

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

المرجع:

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم : القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

المسألة التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

التخصص: القانون الإداري

تحت إشراف الأستاذة:

- بن قطاق خديجة

الشعبة: حقوق

من إعداد الطالبة :

- بن جعلة سنية

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا

بوخديمي فادية

الأستاذة

مشرفا مقرا

بن قطاق خديجة

الأستاذة

مناقشا

لعور ريم رفيعة

الأستاذة

السنة الجامعية: 2023/2022

نوقشت يوم: 2023/06/19

إهداء

اهدي ثمرة جهدي

إلى صاحب السيرة العطرة أبي ذو النفس الزكية و أمي الحنونة الغالية فهما من علماني
الصبر و رباطة الجأش فكان دعائهما سر نجاحي ووصولي لهذه اللحظة الحاسمة

إلى إخوتي و سندي و مصدر فرحي

إلى أخواتي العزيزات شمس السرور و

ضياء البدر و شمعة الفرح

إلى الصديقة الغالية نصيرة التي كانت معي دوما حاضرة و

إلى صديقتي المتألقة فاطمة صاحبة البسمة الدائمة و من الحقد و الشر دوما صائمة

إلى كل من وقفو خلفي و أعانوني في دراستي و كانوا سببا في نجاحي

شكر و عرفان

بسم الله و كفى و الصلاة والسلام على المصطفى والحمد لله الذي وهبنا التوفيق و السداد و منحنا الثبات على إتمام هذا العمل بعد أن بحثنا و اجتهدنا لنضع النقاط على الحروف

ثم كل الشكر و العرفان للأستاذة الموقرة

" بن قطاط خديجة "

على تفضلها للإشراف على هذه المذكرة المتواضعة و ما خصتني به من وقتها للنصح و التوجيه

أسأل الله عز وجل أن يوفقها في حياتها و أتمنى لها الرقي و التدرج في أعلى المراتب المهنية

كما أتقدم بكل عبارات الشكر إلى أعضاء اللجنة المناقشة لقبولهم مناقشة هذه المذكرة و إلى كل من ساهم من قريب أو بعيد ولو بكلمة طيبة

قائمة المختصرات

صفحة	ص
ديوان مطبوعات الجامعة	دم ج
دون سنة النشر	د س ن
جريدة رسمية الجمهورية الجزائرية	ج ر ج ج
الطبعة	ط
قانون العقوبات الجزائري	ق ع ج
قانون الوظيفة العمومية الجزائري	ق و ع ج
المشعر الجزائري	م ج

يعتبر موضوع المسائلة التأديبية للموظف العام لما له من مكانة هامة في المجال الإداري وذلك من اجل تحقيق أغراضها وأهدافها أن الدولة المعاصرة أصبحت دولة متدخلة بعدما كانت تكتفي بدور الحراسة كما أصبحت الدولة الحديثة دولة قانون أي دولة ذاتها لا بد أن تخضع للقانون حيث تحتاج لتحقيق ذلك بدل كثير من الجهد والنظام خاصة مع اتساع نشاطها وتدخلها في مختلف الميادين والمجالات الاجتماعية والاقتصادية والتكنولوجية وذلك من اجل مواكبة العصرية والعولمة وذلك ما يتطلب تنظيم الجهاز الإداري للمرافق العامة وتطويره مع ما يتمشى مع التطورات و التغيرات السياسية و الاقتصادية الإجتماعية التي مرت بها الدول أثناء تلك الفترات .

وان الدولة شخصية اعتبارية لا يمكنها أن تمارس مهامها وأعمالها بنفسها فتحتاج توفر عده وسائل منها المادية ومنها البشرية.

فتحتاج للعنصر البشري من اجل تسييرها ونهضتها حيث يعتبر الموظف العنصر الأساسي والفعال حيث يقوم بتنفيذ سياسة الدولة وتحقيق أهدافها في جميع المجالات لذلك تحضا الوظيفة العامة بجانب مهم من الدراسات بالقانون الإداري لما يشكله قطاع الموظفين من أهمية خاصة في الدولة الحديثة.¹

ولقد وضع المشرع الجزائرية قوانين ولوائح تعالج للموظف من حقوق وما عليه من واجبات والتزامات والإخلال بهذه الالتزامات سلبا أو إيجابا يعد خطأ تأديبي ترتب عليه مسؤولية الموظف مسؤولية تأديبية قد تتعدى ذلك أحيانا إلى مسؤوليات أخرى جنائية أو مدنية حسب جسامة الخطأ المرتكب ستكون مسؤولية جنائية في حالة ارتكاب جريمة وظيفية يعاقب عليها قانون العقوبات كالرشوة والتزوير . إلى أخره وتكون مسؤولية مدنية نتيجة الضرر الناجم عن الخطأ الذي يرتكبه بمناسبة أدائه لوظيفته للمهام المنوطة إليه.

¹-قيافة مفيدة ، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، فرع المؤسسات الإدارية و السياسة، كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة ،الجزائر ، 2009، ص 01.

فالخطأ التأديبي هو الأساس لقيام مسؤولية الموظف ويعتبر هذا الأخير يد الإدارة في ممارسه نشاطها .

وبالرجوع إلى الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية وخاصة المادة 4 ف 1 منه عرف المشرع الموظف بنصها يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة ورسم في رتبة في السلم الإداري² وينطبق هذا التعريف على الأعوان الذين يمارسون نشاطهم في المؤسسات والإدارات العمومية ولقد حددتها الفقرة الثانية من مادة الثانية من نفس الأمر بنصها : "المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح الغير الممركزة التابعة لها والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع العلمي والتكنولوجي وكل مؤسسه عموميه يمكن أن يخضع مستخدموها لأحكام هذا القانون".

فالموظف هو من كان معينا بمرسوم أو بقرار من السلطة العمومية في وظيفة بإحدى الإدارات المركزية أو المحلية أو في إحدى الهيئات الخاضعة للقانون العام وكان مصنفا في درجه حسب السلم الإداري وكان يشغل منصبه بصفه دائمة.

والعلاقة بين الموظف والإدارة هي علاقة لائحية تنظيميه وتجدر الإشارة أنهما مادامت العلاقة قائمة بين الموظف والإدارة فعليه القيام بالواجبات على أكمل وجه وقد نص القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على تلك الواجبات.

وتتمثل واجبات الموظف العام في أداء العمل الموطأ إليه بدقة وأمانة واحترام مواعيد العمل طاعة الرؤساء عدم المساس بسلامة الوثائق الإدارية وأمنها عدم الجمع بين الوظيفة

²-الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، الجديدة الرسمية العدد 46، الصادر بتاريخ 16 جويلية 2006.

العمومية وممارسة النشاطات المربحة عدم المساس بممتلكات الإدارة من تجهيزات ووسائل وكتمان السر المهني.

