد في الواقع أن يستكمل التحقيق التأديبي كافة مقومات التحقيق القانوني السليم، بغض النظر عن الجهة التي تباشره، على أن التدوين يجب أن يتجه إلى كافة إجراءات التحقيق، ودون أن يقتصر على أجزاء معينة. لأن القول بغير ذلك يؤدي إلى إهدار ضمانات الكتابة، وقد ينتج عنه طمس معالم الحقيقة في أجزاء من التحقيق¹⁶⁴.

¹⁶² أحمد محمود الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 92، 93.

¹⁶³ أحمد فتحي سرور، المرجع السابق، ص 607.

¹⁶⁴ سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص 138، 139.

فضلا عن أن الكتابة تمكن الكافة من الرجوع إلى مجرياته للوقوف على الملابسات التي دار في كنفها، في أي وقت لتكون حجة للموظف أو عليه دون خوف من أن يمحو ما تم في التحقيق من النسيان¹⁶⁵.

* الرقابة القضائية:

إن رقابة القضاء الإداري على قرار الجزاء التأديبي لا بد لإعمالها من أن تكون التحقيقات التي بني عليها القرار تحت نظر المحكمة، وفي حالة ضياع الأوراق الأصلية، لا بد أن تكون للواقعة التي بني عليها الجزاء أصل ثابت في أوراق التحقيق الأصلية، أو تثبت قيام الواقعة بطرق الإثبات الأخرى، وإلا كان الجزاء قائما على غير سبب، أو على سبب عجزت الإدارة عن إثبات صحته¹⁶⁶.

* الكتابة مبدأ قانوني :

فكتابة التحقيق وإن كان أمرا لازما وحتميا، إلا أنه ليس ثمة ما يلزم التقيد في إجراءاته بشكل معين، أو اتخاذ في شأنه إجراءات معينة، فلا عبرة للصيغة التي يفرغ فيها التحقيق مادامت قد روعيت ضمانات الموظف المتهم وحقق دفاعه بشأن ما نسب إليه من تهم¹⁶⁷.

وبالرغم من الأهمية البالغة لتدوين التحقيق، فإن هناك جانب من الفقه من يشكك في هذه الأهمية، إذ يرى أن المحاضر المكتوبة لا تعكس حقيقة ما يقال خلال التحقيقات، مهما قيل في شأن الضمانات التي تتوافر لها. وهي تعبر في الواقع عن وجهة نظر المحقق ذاته فيما يقال له، حيث أن من يكتب لا يستطيع أن يترجم كل ما يوجد أمامه وتحت بصره وسمعه، من أقوال وتصرفات وحركات وهمسات وإيماءات ونظرات قد تكون لها معنى. ونظرا لأن محاضر التحقيق هي ترجمة إجمالية لمجموعة من التعبيرات أو اللغات أو اللهجات المحلية

¹⁶⁵ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 178.

¹⁶⁶ المستشار الدكتور مغاوري شاهين، القرار التأديبي، مرجع سابق، ص 433.

¹⁶⁷ أحمد محمود الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 93.

المختلفة، فإن الأمر كثيرا ما يكون صعبا على من يمارس تسجيلها بالكتابة، ومن هنا تعتبر الكتابة طريقة عتيقة عاجزة عن تحقيق الهدف منها، ومن هنا تلجا الدول المتطورة إلى استخدام الأجهزة المناسبة لسد ذلك النقص في الكتابة الإنسانية والتدوين اليدوي¹⁶⁸.

ثانيا: التسبب

يعتبر التسبب من الضمانات الهامة في مجال المسائلة التأديبية. فسبب الجزاء التأديبي هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تدفع السلطة التأديبية إلى إصدار القرار، وليس المقصود بتسبب قرار أو حكم الجزاء التأديبي أن يكون له سبب، إذ أن كل قرار أو حكم صحيح يجب أن يكون له سبب مشروع، وإنما المقصود بتسبب قرار الجزاء التأديبي هو وجوب ذكر سببه في صلب القرار ذاته¹⁶⁹، أي بيان السبب الذي بني عليه الجزاء¹⁷⁰.

فالتسبب من أهم الضمانات التي تمخضت عنها النظم القانونية في نطاق الجزاءات التأديبية، وحق من حقوق الموظف العام، فهو سد منيع لعدم مشروعية شكل القرار التأديبي، والسبيل إلى العدالة التأديبية والإدارية في الوظيفة العامة، ولتقييد السلطة التأديبية به.

(1) مفهوم التسبب:

لدراسة مفهوم التسبب سوف نقوم بتعريفه، ونوضح أهميته بالنسبة للإدارة والموظف والقضاء.

¹⁶⁸ أشرف رمضان عبد الحميد، مبدأ الفصل بين سلطتي الإتهام والتحقيق، دار النهضة العربية، 2002، ص 195.

¹⁶⁹ ماجد راغ الحلو، القانون الإداري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 1994، من 365.

¹⁷⁰ إبراهيم السيد محمد، شرح نظام العاملين المدنيين بالدولة، دار المعارف، 1996، ص 543 والاستشارات والخدمات

التعليمية، العدد الناس، الجزائر، 2008، ص 107.

*تعريف التسبب:

ظهر لفظ التسبب " La motivation " لأول مرة في فرنسا، كاصطلاح لغوي خلال القرن الثامن عشر، وكان يقصد به " تضمين الأحكام القضائية بالأسباب الضرورية التي أدت إلى وجودها¹⁷¹.

نظرا لأهميته، عملت تشريعات الدول امتداد تطبيقه إلى التأديب الإداري، باعتباره جزءا جوهريا من مضمون مبدأ الشفافية الإدارية، التي لا تقوم من دونه، ووسيلة أساسية لعقلنة النظام التأديبي.

فقوانين الدول بدأت في أواخر القرن التاسع عشر تدرك أهمية وحقيقة الدولة القانونية، فاستلزمت على الإدارة التقيد بقواعد الإعلام والشفافية في تصرفاتها مع الأفراد، خاصة تلك التي تمس بحقوقهم وحررياتهم بشكل سلبي، وعلى إثرها اعتبر واجب تسبب القرارات الإدارية منها التأديبية، أحد أبرز الوسائل القانونية التي لا بديل عنها لممارسة رقابة المشروعية عليها. ويقصد بتسبب القرار الإداري " ذكر الإدارة في صلبه لمبررات إصداره ليحاط المخاطبين به بالدوافع التي لأجلها عوقبوا¹⁷².

كما يقصد بالتسبب: " الإفصاح عن العناصر القانونية والواقعية التي استند إليها القرار الإداري سواء كان الإفصاح واجبا قانونيا أو بناء على إلزام قضائي أو جاء تلقائيا من الإدارة¹⁷³.

¹⁷¹بدري مباركة، ضمانات تسبب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، دراسات قانونية، مجلة فصلية تصدر عن مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، العدد الثامن، الجزائر، 2008، ص 107.

¹⁷²عمرابي حياة، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة الحاج لخضر باتنة، 2011- 2012 ص 44.

¹⁷³عمرابي حياة المرجع السابق، ص 44.

في حين عرفه البعض على أنه " إلتزام قانوني تعلن الإدارة بمقتضاه الأسباب القانونية والواقعية التي حملتها على إصدار القرار الإداري، وشكلت الأساس القانوني الذي بني عليه"¹⁷⁴.

ومن خلال ما تقدم يمكن القول بأن التسبب يهدف إلى توضيح مبررات القرار الإداري على الشكل الذي صدر به، وذلك من خلال بيان الأدلة الواقعية والحجج القانونية التي بنت عليها السلطة التأديبية قرارها.

فالتسبب إذا، هو عنصر من عناصر الشكل الذي يحدد المشروعية الخارجية للقرار التأديبي وضمانة معاصرة لإصدار الجزاء التأديبي، وأسلوب للتقييد الذاتي لسلطة التأديب، التي تكون دائما ملزمة بالبحث عن العناصر القانونية والواقعية لتبرير قرارها التأديبي¹⁷⁵، ما يبعدها عن الطابع السلطوي ضد الموظف العام، وتحمله على الاقتناع بالعقوبة التأديبية الموقعة عليه، مما يزيد من ثقته بسلطة التأديب، وتقوية لغة التخاطب معها، طالما أنها كشفت عن المبررات التي دفعتها لمساءلة الموظف العام تأديبيا.

والقاعدة العامة في القرارات الإدارية هي عدم تسببها مالم ينص القانون على خلاف ذلك، إلا أن هذه القاعدة لا تطبق في مجال التأديب، بل أن تسبب القرار التأديبي هو الأصل، لأن الأخير ذو صبغة قضائية ويفصل في موضوع يختص به القضاء أصلا¹⁷⁶، فالقرارات التأديبية عكس التدابير الداخلية تخضع للتسبب¹⁷⁷.

¹⁷⁴ على خطار شطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 761.

¹⁷⁵ سعد الشنوي، الرقابة القضائية على القرار الإداري السلبي، مجلة الحقوق، تصدر عن مجلس النشر العلمي، العدد الأول، الكويت، 2010، من 262.

¹⁷⁵ أحمد محمود أحمد الربيعي، مرجع سابق، ص 96.

¹⁷⁷ Timist Gérard le statut de la fonction publique, R D P n°02,1967, P263

وينبغي أن نشير إلى أن هناك اختلاف بين مصطلحي السبب والتسبب¹⁷⁸، فالتسبب هو عنصر من عناصر ركن الشكل في القرار التأديبي، الذي يحدد المشروعية الخارجية له، بينما السبب فهو ركن من أركان المشروعية الداخلية للقرار التأديبي، وقد يكون التسبب عنصرا من عناصر المشروعية، إذا ما استلزمه القانون على بعض القرارات الإدارية منها التأديبية، ولا يكون عنصرا لها، وذلك في حالة ما إذا لم يوجد نص قانوني يلزم الإدارة به، بينما السبب فهو ركن جوهري وانعدامه في القرارات الإدارية عامة يؤدي إلى عدم مشروعيتها.

* أهمية التسبب :

قد يكتسي التسبب أهمية بالغة في مجال التأديب ذلك بالنظر إلى النتائج التي تترتب عنه سواء بالنسبة للإدارة أو الموظف أو القضاء، مما يجعل أهميته ذات أوجه متعددة كما يلي:

(أ) أهميته بالنسبة للإدارة

إن إلزام السلطة التأديبية بتسبب قرارها، من شأنه إعمال الرقابة الذاتية لهذه السلطة من خلال تزيثها وعدم التسرع بإصدار القرار، والقيام بواجب التدقيق والبحث وإمعان النظر قبل إصدار القرار التأديبي أو التحيز والاستبداد أو التأثر بعاطفة، الأمر الذي يساعد على إصدار قرارات تأديبية متفقة، وهذا من شأنه أن ينزل قرارها منزلة الاحترام ويسلمه من المظنة وحكم القانون¹⁷⁹.

¹⁷⁸بودريوه عبد الكريم، القضاء الإداري الجزائري الواقع والأفاق، مجلة مجلس الدولة العدد السادس الجزائر 2006، ص

.21

¹⁷⁹أمجد جهاد نافع عياش الضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام -دراسة مقارنة -مذكرة ماجستير، جامعة النجاح

الوطنية، نابلس فلسطين 2007، من 69.

كما يساعد التسبب في إبراز وكشف نية الإدارة فيما إذا كانت متفقة مع الحالة الواقعية والقانونية التي استمدت منها أسباب قراراتها أم لا¹⁸⁰ وبالتالي التوصل إلى معرفة ما إذا كان غياب هذا الإجراء بقصد من الإدارة، مما يشكل لها حرج من جانب الموظف المخطئ، وبالتالي هز الثقة في قراراتها¹⁸¹.

غير أن التسبب يجب أن لا يكون نمطياً، حيث تستخدم فيه السلطة التأديبية صفة معينة في كافة القرارات التأديبية، كاستخدام عبارة الإخلال بواجبات الوظيفة العمومية أو المساس بأخلاقيات المهنة، فهي عبارات عامة لا تحمل المعنى الحقيقي للخطأ التأديبي الصادر من الموظف.

فالتسبب النمطي لا يتفق مع جوهره، وكما يتناقض مع حكمة وجوده، فالإدارة ملزمة ببحث ظروف كل واقعة على حدى.

(ر) أهميته بالنسبة للموظف العام

إن تسبب القرار التأديبي من شأنه طمأنة الموظف بأنه قد جوزي عن الأخطاء التي نسبت إليه وأبدى دفاعه بشأنها، وبالتالي يتحقق إعمال رقابة الموظف على صحة القرار التأديبي، بما يشتمل عليه هذا القرار من وقائع وأدلة وإستخلاصات، مما قد يحمل الموظف على الإقتناع بقرار الجزاء ويساعد في تحقيق الغاية منه¹⁸².

كما يفصح التسبب عن العوامل التي أسهمت في تكوين عقيدة الإدارة في التأديب والتي تكون بعيدة كل البعد عن حاجز السرية، مما يعطي للموظف الفرصة الكافية لتقديم دفاعه والرد على كافة الأسانيد التي تثيرها السلطة التأديبية في قرارها التأديبي، كما تسهل عليه مهمة إثبات

¹⁸⁰نواف كنعان، تسبب القرار التأديبي كضمانة من ضمانات التأديب الوظيفي، مؤتة للبحوث والدراسات، جامعة مؤتة،

الأردن، المجلد السابع. العدد 06، 1992، ص 133.

¹⁸¹عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، المرجع السابق، ص 46.

¹⁸²علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، الأردن، مكتبة دار الثقافة، 2004، ص 358.

عكس ما تدعيه سلطة التأديب ضده أمام القاضي الإداري، والذي على أساسه يتم إلغاء القرار التأديبي المتخذ.

ويؤدي إلى التقليل من دعاوى تجاوز حدود السلطة، أما إذا لم تكن الأسباب مقنعة للموظف فيكون له أن يطعن في قرار الجزاء بالوسائل المقررة قانوناً¹⁸³.

ج) أهميته بالنسبة للقضاء

يفتح التسبب الطريق لضمانة هامة وهي الرقابة القضائية، إذ أن بيان الأسباب، يسهل للقضاء عمله في الرقابة على صحة القرار التأديبي¹⁸⁴.

فالتسبب يشكل الدعامة الأساسية في دعوى الإلغاء، حيث يسهل عمل القاضي الإداري في بسط رقابته على أسباب القرار التأديبي، ذلك أن القرار غير المسبب يصعب على القاضي مراقبة مشروعية الأسباب القانونية والواقعية التي قام عليها، وهذا ما عبر عنه مفوض مجلس الدولة الفرنسي Letourneur في تقريره المقدم إلى المجلس في قضية Barel بقوله " وإلا فإن الرقابة التي يمارسها القضاء الإداري على أسباب القرار ستكون نظرية مجردة من كل قيمة عملية، وأن القول بأن القاضي تجاوز حدود السلطة يراقب الوجود المادي والقانوني لأسباب القرارات المطروحة عليه سيصبح نوعاً من التظاهر والنفاق ، إذا كان في وسع الإدارة باختيارها أن تمتنع عن الإفصاح عن سبب قرارها ، فمثل هذا الحل لا يمكن قبوله ، لأنه إذا سلمنا بوجود الرقابة ، فيجب أن تمارس بطريقة فعالة¹⁸⁵.

ونظراً لأهمية التأديب، فقد أوجبت معظم التشريعات الوظيفية تسبب القرارات الإدارية الصادر في مجال التأديب، استثناءً من الأصل العام والذي يعفي جهات الإدارة من تسبب قراراتها¹⁸⁶.

¹⁸³ أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام مرجع سابق، ص 69.

¹⁸⁴ عبدالفتاح عبد العليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 492 140.

¹⁸⁵ علي خنطار الشطناوي، موسوعة القضاء الإداري، مرجع السابق، ص 762.

¹⁸⁶ سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 632.

" لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسببا "187.

ثالثا: أحكام التسبب

عند الحديث عن فاعلية التسبب وأهميته، فلا ينبغي النظر إليه كمجرد شكل يجب أن يستوفيه القرار التأديبي، إنما يجب أن يتماشى وجوده مع الحكمة التي أدت إلى اعتباره عنصرا جوهريا ووجوبيا يصلح لرقابة مشروعية سلوك سلطة التأديب أثناء ممارسة اختصاصها التأديبي، لذا ينبغي توافر شروطه على الوجه الأكمل.

فلكي يحقق التسبب الأهداف والحكمة التي أوجد لأجلهما، فلا بد أن يتوافر على مجموعة من العناصر والشروط المكونة له، لذلك فإننا سنبرز عناصر التسبب أولا، وشروطه ثانيا.

(1) عناصر التسبب:

بالرجوع إلى التشريعات التأديبية المقارنة والتشريع الجزائري، فلا نجد أية إشارة إلى عناصر تسبب القرار التأديبي، مكتفية في ذلك بالنص على إلزامية السلطة التأديبية بالتقيد به، دون تقييدها بالبيانات الواجب ذكرها في متن القرار.

فيقصد بعناصر التسبب البيانات التي يجب أن يتضمنها الحكم أو القرار التأديبي المسبب وهي:

* الوقائع التي تستوجب الجزاء يجب أن يتضمن القرار التأديبي بيان الواقعة أو الوقائع المستوجبة للعقوبة، فالإجراءات التأديبية تتطلب فعلا ينطوي على خطأ، و هذا الخطأ هو شرط مشروعية ممارسة السلطة التأديبية، و لذلك يجب على سلطة التأديب أن تبين الأفعال الإيجابية أو السلبية التي استخلصت منها الخطأ التأديبي¹⁸⁸.

¹⁸⁷ علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 514.

¹⁸⁸ عبد الفتاح عبد العليم عبد البر، مرجع سابق، ص 514.

غير أنه إذا كان لسلطة التأديب أن تستند لصيغة ما في تكيف الجريمة التأديبية (الخطأ التأديبي)، كأن تقرر أن الموظف قد خرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته، إلا أنه يتعين عليها أن تذكر وتحدد الواقعة أو الوقائع التي قام الموظف بإتيانها واعتبرت خروجاً على مقتضى الواجب، ولذلك فإن الاتهامات العامة أو المبهمة لا يمكن اعتبارها أسباباً معقولة لتكوين الركن المادي للجريمة التأديبية¹⁸⁹.

* ضرورة أن يكون التسبب في صلب القرار مما يسهل رقابة شرعيته و يجنب السلطة التأديبية الغلو في التقدير، وأن يكون كافياً نافياً لأي جهالة ، خالياً من الغموض ، سائغاً متناسقاً بما يؤدي إلى أن تكون النتيجة التي انتهت إليها السلطات التأديبية مستخلصة من أصول تنتجها مادياً و قانونياً ، وأن يكون تكيف الوقائع - على فرض وجودها مادياً - مؤدياً للنتيجة التي يتطلبها القانون¹⁹⁰.

* أن يكون التسبب دقيقاً بحيث يتسنى لمن صدر بشأنه أن يطعن فيه أمام الجهات الإدارية و القضائية المختصة لكي تباشر ولايتها في الرقابة على شرعية القرارات التأديبية بحسب الأحوال ، لأن القرارات التأديبية تبنى على القطع و اليقين و ليس على الشك و التخمين¹⁹¹.
هذا ويلاحظ أن الإجراءات التأديبية كضمانات سابقة على صدور القرار التأديبي والتي أقرها المشرع للموظف منعا لأي تعسف محتمل من قبل الإدارة، هي حق ثابت له وليس له أن يتنازل عنها، وأن إغفال أي منها من شأنه أن يعيب القرار التأديبي من الناحية الشكلية¹⁹².

¹⁸⁹ سليمان محمد الطماوي، فضاء التأديب، مرجع سابق، من 83.

¹⁹⁰ Timist Gérard. Le statut de la fonction publique algérienne, op, cit, p263-

¹⁹¹ نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب، دراسة موازنة في القانون الليبي والشريعة الإسلامية، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي القاهرة -2002، ص 550.

¹⁹² فيفاية مفيدة، مرجع سابق، ص 151.

2) شروط التسبب

لأجل أن يحقق التسبب الحكمة والفائدة التي شرع من أجلها، فلا بد من توافر شروط يمكن ذكرها كمايلي:

* أن يكون التسبب كافيا وواضحا :

يجب أن يكون التسبب واضحا بدرجة تمكن من فهمه ورقابته، فإذا اكتفى القرار التأديبي بتزديد حكم القانون دون أن يوضح الأسباب التي من أجلها إتخذ، اعتبر في حكم القرار الخالي من التسبب¹⁹³، وكذلك هو الأمر لو صدر قرار إجمالي يشمل عدة أشخاص، ولم يوضح أسباب كل فرد على حدى¹⁹⁴.

فالعبارات العامة التي لا تتسم بالدقة لا تفي بالغرض المقصود من التسبب، إلا أنه " يكفي في تسبب القرار التأديبي الإيجاز، ولكن دون خلل أو إبهام أو تجهيل أو غموض¹⁹⁵.

* أن يكون التسبب سائغا و متناسقا :

أي أن تكون النتيجة التي انتهت إليها السلطة التأديبية (أسباب القرار) مستخلصة من أصول موجودة في الأوراق وتنتجها ماديا وقانونيا، ويترتب عن ذلك أن لا يكون التسبب منتجا إن كان منتزعا من أصول لا أساس من الواقع أو القانون (وهمية)، أو من أصول موجودة و لكن لا تنتجها بحكم المنطق¹⁹⁶.

¹⁹³ أمجد جهاد نافع عياش، المرجع السابق، ص 76.

¹⁹⁴ سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 633.

¹⁹⁵ انظر حكم محكمة القضاء الاداري الرقم 150 لسنة 9 ف في 04/03/1956 مجموعة السيادة القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في خمسة عشر عاما 1946-1961 ج 3، ص 2368 -مشار إليها في مرجع أحمد محمود أحمد الربيعي، المرجع السابق، ص 100.

¹⁹⁶ عبد الفتاح عبد العظيم عبد البر، المرجع السابق، ص 532.