وإخلال الموظف العام سهواً أو عمداً للواجبات السالفة الذكر يجعله يتحمل نتائج تصرفاته الغير المشروعة فالمسؤولية من كلمة يسأل وقد وردت في القرآن في قوله تعالى "و لتسألن عما كنتم تعملون " ³.

كما عرفها المشرع في الأمر 03/06 السابق الذكر من خلال المادة 160 التي تنص على انه: "يشكل كل تخذل عن الواجبات المهنية أو المساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفه من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأديته خطأ مهنياً ويعرض مرتكبه العقوبة تأديبية دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية".

وكننتيجة لمخالفة موظفة العام أو امتناعه عن أداء مهام وظيفته الإساءة إلى سمعه الوظيفة وكرامتها وإحداث إضرار بحسن السير المرفق العام مما يترتب قيام مسؤولية الموظف.

ومن أجل إقامة التوازن بين المصلحة العامة وحسن سير المرفق العام ومصلحة الموظف وحمايته من تعسف الإدارة يتوجب الاهتمام بالنظام التأديبي لما له من أهمية بالغه وفعالة من أجل تحقيق الانضباط.

ونظراً لما تتمتع به الهيئات التأديبية من سلطات واسعة تمكنها من توقيع العقوبة التأديبية التي يمتد أثرها إلى حرمان موظف من عدة امتيازات والتي قد تصل إلى حد التسريح من الوظيفة كان من الضروري تكفل ضمانات للموظف من أجل مواجهه تلك السلطات.

³ - الآية 93 من سورة النحل

ويكمن الهدف من هذه الدراسة في إبراز وتحديد طبيعية الخطأ الموجه لقيام المسؤولية التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري ومعرفة العلاقة التي تربط الخطأ التأديبي بعقوبة تأديبية ومعرفة السلطة المختصة من خلال ممارستها لإجراءات التأديب والرقابة على القرار التأديبي الصادر من طرف الإدارة.

أما عن أسباب اختيار هذا الموضوع فتمثل في أسباب ذاتية وأخرى موضوعية نلخصها في ما يلي:

حيث تمثلت الأسباب الموضوعية فيما يلي:

- الجدة و حداثة الموضوع .
- القيمة العلمية للموضوع محل البحث إذ يعتبر من الموضوعات الحيوية سواء من ناحية العلمية أو العملية لارتباطه بالمسار المهني للموظف العام.
- العناية اللازم بفئة الموظفين التي تشكل اليوم من أهم الشرائح المجتمع و ذلك من خلال تطوير الجانب القانوني لهذه الفئة .
- مازال موضوعا خصبا للبحث و الدراسة لاسيما في الجزائر و في ظل التعديلات التي طرأت على المنظومة التشريعية في مجال الوظيفة العمومية و منه يعتبر من أهم المواضيع الحديثة ، و لهذا فإن هذه الدراسة هي مساهمة من أجل إثراء المكتبة الجامعية بمرجع علمي مخصص لهذا الموضوع.

أما الأسباب الذاتية التي دفعتنا لاختيار هذا الموضوع جاءت لتتناول أحد الجوانب المتعلقة بالموظف العام و اهتمامنا الشخصي في هذا المجال ، كما تجسد في الفضول العلمي و كذا محاولة منا الاهتمام و الإلمام بمجال الوظيفة العامة ووضعها بيد الجهات المعنية للاستفادة منها في المجال العلمي و العملي و اتخاذها حقلًا للدراسات القانونية .

وبناء على ما سبق فالأشكال المطروح هو :

*** كيف يتم المسائلة التأديبية كجزاء لارتكاب الموظف العام للخطأ المهني ؟**

لمعالجة الإشكالية والإجابة على هذه التساؤلات وغيرها اعتمدنا في سبيل ذلك المنهج التحليلي لغرض الوقوف عند الأسس النظرية التي يرتكز عليها تأديب الموظف العام الذي يقتضي مراعاة كل من المصلحتين المشروعتين مصلحه الإدارة ومصلحة الموظف وتبيان مواطن القوة والضعف فيها كما استعملت المنهج الوصفي، وذلك لتقديم وشرح المفاهيم المتعلقة بالموضوع مثل الخطأ التأديبي العقوبة التأديبية... الخ ومن أجل تقديم آراء الفقه والقضاء والتشريع .

كما ينبغي الإشارة إلى انه من خلال دراستنا لهذا الموضوع أثرت علينا صعوبات وعراقيل أبرزها قلة المراجع والمصادر .

ولأجل الإجابة عن هذه الإشكالية فقد قمنا بتقسيم بحثنا إلى فصلين تطرقنا في الأول إلى الفصل الأول بعنوان ضوابط الخطأ و الجزاء التأديبي حيث قسمنا هذا الفصل إلى مبحثين المبحث الأول ضوابط الخطأ التأديبي ، وفي المبحث الثاني إلى ضوابط الجزاء التأديبي.

أما الفصل الثاني سنتطرق فيه إجراءات تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري في المبحث الأول سنتطرق ماهية إجراءات التأديبية و مراحلها ، وفي المبحث الثاني سنتطرق إلى الضمانات المقررة للموظف.

وفي الأخير أنهينا هذا البحث بخاتمة تتضمن مجموعة من النتائج والتوصيات التي توصلنا لها من خلال هذه الدراسة.

أن الموظف العمومي هو كل شخص يعين بصف دائمة في نطاق الوظيفة العامة ، و يرسم في أحد رتبة السلم الإداري لخدمة المرفق العام ، يتمتع بمجموعة من الحقوق و يلتزم بمجموعة من الواجبات ، و لكي يؤدي الموظف لواجباته بأحسن وجه و الحد من التجاوزات السلبية التي قد تصدر منه ، فقد أخضعه المشرع الجزائري لمجموعة من القوانين و القواعد التي تحكم الوظيفة العامة ، و أي إخلال بهذه القوانين و القواعد من طرف الموظف العام يخضعه بما يسمى بالتأديب.

إذا ما إرتكب الموظف العام خطأً تأديبيًا خلال تأديته لمهامه في نطاق الإدارة العام ، يشكل ذلك هدرًا لكرامة هذه الوظيفة و سمعتها ، لذلك وجدت السلطة التأديبية التي تسلط عقوبات ضد الموظف المخطأ ، و المرتكب لجريمة تأديبية ، التي تعتبر الأساس و نقطة إرتكاز التي تدور حولها أي دراسة متعلقة بالتأديب في مجال الوظيفة العامة.

لذلك ففي هذا الفصل سنتطرق إلى كل من الأخطاء التأديبية الصادرة عن الموظف العام و كذا العقوبات التأديبية و السلطة المختصة في توقيع هذه العقوبات.

المبحث الأول: ضوابط الخطأ التأديبي

يعتبر الخطأ التأديبي نقطة ارتكاز و أساس أي دراسة متعلقة بالتأديب ، فإذا ما ارتكب الموظف العام خطأ تأديبي أو قام بإقتراف ذنباً وظيفياً يؤدي ذلك إلى متابعة تأديبية ، هذه الأخيرة قد تنتهي بتوقيع جزاء تأديبي على الموظف ، فالغاية الأساسية من توقيع الجزاء التأديبي هي منع المخالف من العودة للخطأ و ردع غيره من ارتكاب الخطأ المهني ، بهدف إحترام واجبات الوظيفة و مقتضياتها.