الفرع الثاني: الحيادة في إجراء التحقيق مع الموظف العام (الحيادة في جانبها الشكلي):

مما لا شك أنه لا جدوى ولا فائدة من إعلام الموظف بالتهمة المنسوبة إليه وسماع أوجه دفاعه، مالم تتصف هيئات التحقيق والمحاكمة بالحيادة والنزاهة الموضوعية. فمن بديهيات الحيادة ألا تكون الإدارة خصما وحكما في ذات النزاع، وأن يتمتع الموظف المتهم بحق الرد، وعلّة ذلك أن مخالفة ذلك المبدأ الجوهرية ووسائل تطبيقه تؤدي إلى إفراغ الضمانات التأديبية من مضمونها ومحتواها، وجعلها مظهرا خارجيا بلا معنى حقيقي¹⁹⁷.

ولذلك تعتبر الحيادة من أهم الضمانات في مجال التأديب وتتحقق عموما بتنظيم قواعد الاختصاص بما يمنع الجمع بين أعمال التحقيق والالتهام وبين سلطة توقيع الجزاء، وكذلك بتقرير عدم صلاحية من تحيط به اعتبارات شخصية أو موضوعية أو وظيفية من شأنها التشكيك في حيادته¹⁹⁸.

أولاً: تعريف الحيادة ونطاقها في مرحلتي التحقيق وتوقيع الجزاء

لقد ذهب رأي إلى القول بعدم إمكانية وضع تعريف جامع مانع لهذا المبدأ، لما يشوب التعريف بمبدأ الحياد من نقص وقصور، واستندوا في توجيههم هذا إلى أسلوب معالجة المشرع القضاء لهذا المبدأ من خلال النص والتعليق على ما يتعارض معه ولو على سبيل المثال، لأن أسباب نقص أو انعدام الحيادة هي الأخرى غير محددة¹⁹⁹.

فيما تعددت الاتجاهات في تعريف ضمانات الحيادة وعدم الانحياز في التأديب بين من يضيق من نطاقها، ومن يعتبرها امتدادا لحقوق الدفاع حسب التفصيل الآتي بيانه:

¹⁹⁷ علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة 1 - عمان، دار وائل، 2003، ص 583.

¹⁹⁸ لمحمد جهاد نافع عياش، المرجع السابق، ص 26.

¹⁹⁹ محمد ماجد ياقوت، الطعن على الإجراءات التأديبية، مرجع سابق، ص 77.

1) الحيدة هي عدم الجمع بين سلطة التحقيق و الحكم

ويرى أنصار هذا الاتجاه²⁰⁰ أن ضمان حيدة التحقيق والمحاكمة له معنى محدد ومعروف ومتفق عليه فقها وقضاء، ومضمونه عدم جواز أن تجمع بيد شخص واحد سلطة التحقيق والحكم، ويكفي لتحقيق الضمان بموجب هذا التحديد ألا يشترك الموظف الذي أجرى التحقيق في إجراءات المحاكمة.

ففي النظام الرئاسي الذي غالبا ما يكون فيه الرئيس الإداري محققا وقاضيا في نفس الوقت، فإن ضمانه الحيدة يكون مجال أعمالها ضيقا جدا أو منعدما بجمع الرئيس الإداري في يديه سلطتي الاتهام والتحقيق وفرض الجزاء. إلا أن مجال أعمال هذه الضمانة يكون بشكل أفضل في ظل هذا النظام عندما تختص جهة معينة بإجراء التحقيق وتبقى للرئيس الإداري (جهة الاتهام) الكلمة الأخيرة في فرض الجزاء، وهذا الإتجاه يسلكه العراق ومصر فضلا عن النظام القضائي²⁰¹.

أما الحال في النظام الشبه القضائي فإنه يختلف تماما عما هو الحال عليه في النظام الرئاسي، إذ أن الرئيس الإداري يلزم (باستثناء بعض العقوبات التي يستأثر بها) باستشارة هيئة معينة يطلق عليها بالمجلس التأديبي، والتي قد يكون رأيها استشاريا له أو ملزما له في بعض البلدان. كما أن الرئيس الإداري في ظل هذا النظام قد يتقاسم الجزاءات مع المجلس التأديبي²⁰².

²⁰⁰ مهنا محمد فؤاد، الوظائف العامة وتطبيقاتها، مشار إليه في مرجع د عبد البر عبد الفتاح عبد الحليم، الضمانان التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 363.

²⁰¹ سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 569-571.

²⁰² أمجد جهاد نافع عياش المرجع السابق، ص 103.

فيختص هو بإيقاع بعض الجزاءات الخفيفة منها وما عدا ذلك يختص به مجلس التأديب، وهذا النظام يكفل ضمانا الحيطة يشكل يفوق النظام الرئاسي، نتيجة الفصل بين جهتي الإتهام والحكم في غالب الأمر²⁰³.

غير أنه بقي الإشارة إلى النظام القضائي الذي يعتبر الأفضل من بين الأنظمة الأخرى بشأن حملة الحيطة المطلوبة في جهة فرض الجراء (المحكمة التأديبية) والتي تستغل تماما عن جهة الإتهام (الإداري بصورة عامة).

وبالتالي فإننا نرى بأن هذا النظام الأخير هو أفضل الأنظمة بصدد كفالة ضمانا الحيطة للانفصال التام بين جهتي الإتهام والحكم، فالقاضي الإداري شخص مستقل تماما من جهة الإدارة أكثر من أعضاء مجالس التأديب الذين قد يكونوا أقل تجردا من القاضي نتيجة خضوعهم لتأثيرات الرؤساء الإداريين.

2) الحيطة من حقوق الدفاع:

إتجه بعض الفقه الفرنسي إلى إعتبار القواعد التي تتعلق بتكوين الهيئات الإستشارية بما يحقق الحيطة جزء من ضمانات الدفاع.

وقضى مجلس الدولة الفرنسي بأن العيب في تكوين هذه الهيئات له أثره على الدفاع الذي يكون بلا مضمون أو فائدة حين يمارس أمام هذه الهيئات.

وفي هذا الصدد توصل " Jauneau " من تحليل قضاء مجلس الدولة إلى أن المبدأ الذي يدعو إلى إعطاء الهيئات المكلفة بتوقيع العقوبات كافة ضمانات الاستقلال في الرأي وعدم التحيز يمكن إعتباره امتدادا طبيعيا لمبدأ حق الدفاع²⁰⁴.

²⁰³ أحمد عودة الغوييري، سلطة التأديب في نظام الخدمة المدنية الأردني، دراسة مقارنة، بحث منشور في مجلة مؤتة، المجلد السابع - الحد 2، 1992، ص 94.

²⁰⁴ عبد البر عبد الفتاح عبد الحكيم، مرجع سابق، ص 364، 365.

وعليه يمكن القول بأن الحيادة في التأديب تشكل ضمانة رئيسية وبذات الوقت تتلائم مع ضمانة حق الدفاع، فـضمانه الحيادة تتسع لتشمل كل الأمور الشكلية والموضوعية التي تضمن إحترامها، واستغلال ونزاهة ومهنية جهة التحقيق أو المحاكمة.

* نطاق ضمانة الحيادة في مرحلتي التحقيق وتوقيع الجزاء:

يختلف نطاق ضمانة الحيادة من مرحلة التحقيق عن مرحلة توقيع الجزاء وذلك النحو الآتي بيانه:

ثانيا: ضمانة الحيادة في مرحلة التحقيق

للتحقيق الإداري أهمية بالغة كضمانة للموظف، لأن الهدف الأساسي من إجرائه هو كشف الحقيقة كاملة، والتحقق من ارتكاب المخالفة، ونسبتها للموظف المحال إلى التحقيق، وإذا كان قد ارتكبها وحده، أو ساهم مع غيره في وقوعها، ومدى مساهمته في ارتكابها، والظروف التي أحاطت بإرتكابها، بالإضافة إلى تقديم التوصيات إلى الجهات المختصة بإيقاع الجزاء التأديبي بحق الموظف.

ويكون التحقيق أكثر خطورة وأهمية خاصة في التأديب الرئاسي، حيث يكون التحقيق في الغالب هو المستوى الوحيد لمساءلة الموظف تأديبيا.

ولمبدأ الحيادة طبيعة شخصية تتمثل في ضرورة تجرد القائم بالتحقيق الإداري من كل مظاهر التحيز والميل والهوى، وفي هذا الصدد أقرت المحكمة الإدارية العليا بمصر، " على بطلان التحقيق غير المحايد باعتبار ذلك من المبادئ التي تقتضيها العدالة دون حاجة إلى نص يقرها²⁰⁵.

²⁰⁵المحكمة الادارية العليا، سلسل رقم 3285 لسنة 23 ق، جلسة 13/05/1989، مجموعة أحكام السنة 34، ص 673
-مشار إليه في مرجع أسجد جهد نافع عباس، مرجع سابق، من 29.

وعليه لتحقيق الحياد يجب أن يحرى التحقيق بعيدا عن تأثيرات السلطة الآمرة به، وأن تتمتع جهة التحقيق لاستكمال عملها وعدم التأثير عليها للانحياز لجانب أي جهة كانت. وينبغي على من يتولى التحقيق أن يتجنب القيام بأي عمل من شأنه التأثير على إرادة الموظف المتهم، كأن يدفعه إلى قول ما لا يريد قوله أو أن يتدخل بأي صورة في إجابته، إذ أن القاعدة التي تحكم توجيه الأسئلة للمتهم هي أن تترك له الحرية الكاملة في إجابته، بحيث يكون قد قصد بإرادته الكاملة أن يدلي بما ذكره، ولا يرجع لأي سبب آخر²⁰⁶.

ولذلك يحظر استخدام الإكراه ضد الموظف لدفعه للإعتراف بارتكاب التهمة المنسوبة إليه من خلال تهديده بوقفه عن العمل أو إنهاء خدماته، أو التحايل عليه لدفعه للإعتراف بأية وسيلة كانت، أو تقديم الوعود له بتحقيق العقاب أو إعفاء من خدماته، أو إعفاءه من المسؤولية إن اعترف بما هو منسوب إليه من مخالفات²⁰⁷.

ويرى بعض الفقه²⁰⁸ أن التحقيق الإداري الذي تتولاه الإدارة أكثر حاجة إلى ضمان حيده الجهة القائمة له به من التحقيق الجنائي للأسباب التالية:

* لا يتمتع المحقق الإداري بضمانات أعضاء النيابة لتبعيته - في الغالب - للرئيس الإداري الذي يتولى توقيع الجزاء.

* يتخذ التحقيق الإداري في جميع الأحوال أساسيا لتقدير سلوك الموظف بصفة عامة ، و لهذا التقدير أهمية خاصة في تحديد الخطأ التأديبي ، و الجزاء المناسب له.

* يكون التحقيق الإداري هو المستوى الوحيد للمساءلة الموظف عندما يكون التأديب رئاسيا.

²⁰⁶ عبد البر عبد الفتاح عبد الحليم، مرجع سابق، ص 388.

²⁰⁷ محمد جهاد نافع عياش، مرجع سابق، ص 30.

²⁰⁸ عبد البر عبد الفتاح عبد الحليم، مرجع سابق، ص 387 و 388.

ثالثاً: ضمانة الحيادة في مرحلة توقيع الجزاء

يعتبر مبدأ عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم والحكم في نفس الوقت من أهم المبادئ لضمان حيادة السلطة التأديبية، لذلك فمن سبق أن إشتراك في التحقيق وإبداء الرأي يمنع عليه الإشتراك في نظر الدعوة والحكم بها، حتى لا يكون عرضة لتصورات وأفكار مسبقة تكونت لديه من خلال مباشرته إحدى إجراءات التحقيق فيها²⁰⁹.

هذا بالإضافة لضرورة ألا تتوافر لدى من يتولى التحقيق، أو توقيع الجزاء، أي من الأسباب التي قد تخل أو تثير الشبهة في حياده.

ويختلف تطبيق هذا المبدأ باختلاف النظام التأديبي المطبق في ظله وذلك حسب التفصيل الآتي بيانه:

(1) نظام التأديب الرئاسي

هو نظام تأديبي فردي، يكون فيه للسلطة الرئاسية وحدها الحق في توقيع الجزاءات التأديبية بسيطة كانت أم جسيمة، ودون إلزامها بإستشارة هيئة معينة أو الأخذ برأيها. ويقوم على أساس أن السلطة التأديبية هي فرع من السلطة الرئاسية، أو امتداء لها. فالرئيس الإداري لا يمكنه القيام بمهام وظيفته إلا إذا كانت له سلطة تأديبية على مرؤوسيه، يقدر أخطاءهم ويوقع الجزاءات المناسبة. ومن الدول التي أخذت بهذا النظام إنجلترا والولايات المتحدة²¹⁰.

ففي ظل هذا النظام يصعب تطبيق الفصل بين سلطة الإتهام والتحقيق من جهة، والسلطة المختصة بتوقيع العقاب من جهة أخرى، حيث أن جهة التحقيق سواء تمثلت في فرد أو لجنة، تتبع الرئيس الإداري المختص بتوقيع العقاب، وتعمل ضمن توجيهاته، وقد يتم تنحيها إذا خالفت أهواءه وقناعته، لذلك فهي لا تتمتع بالاستقلال المطلوب لضمان الحياد.

²⁰⁹ عبد الحميد أشرف رمضان، حيايد القاضي الجنائي، الطبعة 1، القاهرة، دار النهضة العربية، 2004، من 65.

²¹⁰ إبراهيم السيد محمد، شرح نظام العاملين المدنيين في الدولة، مرجع سابق، من 527.

2) التأديب شبه القضائي

يمثل التأديب شبه القضائي أو توقيع الجزاء من خلال مجالس التأديب، أسلوباً أكثر تقدماً من سابقه في تطبيق ضمانات حيادية الهيئة التأديبية، حيث لا يجوز أن يتضمن تشكيل مجالس التأديب من سبق له القيام بأي عمل من أعمال التحقيق أو الإتهام، إلا أن هذه القاعدة يرد عليها استثناء، عندما يتولى الرئيس الإداري رئاسة مجلس التأديب مع أن إختصاصه توجيه الإتهام إلى الموظف وإحالته إلى المحاكمة التأديبية، بشرط ألا يكون قد سبق له إبداء رأي في المخالفة موضوع التحقيق²¹¹.

والأصل في المحاكمات الجنائية والتأديبية أن من يبدي رأيه يمنع عليه الإشتراك في نظر الدعوى والحكم فيها، ضماناً لحيادية القاضي أو عضو مجلس التأديب، الذي يجلس من المتهم مجلس الحكم بينه وبين سلطة الإتهام، وحتى يطمئن الموظف المتهم من عدالة قاضيه وتجرده من التأثير بعقيدة سبق أن كونها عن المتهم موضوع المحاكمة²¹².

3) نظام التأديب القضائي

هذا النظام في التأديب يتم من خلال محاكم متخصصة، تتمتع باستقلال تام عن جهة الإدارة، ويكون تشكيلها قضائياً بحثاً، وتسري على أعضائها أحكام الرد والصلاحية، تأكيداً لإحترام مبدأ الحيادية، وقد إتجه المشرع المصري إلى تبني هذا النظام في التأديب تغليبا لمبدأ الضمان على مبدأ الفعالية، وخاصة فيما يتعلق ببعض أصناف الموظفين، وبعض أنواع الجزاءات²¹³.
ففي ظل قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972، أصبحت المحاكم التأديبية تشكل من أعضاء مجلس الدولة دون غيرهم، بعد أن كان التنظيم القديم يطعم المحكمة التأديبية بعناصر

²¹¹ خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 180.

²¹² اسماعيل حميس السيد، موسوعة المحاكمات التأديبية، أحكام مجلس الدولة، العلامة 1، دار الطباعة الحديثة، 1988، من 76.

²¹³ أمجد جهاد نافع عياش، مرجع سابق، ص 35.

غير قضائية، حيث كان رئيس المحكمة وأحد العضوين يعينان من أعضاء مجلس الدولة، أما العضو الثالث فيمثل إما الجهاز المركزي للتنظيم الإداري، أو الجهاز المركزي للمحاسبات، بحسب نوع الخطأ التأديبي الذي يجازي عليه الموظف، وفيما إذا كان إدارياً أو مالياً²¹⁴.

و من خلال ما تقدم يمكن أن تستنتج أن تحقيق ضمان الحيادة - وخاصة فيما يتعلق بتوزيع الاختصاصات - تجد مجالها في الأنظمة القضائية (من خلال المحاكم التأديبية) و شبه القضائية (من خلال مجالس التأديب) ، أما تطبيقاتها بخصوص القرارات التأديبية الصادرة عن الرؤساء الإداريين ، فهو أمر غير ممكن²¹⁵ ، لأن جهة التحقيق - عادة - تتبع الرئيس الإداري المختص بتوقيع الجزاء ، كما لا يوجد فصل واضح بين سلطتي التحقيق و إيقاع الجزاء ، ولذلك تجد أن الرئيس الإداري قد يلجأ أحياناً إلى التحقيق مع الموظف بنفسه ، و من ثم يقف بتوقيع الجزاء عليه ، لذلك فهو يجمع بين سلطني التحقيق و توقيع الجزاء .

وعلى ذلك فإن مسؤولية الرؤساء الإداريين عن حسن سير العمل في الإدارات التي يرأسونها، وقدرتهم على الحكم على تصرف الموظفين التي تشكل خطأ أو مخالفة تأديبية، وتقدير العقوبة الملائمة لها²¹⁶ جعل من الأهمية بمكان أن تعطى السلطة الرئاسية جانب من الاختصاصات التأديبية، ولذلك نجد معظم الدول تمنح السلطة التأديبية بالنسبة للعقوبات الخفيفة إلى الرئيس الإداري لمواجهة المخالفات اليومية البسيطة بسرعة وحزم، فيما تجعل العقوبات الجسيمة من اختصاص المحاكم التأديبية أو مجالس التأديب.

²¹⁴ سليمان محمد الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 495.

²¹⁵ سليمان محمد السماوي، مرجع سابق، ص 590.

²¹⁶ كمال تواف، القانون الإداري الأردني، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى الأرض، 1996، ص 191-192.

المطلب الثاني: الضمانات الموضوعية

(أ) مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه :

إن قواعد العدالة والإنصاف تقتضي ضرورة إحاطة الموظف العام المذنب بجملته بالأخطاء المنسوبة إليه، وتمكينه من الإطلاع على ملفه التأديبي، وذلك حتى يتسنى له تقديم دفاعه حسب وجهة نظره، وذلك قبل القيام بأي إجراء من إجراءات التحقيق الإداري، مما يؤدي إلى كفالة الأمن والطمأنينة للموظفين في المجال التأديبي ضد أي مكنة لأي تعسف يمكن أن يصدر عن السلطة التأديبية المختصة.

أولاً) مفهوم المواجهة:

وتعني المواجهة بصفة عامة " تمكين العامل أو الموظف الذي تتعرض حقوقه ومصالحه لتصرف ما من الإحاطة به، حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه "217. وفي نطاق المساءلة التأديبية تعني المواجهة " تمكين العامل من الإحاطة بالإتهامات المنسوبة إليه وإخطاره بذلك وإطلاعه على ملفه الشخصي حتى يستطيع إعداد دفاعه "218.

ويعد مبدأ المواجهة من أهم عناصر حقوق الدفاع ومن المبادئ العامة التي أوجدها القضاء الفرنسي، والتي أعلنها صراحة في مجموعة أحكام Mattei Brlloir – tabti sieur Aramu²¹⁹ والتي إستوحي معظمها من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة 1879، والتي أعلن فيها صراحة أن هذه المبادئ العامة يجب تطبيقها حتى بدون نص:

²¹⁷بركات عن السلطة القادسية -دراسة مقارنة -القااهرة مكتبة النهضة العربية، 1997، ص 253.

²¹⁸على جملة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 335.

²¹⁹أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا طعن رقم 1043 لسنة 9 ق جلسة 26/12/1967 مجموعة السنة 13، ص 273، مشار إليه أمجد جهاد نافع عياش، مرجع سبق، من 04.

du droit applicable même en l'absence de texte »²²⁰ « Les principes généraux
ولقد جاء تكريس مبدأ حق الدفاع صراحة من قبل مجلس الدولة الفرنسي وذلك في حكمه
الشهير المتعلق بالسيدة Tromprier -gravier حيث قضى بأنه لا يمكن اتخاذ أي قرار إداري
ذو طبيعة جزائية دون مواجهة المعني بالتهمة المثارة ضده.

كما أن التشريع الفرنسي أقر هذا المبدأ منذ قانون 22 أبريل 1905 الذي إعترف للموظف
بحقه في الإطلاع على ملفه²²¹.

بسط القضاء الجزائري أيضا رقابته على هذا المبدأ في عدة مناسبات.

1) ضوابط المواجهة بالتهمة:

نظرا لأهمية مواجهة الموظف المذنب بالمخالفات المنسوبة إليه، وذلك من خلال دورها الفعال
في إعطاء هذا الأخير فرصة لتحقيق دفاعه، وبالتالي درء الخطأ عنه وتفنيد الإتهام المنسوب
إليه في حالة ما إذا كان بريئا، لأجل هذا كله قررت مجموعة من الضوابط تحكم هذا المبدأ،
وذلك للحفاظ على فاعلية حق الدفاع ومن أهمها:

أ) أن تكون التهمة محددة:

فالمشرع الوظيفي كما هو معروف لم يضع تحديدا دقيقا للأخطاء التأديبية، بل اكتفي بوضع
مبدأ عام مؤداه أن كل إخلال بالواجبات الوظيفية تعتبر مخالفات مسلكية تعرض صاحبها
لتوقيع عقوبات تأديبية مختلفة، كما أنها وردت بعبارات فضفاضة وغير واضحة.

ومن هذا المنطلق ينبغي أن تكون التهمة الموجهة للموظف العام محددة المعالم وواضحة،
وذلك حتى يتسنى لهذا الأخير الرد عليها وتحضير دفاعه، لأن عوض التهمة يخلق نوع من
الشك والريب وعدم الإطمئنان.

²²⁰ فيقاية مفيدة، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 59.

²²¹ Fabien Bottini, la juridictionnalisation du régime disciplinaire des agents publics, R.D.P, N°5,2007, P1186

(ب) أن يتم على وجه يستشعر الموظف أن الإدارة في سبيل مؤاخذته:

نظرا لقلّة وعي الأعوان الإداريين بالقوانين التي تحكم وظائفهم وخاصة في المجال التأديبي وذلك لعدم الإطلاع عليها بالقدر الكافي، أوجب المشرع تنبيه الموظف المحال إلى التأديب بحقيقة موقفه وخطورة الإتهامات المنسوبة إليه، وذلك لكي يكون على بينة من أمره.

وعليه فلا يكفي مواجهة المتهم بالتهمة المنسوبة إليه، وإنما يجب أن تتم المواجهة على أساس يستشعر معه الموظف أن الإدارة بسبيل مؤاخذته إذا تأكدت من إدانته، لأن من شأن ذلك أن يجعل الموظف ينشط في الدفاع عن نفسه²²².

(ج) أن تشمل المواجهة جميع الأخطاء المنسوبة للموظف:

حتى يكون قرار التأديب غير معيب فيتحصن بذلك ضد الإلغاء، يجب أن تشمل المواجهة جميع الأفعال المنسوبة للموظف المتهم والمكونة للذنب الإداري بالإضافة إلى أدلة الإتهام المؤيدة لذلك، إذ أن إهمال أي منها يجعل القرار التأديبي قابل للإبطال.

وفي ذلك قرر مجلس الدولة الفرنسي " أن مواجهة المتهم بكافة التهم المنسوبة إليه وإن أعقل ذكر أي من الإتهامات والأخطاء يجعل القرار معيب وقابل للبطلان إلا إذا كان ذنبا غير جوهريا أو غير مؤثر"²²³.

(2) أساس المواجهة:

لقد برز إتجاهان²²⁴ في تفسير أساس فكرة المواجهة، فقد ذهب الإتجاه الأول إلى ربط هذه الفكرة بالجزاء، بينما أرجع الإتجاه الثاني المواجهة إلى مبدأ سماع الطرف الآخر.

(أ) أساس المواجهة الجزاء:

يرى أنصار هذا الإتجاه بأن إجراء المواجهة بإعتباره من المبادئ العامة التي تطبق في غيبته المنصوص لا يتأتى إلا بالنسبة للإجراء الذي له طابع الجزاء، أما في الحالات الأخرى فلا

²²²أمجد جهاد نافع عياش، مرجع سابق، ص 04.

²²³سعد الشيتوي، مرجع سابق، ص 104.

²²⁴عبد البر عبد الفتاح عبد الحليم، الضمانات التأديبية الوظيفية العامة، مرجع سابق، ص 246 ومايلبها.

تجب المواجهة في الإجراء إلا بنص، وذلك إنطلاقاً من أن الإدارة لا تلتزم مبدئياً بمبدأ المواجهة إلا الحالات التي تتطلب دفاعاً حقيقياً.

ويرى أصحاب هذا الإتجاه أن القانون الوضعي لا يعترف بحقوق الدفاع إلا عندما تمارس الإدارة سلطة عقابية تبدو من اختصاص القضاء، ومنطلق هذا الإسناد أن الإدارة لا تلتزم مبدئياً بالواجهة إلا في الحالات التي تتطلب دفاعاً حقيقياً.

وكما يرى **Chenot** أيضاً أن القانون الوضعي لا يعترف بحقوق الدفاع إلا عندما تمارس الإدارة سلطة عقابية تبدو من اختصاص القضاء²²⁵.

(ب) أساس المواجهة مبدأ سماع الطرف الآخر:

يرى أنصار هذا الإتجاه بأن أساس المواجهة هو مبدأ سماع الطرف الآخر " Audi alteram parte" وليس النشاط العقابي، ذلك أن الطابع الجزائي يضيق من نطاق هذا المبدأ، وبالتالي فإن مبدأ سماع الطرف الآخر هو الذي يحدد نطاق المواجهة²²⁶.

ونحن نضم رأينا إلى أصحاب الإتجاه الأول في كون مبدأ المواجهة ذو طبيعة جزائية، ذلك لأن المواجهة قررت لمصلحة الموظف العام محل المساءلة التأديبية، والذي يستوجب على الإدارة أدلة الإتهام كاملة ودقيقة حتى يتمكن من درأ الجزاء عن نفسه، أما إحاطته بالمخالفات والقرارات غير التأديبية فهي في الأصل مقررة للمصلحة العامة ومصلحة المرفق العام، والتي قد لا يستطيع الموظف مراجعتها إلا في حالات نادرة.

²²⁵أنظر حكم المحكمة الإدارية العليا، 207-4 (21/03/1959) مجموعة الميلادي التي قررتها المحكمة الإدارية العليا

في خمس سنوات، مشار إليها في مرجع أمجد جهاد نافع عياش، مرجع سابق، ص 06.

²²⁶اللواء محمد ماجد ياقوت، المرجع السابق، ص 390.

(3) إجراءات المواجهة:

لقد كان مبدأ المواجهة بطيئاً في إجراءات تأديب الموظف العام، وذلك خشية إعاقة العمل الإداري، ولهذا لم يطبق القضاء الإداري المواجهة في الإجراءات الإدارية إلا إذا وجد نص²²⁷. غير أنه وبعد ذلك تطور هذا المبدأ وتزايدت نصوص تطبيقه إذا امتدت إلى كل المجالات التي يمس فيها التصرف حقوق ومصالح المواطنين.

فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في قضية Maillan بأنه " طبقاً للمبادئ العامة للقانون المطبقة بذاتها في حالة عدم وجود النص، أن الجزاء لا يمكن توقيعه قانوناً دون أن يحاط صاحب الشأن علماً بالإتهامات الموجهة إليه حتى يعد دفاعه، وأنه يجب تبعاً لذلك أن يخطر صاحب الشأن مقدماً بالإتهامات المنسوبة إليه"²²⁸.

ومن هذا المنطلق يمكن إستخلاص إجراءات المواجهة فيما يلي:

(أ) إعلام الموظف:

يتعين على الإدارة إخطار الموظف بما هو منسوب إليه من أخطاء قبل إتخاذها القرارات الإدارية التي من شأنها أن تلحق أضرار مادية أو معنوية به، وإبلاغه بالتهمة المنسوبة إليه وبمختلف أدلتها التي تشير إلى إرتكابها²²⁹.

فوجب إحاطة الموظف بالخطأ المنسوب إليه ليس غاية في حد ذاتها بل هو وسيلة تمكن الموظف من تحضير دفاعه بالطريقة التي يقرر أنها في مصلحته لأن عدم إحاطة الموظف

²²⁷وليد حشان زغير، التحقيق التأديبي مع الموظفين و ضماناته، مرجع سابق، ص 24.

²²⁸للواء محمد ماجد ياقوت، مرجع سابق، ص 259.

²²⁹محمد ماجد ياقوت، الإجراءات والضمانات في تأديب ضباط الشرطة، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الاسكندرية،

بالمخالفات الموجهة إليه لكي تمنحه الفرصة في إعداد دفاعه²³⁰، ومن جهة أخرى أنه ليس من الإنصاف أن يؤخذ الموظف على غرة ويفاجئ بإقحامه في التحقيق بصدد أخطاء قد يكون ليس هو أصلاً مرتكبها.

فإخطار الموظف مسبقاً و إعلامه بما هو منسوب إليه هو من الضمانات الجوهرية الأساسية في المساءلة التأديبية ، و متى وقعت السلطة التأديبية الجزاء دون إخطار أو إعلام صاحب الشأن فإن القرار يكون قابلاً للإبطال حتى في حالة عدم وجود نص بذلك ، و ذلك بإجماع من الفقه المقارن²³¹ فأعلام الموظف بالخطأ المنسوب إليه يقتضي السماح له بممارسة حقه في الاطلاع، وهذا الضمان هو إجراء شكلي وعلى المستندات الملحقة به ، و على ملفه التأديبي و جميع الوثائق ضروري يترتب على مخالفته من جانب الإدارة بطلان العقاب التأديبي الموقع على الموظف العام المنسوب إليه الخطأ التأديبي²³².

وبالرجوع إلى التشريع الجزائري فلم يشر الأمر 133/66 ولا المرسوم رقم 59/85 إلى إعلام الموظف، غير أنه نص صراحة بموجب المادة 64 من المرسوم رقم 302/82 على أنه " لا يمكن أن تسلط العقوبة الا بعد سماع العامل المعنى إلا إذا رفض المثول وتمت معاينة ذلك قانونياً"²³³.

²³⁰سر فخر عبد الرزاق، حق المتهم في محاكمة عادلة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005، من 149.

²³¹تستر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 505.

²³²محمد حسين حمزة، القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية، مرجع سابق، ص 122.

²³³أنظر المادة 64 من المرسوم 302/82، المؤرخ في 11/12/1982، المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، الجريدة الرسمية العدد 37، 982.

أما فيما يتعلق بشكل الإخطار، فقد نصت المادة 12 من المرسوم رقم 54/93 على أن " يعلم الموظف المعني كتابيا بالماخذ المسجلة عليه والعقوبات التي يتعرض لها، وفي وسعه أجل 15 يوما لتقييم شروحه كتابيا... "234.

ولم تجر العادة في فرنسا على أخذ الإخطار شكلا معينا، إذ لم يشترط مجلس الدولة الفرنسي ذلك، فحسبه أن يكون الموظف العام المتهم على علم كاف بما نسب إليه من تهم بطريقة لا تدع مجالا للشك بعلمه يقينيا بطريقة تمكنه من إعداد دفاعه 235

هذا وقد تدارك المشرع الجزائري بموجب الأمر رقم 06/03 عدم الإشارة إلى إعلام الموظف في التشريعات الوظيفية السابقة، إذ نص بموجب المادة 167 منه على أنه: " يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه في أجل خمسة عشر يوما من تحريك الدعوى التأديبية"236.

كما أوجبت المادة 168 فقرة 1 على استدعاء الموظف إذ نصت على أنه: " يجب على الموظف الذي يحال على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي تمثيله من قبل مدافعه، ويبلغ بتاريخ مثوله قبل خمسة عشر يوما على الأقل بالبريد الموصي عليه مع وصل استلام، إلا إذا حالت قوة القاهرة دون ذلك "237.

في حين نصت الفقرة 2 من السادة 168 من الأمر السالف الذكر على أنه " في حالة عدم حضور الموظف الذي استدعى بطريقة قانونية، أو في حالة رفض التبرير المقدم من قبله تستمر المتابعة التأديبية "238.

²³⁴أنظر المادة 12 من المرسوم 54/93 المؤرخ في 16/02/1993، المحدد لبعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى المؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية العدد 11، سنة 1993.

²³⁵كمال حماوي، تأديب الموظف في القانون الجزائري، مرجع سابق، ص

²³⁶أنظر المادة 167 من الأمر 03/06 المؤرخ في 16 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، الجريدة الرسمية، العدد 46، سنة 2006.

²³⁷المادة 01/168 من الأمر 03/06 -السالف الذكر.

²³⁸المادة 168/2 من الأمر 06/03، السالف الذكر.

هذا ولقد قضى مجلس الدولة الجزائري في قرار له صادر في 20/04/2004 على أن إجراء استدعاء الموظف في المواد التأديبية يعتبر كإجراء جوهري يدخل ضمن حماية حقوق الدفاع، وعلى الإدارة التأكد من هذا الإجراء قبل النطق بالعقوبة التأديبية²³⁹.

وفي هذا الإطار فقد قصت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا في قرار لها مؤرخ في 21/04/1990 بإبطال المقرر الصادر عن اللجنة المتساوية الأعضاء في 22/11/1987، المتضمن فصل المدعية من وظيفتها كموتقة بسبب عدم احترام حقوق الدفاع، حيث تبين أن الطاعن في القرار قد اتخذ دون إحترام المقتضيات القانونية والتنظيمية في المجال التأديبي، وأنه لم ينازع في كون أن القرار المطعون فيه صدر دون إحترام الشكلية الخاصة بإبلاغها بالملف، ودون استدعاء المعنية²⁴⁰.

كما ألغى المجلس مقرر العزل المتخذ من طرف والي ولاية سكيكدة في حق الموظف (م.ع) مع إعادة إدماجه في منصبه الأصلي أو مماثل له، نظرا لعدم تلقي الموظف إستدعاء رسميا لمتولاه أمام لجنة التأديب لتقديم دفاعه باعتباره إجراء جوهري يدخل ضمن حماية حقوق الدفاع المقررة قانون²⁴¹.

وعن كيفية إعلام أو إخطار الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه، فقد تجاوز المشرع الجزائري الإنتقادات التي وجهت إلى مجلس الدولة الفرنسي الخاصة بعدم تحديده لوسيلة معينة في الإعلام، وذلك ينصه على أن التبليغ يكون بموجب برقية موصى عليها التي تسلم إلى رئيس

²³⁹قرار القرفة الثانية، مجلس الدولة، الصادرة في 20/04/2004 مشار إليه في Nasri Hafnaoui, Deuxieme bilan de la juris prudence du conseil d'état Algérien relative a divers aspects de la relation de travail en droit public , revue du conseil d'état n°08 , 2006 , p21 .

²⁴⁰قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا الصادر في 21/04/1990، (قضية قام، ضد وزير العدل)، المجلة القضائية، العدد الثالث، 1992، ص 151.

²⁴¹قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، الصادر في 05/11/1988، تحت رقم 58 006، قضية (ف.م) ضد (وزير العدل)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثالث، الجزائر، 1992، ص 139-142.

المصلحة الذي يرسلها بدوره إلى الموظف الذي يستوجب عليه التوقيع على وصل تسلمه للإشعار بالحضور في التاريخ والمكان المحددين لإنعقاد المجلس التأديبي²⁴².

وهو ما قضت به الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قرار لها صادر في 1989/03/25 بقولها: " من المقرر قانونا أنه في حالة إيقاف الموظف يجب تسوية الحالة في مدة 06 أشهر ابتداء من يوم تبليغ قرار الإيقاف، ومن ثم فإن القرار الإداري المخالف لهذا المبدأ يعد مشوبا بعيب في خرق القانون، ولما كان الطاعن قد تم توقيفه عن مهامه كمعلم بموجب مقرر مؤرخ في 1979/11/29، وأنه منذ هذا التاريخ لم يستلم أي تبليغ يتضمن فصله أو إرجاعه إلى عمله، فإن المقرر المطعون فيه بإغفاله هذا الإجراء يتعين إبطاله"²⁴³.

هذا وقد قضت الغرفة الثانية بمجلس الدولة الجزائري في قرارها الصادر في 2002/05/27 بأن استلام الإنذار يتم بالإشهاد من طرف البريد أو مصالح الأمن المختصة أو الدرك الوطني وأن الإشهاد يحل محل تبليغ الشخص، وفي حالة تعذر الإشهاد المذكور ترسل الإدارة الإنذار عنوان آخر، وهو مالم تأخذ به المستأنفة، مما عرض قرارها غير الشرعي بالعزل للإلغاء²⁴⁴. كما قضت نفس الغرفة في قرارها الصادر في 2004/01/20 على أنه: " حيث يجب اثبات الإستدعاء القانوني و الرسمي بوصل إستلام موقع عليه من طرف الموظف أو بمحضر رسمي ممضى عليه من طرف المستأنف ، و أن تقديم نسخة من الإستدعاء الموجه للمعني بالأمر دون إثبات إستلامه من طرف هذا الأخير غير كاف لإثبات استدعائه بصفة قانونية ، اذ يعتبر استدعاء الموظف في المسائل التأديبية للممثل أمام لجنة التأديب إجراء جوهريا يدخل ضمن حماية حقوق الدفاع و يجب على الإدارة المستخدمة التأكد من الاستدعاء القانوني قبل

²⁴²التعليمية رقم 07 الصادرة في 07/05/1967 على المديرية العامة للتوظيف العمومي بالوزارة أولى المتعلقة بالإجراءات التأديبي في مصر يتم إعلام الموظف بنفس الطريقة المتبعة في الجزائر، أين نص القانون رقم 117 لسنة 1958، على أن يكون الإعلان بخطاب موسى عليه مصحوب بعلم الوصول.

²⁴³في مصر يتم إعلام الموظف بنفس الطريقة المتبعة في الجزائر، أين نص القانون رقم 117 لسنة 1958، على أن يكون الإعلان بخطاب موسى عليه مصحوب بعلم الوصول.

²⁴⁴في مصر يتم إعلام الموظف بنفس الطريقة المتبعة في الجزائر، أين نص القانون رقم 117 لسنة 1958، على أن يكون الإعلان بخطاب موسى عليه مصحوب بعلم الوصول.

اتخاذ العقوبة التأديبية و حيث أن قضاة الدرجة الأولى لما اعتبروا الوقائع ثابتة في حق الطاعن اعتمادا على مقرر لجنة التأديب دون مراعاة أحكام المادة 25 من المرسوم رقم 84/10 المؤرخ في 14 جانفي 1984 و دون التأكد من صحة إستدعاء المستأنف بصفة قانونية أمام لجنة التأديب يكونوا قد أخطأوا في تطبيق القانون مما يعرض قرارهم للإلغاء²⁴⁵. غير أنه وفي المقابل فإن إحترام هذا الإجراء - إعلام الموظف - يجعل القرار المتخذ شرعيا ومطابقا للقانون، وهو الأمر الذي أكده قرار الغرفة الثانية بمجلس الدولة الجزائري الصادر في 20/01/2004 بقولها: " حيث أن إستلام الطاع لإعذارين للالتحاق بعمله وتوقيعه على الإشعار بالإستلام يجعل غيابه غير شرعي، ويعد في حالة إهمال المنصب، الأمر الذي يجعل القرار المتخذ في حقه والمتضمن عزله عن العمل بسبب الغياب غير المبرر قرارا شرعيا مطابقا للقانون²⁴⁶."

ويجب أن يتضمن الاستدعاء ذكر المخالفة أو الخطأ المنسوب للموظف، مع تذكيره بالضمانات القانونية الممنوحة له كحقه في الإطلاع على الملف التأديبي وحقه في الإستعانة بالمدافع واستحضار الشهود، وكذا حقه في تقديم أي نوع من التوضيحات كتابية كانت أو شفوية.

ولقد أعاد المشرع الفرنسي النص على هذا المبدأ في قانون 1964/10/19 وفي المادة 31 من الأمر 244 الصادر في 4 فبراير 1959 والمواد 18 و 19 من القانون الجديد رقم 634 الصادر في 16/07/1983²⁴⁷.

²⁴⁵قرار الغرفة الثانية بمجلس الدولة، الصادر في 20/01/2004، قضية (م ع) ضد (والي ولاية بسكرة)، مجلة مجلس الدولة، 2004، العدد 05، ص 143.

²⁴⁶قرار الغرفة الثانية بمجلس الدولة، الصادر في 20/01/2004، قضية (ع ع) ضد (مدير التكوين المهني والتمهين زيغود يوسف قسنطينة)، مجلة مجلس الدولة، 2004، العدد 05، من 172.

²⁴⁷علي جمعة محارب، مرجع سابق، ص 634.

لقد أقر مجلس الدولة الفرنسي هذا المبدأ في العديد من المناسبات منها قضية السيد Coupaye حيث أقر في حكم صادر عن محكمة ليون الإدارية في 23/03/1971 والمتضمن إلغاء قرار إنهاء خدمة السيد Coupaye لعدم تمكنه من الإطلاع مسبقا على ملفه. ولقد قضى مجلس الدولة أيضا أن القرار التأديبي الذي يبني على مستندات لم يطلع عليها الموظف يكون مشوبا بالبطلان²⁴⁸.

هذا وقد أكد القضاء الإداري الجزائري على أهمية هذا المبدأ ، من خلال قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا الصادر في 21/04/1990 التي قضت بأنه : " 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 القضية التأديبية ، و يمكن أن يقدم أي توضيح كتابي أو شفوي ، كما له أن يستعين بأي مدافع يختاره للدفاع عنه ، و من ثم فإن قرار فصل الطاعنة عن وظيفتها و المتخذ دون إحترام هذه الإجراءات يعد مشوب بعيب تجاوز السلطة ، مما يستوجب إبطال القرار المطعون فيه²⁴⁹.

ومن غير شك فإن ما حققه هذا الإجراء من ضمانات للموظف، أدى إلى إعتبره ركيزة أساسية في المنظومة التأديبية، ومبدأ قانوني عام إبتدعه القضاء الإداري الفرنسي، يجب إحترامه دون حاجة لنص قانوني يقره²⁵⁰.

²⁴⁸عمرأوي حياة، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية، مرجع سابق، ص 67.

²⁴⁹قرار الع رفة الإدارية بالمحكمة العليا، الصادر في 21/04/1990، تحت رقم 75502، قضية (ق.م) ضد (وزير

العدل)، المجلة القضائية العليا، العدد الثالث، الجزائر، 1992، ص151-153.

²⁵⁰ -Yahia Bacha Mouloud, L'entrée de la cessation des fonctions dans la fonction publique internationale, Thèse pour le dontort en droit public, Institut de droit des sciences juridiques et administratives, université d'Alger, 1977, P239. ²⁵⁰ Mohamed Brahimi, le S.G.T et les administrations publiques Al gérienne, office des publication universitaires, Alger 1990, p80.

هذا وقد كرس المشرع الجزائري هذه الضمانة كمبدأ عام قانوني للموظف العام²⁵¹، عبر كل التشريعات الوظيفية فقد نصت عليه المادة 57 من الأمر 133/66 بقولها: " إن للموظف الذي يمثل أمام اللجنة المتساوية الأعضاء الحق بمجرد الشروع في الدعوى التأديبية الاطلاع على ملفه الشخصي وجميع الوثائق الملحقة به"

كما نصت عليه المادة 65 من المرسوم 82/302 على أنه " لا تسلط العقوبة إلا بعد سماع العامل المعنى إلا إذا رفض المثول وتمت معاينة ذلك قانونا، للعامل الحق في الإطلاع على ملفه"²⁵².

أما المادة 129 الفقرة الأولى من المرسوم 85/59 فقد ورد فيها بأنه " يحق للموظف الذي يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع كمجلس تأديبي، أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات القضية التأديبية"²⁵³.