فتبعاً لما سبق سنتطرق من خلال هذا المبحث لمفهوم الخطأ التأديبي و أنواعه و أركان و درجات الخطأ التأديبي.

المطلب الأول : مفهوم الخطأ التأديبي

أدى إختلاف السياسات التشريعية المنتهجة في كل دولة لإختلاف وجهات نظر الفقهاء و التشريعات القضائية في إعطاء مدلول أو تعريف شامل للخطأ التأديبي ، كما نجد إختلاف و تعدد المصطلحات المستعملة للخطأ التأديبي ، بحيث نجد الجريمة التأديبية و المخالفة التأديبية ، و كذا الذنب الإداري، لكن بالرغم من الإختلاف في التسمية إلا أن المعنى واحد

تعد المخالفة التأديبية إحدى التسميات المتعددة التي تطلق على الخطأ التأديبي ، و تعتبر المخالفة نقطة الإرتكاز لكل دراسة متعلقة بالتأديب¹ ، هذا ما يدفعنا للتطرق لمختلف التعريفات التي وضعت لهذا المصطلح.

¹-محمد ماجد ياقوت ، " النظرية العامة للقانون التأديبي ، " تحديد ملامحها و تحليل عناصرها " ، مجلة لأمن و القانون ، دن ، دس ، ص 21.

الفرع الأول : تعريف الخطأ التأديبي

الخطأ المهني أو الجريمة التأديبية تكون عندما يخرق قوانين الوظيفة العامة، أي موظف ينتمي إلى هيئة معينة أي موظفي الدولة التابعة للهيئات الحكومية إذ لم يلتزم بالضوابط و التعليمات تفرضها الهيئة، يكون قد ارتكب مخالفة تأديبية و تقع على عقوبة تأديبية.

فيعتبر تقصيره اعتداء على الوظيفة أو على مصلحة الإدارة التابعة، فالخطأ التأديبي هو ذلك الفعل الإيجابي (ارتكاب عمل) أو (الامتناع عن القيام بفعل) الذي يقوم به الموظف فيخالف بذلك الواجبات الوظيفية المقررة عليه.

لقد حاول الفقه العربي و الغربي تعريف الخطأ التأديبي إلى عدة عناصر مثل: الواجبات الوظيفية، فترة عمل الموظف... إلخ، و كذا أقدمت مختلف التشريعات في تعريفه و هذا ما سنتناوله بالتفصيل.

1- التعريفات الفقهية للخطأ التأديبي :

إن الانتقال بين ما تضمنته التشريعات المختلفة و أقرت به القضائية المتعددة، و ما أصلته الآراء الفقهية بالتحليل و الدراسة، محطات ، لابد منها كي نتناول الخطأ التأديبي بالدراسة ، إنطلاقاً من تحديد التعريف و أين نجد أن أغلب التشريعات كالتشريع الجزائري و نظرائه الفرنسي و المصري على سبيل مثال ، وغريهم من التشريعات الأخرى ، جاء خالية من أي تعريف للخطأ التأديبي¹.

¹ - قوسم حاج غوتي ، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية و الرقابة القضائية عليه - دراسة مقارنة -، (د ط) ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، مصر ، 2014 ، ص 23.

حاول الفقه الإداري إعطاء تعريف شامل للخطأ التأديبي و ذلك لتوضيح مدلولها ، و من بين هؤلاء الفقهاء نجد الأستاذ سليمان الطماوي، الذي عرفه على أنه : (كل فعل أو إمتناع يرتكبه العامل و يجافي واجبات منصبه)¹.

أما الأستاذ أيوب منصور الجربوع فقد عرف الخطأ التأديبي على أنه: (كل عمل يخالف الواجبات المنصوص عليها في القانون أو يخرج على مقتضى الواجب الوظيفي ، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يعاقب تأديبياً)².

فمن خلال التعاريف السابقة يتضح لنا أن الخطأ التأديبي هو كل فعل يرتكبه الموظف العام داخل أو خارج وظيفته ، يؤثر بشكل سلبي أو إيجابي على وظيفته و يجب معاقبته على ذلك.

2- التعريفات القضائية للخطأ التأديبي:

حاول القضاء الإداري إعطاء تعريف جامع و مانع للخطأ التأديبي بحيث إستعمل عدة مصطلحات لإعطاء تسمية للخطأ الذي يرتكبه الموظف العام و الذي يؤدي إلى وقوعه في العقوبات التأديبية و من بين أشهر المصطلحات المقدمة للخطأ التأديبي نجد³:

- الجريمة التأديبية : و هي أكثر المصطلحات شيوعاً و إستعمالاً في القضاء .

- الذنب الإداري: يعتبر أيضاً من أكثر التسميات في القضاء الإداري.

- المخالفة التأديبية: و هو المصطلح الشائع في القضاء الجزائري.

¹ - سليمان الطماوي ، القضاء الإداري قضاء التأديب ، دار الفكر العربي، ط، مصر، 1987، ص49 .

² - أيوب منصور الجربوع ، ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري ، مجلة الإدارة العامة ، العدد الأول ، 2004 ، ص 120.

³ - ديديش عاشور عفاف ، الظعن في تأديب الموظف العام جامعة محمد خيضر ، مذكرة ماستر تخصص قانون إداري، بسكرة ، 2012-2013، ص5.

تطرق القضاء الإداري لتعريف المخالفة التأديبية ، بهدف توضيح لسلوك المخالف الذي يرتكبه الموظف العام ، بحيث ذهبت المحكمة العليا بمصر للقول أن : (من المسلم به أن مناط المسؤولية التأديبية هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجابياً أو سلبياً ، أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه ، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين و اللوائح أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القانون أو يخرج من مقتضيات الواجب في أعمال وظيفته أو يقصر في تأديتها بما يتطلبه من مقتضيات دقة و حيطة و أمانة أو بخل بالثقة المشروعة في هذه الوظيفة ، إنما يرتكب ذنباً إدارياً يسوغ تأديبه) ¹.

في حين نجد أن القضاء الجزائري إستقر على أن المخالفة التأديبية ليست فقط إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً ، بل تقوم هذه المخالفة على سلوك الموظف العام، فكلما سلك الموظف سلوكاً معيباً ينطوي على الإخلال بكرامة الوظيفة ، و هذا حسب ما ذهبت إليه مجلس الدولة الجزائرية في قراره الصادر بتاريخ 2001/04/09 الذي جاء في إحدى حيثياته : (إذا كان الخطأ يمكن تكيفه بالخطأ الشخصي لإرتكابه أثناء القيام بنشاطات خاصة، و بالتالي لا علاقة له بالمرفق ، فإنه يمس بالسلوك المنتظر توفره لدى عون الدولة المفترض فيه التحلي بالحياد و بالتحفظ) ².