لكن من ناحية أخرى نصت المادة 50 نفس المرسوم على أنه:

" يتعين على المصلحة المسيرة أن تفتح لكل موظف ملفا فرديا يشتمل على جميع الوثائق التي تهم وضعيته الإدارية، ويجب أن تكون هذه الوثائق مسجلة ومرقمة ومرتبطة، كما تدرج في سلف المعني مقررات العقوبة التأديبية...".

إن المادة 129 المذكورة أعلاه نصت على حق الموظف في الإطلاع على ملفه التأديبي فقط دون حقه في الإطلاع على ملفه الشخصي، وهو الأمر الذي كان واضحا لا غموض فيه

²⁵¹ Mohamed Brahim, le S.G.T et les administrations publiques Al gérienne, office des publication universitaires, Alger 1990, p80.

²⁵² المادة 65 من المرسوم 82/302 السالف الذكر

²⁵³ النظر المادة 129 من المرسوم 85/59 المؤرخ في 23/03/1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال

المؤسسات والإدارات العمومية، السالف الذكر.

في ظل الأمر 133/66 الذي مكن الموظف الذي يمثل أمام اللجنة المتساوية الأعضاء من الإطلاع على ملفه الشخصي وجميع الوثائق الملحقة به.

وهو ما لم يتداركه المشرع بموجب نص المادة 167 من الأمر 06/03 إذ نص فقط على ضرورة الإطلاع على ملفه التأديبي دون ملفه الشخصي، وهذا ما يعد انتقاصا من هذه الضمانة، وذلك لما يحتويه الملف الشخصي من وثائق تتعلق بالمسار المهني للموظف والتي قد تشفع له، فعلى حد قول الأستاذ علي جمعة محارب: ما الفائدة من التقارير إذا لم تشفع للموظف عند المساءلة التأديبية؟²⁵⁴.

وبخصوص أجل التبليغ فبعد أن كانت المدة المحددة هي أسبوع في ظل التعليمات رقم 07 الصادرة لسنة 1969، فقد رفعها المشرع إلى مدة 15 يوم على الأقل في ظل المنشور رقم 05 وكذلك المادة 167 من الأمر 06/03، وهاته المدة تعتبر مدة المؤرخ في /2004/12/04 كافية لتحضير دفاع الموظف المتهم²⁵⁵.

ويمكن القول في هذا الصدد بأن الأمر 66/133 وكذا المرسوم 85/59 لم ينص صراحة على وجوب إعلام الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه، وهذا ما تداركه المشرع في المرسوم 93/54 والأمر 06/03 والتعليمات رقم 07.

(ب) الإطلاع على الملف:

إن إخطار الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه يقترن به حق آخر، يتمثل في حق الموظف في الإطلاع على ملفه التأديبي.

²⁵⁴ على جمعة محارب، المرجع السابق، ص 337.

²⁵⁵ المنشور رقم 05 المؤرخ في 12/04/2004، المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130 و131 من المرسوم 85/59.

فحق الاطلاع على الملف من أقدم الضمانات، وهو يعني إطلاع الموظف اطلاقا كاملا على ملفه الشخصي وكافة أوراقه، وليس فقط على قرار الاتهام²⁵⁶.

ولقد نص عليه لأول مرة في فرنسا في القانون الصادر في 1905/04/22 حيث أقر المشرع صراحة بحق الموظف في الاطلاع على الملف التأديبي، وذلك قبل أن يكون موضوعا لأي اجراء تأديبي أو نقله أو تأخير ترقبته²⁵⁷.

ولقد عمم القضاء تطبيق هذا المبدأ الذي كان في السابق مطبقا على قطاع الوظيفة العامة فقط ليشمل بذلك جميع القطاعات الأخرى بما فيها العسكرية.

ثانيا: حق الدفاع

* مضمون حق الدفاع :

يحتل الحق في الدفاع مكانة متميزة في علم القانون، ولا غرابة في ذلك، فهو من المبادئ المكرسة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي الدساتير وفي القوانين المختلفة، وهو من المبادئ المكرسة أيضا في مجال الإدارات العمومية²⁵⁸.

وبالرجوع إلى الأحكام القضائية والنصوص القانونية نجد أنها لم تعط تعريف جامعا مانعا لحق الدفاع المقرر للمتهم، حيث اقتصر على تحديد مقتضياته أو بما يعتبر إخلالا بهذا الحق أو الجزاء المترتب عن ذلك ومرد ذلك صعوبة الفصل بين حق الدفاع وبعض الضمانات الإجرائية الأخرى كالمواجهة والحيدة²⁵⁹.

²⁵⁶ Mohamed Amara, l'administration des ressources humaines des administrations publiques, édition université de Constantine, impremeri En - nakhia, Alger ; sans date. P119.

²⁵⁷ Ayoub Eliane, la fonction publique en vingt principes, 2 éditions, Frison - roche, Paris, 1998, p210. 170.

²⁵⁸ عمار بوضياف، القرار الإداري، دراسة تشريعية قضائية فقهية، حمور النشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007، ص 145.

²⁵⁹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، المرجع السابق ص 204.

وقد اختلفت الآراء الفقهية في تحديد مضمون حق الدفاع، فظهرت عدة إتجاهات منها²⁶⁰.

- **الإتجاه الأول:** يرى بأن حق الدفاع ليس إلا عنصراً لمبدأ المواجهة، فالدكتور الطماوي يرى بأن المواجهة تقوم على عنصرين وهما: إعلان المتهم، وتمكينه من الدفاع عن نفسه²⁶¹.

- **الاتجاه الثاني:** يذهب إلى انكار حقوق الدفاع في المواد القضائية، حيث يسود مبدأ المواجهة الحضورية، باعتبار أن حقوق الدفاع توجد في الإجراءات الإدارية غير القضائية، حيث يلزم القاضي باحترامها كنظير للمواجهة الحضورية في الإجراء القضائي.

- **الاتجاه الثالث:** أخذ أصحاب هذا الإتجاه بالتفسير الوظيفي لحق الدفاع ومبدأ المواجهة الحضورية، بحيث يوضع كل منهما في الدعوى موضع الإعتبار، فكل منهما مجال مختلف، فمبدأ المواجهة يضمن احترام بعض الشكليات، بينما يضمن مبدأ حق الدفاع إحترام ما يبده الأطراف في الدعوى.

- **الإتجاه الرابع:** يعتبر أن حق الدفاع هو الغرض من كل الإجراءات في الدعوى، وأن الإجراءات مقررة لحماية الأطراف بتوجيه من القاضي، وأن حقوق الدفاع تضمن هذه الحماية التي تدعمها المواجهة، فمبدأ المواجهة وفقاً لأصحاب هذا الرأي عنصر من حقوق الدفاع²⁶². وعليه فمهما اختلف فقهاء القانون الإداري في تعريفهم لحق الدفاع إلا أنها تصب في معنى واحد وهو " حق الموظف في الرد على ما هو منسوب إليه من وقائع وأدلة اتهام بالوسائل الممكنة "²⁶³.

أما عن موقف التشريعات من مسألة حق الدفاع، فيمكن التطرق إليها فيما يلي:

²⁶⁰أمجد جهاد نافع عياش المرجع السابق، ص 13 - 14.

²⁶¹- محمد سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 582 وما بعدها

²⁶²عبد البر عبد الفتاح عبد الحليم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 285 - 290.

²⁶³اللواء محمد ساجد الياقوت، المرجع السابق، من 270.

1) حق الدفاع في التشريع الجزائري

لقد أولى المشرع الجزائري حماية كبيرة لحق الدفاع سواء فيما يخص الحماية القانونية أو الحماية القضائية، فمن الناحية القانونية لم يكتف المشرع الجزائري في تقريره لحق الدفاع على الإحالة إلى المبادئ العامة للقانون فقط، بل نص عليها في دساتيره المتعاقبة ونصوص قانونية مختلفة.

فقد نصت المادة 32 من دستور 1989 بقولها: " يعتبر حق الدفاع حقا دستوريا يجب على كل السلطات العمومية إحترامه "264.

كما نصت عليه المادة 151 من دستور 1996: " الحق في الدفاع معترف به، الحق في الدفاع في القضايا الجزائية مضمون "265.

أما دستور 2020 فقد نجد فيه المادة 175 والتي نصت على: "الحق في الدفاع معترف به" 266.

ولقد ذهب المشرع الجزائري الى حد استحداث محاكم إدارية استئنافية حيث انها تشكل ضمانا إضافية لتعزيز مبدأ المساواة في اللجوء الى القضاء وضمان حق الدفاع المكفول في الدستور والتشريع الوطني، لا سيما المادة 179.267.

غير أنه وبالرجوع إلى التشريعات الخاصة بالوظيفة العمومية فقد نصت على هذا الحق، إذ نصت المادة 57 من الأمر 66/133 على هذه الضمانة، إذ جاء فيها: " إن الموظف الذي يمثل أمام اللجنة المتساوية الأعضاء يجوز له أن يستعين بمدافع يختاره كما يسوغ له أن يقدم بيانات خطية أو شفاهية، وأن يطلب حضور شهود ".

²⁶⁴دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، المؤرخ في 28 فبراير 1989، الجريدة الرسمية العدد 9 - 1989.

²⁶⁵المرسوم الرئاسي رقم 96/438 المؤرخ في 07 /12/1996، المتعلق بإصدار نص تعديل الدستور، الجريدة الرسمية العدد 76، سنة 1996.

²⁶⁶دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، الجريدة الرسمية العدد

وجاء في المادة 129 من المرسوم 85/59: ".... يمكنه أن يقدم أمام مجلس التأديب أو أمام لجنة الطعن، إن إقتضى الأمر لأي توضيح كتابي أو شفوي، أو يستحضر شهودا، كما يمكنه أن يستعين بأي مدافع يختاره للدفاع عنه."

وعلى ذلك نصت المادة 169 من الأمر 06/03: " يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يستحضر شهودا، ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه " أما فيما يخص الحماية القضائية، نجد أن مجلس الدولة الجزائري قد كرس هذا الحق في قرار له صادر في 30/04/2002 أين أوقف تنفيذ قرار استنادا إلى خرق حق الدفاع المضمون دستوريا لأن القرار إخرق إجراء شكلي يتمثل في عدم منح المدعية المدة الكافية وهي 12 يوم قبل الجلسة حسب ما ينص عليه النظام الداخلي للمنظمة الوطنية للموثقين²⁶⁸.

كما نجد أن المجلس الأعلى قد أكد على هذا الحق في قرار له صادر بتاريخ 02/12/1966 أين قضى بأبطال القرار الصادر عن بلدية الأغواط القاضي بفصل السيد بن تومي وذلك لعدم سنحه فرصة تقديم دفاعه حول الأخطاء الموجهة إليه، حيث إعتبر المجلس الأعلى أن ذلك يمس بحقوق الدفاع²⁶⁹.

وبذلك فإن حق الدفاع عن النفس هو حق مكفول لكل موظف"، وهو الأمر الذي أكدته المادة 79 من قانون العاملين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 بالقول: " أنه لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه"²⁷⁰.

(2) حق الدفاع في التشريع الفرنسي

يقر المجلس الدستوري الفرنسي بالقيمة الدستورية لحق الدفاع باعتباره واحدا من المبادئ المعترف بها في قوانين الجمهورية، ولا تتعلق هذه المبادئ بالعقوبات التي يختص بتوقيعها

²⁶⁸قرار مجلس الدولة الصادر في 30/04/2002 المشار إليه في مرجع عمراوي حياة، المرجع السابق، ص 73

²⁶⁹قرار العرفة الإدارية بالمجلس الأعلى الصادر بتاريخ 02/12/1966، مشار إليه في Cours ، Ahmed Mahiou ،

. d'institutions

²⁷⁰سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص 199.

القضاء الجزائي وإنما تمتد لتشمل كل جزء له طبيعة عقابية حتى ولو استند المشرع اتخاذه إلى سلطة غير قضائية.

فقد نصت المادة 8 من المرسوم المؤرخ في 1983/11/28 على أنه: " فيما عدا حالة الإستعجال أو الظروف الإستثنائية لا يمكن إتخاذ القرارات التي يجب أن تكون مسببة بصورة مشروعة، إلا أن يكون باستطاعة صاحب العلاقة تقديم دفاعه "271.

ثالثاً) مقتضيات ممارسة حق الدفاع

تقرير حق الدفاع ليس غاية في حد ذاته، وإنما يشكل ضمانته تمنح للموظف لإتاحة الفرصة أمامه للرد على التهم المنسوبة إليه، حيث يتعين -كأصل عام- تمكينه من إبداء دفاعه بالطريقة التي يراها مناسبة، وأن يكفل له مبدأ الحرية في إبداء هذا الدفاع، وأن يسمح له بالإستعانة بمحام، بالإضافة لإتاحة المجال لسماع أقوال من يتقدم بهم كشهود.

*الطابع الحضوري لإجراءات التحقيق الإداري

تتصف الإجراءات التأديبية شأنها شأن الإجراءات الجزائية بالطابع الحضوري، ومع ذلك فإنه وحتى في حالة عدم وجود النص على حضور الموظف المتهم فإنه يلزم أن تتم هذه الإجراءات بحضوره، وذلك تطبيقاً للمبادئ العامة للقانون²⁷².

كما قرر George Dellis في إشارته لأهمية هذه الوسيلة أن أحسن طريقة لضمان دفاع الموظف هي السماح له بالتواجد في مختلف مراحل الإجراء²⁷³.

هذا وقد دأبت جل التشريعات المقارنة للوظيفة العامة على تقرير هذا المبدأ ضمن نصوصها القانونية، إذ نص عليها المشرع الجزائري في المادة 129 من المرسوم 85/59 والمادة 169 من الأمر 06/03.

²⁷¹سعد نواف العنزي، مرجع سابق، ص 199.

²⁷²ميقاية مفيدة، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، المرجع السابق، من 145.

²⁷³بوكثير عبد الرحمان، ضمانات تأديب الموظف العمومي في التشريع الجزائري -رسالة ماجستير، كلية العلوم القانونية والإدارية، جامعة سطيف، 2005، ص 73.

* إبداء الملاحظات الشفوية أو الكتابية

يهدف حق الدفاع إلى تمكين الموظف المخطئ من رد الأخطاء المنسوبة إليه، ولا يتأتى له ذلك إلا عن طريق تقديم الملاحظات التي تحمل في طياتها دليل براءته، ويعتبر الأساس في الإجراءات أن تتم كتابة، لذلك فإن الحد الأدنى لممارسة حق الدفاع في مجال الإجراءات التأديبية هو تقديم الملاحظات المكتوبة رغم تحول الشكل الكتابي للإجراءات نحو أشكال مختلطة كتابية وشفوية²⁷⁴.

* إن المشرع الجزائري لم يفرض على الموظف العام استعمال طريقة محددة في إبداء ملاحظاته ، إذ يمكنه إبداءها بالطريقة التي تتاسبه سواء كانت كتابية أو شفوية. إذ نصت المادة 129 من المرسوم 85/59 على ذلك: " ويمكنه أن يقدم أمام مجلس التأديب أو أمام لجنة الطعن إن اقتضى الأمر أي توضيح كتابي أو شفوي.....".

كما أكدت المادة 169 من الأمر 06/03 بقولها: " أنه يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية.....".

* حق الاستعانة بمدافع

تحتل أهمية الاستعانة بمدافع في مرحلة التحقيق الإداري مكانة مهمة، فوجوده يطمئن الموظف المتهم أثناء المساءلة التأديبية، ويضمن عدم استعمال جهات التحقيق لوسائل وأساليب غير مسموح بها، كما يضمن سلامة الإجراءات وحسن سيرها²⁷⁵.

فزيادة على أنه يخدم صالح الموظف، فهو من شأنه توضيح وإظهار الحقيقة تعزيزاً لمبدأ الفاعلية الإدارية.

²⁷⁴ اللواء محمد ساجد ياقوت، أصول التحقيق في المخالفات التأديبية، مرجع سابق، ص 407.
²⁷⁵ محمد ساجد ياقوت، أصول التحقيق الإداري في المخالفات التأديبية، المرجع السابق، ص 317 – 318.

فالمشرع الفرنسي أشار إلى هذا الحق في المادة الثانية من المرسوم رقم 311 الصادر في 14/02/1959، كما أكد ذلك القانون الجديد رقم 634 الصادر في 13/06/1983 في المادة 19 أين إترف صراحة للموظف بحقه في الإستعانة بمحام أمام هيئات التحقيق²⁷⁶.

كما نص المشرع الجزائري على ذلك في عدة نصوص قانونية، حيث نص في المادة 02/65 من المرسوم 82/302 على أنه: " للعامل الحق في الإطلاع على ملفه، ويمكنه زيادة على ذلك ان يستعين لدى الإستماع إليه بأحد العمال أو أي شخص يختاره". كما نص أيضا في المادة 57 من الأمر 66/133 على أنه: " يجوز له أن يستعين بمدافع يختاره بنفسه....."²⁷⁷.

وهو ما أكده المشرع في نص المادة 169 من الأمر 06/03 على أنه " ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه "²⁷⁸.

وما يلاحظ في هذا الصدد فإن المشرع الجزائري لم يستعمل صراحة لفظ " محام "، وإنما استعمل عبارة دالة على ذلك ويندرج ضمنها معه الإستعانة بمحام كعبارة " مدافع يختاره " و " مدافع محول ". كما أن المشرع ترك المجال مفتوحا للموظف في إختيار مدافعه، إذ يمكنه الإستعانة بمحام أو نقابي أو أي شخص آخر يختاره، رغم أن الإستعانة بنقابي يبدو أكثر منطقية وذلك لمعرفته الجيدة بأمور الوظيفة وإجراءاتها.

ولقد ذهب المشرع الجزائري إلى أبعد من ذلك حيث سمح بتمثيل الموظف بمدافع حتى في حالة تعذر حضوره أمام مجلس التأديب، ولكن بشرط تقديم مبرر مقبول لغيابه²⁷⁹. غير أنه يؤخذ على المشرع الجزائري بأنه لم ينص على حق الإستعانة بمدافع إلا في الأخطاء التي تستوجب عقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة أين يمثل الموظف أمام المجلس التأديبي.

²⁷⁶ على جمعة محاربة، مرجع سابق، ص 235.

²⁷⁷ انظر المادة 51 من الأمر 133/66 السابق الذكر.

²⁷⁸ انظر المادة 169 من الأمر 03/06 السالف الذكر.

²⁷⁹ انظر المادة 168 من الأمر 03/06 السابق الذكر.

*** طلب سماع شهود**

من الأمور الهامة التي تتصل بحق الدفاع، حق الموظف المتهم في طلب سماع شهادة أي شاهد يراها تخدم وجهة النظر التي يدافع عنها، فله الحق في أن يطلب استدعاء أي شخص للإدلاء بشهادته أمام مجلس التأديب، سواء كان من الموظفين أو غيرهم حتى يثبت براءته. كما نجد أن أحكام القضاء قد توارثت على حق الموظف بالإستشهاد بالشهود، لما تشكله هذه الشهادة في المجال التأديبي من قيمة كبيرة في إعداد الموظف لدفاعه، ونفي التهمة المنسوبة إليه.

*** حدود أعمال حق الدفاع**

إن مبدأ حق الدفاع كضمانة أساسية قررها المشرع للموظف العام خلال مراحل سير الدعوى التأديبية لا يطبق على إطلاقه، إذ قد تعتمد الإدارة في بعض الحالات إلى إصدار قراراتها دون أن تراعي فيها مقتضيات حقوق الدفاع، وذلك لأسباب تعود إما للموظف في حد ذاته، أو لأسباب خارجة عن إرادة الطرفين، وبالرغم من ذلك تكون تلك القرارات سليمة وغير معينة بعدم المشروعية وتتمثل هذه الحالات فيمايلي:

*** تعذر الاستفادة بحق الدفاع لأسباب تخص الموظف**

لقد أحل المشرع الإدارة من التزام تبليغ الموظف بتاريخ مثوله أمام المجلس التأديبي، ودون أن يؤدي ذلك إلى المساس بصحة الإجراءات التأديبية، وذلك في حالة ما إذا ترك هذا الأخير وظيفته بطريقة غير شرعية²⁸⁰.

حيث قضى مجلس الدولة الجزائري في قرار له عن الغرفة الثانية في 20/01/2004 على أن غياب الموظف دون إعلام الجهة المستخدمة، وبدون أي سبب مشروع يببر غيابه يفقده حق التمتع بالضمانات التأديبية المقررة قانونا²⁸¹.

²⁸⁰ كمال رحماوي، المرجع السابق من 147.

²⁸¹ قرار الغرفة الثانية لمجلس الدولة، الصادر في 20/01/2004، مشار إليه في Nasri Hafnaoui, op.cit, p29.

هذا كما لم يلزم المشرع الإدارة من الموظف من حقه في الإطلاع على ملفه التأديبي في حالة وجود إهمال أو سوء نية من جانب هذا الأخير كقيامه بتغيير محل إقامته دون ترك عنوانه الجديد.

ففي هذا الصدد يقول الأستاذ " Morgane: أنه إذا غير الشخص صاحب العلاقة إقامته دون أن يترك عنوانه الجديد، تكون الإدارة معفية من الموجب المتقدم بيانه، إذا كان هذا الأخير بفعله أصبح من المستحيل معرفة محل إقامته "282.

غير أنه ما يمكن قوله بأن المشرع رتب على رفض الموظف الإطلاع على ملفه التأديبي صحة الإجراءات التأديبية، وذلك رغم أهمية هذا الإجراء.

* تعذر تطبيق المبدأ لظروف استثنائية

يترتب على مرور البلاد بظروف استثنائية إحلال قواعد قانونية استثنائية محل القواعد القانونية التي كانت سارية في ظل الظروف العادية، وبالتالي فلا مجال لتمسك الأفراد بهذه القواعد لحماية حقوقهم، ومن ثم فصدور قرار تأديبي في ظل هذه الظروف ودون أن يمكن الموظف من الاستفادة من حقوق دفاعه لا يؤثر في مشروعية هذا القرار²⁸³.

وكذلك تعفى الإدارة من التزام إطلاع الموظف على ملفه التأديبي في حالة إتلاف الوثائق الناتج عن هلاك مكان العمل لأي سبب من الأسباب.

* حرية الدفاع

تعني حرية الدفاع الأسلوب الذي يتخذه المتهم في الدفاع عن نفسه فحق الدفاع لا معنى لوجوده، بل يظل شعارا بلا مضمون، ما لم يقترن بحرية الدفاع التي تكفل استعماله دون قيد

²⁸² حياة عمراوي، المرجع السابق، ص 81.

²⁸³ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، المرجع السابق، ص 230.

تحد من قدرته على أداء دوره، فالحقيقة التي لا مفر من ترديدها دائما، أن العبرة ليست بتقرير الحق أو الضمان، وإنما بالوسائل التي تكفل فاعلية هذا الحق أو ذلك الضمان للمتهم²⁸⁴.

فمن أجل ممارسة حق الدفاع بالشكل الصحيح لابد من وجود جملة من الأمور وهي:

* عدم مساءلة الموظف عن أقواله غير الصحيحة

من أجل عدم إجبار الموظف المتهم على الإدلاء بأقوال من الممكن استخدامها ضده في الإثبات، فإنه لا يسأل عن أقواله غير الصحيحة إن كانت هذه الأقوال من مقتضيات حق الدفاع ولا يسأل عن أقواله التي تنسب التهمة إلى غيره، مادام ذلك لم يكن بسوء نية²⁸⁵.

ونظرا لتعارض الكذب مع مبادئ الأخلاق، ومع ما يفترض توافره في الموظف من أمانة توجب عليه أن يكون صادقا، ونظرا لما يؤدي إليه الكذب من تعطيل الإجراءات وتضليل للعدالة فإن إباحته في المجال التأديبي ليست مطلقة، حيث يشترط لتلك الإباحة توافر ضابطين²⁸⁶.

أولهما: أن يكون الكذب من مقتضيات الدفاع، أي أن يتطلب دفاع المتهم عن نفسه ألا يقول الحقيقة، حيث لا يجبر أي شخص على تقديم دليل ضد نفسه.

ثانيهما: أن يكون المتهم حسن النية، ولا يتحقق ذلك إذا ما قصد المتهم إصاق التهمة المنسوبة إليه لغيره، في حين أنه يعلم على يقين من براءته منها.

²⁸⁴سعد نواف العنزي، المرجع السابق، ص 223.

²⁸⁵أحمد محمود أحمد الربيعي، المرجع السابق، ص 110.

²⁸⁶سليمان بن سعيد بن سيف الرجي، الضمانات التأديبية للموظف العام في سلطنة عمان ومصر، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة القاهرة، 2003، ص 195-196.

الحق في الصمت

ما دامت كفالة حق الدفاع هي ضمانه قصد بها صالح المتهم فإن بوسعه الصمت وعدم إبداء أي دفاع أمام المحاكم التأديبية دون أن يقيم هذا الصمت قرينة ضده أو أن يعد بمثابة إقرار ضمني بارتكاب المخالفة محل المساءلة التأديبية²⁸⁷.

ويستمد الحق في الصمت أساسية القانوني من مبدأ إفتراض البراءة، إذ أن سلطة الإتهام هي المكلفة بإثبات الإتهام ودون مساعدة المتهم، ومن ثم فإن المتهم بريء حتى تثبت إدانته على أن الأصل هو البراءة ليس الأساس الوحيد في الحق في الصمت، إذ يوجد أساس آخر هو مبدأ حرية المتهم في الدفاع عن نفسه، والذي يمثل أحد الركائز الأساسية التي تقوم عليها العدالة²⁸⁸.

و تجدر الإشارة إلى أن إلتزام الموظف بالصمت و رفضه الإجابة عن الأسئلة الموجهة إليه دون مبرر قد يمثل في بعض الحالات إستخفاف بسلطة التحقيق ، و تجاوزا لحق الدفاع ، كما أنه يعرقل عمل الإدارة بالوصول إلى الحقيقة ، وسد الثغرات التي قد تحدث في المرفق العام و عليه يتعين التفرقة بين حالتين ، حالة الموظف الذي يلتزم الصمت من أجل تحقيق دفاعه فحسب ، و حالة الموظف الذي يلتزم الصمت من أجل عدم التعاون مع رؤسائه في كشف الأخطاء و عدم احترام جهة التحقيق ، فيتعين على ضوء ذلك مساءلة هذا الموظف دون الأول غير أنه و في كافة الحالات يتعين عدم جواز تفسير صمت المتهم ضده ، إذ ينبغي أن تؤسس الإدانة على أدلة قانونية و صحيحة لها أصل ثابت في الأوراق و ليس لمجرد صمت المتهم و إمتناعه عن الإجابة على الأسئلة الموجهة إليه .

وتحريم حلف اليمين: القاعدة أن للمتهم حقا كاملا في أن يسيطر على مكنون نفسه، ويحتفظ بأسراره التي ينطوي عليها عقله الباطن، وأن يمنع كذلك خروجها عن نطاق الكتمان وألا يدلي

²⁸⁷د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 281.

²⁸⁸د. علاء محمد الصاوي سلام، حق المتهم في محاكمة عادلة، دار النهضة العربية، 2001، ص 581.

بها لأحد. ذلك حق من حقوق الإنسان لا يصح المساس به، وبناء على ذلك يمتنع استخدام أية وسيلة لاقتناص الحقيقة من المتهم رغما عنه. ويستوي في هذا الشأن الوسائل المادية والمعنوية طالما كان أثرها قهر مقاومة الإنسان من أجل الإحتفاظ بخبايا النفس تطبيقاً لذلك لا يجوز تحليف المتهم اليمين، على الرغم من أن غالبية التشريعات لا تتضمن نصوصاً صريحة في هذا الأمر. حيث يتعارض أداء اليمين مع إباحة الكتب في إدلاء المتهم بأقواله. وكأثر لذلك فإنه لا يقيد بما أدلى به المتهم من إقرارات، تحت تأثير اليمين التي أداها قبل مثوله للإستجواب²⁸⁹.

وهذه القاعدة تنفرع عن الأولى، فلا يجوز إجبار الموظف على قول ما لا يريد قوله، وذلك بإيقافه موقفاً حرجاً ما يبين تعرضه للجزاء بقول الحقيقة أو الحلف كذبا ومخالفة ضميره الديني والأخلاقي بأن يلجأ إلى الكذب في دفاعه²⁹⁰.

* إباحة الطعن في التحقيق و في تصرفات الرؤساء الإداريين في معرض الدفاع

للموظف الحق في الطعن بتصرفات رؤسائه الإداريين دون أن يترتب على ذلك مسؤوليته التي يحال من أجلها إلى التحقيق²⁹¹ ولكن هذه الإباحة يجب أن لاتصل إلى حد التجريح لهم واحراجهم والمساس بهم.

وجدير بالذكر على أن هاته الإجراءات، والتي هي في حد ذاتها ضمانات للموظف محل التأديب، إلا أن المشرع قد تشدد في شروط ممارستها، بدليل أنه منع الموظف الذي يتخلى عن منصبه دون مبرر شرعي الإستفادة منها، إذ أقرت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قرار لها صادر في 1988/11/05 بمشروعية قرار العزل الذي اتخذته (و.و.س.و.ص.ع)

²⁸⁹ عبد العزيز عبد المنعم حليلة، الشرعية الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 178.

²⁹⁰ عبد الفتاح عبد العليم عبد البر، المرجع السابق، ص 305

²⁹¹ منصور إبراهيم العتوم، المرجع السابق، ص 325.

ضد (ح.م) دون إحترام الإجراءات التأديبية، كونه في حالة إهمال منصبه بعد إعداره ثلاث مرات لالتحاق به²⁹².

والأمر سيان بالنسبة للموظف الذي انتهت مدة استبداعه لأسباب شخصية دون أن يلتحق بمنصبه رغم إعداره عدة مرات من طرف الإدارة التي ينتمي إليها، أين أقر مجلس الدولة في قرار له صادر في 20/01/2004 بمشروعية قرار العزل الذي اتخذه مدير التكوين المهني بقسنطينة ضد الموظف (ع.ع)، رغم أن الموظف لم يستفد من ضمانات الإجراءات السابقة لاتخاذ قرار العزل، بإعتباره في حالة غياب غير شرعي، نتيجة انتهاء مهلة استبداعه²⁹³.

د) أن يكون التوقيف المؤقت للموظف مشروعاً

يعرف التوقيف المؤقت بأنه إجراء وقائي مؤقت، تلجأ إليه سلطة التعيين خدمة لمصلحة المرفق²⁹⁴ والذي يتم بإبعاد الموظف عن وظيفته إلى حين إحالة ملفه التأديبي على اللجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي.

فالتوقيف عن العمل هو إجراء تحفظي ووقائي تلجأ إليه الإدارة في حالة ارتكاب الموظف العام خطأ جسيماً يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، أو إذا كان محل متابعة جزائية تحول دون بقائه في منصب عمله، ولأنه إجراء غير تأديبي فإن السلطة التأديبية لا

²⁹² قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، الصادر في 05/11/1988، تحت رقم 58 006، قضية (ف م) ضد (وزير العدل)، المجلة القضائية للمحكمة العليا العدد الثالث، الجزائر -1997، ص 139-142.

²⁹³ قرار الغرفة الثانية بمجلس الدولة، الصادر في 20/01/2004، تحت رقم 010497، قضية (ع.ع) ضد (مدير التكوين المهني بقسنطينة)، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس -2004 من 172 -174.

²⁹⁴ " La suspension ne constitue pas une sanction disciplinaire, mais une mesure administrative qui est prise quand le fonctionnaire commet une faute particulièrement grave ou quand il fait l'objet d'une poursuite pénale " -

Voir : ESSAID Taib, " Les garanties disciplinaires dans les status de la fonction publique ", revue du conseil d'état, Numéro

تلزم باتباع شكلية محددة كتمكين الموظف مثلا من الاطلاع على ملفه التأديبي ضرورة مواجهته بالتهمة المنسوبة إليه²⁹⁵.

نص المشرع الجزائري على هذا الإجراء في الأمر 06/03 بقوله: " في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيما يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، تقوم السلطة التي لها حق التعيين بتوقيفه عن مهامه فورا. يتقاضى المعني خلال فترة التوقيف المنصوص عليها في الفقرة أعلاه نصف راتبه الرئيسي وكذلك مجمل المنح ذات الطابع العائلي...."²⁹⁶.

يوقف فورا الموظف الذي كان محل متابعة جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه ويمكن أن يستفيد خلال مدة لا تتجاوز سنة (06) أشهر إبتداء من تاريخ التوقيف مع الابقاء على جزء من الراتب لا يتعدى النصف...."²⁹⁷.

فبمجرد توافر أسباب الوقف السالفة الذكر تقوم السلطة التي لها صلاحية التعيين بتوقيف الموظف عن العمل بموجب قرار مسبب لمدة لا تتجاوز 06 أشهر على أن يتقاضى جزء من الراتب لا يتجاوز النصف مع تقاضيه المنح العائلية ، هذا في حالة التوقيف بسبب خضوع الموظف لمتابعة جزائية ، أما في الحالة الأولى و هي حالة ارتكاب خطأ جسيم ، فنلاحظ أنه في ظل المرسوم 85/59 و طبقا للمادة 130 فقد حددت مدة الوقف بشهرين مع عدم تقاضي الموظف لأي مرتب عدا المنح العائلية ، غير أن المادة 173 السالفة الذكر لم تحدد مدة الوقف رغم أن المشرع أشار في الفقرة الثانية على أن فترة التوقيف المنصوص عليها في الفقرة أعلاه، لكن دون ورود أي تحديد بشأنها في الفقرة المحال إليها ، مما يفهم على أن المشرع قد أبقى على نفس المدة و هي مدة الشهرين.

Réné Chapus, droit administratif spécial, (Le contentieux dans la fonction publique), Alger, 2007, P106. ²⁹⁵
général, tome 02, 8eme édition, Montchrestien, 1995, P 303.

²⁹⁶المادة 173 من الأمر 03/06، السالف الذكر

²⁹⁷المادة 174 من نفس الأمر.

كما تلاحظ أيضا أنه وفي ظل المرسوم 85/59 فإن الموظف لا يتقاضى أي راتب في حالة توقيفه عن العمل، مما يعد إجحافا بحق هذا الأخير، وهو الأمر الذي تداركه المشرع في ظل القانون الجديد أين نص على حق الموظف الموقوف في جزء من الراتب لا يتجاوز النصف. كما يسترد الموظف الجزء الذي خصم من راتبه في حالة ما إذا صدر في حقه عقوبة أقل من عقوبة الدرجة الرابعة، أو إذا لم تثبت اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في القضية في الآجال المحددة أو في حالة ما إذا تمت تبرئته ولم يوجد خطأ مهني قد يؤدي إلى تسليط عقوبة تأديبية على اعتبار أن غياب الخطأ الجزائي لا يعني عدم وجود خطأ مهني ارتكب من طرف الموظف المعنى²⁹⁸.

وباعتبار أن التوقيف إجراء مؤقت، فهو ليس ذو طابع تأديبي، كما لا يدخل ضمن العقوبات التأديبية المحددة قانونا. وهذا ما أكدته قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى الصادر في 1982/07/10 بقوله: " من المقرر قانونا أن إيقاف موظف من عمله لا يشكل عقوبة تأديبية حسب مفهوم المواد 54-55-56 من القانون العام للوظيفة العمومية، ومن ثم لا يقبل الطعن فيه بالبطلان أمام القضاء "²⁹⁹.

كما قضت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قرار لها مؤرخ في 1985/06/01 على أن التوقيف المؤقت " إجراء يدخل ضمن صلاحيات الإدارة المرفقية بهدف الإبعاد المؤقت عن الوظيفة لغاية البث في أمر الموظف، ومن ثم فهو لا يرقى إلى درجة القرار التأديبي، إذ لا يمكن الطعن فيه بالإلغاء ولكن للموظف الحق في طلب التعويض عند ثبوت عدم تبرير اللجوء إليه "³⁰⁰.

²⁹⁸المادة 173 من الأمر 06/03، والمنشور رقم 05، السالف الذكر.

²⁹⁹قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى المؤرخ في 10/07/1982، تحت رقم 24316 قضية (لم) صد (وزير العمران والبناء)، المجلة القضائية للمحكمة العليا - العدد الثاني، الجزائر، 1990، من 182-184.

³⁰⁰قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، صادر في 01/06/1985، تحت رقم 39742 قضية (بر) ضد (مدير التربية لولاية....)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثالث، الجزائر - 1989، ص 200-201.

وتجدر الإشارة إلى أن القاضي الإداري يبسط رقابته حول مدى تقيد سلطة التعيين بالمدة القانونية للتوقيف، ومدى مراعاتها للآثار الناجمة عن هذا الإجراء.

وفي هذا الصدد إتجهت الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا إلى تأييد القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بمجلس قضاء باتنة، الذي قضى بدفع جميع مرتبات الموظف من يوم توقيفه إلى تاريخ إدراجه في عمله، مؤسسا في قراره أن الإدارة لم تحترم أجل التوقيف المؤقت للموظف، وبهذا فإن قضاء المجلس القضائي بباتنة بقضائهم هذا طبقوا صحيح القانون³⁰¹.

أما في حالة توقيف الموظف مؤقتا بسبب متابعته جزائيا، فيحق لسلطة التعيين اللجوء إلى هذا الإجراء إلى حين صدور حكم قضائي جزائي نهائي بشأنه ، فإذا قضى ببراءة الموظف فيحق له طلب إعادة إدماجه في منصبه ، غير أنه لا يمكن له طلب التعويض أو الراتب عن فترة توقيفه و هذا ما أقره مجلس الدولة الجزائري في قرار له مؤرخ في 1999/02/01 ، أين تمسكت المستأنفة (س) بأن المستأنف عليه (ع) ، كان موقوفا بسبب متابعة جزائية متعلقة بالإرهاب، ما يعني أن مقرر التوقيف المؤقت عن وظيفته يبقى ساري المفعول إلى غاية صدور حكم قضائي جزائي نهائي ، فإذا كان بريئا فيمكن له المطالبة بالرجوع إلى منصبه ، دون أن يكون له حق الإستفادة من رواتبه الشهرية لأن الراتب مقابل العمل الفعلي³⁰².

وهو ما أكده أيضا في قرار له صادر في 2004/06/15، بخصوص قضية (خ.ع) ضد (مديرية الضرائب لولاية قسنطينة ومن معه)، الذي تمسك أمام المجلس بدفع رواتبه لمدة 47 شهر من يوم توقيفه عن عمله إلى غاية إعادة إدراجه في منصبه.

³⁰¹قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، صادر في 1991/01/13، تحت رقم 78275، قضية (مدير ق.م الولاية باتنة)

ضد (وو س معها)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الرابع الجزائر، 1992، ص 153-156.

³⁰²قرار الغرفة الأولى الدولة، الصادر في 1999/02/01، تحت رقم 144707، قضية (س) ضد (ع)، مجلة مجلس

الدولة، العدد الأول -الجزائر، 2002، ص 85/87.

وقد رفض مجلس الدولة طلبه، على أساس أن الإدارة غير مسؤولة عن تحريك الدعوى الجزائية ضده، ما يعني أنها خارج إطار المسؤولية الإدارية، وأن إجراء التوقيف المؤقت جاء نتيجة المتابعة الجزائية للموظف حسب ما نص عليه قانون الوظيفة العمومي³⁰³.

أما فيما يتعلق بحق الموظف في التعويض عن التوقيف المؤقت غير المشروع، الذي لم تحترم فيه الإدارة الآجال القانونية، فقد قضى مجلس الدولة في قرار له مؤرخ في 2003/12/16 بأن: " قرار التوقيف المؤقت ما هو إلا إجراء تحفظي مؤقت"، و لما كان من الثابت في قضية الحال أن المستأنفة (م.ش) تم توظيفها لدى مديرية التربية لولاية جيجل منذ 25 أوت 1972، و تم توظيفها بتاريخ 20 أوت 1995 دون تسوية وضعيتها الإدارية خلال شهرين من تاريخ توظيفها، ما يجعلها تصطدم بمقتضيات المادة (130) من المرسوم 85/59، و عليه قضى مجلس الدولة بتعويض المستأنفة عن الضرر الذي لحق بها، و المقدر بـ 50000 دج كون الإدارة متعسفة في حقها³⁰⁴.

كما قضى أيضا في قرار له مؤرخ في 17/01/2000، والذي قضى بإلغاء مقرر العزل المتخذ من المجلس الأعلى للقضاء في هيئته التأديبية ضد قاضي، مؤسسا ذلك في أن مقرر العزل المتخذ بعد مرور ستة أشهر من تاريخ التوقيف المؤقت للقاضي، يعتبر خرقا للإجراءات الجوهرية للمادة (86) من القانون الأساسي العام للقضاء، مما يتعين معه إلغاء مقرر العزل³⁰⁵.

وما يمكن قوله فإن القضاء الإداري في الجزائر وفرنسا يأخذان بالتعويض عن التوقيف المؤقت التعسفي، من خلال تفحصها لمدى وجود الحالات التي يسمح بها القانون للإدارة للجوء إلى

³⁰³قرار الغرفة الثانية بمجلس الدولة الصادر في 15/06/2004، تحت رقم 10847، قضية (ح، ع) ضد (مدير الضرائب لولاية قسنطينة ومن معه)، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص 147-149.

³⁰⁴قرار الفرقة الثانية بمجلس الدولة، الصادر في 2003/12/16 تحت رقم 009740، قضية (م.ش) ضد (مديرية التربية لولاية جيجل)، مجلة مجلس الدولة، العدد الخامس، الجزائر، 2004، ص 160-358.

³⁰⁵قرار الغرفة الثانية بمجلس الدولة، الصادر في 17/01/2000، تحت رقم 182491، تحت رقم 182491 - قضية (قاضي) ضد (المجلس الأعلى للقضاء)، مجلة مجلس الدولة، العدد الأول، الجزائر، 2001، ص 109-110.

هذا الإجراء، ومدى إحترامها للميعاد المحدد له، وفي حالة ثبوت عدم مشروعيته فيعد هذا الإجراء تعسفيا، ما يمكن المضرور طلب التعويض عنه، نتيجة للآثار السلبية المترتبة عنه، كعدم ترقبته خلال فترة التوقيف، ناهيك عن الآثار المالية التي تحول دون تمكنه من قبض راتبه كاملا³⁰⁶.

وغني بالذكر، فإنه يشترط لسلامة التحقيق أن تتوافر له كافة مقومات التحقيق القانوني السليم، ومن أبرزها حيده المحقق.

هـ) حيده المحقق (الحيده في جانبها الموضوعي)

تستند ضمانه الحيده بصفة أساسية إلى مبدأ عدم جواز الجمع بين صفتي الخصم والحكم في أن واحد، وهو ما يستوجب الفصل بين سلطتي الإتهام والحكم، ومن ثم فإنه يعد غير صالح للحكم في الدعوى التأديبية كل من سبق له الإتصال بأي من مراحلها.

ووفقا لمبدأ الحيده في المحاكمة التأديبية فإنه يتعين على من يجلس مجلس القضاء ألا يكون قد استمع أو تكلم في موضوع الدعوى التأديبية حتى يطمأن المحال إلى المحاكمة إلى حيده من يحاكمه وتجرده من التأثير بعقيدة سبق أن كونها عن المتهم محل المحاكمة³⁰⁷.

فمن المعلوم أن هدف التحقيق الإداري هو بيان الحقيقة بالنسبة للمخالفات المنسوبة للموظف المتهم، ولهذا فإن الأمر يستلزم أن من يقوم بإجراء التحقيق أن تتوافر فيه عناصر الحيده المطلوبة، حيث يتعين أن تكون له من الكفاية والاستقلال وحسن التقدير ما يطمئن معه إلى حسن مباشرته.

³⁰⁶ GANDREAU Daniel " Le régime disciplinaire applicable aux fonctionnaires Français ", Revue du conseil d'état, Numéro spécial, (contentieux administratif), Alger, 2007, p55

³⁰⁷ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الشرعية الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام مرجع، ص 277.

الإلتزام بذلك يكون قد فقد صفة. جوهرية يترتب على فقدها عدم صلاحيته لمباشرة التحقيق فإذا مباشر المحقق التحقيق رغم ذلك كان التحقيق باطلا بقوة القانون بطلانا من النظام العام لعدم صلاحية المحقق³⁰⁸.