و الملاحظ أن الأحكام القضائية لا تهتم كثيراً بوضع تعاريف عامة و مطلقة للمخالفة التأديبية ، بل تعني أساساً بالقضية المطروحة أو الواقعة محل النزاع ، لهذا فمن غالب الأحيان يأتي التعريف في الحكم متناولاً الجانب الذي يخص المسألة المعروضة فقط ، دون إلزام منه بوضع تعريف للمخالفة التأديبية.

¹ - أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري و المحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية ، ط، مصر ، 2004 ، ص69.

² - زياد عادل ، تسريح الموظف العمومي و ضماناته ، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم ، تخصص القانون ، نيزي وزو ، 2016-2017، ص27.

3- التعريفات التشريعية للخطأ التأديبي :

عادة لا يضع المشرع تعريفاً محدداً للجريمة أو المخالفة التأديبية و لا يورد الأفعال المكونة لها ، بل يكتفي بذكر الواجبات المناطة بالموظف العمومي إلى جانب الأعمال المحظورة عليه ، بحيث أن أي إخلال من جانب الموظف بهذه الإلتزامات يجعله مرتكباً لمخالفة تأديبية أو خطأ تأديبي¹.

هذه النظرة تتسم بالعمومية ذلك راجع لعدم إمكانية حصر جميع الأفعال المشكلة للجريمة ، و التأديبية ، و عليه فإن أي خروج عن الواجبات الوظيفية تجعل الموظف العام مرتكباً لمخالفة تأديبية يستوجب توقيع الجزاء التأديبي عليه.

نجد أن المشرع الفرنسي فقد إكتفى المشرع على غرار القانون الخاص بحقوق والتزامات الموظفين رقم 634 لسنة 1983 الصادر في 13/07/1983 المتضمن حقوق وواجبات الموظفين العموميين في المادة 29 بنص بأن يقضي بـ " كل خطأ يرتكبه الموظف أثناء أو مناسبة ممارسة وظائفه يعرضه لعقوبة تأديبية ، وعند الاقتضاء للعقوبات المنصوص عليها في القانون الجنائي"²

ولقد سار المشرع المصري على نهج المشرع الفرنسي هو أيضا ، فلم يورد تعريفا للخطأ التأديبي في النصوص قانون العاملين المدنيين بالدولة 47 لسنة 1987 و اكتفى بالنص في المادتين 76 و 77 على تعداد واجبات الموظفين و الأعمال المحظورة عليهم على سبيل المثال ، مردفا في نهاية المادة 78 من القانون المذكور بنص عام مفاده أن كل

¹ - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية، ط.1994، ص341.

² - وحيد محمود إبراهيم، حجية الحكم الجنائي على الدعوى التأديبية ، دراسة مقارنة ، د ط ، د ن ، 1998 ، ص

عامل يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته ، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازي تأديبيا¹.

في حين نجد المشرع الجزائري أعطي تعريفا للمخالفة التأديبية و ذلك من خلال المرسوم التنفيذي رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 ، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية ، بحيث تنص المادة 20 من الفقرة الأولى على ما يلي : (يتعرض العامل لعقوبة تأديبية دون المساس بتطبيق القانون الجنائي- إذا اقتضى الأمر - إذا صدر منه أي إخلال بواجباته المدنية ، أو أي مساس صارخ بالإنضباط ، أو ارتكاب أي خطأ خلال ممارسة مهامه أو بمناسبة هذه الممارسة)².

كما نجد المادة 160 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة ، التي تنص على (يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو كل مساس بالإنضباط و كل مخالفة من طرف الموظف أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيًا، ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية ، دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعة الجزائية)³.

فمن خلال هذه التعاريف يتضح لنا أن المشرع الجزائري لم يقدم تعريفا خاصا للمخالفة التأديبية ، بل إكتفى بتبيان الأطر العامة المحددة للخطأ التأديبي.

¹ - وحيد محمود إبراهيم ، المرجع السابق ، ص 38.

² - المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 ، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية.

³ - المادة 160 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة ، ص 14.

الفرع الثاني : أنواع الخطأ التأديبي

إن تحديد صور وأنواع الخطأ التأديبي يكون له بالغ الأهمية والأثر في مجال تكريس الضمانات القانونية للموظفين. فهو يسمح بتقييد سلطة الإدارة الواسعة في تقرير الأخطاء التأديبية. فقد قام المشرع بوضع جدول محدد لقائمة الأخطاء التأديبية ودرجاتها، غير أنه فتح الباب للسلطة الإدارية في أن تقرر مجموعة من الأخطاء التأديبية يتم وضعها في إحدى الطوائف الأربعة المقررة (المادة 177 من قانون الوظيفة العامة) كما يلي :

أولاً : الأخطاء المهنية من الدرجة الأولى

تنص عليها المادة 178 من الأمر 03/06 التي تقضي بأنه يعد خطأ من الدرجة الأولى كل إخلال أو خرق للانضباط العام، يمكن أن يؤدي إلى المساس بالسير الحسن للمصالح، والنظام الداخلي للهيئة المستخدمة من طرف الموظف.¹

يلاحظ على هذه المادة استعمال المشرع لعبارات مرنة و فضفاضة وهو ما يسمح بتوسيع مجال السلطة التقديرية للإدارة.

ثانياً : الأخطاء المهنية من الدرجة الثانية

وفقا للمادة 179 من الأمر 03/06 تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثانية الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يلي²:

- المساس سهواً أو إهمالاً بأمن المستخدمين و/أو أملاك الإدارة.
- الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليه في المادتين 180 و 181 أدناه.

¹ - المادة 178 من الأمر 03/06 ، نفس المرجع ،ص 16.

² - المادة 179 من الأمر 03/06 ، نفس المرجع ،ص 16.

ويلاحظ على هذه الأخطاء أنه يغلب عليها عنصر السهو أو الغفلة.

ثالثا : الأخطاء المهنية من الدرجة الثالثة

تعد هذه الأخطاء أشد خطورة من الأخطاء السابقة، وذلك بالنظر إلى العقوبات المقررة لها، ولكونها أخطاء صادرة عن الموظف احتوت على عنصر القصد أو العمد في إتيان أفعال تؤدي إلى التأثير على طبيعة العمل الإداري. وتتمثل هذه الأخطاء استنادا إلى المادة 180 من قانون الوظيفة العامة في¹:

- تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية.
- إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه.
- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول.
- إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية.
- استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة.

رابعا : الأخطاء المهنية من الدرجة الرابعة

نصت المادة 181 من قانون الوظيفة العامة على أشد الأخطاء المهنية جسامة، وهي ترتكب في حالة قيام الموظف بما يلي²:

- الاستفادة من امتيازات مهما كانت طبيعتها ، يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأدية خدمة في إطار ممارسته وظيفته.