وعليه يمكن القول بأنه بدون توافر ضمانات الحيدة في التحقيق لا يمكن العناية بأدلة الإتهام وبتحقيق دفاع الموظف المتهم في الوقت ذاته، دون أن تطغى إحداها عن الأخرى، وعليه ينبغي على المحقق أن يجرد نفسه من كل تأثير يقع عليه بمناسبة المخالفة التي يقوم بتحقيقها، وأن يسير في طريقه متجها إلى سبيل الحق، فعليه أن يباشر التحقيق وهو خالي الذهن من أي علم سابق.

- وجدير بالذكر أن نشير إلى أنه قد ثار جدل فقهي عن مدى أحقية الرئيس الإداري المختص بتوقيع الجزاء في إجراء التحقيق بنفسه وانقسموا إلى قسمين³⁰⁹:

فذهب بعض الفقهاء إلى أنه لا يجوز أن يتولى الرئيس الإداري بنفسه التحقيق والتهام وتوقيع الجزاء، إذ أنه في هذه الصورة يجمع بين يديه سلطتي الإتهام والإدانة ويقع الإخلال بمبدأ الحيدة، وهو مبدأ لا يجوز التضحية به في مسائل التأديب³¹⁰ وأنه إذا قام أحد الرؤساء بالتحقيق فإنه يصبح وحده غير صالح للتصرف في التحقيق وتوقيع الجزاء.

بينما ذهب رأي فقهي آخر إلى أنه ليس هناك ما يمنع الرئيس الإداري من أن يتولى وحده الإتهام التحقيق وتوقيع الجزاء، لذلك يتعذر في هذا المجال أعمال القواعد الخاصة بالحيدة، وما قد تقتضيه من تقرير عدم صلاحية مصدر القرار أو طلب رده، وتقتصر ضمانات صاحب الشأن عندئذ على تمكينه من الطعن في القرار بعد صدوره وذلك بطرق الطعن القضائية المقررة.

³⁰⁸مسعد نواف العزي، الضمانات الإجرائية في التأديب، مرجع سابق، ص 160.

³⁰⁹محمد أحمد الطيب هيكل، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، مرجع سابق، ص 576-577.

³¹⁰المستشار الدكتور، مغاوري محمد شاهين، مرجع سابق، ص 421.

والحل الذي نراه مناسب هو جعل الجهة المختصة بالتحقيق مستقلة عن الرؤساء الإداريين، وهو الأمر الذي يكفل قيام المحقق بواجبه على أحسن وجه بعيدا عن عوامل الإنحياز والضغط الذي قد يواجهه في عمله.

وعليه فإن المحقق مطالب بالوقوف محايدا بين طرفي الدعوى، فلا ينحاز لطرف على حساب طرف آخر بمعنى يجب أن يتوافر في المحقق الحياد التام في مباشرة مهامه، ويقوم هذا التجرد حسبما قررتة المحكمة الإدارية العليا بمصر على إعتبار " أن استظهار وجه الحقيقة.

في أمر إتهام موجه إلى إنسان لا يتسنى إلا لمن تجرد من أية ميول شخصية إزاء من يجري التحقيق معهم ، سواء كانت هذه الميول لجانبهم ، أو كانت في مواجهتهم إذ أن هذا التجرد هو الذي يحقق الحيادة و النزاهة و الموضوعية التي تقود مسار التحقيق في مجرى غايته الحق و الحقيقة الصالح الذي لا يتحقق إلا إذا ثبت لكل من يمثل للتحقيق من أنه تجرد لوجه الحق و العدل القانون في حماية ضمير يحكم سلوك المحقق بأن يكون موجهها في إتجاه استظهار الحقيقة أيا كان موقعها ، لا يبتغي لها وجهة يرضاها سوى مرضاة الله ملتزما بتطبيق محايد و موضوعي للقانون³¹¹.

وبذلك يتعين على المحقق نظرا لطبيعة مهمته أن ينأى بنفسه عن أي مؤثر خارجي، من شأنه أن يباعد بينه وبين الموضوعية وروح الإنصاف الذي يجب أن يتمتع بها.

غير أن الملاحظ في الحياة العملية أنه كثيرا ما يأمر الرئيس الإداري الأعلى بالتحقيق مع موظف بمناسبة خطأ تأديبي معين، ويكون معروفا داخل الجهة الإدارية أن الأمر بالتحقيق يريد توقيع أشد الجزاء على ذلك الموظف، وأن القائم بالتحقيق يبذل كل جهده للإيقاع بالموظف المخالف ليصل في نهاية التحقيق إلى الهدف الذي يريده الرئيس الأعلى والعمل على كسب

³¹¹ حكم المحكمة الإدارية العليا - الطعن رقم 285 لسنة 33 في جلسة 13-05-1989 ، مجموعة السنة 34 الجزء

الثاني، مشار إليه في مرجع د. سعد تواب العنزي، مرجع سابق، من 164-165.

رضاه. كما أنه من ناحية أخرى، فإن المحقق عندما يقوم بعمله بكل حيطة وأمانة منفصلاً عن أي تأثير أو توجيهات خارجية، فإن الرئيس الإداري الأعلى يسارع في بعض الأحيان إلى إستبعاده من وظيفته أو نقله إلى مكان آخر لأي سبب من الأسباب.

وعليه يمكن القول بأن ارتباط المحقق مع الجهة الرئاسية قد يعصف بضمانات التحقيق، لاسيما عندما لا يستطيع المحقق أن ينأى بنفسه عن المؤثرات المختلفة.

*رد المحقق

من أبرز وسائل كفالة الحياد هي رد المحقق، والذي لا يتم إلا بناء على طلب يتقدم به الموظف المخالف.

ففي فرنسا لم يعترف مجلس الدولة الفرنسي بحق الرد حتى أمام مجالس التأديب، مالم ينص المشرع عليه وعلى الأسباب التي تدعو إلى ذلك، إلا أنه ومن جهة أخرى، يستند في إلغاء القرار التأديبي على المبادئ العامة للقانون، متى تبين له أن هناك انتهاكا لضمانة الحيادة³¹².

غير أن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا الشأن هو مدى جواز رد عضو النيابة الإدارية؟ فقد ذهب بعض الفقهاء إلى القول بعدم جواز رد عضو النيابة الإدارية، قياساً على عدم جواز رد عضو النيابة العامة، لأن النظام القضائي في التأديب يقوم على الفصل بين سلطني الإتهام التي تتولاها النيابة الإدارية وسلطة التي تباشرها المحكمة التأديبية، كما أن عضو النيابة الإدارية خصم وليس للخصم أن يرد خصمه، آخذين بعين الاعتبار أن رأي النيابة الإدارية غير ملزم للمحكمة، إذ يجوز لها أن تأخذ به أو تطرحه جانبا، وعليه فليس ثمة خطورة تذكر على مبدأ الحيادة إذا لم يرد عضو النيابة الإدارية³¹³.

³¹² أحمد محمود أحمد الربيعي، مرجع سابق ص 117.

³¹³ سليمان محمد الطماوي قضاء التأديب، مرجع سابق، ص 570.

أما الجانب الآخر من الفقه، فيرى أنه وإن كان لا يجوز قانونا رد عضو النيابة الإدارية، إلا أنه أسلم وادعى لطمأنة الموظف المتهم، أن يتنحى عضو النيابة عن أداء مهمته، ويستبدل به غيره إذا قام به سبب من أسباب الرد أو عدم الصلاحية³¹⁴.

وفي نظرنا فإن الرأي الأخير هو الأجدر بالإتباع، كونه أقرب إلى منطق العدالة، فصحيح أن رأي عضو النيابة الإدارية غير ملزم للمحكمة، ولكنه يقوم بدور مؤثر في الدعوى التأديبية، وأن العدالة تقتضي استبداله بغيره إذا قام أي سبب من أسباب الرد أو عدم الصلاحية.

أما الشأن في الجزائر، فإنه لا يوجد أي نص يبيح للموظف المخالف رد المحقق.

وعليه فإننا نرى بأنه على المشرع الجزائري إعادة النظر بهذا الشأن لمعالجة هذا القصور التشريعي، وذلك بالنص على إمكان رد المحقق.

³¹⁴نوفان العقيل العجارمة، مرجع سابق، ص 303.

الخاتمة

إن إجراءات تأديب الموظف العام ليست إجراءات قمعية أو زجرية وإنما هي إجراءات قانونية وإدارية قد منحت للإدارة كصلاحيات وسلطات بصفتها سلطة رئاسية تأديبية قد خولها المشرع الوظيفي ذلك، وتهدف هذه الإجراءات التأديبية إلى إعادة إدماج الموظف العام المخطئ تأديبياً أو المذنب بطبيعة الإدارة وأهدافها.

فالإدارة تلعب دوراً هاماً بالنسبة للإجراءات التأديبية فهي تتولى كافة الإجراءات اللازمة لضبط الخطأ التأديبي وإحالة الموظف إلى مجلس التأديب الذي ترأسه وعلى التحقيق إذا اقتضى الأمر وتحديد العقوبة التأديبية المقررة لهذا الموظف العام في حالة ثبوت الأفعال المكونة للخطأ التأديبي المنسوب إليه، ثم توقيعها عليه.

فنظام التأديب الذي يشكل وسيلة فعالة لضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد، فإنه في الوقت نفسه يجب ألا يهدر مصلحة جديرة بالحماية وهي مصلحة الموظفين في الاستقرار وظيفياً، ولذلك فقد عمد المشرع على وضع نصوص تنظم المسار الوظيفي للموظف وتضمن له هذه الغاية تماشياً مع مبدأ الشرعية.

إن ارتكاب الموظف العام لخطأ تأديبي يمنح الحق للإدارة في مساءلته تأديبياً، وذلك باتباعها مجموعة من الإجراءات تسبق فرض العقوبة التأديبية عليه.

ومن الضمانات السابقة على توقيع الجزاء أو العقوبة التأديبية، ضمانة التحقيق مع الموظف المتهم، وذلك للوقوف على صحة المخالفات أو الأخطاء المنسوبة إليه وظروفها، والبحث في الأدلة التي تثبت نسبة الوقائع إليه.

فالتحقيق الإداري هو: "أداة قانونية مهمة تمكن الإدارة من الوصول إلى حقيقة الوقائع المنسوبة إلى موظف ما، وفرض الجزاء التأديبي وهو مرتكز على أساس من الواقع والقانون بعيداً عن الشبه أو الشك".

عن السلطة المختصة بالإحالة على التحقيق تختلف من دولة إلى أخرى، وذلك بحسب النظام المتبع في كل منها، ففي فرنسا أعطى المشرع هاته الصلاحية إلى السلطة المختصة بالتعيين.

وبالرجوع على المشرع الجزائري نجد أنه لم يضيف الصفة الإلزامية على إجراء التحقيق الإداري، إذ جعل اللجوء إليه يخضع للسلطة التقديرية للإدارة، ويكون ذلك بناء على طلب اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، وهو ما أقرته المادة 171 من الأمر 03/06 بقولها:

" يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحية التعيين قبل البت في القضية المطروحة".

غي أنه وباستقراء النصوص القانونية، نجد أن تشكيلة هذه المجالس وإن كان يراعي فيها تمثيل كلا الطرفين (الإدارة والموظف)، فإن ذلك لا يكفي طالما ان الأعضاء الممثلين للإدارة يتم تعيينهم من قبل الإدارة نفسها الموضوعة لديها اللجنة، مما يؤكد تبعيتهم لهذه الإدارات.

إضافة إلى إسناد رئاسة اللجنة لممثل الهيئة الإدارية الذي يعتبر عائقا على تحيز الإدارة هذا من جهة، ومن جهة أخرى وفي بعض الأحيان قد تكون هناك حتى متابعة من طرف الأعضاء الذين لا يوافقون على القرارات (الصادرة سابقا) أي قبل عقد اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء. هذا وتختلف التشريعات فيما بينما في تحديد الجهة المختصة بمباشرة التحقيق، ففي التشريع الفرنسي، فالرئيس الإداري يجري التحقيق مع الموظف العام عندما تستحق المخالفة اللوم أو الإنذار دون استشارة المجلس التأديبي الذي عليه أن يطلب رأيه فيما عدا المذكورتين آنفا، ورأي المجلس هنا استشاري وغير ملزم.

بيد أن المشرع الجزائري منح سلطة إجراء التحقيق من طرف لجنة تحت إشراف الإدارة وذلك بحضور عضو أو عضوين من المجلس، وبعد ذلك تقدم هذه اللجنة تقريرا أو محضرا بنتائج تحقيقها إلى مجلس التأديب بعد إعادة انعقاده.

وجدير بالذكر على أن التحقيق الإداري يمنح الموظف حرية واسعة في الدفاع عن نفسه، مع إحاطته بجملة من الضمانات تمكنه من الدفاع عن نفسه ضد التهم المنسوبة إليه، وهذه الضمانات من شأنها أن تكفل في نهاية الأمر عدالة المساءلة التأديبية.

فمن الضمانات الهامة في هذا المجال هو إعلام الموظف بالتهمة أو التهم المنسوبة إليه، والذي يعتبر من المبادئ العامة للقانون، فهو يتيح له فرصة تقدير خطورة موقفة والعمل على إعداد دفاعه.

وترتبط على ذلك فمن حق الموظف العام الاطلاع على ملف الدعوى التأديبية بكافة محتوياته من تحقيقات وأدلة إثبات وغيرها من الوثائق.

كما أن للمحقق الإداري وبغرض وصوله إلى كشف الحقيقة كافة السلطات والصلاحيات منها سماع الشهود-الذين يطلبهم الموظف لسماع أقوالهم، وإعطائه الحق في مناقشة هذه الأقوال والشهادات، كما له أن يقوم بإجراء تفتيش، أو الاستعانة بخبراء من أجل توضيح مسألة فنية. وفضلا عن ذلك فقد تبين بأن استيفاء الشكل الكتابي يعد في حد ذاته ضمانا للموظف العام عند التحقيق معه فيما هو منسوب إليه.

هذا وقد اختلفت التشريعات في هاته المسألة، فالمشعر الفرنسي جعل التحقيق الإداري مع الموظف العام تحريريا باستثناء بعض العقوبات، وإلا عد قرار فرض العقوبة قرارا إداريا مستحقا البطلان كونه معيب الشكل. أما المشعر الجزائري لم يدرج أي نص صريح يتضمن اشتراط كتابة التحقيق.

بيد أنه لا جدوى ولا فائدة من إعلام الموظف بالتهمة المنسوبة عليه وسماع أوجه دفاعه، مالم تتصف هيئات التحقيق بالحيادة والنزاهة الموضوعية. وبذلك تعتبر الحيادة من أهم الضمانات في مجال التأديب.

هذا وتختلف ضمانات حياد سلطة التحقيق باختلاف النظام المطبق في دولة ما، فمنها من يأخذ بالنظام الرئاسي، وبعضها يأخذ بالنظام التأديبي شبه القضائي.

وعليه لتحقيق الحياد يجب أن يجري التحقيق في منأى عن تأثيرات السلطة الآمرة به، وأن تتمتع جهة التحقيق باستقلال في عملها وعدم التأثير عليها للانحياز لجانب أي جهة كانت. وبذلك يتعين على المحقق ان يبتعد عن أي مؤثر خارجي من شأنه أن يباعد بينه وبين الموضوعية وروح الإنصاف الذي يجب أن يتمتع بهما.

وعن إجراء رد المحقق كوسيلة لكفالة حياد المحقق، فلم يأتي المشرع الجزائري على نص قانوني صريح يسمح بذلك.

وبناء على ما تقدم ذكره، فإننا نقترح جملة من الاقتراحات التي نرى بأنها كفيلة لسد النقص والثغرات وذلك على النحو الآتي بيانه:

1- حصر الأخطاء التأديبية على غرار ما هو معمول به في الجانب الجزائي (الأخطاء او الجريمة الجنائية)، فإذا كانت هذه الأخيرة تمس مجتمعا كبيرا وهي محددة على سبيل الحصر، فكيف يمكن تحديد الأخطاء التأديبية التي تمس طائفة الموظفين فقط.

2- ضرورة وضع تقنين خاص بالإجراءات التأديبية (يشمل على الأخطاء التأديبية المرتكبة من الموظف وإجراءات متابعته التحقيق معه، وصولا إلى توقيع الجزاء عليه، إلى غاية الطعن في هذا القرار بمختلف طرق الطعن المقررة).

3- ضرورة جعل التحقيق الإداري إجباريا، لأن من شأنه ان يساعد في إظهار الحقيقة، فاعتماد المشرع الجزائري على مصطلح "يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمع كـمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحية التعيين قبل البت في القضية المطروحة"، وبالتالي فقد جعل منه أمر جواريا، وعليه فلا بد من تعميم هذا الاجراء ليشمل جميع الأخطاء التأديبية التي يمكن أن تتسبب على الموظف العام، وألا يقتصر على الأخطاء من الدرجة الثالثة والرابعة لأن كل العقوبات التأديبية مهما كانت درجتها فلها تأثير على المركز الوظيفي للموظف.

4- ضرورة النص على أن يكون التحقيق كتابيا ويطال جميع العقوبات التأديبية حتى يتمكن الموظف من إعداد دفاعه، كونه يحق للموظف ضمانة كافية لتحقيق مساءلة تأديبية عادلة.

5- ضرورة إسناد عملية التحقيق إلى جهة مستقلة تماما عن السلطة التأديبية المكلفة أصلا بتوقيع الجزاء، وذلك من اجل إسباغ مصداقية أكثر لهذا الإجراء، وبث الطمأنينة في نفسية الموظف إزاء ما سيتم بشأنه من تحقيقات.

6- كفالة حماية حياد المحقق من خلال النص على ضرورة رد المحقق وذلك متى توافرت أسباب رده أو تنحيته.

المسـلاحق

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

المؤسسة أو الإدارة العمومية المعنية:

النموذج رقم 01 المتعلق بقرار التوقيف:

إن السلطة (التي لها صلاحية التعيين).

-بمقتضى المرسوم رقم 82-302 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982 المتضمن كليات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية.

-بمقتضى المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية ولاسيما المواد 130 و131.

-بمقتضى المرسوم التنفيذي (أذكر المرسوم المسير لوضعية الموظف)

-بناء على القرار (المقرر) (المتضمن الوضعية الأخيرة للموظف)

-نظرا لعرض حال المؤرخ في.....

-اعتبارا لكون الأفعال المنسوبة للسيد(ة).....

تشكل خطأ مهنيا من الدرجة الثالثة.

-باقتراح من.....

يقرر

المادة الأولى: يوقف السيد(ة).....الرتبة.....من مهامه(ها) ابتداء من.....

المادة الثانية: خلال مدة التوقيف التي لا يمكن أن تتجاوز الشهران (02) ابتداء من التاريخ المذكور أدناه،

لا يتقاضى المعني (ة) أية مرتب عدا المنح العائلية.

المادة الثالثة: يكف السيد (ة)بتنفيذ ما جاء بهذا المقرر.

حرر ب.....يوم.....

(السلطة المؤهلة)

المؤسسة أو الإدارة المعنية:

النموذج رقم م02

محضر تبليغ مقرر التوقيف

رقم.....المؤرخ في.....

في عاموفي اليوم.....نحن (تعيين المسؤول) قمنا بتبليغ المقرر
رقمالمؤرخ في.....المتضمن توقيف السيد(ة).....الرتبة
.....ابتداء من

يصرح المعني(ة) باطلاعه على محتوى المقرر، وأمضى(ت) بحضورنا.

إمضاء المسؤول

إمضاء المعني(ة)

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

المؤسسة أو الإدارة المعنية:

النموذج رقم 03

بطاقة المعلومات

1- وضعية الموظف:

الاسم:.....

اللقب:.....

الرتبة أو الوظيفة:.....

تاريخ الازدياد:.....

الحالة العائلية:.....

الشهادات:.....

العنوان:.....

تاريخ أول توظيف:.....

2-سيرورة الحياة المهنية:

الأقدمية			فترة النشاط		الرتبة	
اليوم	الشهر	السنة	الى.....	من.....		
			الى.....	من.....		

النقاط المحصل عليها وتقييمات الثلاث سنوات الأخيرة:

التقييمات	النقاط	السنوات
		1
		2
		3

3-السوابق التأديبية:

4-ملخص الأفعال المنسوبة للمعني(ة):

.....

5-العقوبة المقترحة:.....

امضاء (السلطة المؤهلة)

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

المؤسسة أو الإدارة المعنية:

النموذج رقم 04

استدعاء للاطلاع على الملف التأديبي

السيد(ة):.....

الرتبة:.....

العنوان:.....

تطبيقا لأحكام المادة 129 من المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، يشرفني ان انهي إلى علمكم انه تبعا لقرار إحالتكم على المجلس التأديبي، يمكنكم الاطلاع على التأديبي على مستوى مصلحة المستخدمين ابتداء من (اذكر التاريخ).

في حالة رفضكم الاطلاع على الملف التأديبي، تتابع الإجراءات مسارها العادي.

حرر ب.....في.....

امضاء السلطة المؤهلة

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
المؤسسة أو الإدارة المعنية:

النموذج رقم 06

تبلغ قرار مجلس التأديب

السيد(ة):.....

الرتبة:.....

العنوان:.....

الموضوع: تبلغ قرار مجلس التأديب

يشرفني أن أنهي إلى علمكم بأن اللجنة المتساوية الأعضاء المنعقدة في مجلس تأديبي قد قررت خلال جلسة يوم.....ضدكم عقوبة.....

بهذا الصدد، يمكنكم رفع طعن أمام لجنة الطعن المختصة خلال خمسة عشر(15) يوما ابتداء من تاريخ هذا التبليغ.

ملاحظة: يطعن فقط في العقوبات المنصوص عليها بالمادة 24 من المرسوم رقم 84-10 المؤرخ في 14 جانفي 1984.

حرر ب..... في.....

امضاء السلطة المؤهلة

مديرية:.....

ولاية:.....

مصلحة المستخدمين

المرجع:.....

محضر تسليم الملف التأديبي والإداري

أنا الممضي أسفله السيد.....الرتبة.....

اعترف بأنني اطلعت على الملف التأديبي والإداري.

في:.....

الامضاء

السيد:.....رتبة:.....

يعترف بأن تسليم الملف التأديبي

والإداري تم بحضور وتحت رقابته

في:.....

الامضاء

محضر خاص بعدم استعمال الموظف لحقه

في الاطلاع على الملف التأديبي والإداري

أنا الممضي اسفله السيد الرتبة
أشهد بان السيد :..... الرتبة..... الذي كشفت
الإدارة له عن نيتها في التسليط عليه من الدرجة..... والمتمثلة في.....

لم تقدم لمقر المديرية للاطلاع على ملفه التأديبي والإداري.

في:.....

الامضاء

.....

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

مصالح رئيس الحكومة

المديرية العامة للوظيفة العمومية

الجزائر في 12 أبريل 2003

الرقم 05

السيدة والسادة رؤساء

مفتشيات الوظيفة العمومية

الموضوع: تطبيق المادتين 130 و131 من المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن

القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

لفت انتباهي ان احكام المادتين 130 و 131 من المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المذكور أعلاه غالبا ما تكون محل تطبيقات مختلفة حيث تكون مصدر عيوب شكلية او موضوعية عند تنفيذ الإجراءات الإدارية المتعلقة بها.

-الإجراءات التأديبية التي لا يمكن ان تتجاوز الشهرين، لا تستكمل في هذا الأجل (المادة 130 من المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المذكور أعلاه).

- عدم اختصاص السلطة التي تتخذ العقوبة التأديبية (المرسوم رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري لموظفي واعوان الإدارات المركزية، الولايات والبلديات وكذلك المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها).

-تدابير المادة 64 من المرسوم رقم 82-302 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982 المتعلق بكيفيات تطبيقا لأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، التي تمنع تسليط العقوبة التأديبية

على الموظف بعد مرور أكثر من ثلاثة (03) أشهر على معاينة الخطأ المرتكب، غالباً ما لا تحترم.

-عدم تبليغ الموظف باستدعاء يحدد تاريخ، ساعة ومكان جلسة المجلس التأديبي.

-عدم تبليغ الملف التأديبي للموظف وكذلك الوثائق الثبوتية المتعلقة به.

-عدم إعلام أعضاء المجلس التأديبي ببعض الوثائق المشكلة للملف التأديبي.

-تدوين محاضر المجلس التأديبي بشكل مختصر جداً إذ لا تعكس بطريقة واضحة وواقعية الأفعال المنسوبة للموظف.

-عدم إحترام القواعد المتعلقة بعهدة اللجنة المتساوية الأعضاء، تشكيلتها والنصاب القانوني لمداوماتها.

في هذا الاطار، ينبغي التذكير أن المخالفات المذكورة أعلاه يمكن أن تؤدي إلى إبطال الإجراءات التأديبية ومن ثم العقوبة المسلطة على الموظف.

بهذا الصدد، وبغية معالجة هذه النقائص، يهدف هذا المنشور إلى توضيح كيفية تطبيق المادتين 130 و 131 من المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المذكور بالموضوع.

1-الإجراءات التأديبية في إطار المادة 130 :

لقد حددت المادة مائة وثلاثون (130) من المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، الإجراءات التأديبية الواجب مباشرتها ضد الموظف الذي ارتكب خطأ جسيماً من شأنه أن يؤدي الى تسريحه.

يجب مباشرة الإجراءات التأديبية فور معاينة الخطأ، بناءاً على تقرير يتم إعادة من طرف الرئيس السلمي المباشر للموظف المعني وإرساله الى السلطة التي لها صلاحية التعيين.

يجب أن يبين التقرير الأفعال المكونة للخطأ المهني، ظروف وقوعها وتحديد الأشخاص الحاضرين أثناء وقوعها وكذا مختلف التقييمات الممكن إجراؤها على هذه الحالة وكذلك اقتراح التسريح.

على ضوء التقرير المقدم، ينبغي أن تبت السلطة لها صلاحية التعيين في اقتراح التسريح. إذا وافقت السلطة التي لها صلاحية التعيين على اقتراح التسريح، يوقف الموظف بموجب قرار مسبب لمدة لا تتجاوز الشهران، يتخذ هذا الاجراء بموجب قرار صادر عن السلطة التي لها صلاحية التعيين.

يبلغ هذا الاجراء عن طريق الرئيس السلمي الى الموظف المعني الذي يمضي على وصل الاستلام.

خلال مدة التوقيف، لا يتقاضى الموظف الموقوف عن العمل أي مرتب عدا المنح العائلية. كما ينبغي على الإدارة خلال فترة التوقيف تبليغ اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة بناء على التقرير المسبب مع ذكر بوضوح، الأفعال المعاقب عليها وإن أمكن ظروف ارتكابها.

يتم التقرير ببطاقة معلومات حول الوضعية العائلية والمهنية للموظف المعني. يستدعى الموظف بموجب رسالة موصى عليها مع وصل الاستلام، خمسة عشر يوما (15) على الأقل قبل اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة التي تتعقد في مجلس تأديبي.

يبين الاستدعاء أيضا:

-مكان، تاريخ وساعة جلسة المجلس التأديبي.

-أسباب الاستدعاء.

-ضمانات الدفاع، طبقا لأحكام المادة129 من المرسوم رقم85-59 المؤرخ في 23مارس 1985.

يجب على السلطة التي لها صلاحية التعيين أن تتخذ كافة التدابير اللازمة، بغية تمكين الموظف من الاطلاع على ملفه التأديبي.

يتضمن الملف التأديبي الوثائق التالية:

- تقرير الرئيس السلمي حول الأفعال المنسوبة للموظف.

- بطاقة معلومات خاصة بوضعية الموظف وسوابقه التأديبية عند الاقتضاء.

- نتائج التحقيق الإداري عند الاقتضاء.

- تقرير السلطة التي لها صلاحية التعيين مرفقا باقتراح العقوبة.

يتم اعلام الموظف المعني كتابيا بمكان وتاريخ اطلاقه على الملف التأديبي.

رفض المعني الاطلاع على الملف , لا يوقف سيرورة الاجراء التأديبي .

في هذا الاطار , لا يمكن للجنة متساوية الأعضاء المؤهلة المنعقدة في جلسة تأديبية بناء

على استدعاء رئيسها من المداولة الا باحترام الشروط القانونية المحددة بالمرسوم 84-10

المؤرخ في 10 جانفي 1984 المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وعملها

و المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المذكور أعلاه و المتمثلة في :

- سريان عهدة اللجنة المتساوية الأعضاء.

- الاجل المحدد لدراسة الملف التأديبي.

- حضور على الأقل ثلاثة ارباع اعضائها. اذا لم يستكمل النصاب بعد دعوة ثانية

يمكن للجنة الاجتماع قانونا اذا حضر نصف أعضائها.

لا يحق الا للأعضاء الرسميين او الاحتياطيين التداول قانونا.

راي المجلس التأديبي يكون نتيجة تصويت سري للأعضاء الحاضرين. يتخذ القرار بأغلبية

الأصوات المعبر عنها للأعضاء الحاضرين.

يسجل قرار المجلس التأديبي بمحضر ويبلغ دون أجل الى الموظف والى السلطة التي لها

صلاحية التعيين.

يجب أن تكون العقوبة التأديبية محل قرار مسبب من السلطة المؤهلة، يتخذ هذا الاجراء، حسب الحالة، في شكل قرار أو مقرر صادر عن السلطة التي لها صلاحية التعيين.

تلتزم الإدارة بتبليغ القرار المتضمن العقوبة التأديبية الى الموظف المعني.

تجدر الإشارة الى انه لم تجتمع اللجنة المتساوية الأعضاء خلال اجل الشهرين ابتداء من تاريخ التوقيف او لم يبلغ القرار المتخذ في حق الموظف في نفس الاجل، يعاد ادماجه وتعاد اليه حقوقه ويتقاضى كامل مرتبه.

ينبغي التأكيد أيضا على ان الإدارة ملزمة بإعلام الموظف الذي صدرت ضده عقوبة التسريح، بحقه في الطعن وأجال رفع الطعن امام لجنة الطعن التي هي خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تاريخ قرار العقوبة.

بهذا الصدد، فان عقوبات الدرجة الثالثة فقط تكون محل طعن امام لجنة الطعن المحدثة بموجب المرسوم رقم 84-10 المؤرخ في 14 جانفي 1984.

فور رفع الطعن، يمدد اجراء توقيف الموظف المعني بموجب قرار السلطة التي لها صلاحية التعيين حتى تفصل لجنة الطعن في الوضعية المطروحة.

طبقا للمادة 25 من المرسوم رقم 84-10 المؤرخ في 14 جانفي 1984، فان الطعن المرفوع في الآجال القانونية يوقف تنفيذ العقوبة التأديبية. إن العقوبة التأديبية تبقى مرتبطة بقرار لجنة الطعن التي يجب أن تنتظر إلزاميا في الطعن في أجل ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ تبليغها. **ينفذ قرار لجنة الطعن فورا.**

اذا لم تؤكد لجنة الطعن قرار اللجنة المتساوية الأعضاء وتصرح بإعادة ادماجه، يعاد ادماج الموظف وتعاد اليه كافة حقوقه ويتقاضى مرتبه كاملا خلال مدة التوقيف.

2- الإجراءات التأديبية في إطار المادة 131:

تنص المادة 131 من المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985، على أنه يوقف الموظف فورا إذا تعرض لمتابعات جزائية لا تسمح بإيقافه في حالة نشاط.

لا يمكن ان يوقف الموظف الا بعد مباشرة المتابعة الجزائية فعلا من طرف وكيل الجمهورية او قاضي التحقيق في إطار تحريك الدعوى العمومية.

يتخذ اجراء التوقيف بموجب مقرر صادر عن السلطة التي لها صلاحية التعيين فورا بعد مباشرة المتابعة الجزائية.

يبقى قرار التوقيف ساري المفعول حتى التسوية النهائية للوضعية الإدارية للموظف المعني. يمكن ان يصحب مقرر طوال ستة(06) أشهر على الأكثر إبقاء جزء من الاجر الأساسي إذا لم تحصل المتابعات نتيجة خطأ مهني جسيم يمكن ان ينجر عنه تسريح الموظف. لا يمكن ان يتجاوز جزء الاجر الذي يمكن ان يتقاضاه الموظف عن العمل في كل الأحوال ثلاثة أرباع الاجر الأساسي.

يخضع تحديد جزء الاجر الى تقدير الإدارة التي تأخذ ف يعين الاعتبار وضعية الموظف. بعد تحديده يجب ان يذكر جزء بمقرر التوقيف المتخذ ضد الموظف. من كل المنح العائلية (المنشور رقم 01 المؤرخ في 10 نوفمبر 1991 المتعلق بتطبيق قوانين الضمان الاجتماعي).

تجدر الإشارة الى أنه إذا كانت المتابعة الجزائية نتيجة خطأ مهني وصدرت عقوبة قضائية نهائية ضد الموظف، ينبغي على الإدارة تسريحه.

غير أنه، إذا صدر في حق الموظف المتابع جزائيا حكما قضائيا نهائيا، يقضي بإطلاق سراحه، ببراءته أو انتفاء وجه الدعوى، نتيجة عدم تأكيد الأفعال التي كانت مصدر المتابعة القضائية، يعاد إدماجه وجوبا في منصب عمله بموجب مقرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين.

إلا أنه ينبغي على اللجنة المتساوية الأعضاء النظر مسبقا في عدم وجود خطأ مهني قد يؤدي الى تسليط عقوبة تأديبية.

بطبيعة الحال، غياب الخطأ الجزائي لا يعني عدم وجود خطأ مهني ارتكب من طرف الموظف المعني.

في هذه الحالة، يجب على اللجنة المتساوية الأعضاء المجتمعة في مجلس تأديبي، دراسة الملف التأديبي للموظف خلال شهرين (02) المواليين لتبليغ الإدارة بالحكم القضائي النهائي. بهذا الصدد، وفور استلامها للحكم القضائي النهائي، تلزم الإدارة بتبليغ اللجنة المتساوية الأعضاء المؤهلة بناء على تقرير مسبق يبين بوضوح الأفعال المعاقب عليها وظروف وظروف ارتكابها بالإضافة الى ملخص الحكم القضائي النهائي ومنطوقه.

يستدعي المعني بموجب رسالة موصى عليها مع وصل الاستلام خمسة عشر (15) يوما على الأقل قبل اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة، المنعقدة في جلسة تأديبية. يبين الاستدعاء على الخصوص:

- مكان، تاريخ، وساعة انعقاد المجلس التأديبي.
- أسباب الاستدعاء.
- ضمانات الدفاع، طبقا لأحكام المادة 129 من المرسوم رقم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985.

يجب على السلطة التي لها صلاحية التعيين أن تتخذ كافة التدابير اللازمة، بغية تمكين الموظف من الاطلاع على ملفه التأديبي.

يتضمن الملف التأديبي الوثائق التالية:

- تقرير الرئيس السلمي حول الأفعال المنسوبة للموظف.
- بطاقة معلومات خاصة بوضعية الموظف وسوابقه التأديبية عند الاقتضاء.
- نتائج التحقيق الإداري عند الاقتضاء.
- تقرير السلطة التي لها صلاحية التعيين باقتراح العقوبة.
- يتم اعلام الموظف المعني كتابيا بمكان وتاريخ اطلاعه على الملف التأديبي.
- رفض المعني الاطلاع على الملف، لا يوقف سيرورة الاجراء التأديبي.
- في هذا الاطار، لا يمكن

من المداولة الا باحترام الشروط القانونية المحددة بالمرسوم رقم 84-10 المؤرخ في 10 جانفي 1984 المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وعملها والمرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المذكور أعلاه، وهي:

-سريان عهدة اللجنة المتساوية الأعضاء.

-الأجل المحدد لدراسة الملف التأديبي.

-حضور على الأقل ثلاثة أرباع أعضائها، إذا لم يستكمل هذا النصاب بعد دعوة ثانية، يمكن للجنة الاجتماع قانونا إذا حضر نصف أعضائها.

لا يحق إلا للأعضاء الرسميين أو الاحتياطيين التداول قانونا.

رأي المجلس التأديبي يكون نتيجة تصويت سري للأعضاء الحاضرين. يتخذ القرار بأغلبية الأصوات المعبر عنها للأعضاء الحاضرين.

يسجل قرار المجلس التأديبي بمحضر ويبلغ دون أجل الى الموظف والى السلطة التي لها صلاحية التعيين.

يجب ان تكون العقوبة التأديبية محل قرار مسبب من السلطة المؤهلة. يتخذ هذا الاجراء حسب الحالة، في شكل قرار أو مقرر صادر عن السلطة التي لها صلاحية التعيين.

تلزم الإدارة بتبليغ القرار المتضمن العقوبة التأديبية الى الموظف المعني.

على إثر الاجتماع وإذا قررت اللجنة عدم التسريح، يعاد إدماج الموظف في منصب عمله في حالة ما إذا قررت اللجنة تسريح المعني، فان الإدارة ملزمة بتبليغه بقرار العقوبة التأديبية المتخذة في حقه. ينبغي ان تعلمه أيضا بأنه في وسعه رفع طعن خلال خمسة عشر يوما (15) امام لجنة الطعن.

ينبغي التأكيد على ان الطعن يوقف تنفيذ العقوبة طبقا لأحكام المادة 25 من المرسوم رقم 84-10 المؤرخ في 14 جانفي 1984 المذكور أعلاه. تفصل لجنة الطعن إلزاميا في الطعن خلال ثلاثة (03) أشهر ابتداء من تاريخ رفع الطعن أمامها.

بالنظر الى أهمية الإجراءات التأديبية المذكورة بالمادتين 130 و131 وآثارها على الحياة المهنية للموظف، أطلب منكم السهر على التطبيق الصارم لهذا المنشور وضمان النشر الواسع له.

عن رئيس الحكومة وبتفويض منه

المدير العام للوظيفة العمومية

ج. خرشي

المراجع والمصادر

أولاً: قائمة المصادر

أ-الدساتير:

- 1-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963.
- 2-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989.
- 3-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.
- 4-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016.
- 5-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.
- 6-الامر رقم 133/66، المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46، سنة 1966.
- 7-الامر رقم 03/06، المؤرخ في 26 جوان 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46، سنة 2006.
- 8-القانون رقم 06-22، المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية العدد 84، الصادرة في 2006/12/24.
- 9-القانون رقم 09/08، المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية العدد 21، الصادرة في 23 أبريل 2008.
- 10-المرسوم رقم 66-152، المؤرخ في 02/06/1986، المتعلق بالإجراءات التأديبية، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادرة بتاريخ 08/06/1986.
- 11-المرسوم رقم 82/302، المؤرخ في 11/12/1982، المتعلق بكيفيات تطبيق الاحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، الجريدة الرسمية العدد 37، 1982.

12-المرسوم رقم 10/84، المؤرخ في 14/01/1984، المتعلق بتحديد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية العدد 03، سنة 1984.

13-المرسوم رقم 11/84 المؤرخ في 14/07/1984، المتعلق بتحديد كفاءات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، الجريدة الرسمية العدد 03، 1984.

14-المرسوم رقم 59/85، المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية العدد 13، سنة 1985.

15-المرسوم رقم 54/93، المؤرخ في 16/02/1993، المحدد لبعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى المؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية العدد، 11، 1993.

16-المرسوم رقم 131/88، المؤرخ في 04 جويلية 1988، المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية العدد 27، سنة 1988.

17-القرار المؤرخ في 09/04/1984، الذي يوضح كفاءات تطبيق المادة 23 من المرسوم 10/84 المؤرخ في 14 يناير 1984، الذي يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية العدد 18 الصادر في 01/05/1984.

18-التعليمية رقم 07 الصادرة في 07/05/1967 عن المديرية العامة للتوظيف العمومي بالوزارة الأولى، المتعلقة بالإجراءات التأديبية.

19-المنشور رقم 05 المؤرخ في 12/04/2004، المحدد لكفاءات تطبيق المادتين 130 و131 من المرسوم 59/85.

ب-المقارنة:

1-loi n°83-634(française)du13-07-1983modifierportant droits et obligations des fonctionnaires.

ثانيا: المراجع باللغة العربية

أ-المراجع العامة والخاصة

- 1-د.أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986.
- 2-د.أحمد عودة الغويري، سلطة التأديب في نظام الخدمة المدنية الأردني،دراسة مقارنة ، بحث منشور ، في مجلة مؤتة ، المجلد السابع ،العدد1992،2.
- 3-د.أحمد محمود جمعة، منازعات القضاء التأديبي، منشأة المعارف،الإسكندرية،1985.
- 4-أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام-دراسة مقارنة-جامعة النجاح الوطنية، نابلس،فلسطين،2007.
- 5-جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، معجم لسان العرب، المجلد الثالث،دار صادر للطباعة والنشر،بيروت،2004.
- 6-د.حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، مطابع دار الشعب، الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 1992.
- 7-د.حسين عثمان محمد عثمان، دروس في قانون القضاء الإداري، الدار الجامعية، بيروت،1991.
- 8-د.محمد محمد حمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي والمقارن، دار المطبوعات الجامعية،الإسكندرية،2007.
- 9-د.سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، مطبعة شركة آلات ولوازم المكاتب، 1986.

- 10- د.سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.
- 11- سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب-دراسة مقارنة-دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2006.
- 12- د.سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية-دراسة مقارنة-الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، 1984.
- 13- د.طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، دار الجماعة للطباعة، 1970.
- 14- د.طعيمة الجرف، مدى التعارض بين طبيعة المنازعات الإدارية والقواعد المرافعات المدنية والتجارية، مجلة مجلس الدولة، 1975.
- 15- د.عاصم أحمد عجلية، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة إداريا، تأديبيا، جنائيا، مدنيا، عالم الكتاب الحديث، 1992.
- 16- د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2006.
- 17- د.عبد الفتاح عبد الحلیم البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة-دراسة مقارنة-دار النهضة، الطبعة الأولى، 1979.
- 18- د.عمار بوضياف، القرار الإداري-دراسة تشريعية قضائية فقهية-جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007.
- 19- عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991.
- 20- د.عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988.

- 21- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية 2004.
- 22- علي خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل، عمان، 2003.
- 23- د.عوابدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار هومة، الجزائر، 1988.
- 24- د.عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر طبعة 2000.
- 25- د.ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الفنية للطباعة والنشر، 1985.
- 26- د.ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1997.
- 27- د.ماهر عبد الهادي، الشريعة الإجرائية في التأديب، دار غريب للطباعة، الطبعة الثانية، القاهرة 1986.
- 28- د.محمد أحمد رفعت عبد الوهاب، المبادئ العامة للقانون كمصدر لمبدأ المشروعية في القانون الإداري، الدار الجامعية، 1992.
- 29- د.محمد راغب الحلو، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، المكتبة القانونية، الإسكندرية 1996.
- 30- د.محمد سليمان الطماوي، الجريمة التأديبية، دراسة مقارنة، دار الثقافة العربية، القاهرة، 1975.
- 31- د.محمد سيد أحمد محمد، التأديب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام، المكتب الجامعي الحديث، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، 2008.

- 32- د. محمد قدور الشريف، دروس تطبيقية في الوظيفة العمومية، منشورات جامعة معسكر، مكتبة الرشاد للطباعة والنشر والتوزيع، 2012.
- 33- د. محمد ماجد ياقوت، الإجراءات والضمانات في تأديب ضباط الشرطة، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996.
- 34- د. محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق في المخالفات التأديبية - دراسة مقارنة-نشأة المعارف، الإسكندرية، 2002.
- 35- د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.
- 36- د. محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتسريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، 1984.
- 37- د. مغاوي محمد شاهين، المساءلة التأديبية للموظف العام، مطبعة الشرق، عمان، الطبعة الأولى، 1984.
- 38- د. نواف كنعان، تسبيب القرار الإداري كضمانة من ضمانات التأديب الوظيفي، مؤتمة للبحوث والدراسات، جامعة مؤتمة، الأردن، المجلد السابع، العدد 1992، 06.
- 39- د. نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام-دراسة مقارنة-دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2007.
- ب-المقالات:**
- 1- بدري مباركة، ضمانة تسبيب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، دراسات قانونية، مجلة فصلية تصدر عن مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، العدد الثامن، الجزائر، 2008.