¹ - المادة 180 من الأمر 03/06 ، نفس المرجع ، ص 16.

² - المادة 181 من الأمر 03/06 ، نفس المرجع ، ص 16.

- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.
 - التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.
 - تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية.
 - الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر إلا ما سمح به القانون.
- ويلاحظ على هذه الحالات أن معظمها يمكن أن يحمل وصفا جزائيا، وهو ما يرتب المسؤولية الجزائية على الموظف إضافة إلى المساءلة التأديبية.
- كما أحال قانون الوظيفة العامة إلى القوانين الأساسية الخاصة توضيح مختلف أصناف الأخطاء المهنية الأربعة، في حالة ما إذا دعت الحاجة إلى ذلك وتبعا لخصوصيات بعض الأسلاك.

المطلب الثاني : أركان و درجات الخطأ التأديبي

أركان الشيء هي أسسه الداخلة فيه والتي لا يقوم بدونها، وهي بذلك تختلف عن شروطه في كون الأخيرة لازمة للشيء كذلك إلا أنها تخرج عنه. ويتفق الفقهاء على أن للمخالفة التأديبية ركنان أحدهما مادي وثانيهما معنوي، في حين نجدهم قد اختلفوا في مدى وجود الركن الشرعي.¹

¹ - سليمان الطماوي ، القضاء الإداري - قضاء التأديب ، دار الفكر العربي، ط، مصر، 1987.ص 49.

الفرع الأول : أركان الخطأ التأديبي :

إختلف الفقه الإداري حول الأركان التي يجب توفرها لقيام الخطأ التأديبي ، و ذلك كنتيجة منطقية لعدم وجود تعريف قانوني متفق عليه من طرف المفكرين ، هذا ما أدى إلى ظهور ثلاثة إتجاهات فقهية اختلفت في تحدد أركان الجريمة التأديبية و المتمثلة في:

*** الإتجاه الأول:**

يرى الأستاذ سليمان الطماوي أن الجريمة التأديبية تقوم على ركن أساسي واحد ألا و هو الركن المادي ، بحيث يعتبر الموظف المخالف ركنًا مفترضًا في الجريمة فهذا الإتجاه حدد أركان الجريمة التأديبية كما يلي¹:

1- الموظف المخالف أو المراد تأديبه ، هو ما يطلق عليه الركن الشخصي أو المفترض.

2- الخطأ التأديبي أي الركن المادي.

فهذا الإتجاه إستبعد كل من الركن الشرعي و الركن المعنوي ، ذلك لإعتباره أنه لتحقيق المخالفة التأديبية وجب شرعية العقاب و أن يثبت إرتكاب الموظف الفعل الخاطيء دون عذر شرعي ، و ذلك بغض النظر عن دوافعه الذاتية و حسن نيته.

*** الإتجاه الثاني:**

عكس الإتجاه الأول فإن هذا الإتجاه ، يقسم أركان الجريمة التأديبية إلى ركنين أساسيان و هما:

1- الركن المادي و يراد به الخطأ التأديبي.

¹ - سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص50.

2- الركن المعنوي و المقصود به صدور الخطأ بنية وإرادة الموظف ، فهذا الإتجاه لا يعتد بالركن الشرعي للجريمة التأديبي.

* الاتجاه الثالث:

نسب أنصار هذا الاتجاه و من بينهم الأستاذ عبد الفتاح حسين ، أن الجريمة التأديبية شأنها شأن الجريمة الجنائية لا تقوم إلا إذا توفرت الأركان المكونة لها و المتمثلة في الركن الشرعي و الركن المادي و الركن المعنوي¹.

وهذا ما أقره المشرع الجزائري الذي يرى أنه لقيام الجريمة بشكل عام يستوجب القانون توفر الركن الشرعي ، و المتمثل في وجود نص قانوني يجرم سلوك معين و يقر له عقوبة و هذا ما نص عليه في قانون العقوبات من المادة الأولى التي جاء فيها : (لا جريمة و لا عقوبة و لا تدبر أمر إلا بنص) ، و بالتالي لا تقوم الجريمة إلا إذا كان السلوك الذي أقدم عليه الموظف العمومي مباحًا بمعنى غير معاقب قانونياً ، إذا أن المشرع الجزائري عند التطرق إلى الوظيفة العامة نص على المخالفات التأديبية على سبيل المثال ، مما يسقط الركن الشرعي في بعض الجرائم المتعلقة بالوظيفة العامة غير أنه عاد و قام بسن حكمًا عامًا تدرج تحته كافة المخالفات التأديبية بالنص المادة 161 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة التي نصت: (يتوقف تحديد العقوبات التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ...)².

فالمشرع الجزائري جمع عنصري الإرادة و الدوافع التي أدت إلى إرتكاب الجريمة التأديبية ، لأنه فرض على الإدارة أن تأخذ في الحسبان تقديرها للخطأ ، و كذا نية الموظف

¹ - عبد الفتاح حسين ، التأديب في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية ، ط، مصر، 1964 ، ص73.

² - المادة 161 من الأمر 03/06 ، مرجع سابق ، ص15.

و الدوافع التي أدت إلى اقتراف الذنب الإداري ، و هذا ما يعتبر مسلك حميداً ذلك لمنح للموظف ضمانات أكثر فعالية عندما تقوم الإدارة بعملية تحريك الدعوى التأديبية .¹

* أركان الخطأ التأديبي في التشريع الجزائري

إن أساس الجريمة التأديبية هو إخلال الموظف بمقتضى واجبات وظيفته ، و عدم أداء مهامه بأمانة و دقة فهذا النظام يتميز عن بقية نظم المسؤوليات الأخرى بمقومات خاصة ، إلا أنها تتوافق مع باقي الأنظمة في أركان الخطأ أو الجرم الموجب للمسائلة التأديبية ، فحسب المشرع الجزائري فإن الخطأ التأديبي يتكون من ثلاثة أركان و التي تتمثل في :

أ - **الركن الشرعي:** لقيام الجريمة بشكل عام يستوجب القانون توفير الركن الشرعي ، و المتمثل في وجود نص قانوني يجرم سلوك معين و يقر له عقوبة ، هذا ما نص عليه المشرع الجزائري في قانون العقوبات من خلال المادة الأولى التي جاء فيها: (لا جريمة و لا عقوبة و لا تدبير أمر إلا بنص) ، فبالتالي لا تقوم الجريمة إلا إذا كان السلوك الذي أقدم عليه الموظف العام مباحاً بمعني غير معاقب قانونياً.