2-بودريوة عبد الكريم، القضاء الإداري الجزائري الواقع والآفاق، مجلة مجلس الدولة، العدد السادس، الجزائر، 2006.

3-كمال رحماوي، ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، يونيو 1963.

4-وليد خنشان زغير، التحقيق التأديبي مع الموظفين وضماناته، دراسة مقارنة على ضوء أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، مقال منشور في مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، كلية القانون، جامعة ذي قار، العراق، العدد 2002، 01.

ج-الأطروحات والمذكرات:

1-سليمان بن سعيد الرجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام في سلطنة عمان ومصر، دراسة مقارنة، رسائل ماجستير، جامعة القاهرة، 2003.

2-أحمد محمود أحمد الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة-دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، 2003.

3-بوساحية عبد الحكيم، مسؤولية الموظف العام التأديبية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، 2000.

4-تكفة جمال، إجراءات تأديب الموظف العام في التشريع الوظيفي الجزائري، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، 2009.

5-فادي نعيم علاونة، مبدأ المشروعية في القانون الإداري وضمانات تحقيقه، رسالة ماجستير، جامعة إنجاح الوطنية، فلسطين، 2011.

6-فيقاية مفيدة، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة، جامعة منتوري، قسنطينة، 2008.

- 7- قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه-دراسة مقارنة
- مذكرة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان 2011-2012.
- 8-زيان عادل، الطعن في العقوبة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة بين القانون الجزائري
والمصري، جامعة تيزي وزو، 2011.

د-الاجتهادات القضائية:

- 1-المجلة القضائية سنة 1989، العدد الرابع.
- 1-المجلة القضائية سنة 1990، العدد الأول.
- 2-المجلة القضائية سنة 1991، العدد الثالث.
- 3-المجلة القضائية سنة 1997، العدد الأول.
- 4-مجلة مجلس الدولة 2002، العدد الأول.
- 5-مجلة مجلس الدولة 2004، العدد الخامس.
- 6-مجلة مجلس الدولة 2006، العدد الثامن.

ثالثا: المراجع باللغة الأجنبية

- 1- Acqueline Morand Cours de droits administratif, Montchrestien, 5^{éne}
édition, 1997.
- 2-Ahmed mahiou, cours d'institutions administratives, 3eme édition, offices des
publication universitaire,Alger.
- 3-Ayoub Eliane, la fonction publique en vingt principes ,2 eme édition , Frison-roche ,
Paris ,1998.
- 4-Essaid Taib, Droit de la foction publique , édition houma , 2003.
- 5- Essaid Taib, " la garanties disciplines dans les status de la fonction publique "
- 6-Fabien bottini , la juridctionnalisation du régime disciplinaire des agents publics ,
R.D.P,N°5 ,2007.

- 7-Gandreau Daniel , "le régime disciplinaire applicable aux fonctionnaire français"
 ,Revue du conseil d'état ,numéro spécial ,(conteieux adminstratif),Alger,2007.
- 8-Mohamed Amara , l'administration des ressources humaines des administrations
 publiques , édition université de constantine , impermeri en-nakhla ,Alger,sans date.
- 9-Mohamed brahimi ,le S.G.T et les administrations publiques Algérienne , office des
 publication universitaire, Alger,1990.
- 10-Nasri hafnaoui , deuxieme bilan de la juris prudence du conseil d'état Algerien
 relative a divers aspects de la relation de travail en droit public, revue du conseil d'état
 n°08,2006.
- 11-René chapus, Droit administatif général, tome02, 08 eme édition,
 montcherstien,1995.
- 12-Yahia bacha mouloud, l'entré de la cessation des fonctions dans la fonction publique
 internatinale, thèse pour le dontort en droit public, institut de droit des sciences
 juridique et admistratives, université d'Alger, 1977.

المراجع والمصادر

أولاً: قائمة المصادر

أ-الدساتير:

- 1-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963.
- 2-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989.
- 3-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996.
- 4-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2016.
- 5-دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 2020.
- 6-الامر رقم 133/66، المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46، سنة 1966.
- 7-الامر رقم 03/06، المؤرخ في 26 جوان 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46، سنة 2006.
- 8-القانون رقم 06-22، المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية العدد 84، الصادرة في 24/12/2006.
- 9-القانون رقم 09/08، المؤرخ في 25 فبراير 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الجريدة الرسمية العدد 21، الصادرة في 23 أبريل 2008.
- 10-المرسوم رقم 66-152، المؤرخ في 02/06/1986، المتعلق بالإجراءات التأديبية، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادرة بتاريخ 08/06/1986.
- 11-المرسوم رقم 82/302، المؤرخ في 11/12/1982، المتعلق بكيفيات تطبيق الاحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، الجريدة الرسمية العدد 37، 1982.

12-المرسوم رقم10/84، المؤرخ في 14/01/1984، المتعلق بتحديد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية العدد 03، سنة1984.

13-المرسوم رقم11/84المؤرخ في 14/07/1984، المتعلق بتحديد كفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، الجريدة الرسمية العدد1984،03.

14-المرسوم رقم 59/85، المؤرخ في 23 مارس1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية العدد 13، سنة1985.

15-المرسوم رقم54/93، المؤرخ في 16/02/1993، المحدد لبعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى المؤسسات العمومية، الجريدة الرسمية العدد،11،1993.

16-المرسوم رقم131/88، المؤرخ في 04جويلية1988، المتعلق بتنظيم العلاقة بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية العدد27، سنة1988.

17-القرار المؤرخ في 09/04/1984، الذي يوضح كفيات تطبيق المادة23من المرسوم10/84المؤرخ في 14يناير1984، الذي يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية العدد18الصادر في 01/05/1984.

18-التعليمة رقم 07الصادرة في 07/05/1967 عن المديرية العامة للتوظيف العمومي بالوزارة الأولى، المتعلقة بالإجراءات التأديبية.

19-المنشور رقم05المؤرخ في 12/04/2004، المحدد لكفيات تطبيق المادتين130و131من المرسوم 59/85.

ب-المقارنة:

1-loi n°83-634(française)du13-07-1983modifierportant droits et obligations des fonctionnaires.

ثانيا: المراجع باللغة العربية

أ-المراجع العامة والخاصة

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

2-د.أحمد عودة الغويري، سلطة التأديب في نظام الخدمة المدنية الأردني،دراسة مقارنة ، بحث منشور ، في مجلة مؤتة ، المجلد السابع ،العدد1992،2.

3-د.أحمد محمود جمعة، منازعات القضاء التأديبي، منشأة المعارف،الإسكندرية،1985.

4-أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام-دراسة مقارنة-جامعة النجاح الوطنية، نابلس،فلسطين،2007.

5-جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، معجم لسان العرب، المجلد الثالث،دار صادر للطباعة والنشر،بيروت،2004.

6-د.حسن السيد بسيوني، دور القضاء في المنازعة الإدارية، مطابع دار الشعب، الثقافة للنشر والتوزيع، عمان 1992.

7-د.حسين عثمان محمد عثمان، دروس في قانون القضاء الإداري، الدار الجامعية، بيروت،1991.

8-د.محمد محمد حمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي والمقارن، دار المطبوعات الجامعية،الإسكندرية،2007.

- 9-د.سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، مطبعة شركة آلات ولوازم المكاتب، 1986.
- 10-د.سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2007.
- 11-سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب-دراسة مقارنة-دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2006.
- 12-د.سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية-دراسة مقارنة-الطبعة الخامسة، دار الفكر العربي، 1984.
- 13-د.طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، دار الجماعة للطباعة، 1970.
- 14-د.طعيمة الجرف، مدى التعارض بين طبيعة المنازعات الإدارية والقواعد المرافعات المدنية والتجارية، مجلة مجلس الدولة، 1975.
- 15-د.عاصم أحمد عجلية، طاعة الرؤساء وحدودها في الوظيفة العامة إداريا، تأديبيا، جنائيا، مدنيا، عالم الكتاب بالحديث، 1992.
- 16-د.عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الإجرائية في التأديب الرئاسي والقضائي للموظف العام، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2006.
- 17-د.عبد الفتاح عبد الحليم البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة-دراسة مقارنة-دار النهضة، الطبعة الأولى، 1979.
- 18-د.عمار بوضياف، القرار الإداري-دراسة تشريعية قضائية فقهية-جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، الطبعة الأولى، 2007.
- 19-عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991.

- 20-د.عزيزة الشريف، النظام التأديبي وعلاقته بالأنظمة الجزائية الأخرى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988.
- 21-علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية 2004.
- 22-علي خطار شنطاوي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار وائل، عمان، 2003.
- 23-د.عوابدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، دار هومة، الجزائر، 1988.
- 24-د.عوابدي عمار، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر طبعة 2000.
- 25-د.ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، الفنية للطباعة والنشر، 1985.
- 26-د.ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1997.
- 27-د.ماهر عبد الهادي، الشريعة الإجرائية في التأديب، دار غريب للطباعة، الطبعة الثانية، القاهرة 1986.
- 28-د.محمد أحمد رفعت عبد الوهاب، المبادئ العامة للقانون كمصدر لمبدأ المشروعية في القانون الإداري، الدار الجامعية، 1992.
- 29-د.محمد راغب الحلو، القانون الاداري، دار المطبوعات الجامعية، المكتبة القانونية، الإسكندرية 1996.
- 30-د.محمد سليمان الطماوي، الجريمة التأديبية، دراسة مقارنة، دار الثقافة العربية، القاهرة، 1975.

31-د.محمد سيد أحمد محمد، التأديب بين الجريمة التأديبية والعقوبة التأديبية مع التطبيق على ضباط الشرطة والموظف العام، المكتب الجامعي الحديث، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، 2008.

32-د.محمد قدور الشريف، دروس تطبيقية في الوظيفة العمومية، منشورات جامعة معسكر، مكتبة الرشاد للطباعة والنشر والتوزيع، 2012.

33-د.محمد ماجد ياقوت، الإجراءات والضمانات في تأديب ضباط الشرطة، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1996.

34-د.محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق في المخالفات التأديبية -دراسة مقارنة-نشأة المعارف، الإسكندرية، 2002.

35-د. محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2006.

36-د.محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتسريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، 1984.

37-د.مغاوي محمد شاهين، المساءلة التأديبية للموظف العام، مطبعة الشرق، عمان، الطبعة الأولى، 1984.

38-د.نواف كنعان، تسبيب القرار الإداري كضمانة من ضمانات التأديب الوظيفي، مؤتمة للبحوث والدراسات، جامعة مؤتمة، الأردن، المجلد السابع، العدد 1992، 06.

39-د.نوفان العقيل العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام-دراسة مقارنة-دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2007.

ب-المقالات:

1-بدري مباركة، ضمانة تسبيب القرار التأديبي في مجال الوظيفة العامة، دراسات قانونية، مجلة فصلية تصدر عن مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، العدد الثامن، الجزائر، 2008.

2-بودريوة عبد الكريم، القضاء الإداري الجزائري الواقع والآفاق، مجلة مجلس الدولة، العدد السادس، الجزائر، 2006.

3-كمال رحماوي، ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، يونيو 1963.

4-وليد خنشان زغير، التحقيق التأديبي مع الموظفين وضماناته، دراسة مقارنة على ضوء أحكام قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، مقال منشور في مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية، كلية القانون، جامعة ذي قار، العراق، العدد 2002، 01.

ج-الأطروحات والمذكرات:

1-سليمان بن سعيد الرجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام في سلطنة عمان ومصر، دراسة مقارنة، رسائل ماجستير، جامعة القاهرة، 2003.

2-أحمد محمود أحمد الربيعي، التحقيق الإداري في الوظيفة العامة-دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، 2003.

3-يوساحية عبد الحكيم، مسؤولية الموظف العام التأديبية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، 2000.

4-تكفة جمال، إجراءات تأديب الموظف العام في التشريع الوظيفي الجزائري، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، 2009.

5-فادي نعيم علاونة، مبدأ المشروعية في القانون الاداري وضمانات تحقيقه، رسالة ماجستير، جامعة إنجاز الوطنية، فلسطين، 2011.

6-فيقاية مفيدة، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة، جامعة منتوري، قسنطينة، 2008.

7-قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه-دراسة مقارنة - مذكرة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان 2011-2012.

8-زيان عادل، الطعن في العقوبة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة بين القانون الجزائري والمصري، جامعة تيزي وزو، 2011.

د-الاجتهادات القضائية:

1-المجلة القضائية سنة 1989، العدد الرابع.

1-المجلة القضائية سنة 1990، العدد الأول.

2-المجلة القضائية سنة 1991، العدد الثالث.

3-المجلة القضائية سنة 1997، العدد الأول.

4-مجلة مجلس الدولة 2002، العدد الأول.

5-مجلة مجلس الدولة 2004، العدد الخامس.

6-مجلة مجلس الدولة 2006، العدد الثامن.

ثالثا: المراجع باللغة الأجنبية

1- Acqueline Morand Cours de droits administratif, Montchrestien, 5^éne édition, 1997.

2-Ahmed mahiou, cours d'institutions administratives, 3eme édition, offices des publication universitaire,Alger.

- 3-Ayoub Eliane, la fonction publique en vingt principes ,2 eme édition , Frison-roche ,
Paris ,1998.
- 4-Essaid Taib, Droit de la foction publique , édition houma , 2003.
- 5- Essaid Taib," la garanties disciplines dans les status de la fonction publique "
- 6-Fabien bottini , la juridctionnalisation du régime disciplinaire des agents publics ,
R.D.P,N°5 ,2007.
- 7-Gandreau Daniel , "le régime disciplinaire applicable aux fonctionnaire français"
,Revue du conseil d'état ,numéro spécial ,(conteieux adminstratif),Alger,2007.
- 8-Mohamed Amara , l'administration des ressources humaines des administrations
publiques , édition université de constantine , impermeri en-nakhla ,Alger,sans date.
- 9-Mohamed brahimi ,le S.G.T et les administrations publiques Algérienne , office des
publication universitaire, Alger,1990.
- 10-Nasri hafnaoui , deuxieme bilan de la juris prudence du conseil d'état Algerien
relative a divers aspects de la relation de travail en droit public, revue du conseil d'état
n°08,2006.
- 11-René chapus, Droit administatif général, tome02, 08 eme édition,
montcherstien,1995.
- 12-Yahia bacha mouloud, l'entré de la cessation des fonctions dans la fonction publique
internationale, thèse pour le dontort en droit public, institut de droit des sciences
juridique et admistratives, université d'Alger, 1977.

الفہرِس

الرقم	العنوان	الصفحة
01	المقدمة	01
	الفصل الأول: ماهية التحقيق الإداري	09
02	المبحث الأول: مفهوم التحقيق الإداري	10
03	المطلب الأول: مفهوم التحقيق الإداري وأهميته	11
04	الفرع الأول: تعريف التحقيق الإداري	12
05	الفرع الثاني: أهمية التحقيق الإداري	16
06	أولا: أهميته للموظف العام	16
07	ثانيا: أهميته للإدارة	17
08	ثالثا: أهميته للمجتمع	18
09	رابعا: أهميته للجزاء المفروض	19
10	المطلب الثاني: الأساس القانوني للتحقيق الإداري وخصائصه	20
11	الفرع الأول: مصادر المشروعية الإدارية أساس للتحقيق الإداري	21
12	أولا: المصادر المكتوبة للمشروعية الإدارية	22
13	أولا-الدستور	22
14	ثانيا-التشريع العادي	23
15	ثالثا-القرارات التنظيمية	24
16	ثانيا: المصادر الغير مكتوبة للمشروعية الإدارية	25
17	أولا-العرف	25
18	ثانيا-المبادئ العامة للقانون	27
19	ثالثا-أحكام القضاء	28
20	الفرع الثاني: أساس التحقيق الإداري خارج مصادر الشرعية الإدارية	29

29	أولاً: المبادئ العامة لإجراءات التقاضي	21
30	ثانياً: القوانين الإجرائية	22
32	الفرع الثالث: خصائص التحقيق الإداري	23
33	أولاً: اقتصار موضوعه على الموظف العام	24
33	ثانياً: غايته الكشف عن المخالفة التأديبية	25
33	ثالثاً: عدم مساس نتائجه بحياة الموظف أو حريته	26
33	رابعاً: سعة أساسه القانوني	27
33	خامساً: السرعة	28
34	الفرع الرابع: تمييز التحقيق الإداري عن التحقيق الجنائي	29
38	المبحث الثاني: السلطة المختصة بالإحالة والاحراء	30
39	المطلب الأول: السلطة المختصة بالإحالة الى التحقيق	31
40	الفرع الأول: السلطة المختصة بالإحالة الى التحقيق في فرنسا	32
40	الفرع الثاني: السلطة المختصة بالإحالة الى التحقيق في الجزائر	33
41	الفرع الثالث: الاستثناءات الواردة على سلطة الإحالة إلى التحقيق	34
46	المطلب الثاني: السلطة المختصة بإجراء التحقيق الإداري	35
46	الفرع الأول: السلطة المختصة بإجراء التحقيق الإداري في فرنسا	36
47	أولاً: اللجان الإدارية المشتركة	37
48	ثانياً: المجلس الأعلى للوظيفة العامة	38
48	الفرع الثاني: السلطة المختصة بإجراء التحقيق الإداري في الجزائر	39
50	الفصل الثاني: إجراءات التحقيق الإداري وضمائمه	40
51	المبحث الأول: إجراءات التحقيق	41
51	المطلب الأول: مرحلة البدء وإجراء التحقيق الإداري	42

53	الفرع الأول: مرحلة البدء بالتحقيق الإداري	43
54	الفرع الثاني: مرحلة اجراء التحقيق الإداري	44
54	أولا: المرحلة التمهيدية لمباشرة التحقيق مع الموظف العام	45
55	أولا-إعلام الموظف بالتهمة المنسوبة إليه	46
56	ثانيا-حق الاطلاع على الملف	47
57	المطلب الثاني: مرحلة المباشرة والانتهاه من التحقيق الاداري	48
57	الفرع الأول: مرحلة مباشرة اجراء التحقيق	49
60	الفرع الثاني: مرحلة الانتهاه من التحقيق	50
60	المبحث الثاني: ضمانات التحقيق الإداري	51
62	المطلب الأول: الضمانات الشكلية	52
62	الفرع الأول: كتابة التحقيق الإداري	53
62	أولا: أهمية الكتابة	54
65	ثانيا: التسبيب	55
77	ثالثا: أحكام التسبيب	56
74	الفرع الثاني: الحيده في اجراء التحقيق مع الموظف العام	57
74	أولا: تعريف الحيده ونطاقها في مرحلتي التحقيق وتوقيع الجزاء	58
77	ثانيا: ضمانه الحيده في مرحلة التحقيق	59
79	ثالثا: ضمانه الحيده في مرحلة توقيع الجزاء	60
82	المطلب الثاني: الضمانات الموضوعية	61
82	الفرع الأول: مواجهة الموظف بما هو منسوب اليه	62

82	أولاً: مفهوم المواجهة بالتهمة	63
95	ثانياً: حق الدفاع	64
99	ثالثاً: مقتضيات ممارسة حق الدفاع	65
117	خاتمة	66
122	الملاحق	67
139	قائمة المراجع	68
149	الفهرس	69

ملخص المذكرة

إن التحقيق الإداري هو سؤال الموظف بما هو منسوب اليه عند اقتراه لخطأ إداري (ذنب إداري) ويتم ذلك كتابة أو شفاهة، بحسب الأحوال. بواسطة الجهة المختصة التي ناط بها المشرع اجراءه. ويراعى فيه الضمانات اللازمة قانونا. وذلك بغية تيسير الوسائل للجهة الإدارية بقصد الكشف عن الحقيقة، والتحقيق هو من الضمانات الهامة والرئيسية التي ينبغي احترامها في مختلف الأنظمة التأديبية، مع وجود بعض الفوارق التي تستند للاختلاف في طبيعة الأنظمة التي تطبق في ظلها. هو ضمانة سابقة قبل توقيع الجزاء على الموظف العام المتهم للوقوف على صحة الأخطاء أو المخالفات المنسوبة إليه والبحث في الأدلة التي تثبت نسبة الوقائع إليه.

التحقيق الإداري يكفل أيضا أن العقوبات التأديبية سترتكز في حالة فرضها على أساس مستحق من الوقائع والقانون، إذ يسمح للإدارة مكنة الوصول إلى حقيقة التهم المنسوبة إلى الموظف. مما يجعل القرار الإداري المتخذ قائما على أساس مفترض من الصحة، بشرط توافر ضمانات أخرى يقتضيها اجراء التحقيق الإداري كالإجراء الكتابي، إذ يشترط أن يكون التحقيق كتابيا، إلا ما استثنى بنص قانوني.

الكلمات المفتاحية: 1/ التحقيق الإداري 2/ خطأ اداري 3/ الضمانات 4/ الموظف العام 5/الجزاء 6/ القرار الاداري
7/ الأنظمة التأديبية

The administrative investigation is to ask the employee what is attributed to him when he committed an administrative error (administrative guilt) and this is done in writing or orally, as the case may be. Through the competent authority entrusted by the legislator to conduct it. It takes into account the legally necessary guarantees. This is in order to facilitate the means for the administrative body with a view to revealing the truth, and the investigation is one of the important and main guarantees that should be respected in the various disciplinary systems, with some differences based on the difference in the nature of the systems under which they are applied.

It is a prior guarantee before imposing the penalty on the accused public employee to determine the correctness of the errors or violations attributed to him and to search for evidence that proves the attribution of the facts to him.

The administrative investigation also ensures that disciplinary sanctions, if imposed, will be based on a due basis of facts and the law, as it allows the administration to gain access to the truth of the charges against the employee. This makes the administrative decision taken on a presumed basis of validity, provided that there are other guarantees required for the conducting administrative investigation, such as the written procedure, as it is required that the investigation be in writing, except for what is excluded by a legal text.