ب - الركن المادي:

و المتمثل في قيام الموظف العام بتجسيد نواياه المتمثلة في الإخلال بالتزاماته الواجب التقيد بها تجاه الإدارة بحكم العقد الذي يربطه بها على أرض الواقع، فالركن المادي هو السلوك الذي يأتيه الموظف على أرض الواقع و المتمثل في الإخلال بواجباته الوظيفية و التعدي على القيود المنصوصة في القانون ، سواء التي سنتها السلطة التشريعية أو الإدارة بموجب التفويض التشريعي ، بحيث يجب أن يكون هذا التعدي ظاهرياً و ملموساً و يحقق

¹ - كمال رحماوي ، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة ، ط، الجزائر، 2006 ، ص31.

غاية سواء كان هذا التعدي يتمثل في الإتيان بسلوك إيجابي أو الإتيان بسلوك سلبي مثل الإمتناع عن القيام بواجباته.¹

و يجدر الإشارة إلى أن التفكير في ارتكاب الخطأ غير معاقب عليه قانونياً ، ما دامت حبيسة في مخيلة الموظف العام ، أما فيما يخص البدء في الأعمال التحضيرية فبالرغم أن الموظف لا يسأل جزائياً إلا أنه قد يتعرض إلى المسائلة التأديبية ، أما الشرع في ارتكاب الجريمة فإن الموظف يعاقب حتى لو لم تكتمل الجريمة.

ج - الركن المعنوي:

يتحقق الركن المعنوي في حالة إتيان الموظف إلى ارتكاب الجريمة عن قصد ، أي يقوم بالإتيان بالسلوك المعاقب عليه عن علم ، و في حالة إنعدام الإرادة عن ارتكاب الجريمة تسقط الجريمة التأديبية.

أما إذا كانت إرادة الموظف إنصرفت إلى الإخلال بواجباته دون قصد في تحقيق النتيجة فهنا الركن المعنوي يتمثل في الخطأ الغير عمدي الذي أتاها.²

¹ - بشته دليلة ، حملوي رشيدة، نظام تأديب الموظف العمومي في التشريع الجزائري، جامعة 8 ماي 1945،كلية الحقوق و العلوم السياسية، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في القانون، قالمه، 2013-2014،ص16.

² - محمد فؤاد عبد البساط ، مرجع سابق ، ص77.

الفرع الثاني : درجات الخطأ التأديبي

تكتفي غالبية تشريعات العالم بتقديم تعريفات موسعة للخطأ التأديبي لكن عندما يتعلق الأمر بتعداد هذه الأخطاء، لا تتأخر بذلك مستخدمة طريقة التصنيف من أجل تجنب حصر هذه الأخطاء، لا تتأخر بذلك مستخدمة طريقة التصنيف من أجل تجنب حصر هذه الأخطاء أي أنها واردة على سبيل المثال لا الحصر.¹

ولقد حرص المشرع الجزائري على ذكر بعض الأخطاء بعنوان كل صنف أو درجة فعدد أخطاء الدرجة الأولى، الثانية ثم الثالثة والرابعة، وهو ذكر غير حصري بما يعني إقرار طابع المرونة للخطأ التأديبي والتصريح بعدم قابليته للحصر والتحديد الدقيق، لذلك استعمل المشرع تصنيفه للخطأ عبارة على الخصوص.²

وتتاول المشرع الجزائري تصنيف الأخطاء المهنية في نص المادة 177 من الأمر 03 06 حيث جاء فيها: «... تصنف الأخطاء المهنية دون المساس بتكفيها الجزائري كما يأتي:

- أخطاء من الدرجة الأولى.
- أخطاء من الدرجة الثانية.
- أخطاء من الدرجة الثالثة.

¹- سي العابدي سامية، مسؤولية الموظف تأديبياً عن أخطائه الوظيفية، مذكرة مكملة من مقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمدخ يضر، بسكرة، 2016/2015، ص 32.

²- عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، جسور للنشر و التوزيع، ط1، الجزائر، 2015، ص132.

- أخطاء من الدرجة الرابعة»¹.

1. أخطاء من الدرجة الأولى:

طبقا لنص المادة 178 من الأمر 06-03- تتمثل أخطاء الدرجة الأولى في كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس السير الحسن للمصالح²، فمن المخالفات التي يمكن أن تدرج في هذه الدرجة وفق هذا المعيار العام التغيب أو التأخر عن العمل، عدم تنفيذ المهام الموكلة للموظف.

ويستكشف من هذه المادة أن معيار أخطاء الدرجة الأولى واسع يشمل العديد من المخالفات التي يمكن تكييفها أنها تؤثر على السير الحسن للمصالح³.

2. أخطاء من الدرجة الثانية:

نصت عليها المادة 179 من الأمر 06-03 على «تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثانية الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

- المساس، سهو أو إهمال بأمن المستخدمين أو أملاك الإدارية.

- الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180 و 181 أدناه»⁴.

¹- المادة 177 من الأمر رقم 06-03 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، المرجع السابق.

²- المادة 178 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، المرجع السابق.

³- بوطية مراد، نظام الموظفين في القانون الجزائري، دار هومة، للطباعة و النشر و التوزيع ، د ط ، الجزائر ، 2018 ، ص 570.

⁴- المادة 179 من الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، المرجع السابق.

نستنتج من هذه المادة أن شرط تكييف الخطأ من الدرجة الثانية بالنسبة للفقرة الأولى المتعلقة بالمساس بأمن المستخدمين أو أملاك الإدارة أن يكون سهواً أو إهمالاً، أما إذا كان متعمداً فكيف من درجة أخرى.

3. أخطاء من الدرجة الثالثة:

تناولت هذه الأخطاء المادة 180 من الأمر 03-06 والتي جاء فيها: «تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

- تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية.
- إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه.
- رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول.
- إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية.
- استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة»¹.

4. أخطاء من الدرجة الرابعة

نصت عليها المادة 181 من الأمر رقم 03-06 تعتبر على وجه الخصوص أخطاء

مهنية من الدرجة الرابعة إذا قام الموظف بما يأتي:

- الاستقادة من امتيازات من أية طبيعة كانت يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأدية خدمة في إطار ممارسة وظيفة.

¹ - المادة 180 من الأمر رقم 03-06 المرجع نفسه.

- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.
- التسبب عمد في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأمالك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.
- إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة.
- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية.
- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مربح، آخر غير تلك المنصوص عليها في المادة 43 و 44 من هذا الأمر»¹.
- وتجدر الإشارة إلى أنّ القوانين الأساسية تملك توضيح مختلف للأخطاء مع مراعاة طبيعة كل سلك من الأسلاك الوظيفية، كما أنّ هذه القوانين يمكن أن تتضمن أخطاء تأديبية غير وارد في الأمر 03-06 فإن هذا لا يشكل تعديا على هذا الأخير.

¹- المادة 181 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، المرجع السابق.

المبحث الثاني : ضوابط الجزاءات التأديبي

إن إرتكاب الخطأ التأديبي من طرف الموظف العام يؤدي إلى توقيع عقوبة تأديبية عليه، ردعا له ولغيره من العودة لإرتكابه وهي عقوبة تصيبه في مركزه الوظيفي، وقد تؤدي إلى تسريحه من الوظيفة إذا كان الخطأ المرتكب على درجة كبيرة من الخطورة فعلية تأديب الموظف العام عن خطاه التأديبي ليست عملية إنتقامية ولا قهرية بل هي عملية قانونية يهدف من وراءها إلى إصلاح الموظف وتحذير لبقية الموظفين، حفاظا على السير الحسن للمرافق العامة، أما السلطة المختصة بتوقيع الجزاء رغم تمتعها بسلطة تقديرية واسعة في تسليط العقوبة على الموظف العام، لا يفهم منه على أنها سلطة همجية، فهي تكون محصورة في مراحل وإجراءات حماية لحقوق الموظفين ولمنع الإدارة من التعسف في إستعمال سلطتها التأديبية لهذا أصدر المشرع الجزائري مختلف الأوامر والقوانين الأساسية التي تنظم مجال الوظيفة العمومية ومختلف المراسيم والتعليمات الخاصة بموضوع التأديب، بناء على ما يكفله الدستور والنصوص القانونية والتشريع.

و هذا ما سأطرق إليه في مطلبين، المطلب الأول يتم فيه تعريف العقوبة التأديبية و تحديد مبادئها و المطلب الثاني إبراز الأنظمة التأديبية و السلطات المختصة بالتأديب.

المطلب الأول : ماهية العقوبة التأديبية

يؤدي الخطأ التأديبي بغض النظر عن الشكل والمظهر الذي يأخذه إلى فرض عقوبة تأديبية في حق الموظف العام المرتكب لتلك المخالفة المهنية، فالقاعدة العامة هنا تقضي بأن يخضع للمتابعة التأديبية كل من يخرج من العاملين على مقتضى الواجب في أداء وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة".¹

¹ - محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، مصر ، 2006،ص288.

ومن الملاحظ أن الهدف الأساسي الذي ترمي إليه العقوبة التأديبية هو ضمان سير المرفق العام بانتظام واطراد وأنه يختلف عن الغرض الذي يسعى إلى تحقيقه الجزاء في القانون الجنائي، فالجزاء التأديبي حسب القاعدة المستقرة في هذا الشأن هو العقوبة التي تمس الموظف في حياته الوظيفية وفي مزاياها التنظيمية.¹

فالغرض منه هو معاقبة الموظف الذي ارتكب خطأ وقد يكون هذا العقاب ماديا كما قد يكون معنويا.

غير أنه وعلى الرغم من الآثار المترتبة على العقوبة التأديبية إلا أن المشرع عمل على إخضاعها لضوابط عديدة نظرا لخطورتها فالإدارة ملزمة بتوقيع الجزاءات التأديبية المنصوص عليها ضمن سلم العقوبات وهي مجبرة على احترام نظام قانوني معين وإلا كان قرارها التأديبي عرضة للإلغاء. ومن هذا المنطلق سنتطرق إلى أهم التعريفات التي تحدد المقصود بالعقوبة التأديبية و مبادئها وهو ما سيتم تناوله في المطلب الأول، و تبيان علاقة الخطأ التأديبي بالعقوبة التأديبية .

الفرع الأول : تعريف العقوبة التأديبية

إن مصطلح العقوبة التأديبية قد أسال حبر الفقهاء بغزارة كبيرة فقد نتج عنه مفاهيم مختلفة ومتنوعة وذلك بتحديد تعريفات لها، حيث نجد أنها تأخذ إسم الجزاء التأديبي أو العقوبة التأديبية فكلاهما له نفس المعنى وعليه يتم التطرق إلى تحديد مفهوم العقوبة التأديبية في كل من الفقه والقضاء والتشريع، وكذا تمييزها عن العقوبة الجزائية .

¹ - مازن ليلو، راضي الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002، ص 51.

أولاً: التعريف الفقهي للعقوبة التأديبية

لقد تعددت التعريفات الفقهية للعقوبة التأديبية تبعا لوجهة النظر التي يتبناها كل فقيه فهناك من يعرفها بالنظر إلى محلها وطبيعتها، وهناك من يعرفها بالنظر إلى الأهداف المرجوة منها، في حين يعرفها آخرون اعتمادا على نوعية الأفعال المسببة لها، حيث نجد الفقيه فالين عرفها بأنها " سلطة في إيقاع العقوبة التأديبية على الموظف العمومي تناله في المزايا التي يتمتع بها بسبب الوظيفة أو تحرمه من الوظيفة نفسها إذا ارتكب خطأ يتعارض مع واجب الوظيفة".¹

في حين عرفها ديلبريه على أنها " ذلك الإجراء الفردي الذي تتخذه الإدارة بغية قمع المخالفة التأديبية والذي من شأنه أن يرتب نتائج سلبية على حياة الموظف العملية".²

يتضح من خلال هذا التعريف الطابع القمعي الذي تتميز به العقوبة التأديبية والذي دونه لا تستطيع السلطة الرئاسية المحافظة على سير المرافق العامة بانتظام و اطراد، وهي المهمة الأساسية للسلطة الرئاسية والهدف الذي ترمي إليه العقوبة التأديبية هو الوقاية والتي تستوجب وجود سلم العقوبات.

أما في الفقه العربي فنجد جودت الملط عرفها بأنها " جزاء يوقع على الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن جريمة تأديبية".

وعرفها دكتور مصطفى حسن دويدار بأنها " الجزاءات التي يمكن توقيها على الموظفين العموميين الذين يرتكبون جرائم تأديبية".³

¹ - عامر إبراهيم أحمد الشمري، العقوبات الوظيفية دراسة مقارنة، منشورات زين الحقوقية، الأردن، 2011، ص 35.

² - كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 88.

³ - أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع، المنصورة، 2010، ص ص 369، 370.

أما سامي جمال الدين فقد عرفها على أنها " جزاءات يقررها القانون لمعاقبة الموظفين العموميين مرتكبي المخالفات التأديبية ممن تتقرر مسؤوليتهم التأديبية عنها ومن شأنها التأثير على الوضع الأدبي أو المالي للموظف أو إنهاء علاقته بالسلطة الإدارية"¹.

في حين عرفها البعض على أنها " أدى يصيب الموظف إما في اعتباره أو في مركزه الوظيفي أو في إحدى المزايا المترتبة عليه"².

وبالرجوع إلى مجمل التعريفات السالفة الذكر ورغم أنها قد تضمنت عناصر الجزاء التأديبي والمخالفة التأديبية والموظف العام إلا أن مجملها يفتقر إلى مصدر الجزاء التأديبي والسلطة المختصة بتوقيعه بالإضافة إلى الهدف من ورائه.

في حين نجد سعيد بوشعير قد عرّف العقوبة التأديبية على أنها "إجراء عقابي تتخذه السلطة التأديبية ضد الموظف المخطئ مجازاة لفعله"³.

وعليه فإنه يتضح أن تعريف مصطفى عفيفي للعقوبة التأديبية هو الراجح حيث نجده عرفها بأنها "جزاء وظيفي يصيب الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن ارتكاب خطأ تأديبي معين بحيث توقع باسم ولمصلحة الطائفة الوظيفية المنتمي إليها وتنفيذها لأهدافها المحددة سلفاً"⁴، وذلك نظرا لشمول هذا التعريف على جميع العناصر التي تجعل منه جامعا ومحيطا لمعنى العقوبة التأديبية فطبيعتها أنها جزاء، وتوقع على الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن ارتكاب جريمة تأديبية معينة وتوقعها الهيئة أو الجهة التابع لها الموظف، تنفيذها لأهداف هذه الجهة أو الهيئة.

¹ - عامر إبراهيم أحمد الشمري، مرجع سابق، ص ص 38،39.

² - سعيد الشتيوي ، المسائلة التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، 2008، ص 180.

³ - سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991، ص 94.

⁴ - أماني زين بدر فراج، مرجع سابق، ص 371

وباستقراء مجمل التعريفات يتضح أن العقوبة التأديبية تصيب الموظف في مركزه الوظيفي، بحيث يترتب عليها الحرمان أو الإنقاص من امتيازات التي تقررها له وظيفته.

ثانيا : التعريف القضائي للعقوبة التأديبية

وبهذا الصدد نكتفي بما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا بمصر حيث جاء في حيثيات الحكم الصادر بتاريخ 1963/01/13 ... أن العقوبة التأديبية وما يترتب عليها من آثار عقابية، لا يسوغ أن تجد لها مجالا في التطبيق إلا حيث يوجد النص الصريح، شأنها في ذلك شأن العقوبة الجنائية...¹ ، كما جاء في حيثيات حكم محكمة الإستئناف المصرية الصادر بتاريخ 1998/01/13 بشأن الطعن رقم 96/79 ما يلي: "... فالعقوبة التأديبية هي تلك التي حددها المشرع حصرا..."، حيث أن القاعدة العامة التي تحكم العقوبات التأديبية هي مبدأ المشروعية فعلى عكس الأخطاء المهنية فإن العقوبات التأديبية جاءت محددة على سبيل الحصر، إذ لا يمكن للسلطة التأديبية أن تختار تسليط العقوبة التي تريدها من تلقاك نفسها، بل ينبغي عليها أن تختار من بين العقوبات التي حددها القانون وإلا كان قرارها مخالفا للتنظيم المعمول به وبالتالي فلا يترتب عليه أي أثر قانوني² ، وباستقراء هذه الأحكام نجد أنها تحيلنا إلى التشريع حيث نجد التشريعات المنظمة لشؤون الوظيفة العمومية قد عملت على حصر العقوبة التأديبية والتي وردت على سبيل الحصر.

¹ - سعد نواف العنزري النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص 249.

² - عبد الحكيم سواكر ، الوظيفة العمومية في الجزائر ،دراسة تحليلية على ضوء آراء الفقه وإجتهد القضاء الإداريين ، مزوار للمطبوعات، الجزائر، 2011، ص 283.

ثالثا : التعريف التشريعي للعقوبة التأديبية

بالرجوع إلى النصوص التشريعية سواء الوطنية أو غيرها فلا نجدها قد عملت على وضع تعريف للجزاء التأديبي حيث تركت أمر ذلك للفقهاء، فلقد اكتفى المشرع في هذا الصدد بترتيب الجزاءات التأديبية وتحديدها على سبيل الحصر¹ ، حيث نجد كل من المشرع المصري والفرنسي قد عمل على حصر العقوبات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظفين العموميين وذلك في ظل قوانين المنظمة لشؤون الوظيفة العامة.

كما اتبع المشرع الجزائري نهج بقية تشريعات الدول الأخرى فلم يعرف العقوبة التأديبية، ولكن على الرغم من ذلك فإنه قام بترتيبها وتحديدها على سبيل الحصر حيث بدأ بأخفها وانتهى بأشدّها، وترك للسلطة المختصة بالتأديب السلطة التقديرية في توقيع العقوبة التي تراها مناسبة للخطأ المرتكب من طرف الموظف العام، ومن هذا المنطلق سيتم الوقوف على أهم ما جاءت به القوانين المتعلقة بالوظيفة العامة في هذا الخصوص، وبالرجوع إلى النصوص القانونية المتعلقة بشؤون الوظيفة العامة يتضح لنا أن المشرع الجزائري قد قام بتحديد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر، كما عمل على تقسيمها إلى درجات، فبالرجوع إلى المادة 54 من الأمر 133/66² ، فنجده قد قسم العقوبات التأديبية إلى درجتين أما المرسوم 59/85 فنجد أن المادة 124 منه³، قد صنفت العقوبات التأديبية إلى ثلاثة درجات

¹ - سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 93.

² - المادة 54 من الأمر 133/66 ، المؤرخ في 22 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46 الصادرة بتاريخ: 08 جوان 1966.

³ - المادة 124 من المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، جريدة رسمية عدد 13 ، الصادرة بتاريخ: 24 مارس 1985.

يمكن أن يعاقب بها الموظفون العموميون، في حين أن الأمر 03/06 نجده قد قسم العقوبات التأديبية إلى أربعة درجات حسب المادة 163 منه.¹

وعلى العموم وإن كان التقسيم في هذا الأمر للعقوبات التأديبية قد جاء في أربع درجات إلا أنه لم يضاف شيئاً كبيراً في أنواع العقوبات المنصوص عليها في المرسوم رقم 59/85 فهي نفس العقوبات الواردة في هذا المرسوم مع إعادة تصنيفها إلى أربعة درجات، ولعل الإختلاف يكمن في طريقة التكيف بالنسبة لجسامة الأخطاء المرتكبة فقط، وهذا ما عبرت عنه المادة 161 من الأمر 03/06 السابق الإشارة إليه بنصها على أنه " يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ، والظروف التي ارتكب فيها ومسؤولية الموظف المعني، والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام."

الفرع الثاني : مبادئ العقوبة التأديبية

إن العقوبة التأديبية لها ذاتيتها الخاصة التي تميزها عن العقوبة الجنائية فهي لا تمس كأصل عام حياة الموظف أو حريته وإنما تمس مركزه الوظيفي، وبهذه المثابة فإنها ذات طبيعة وظيفية فضلاً عن طابعها الإداري، وهي فوق هذا عقوبة قانونية لا تنقرر إلا بمقتضى أداة قانونية مما يجعلها وسيلة الإدارة الفعالة لردع موظفيها وزجرهم عن الإخلال بواجباتهم الوظيفية أو خروجهم على مقتضيات الوظيفة ضماناً لحسن سير المرافق العامة²، وذلك في الحدود المنصوص عليها في القانون وهو ما يستلزم منا الوقوف على أهم المبادئ التي تقوم عليها العقوبة التأديبية.

¹ - المادة 163 من الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46 الصادرة بتاريخ: 16 جويلية 2006.

² - كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 86.

أولاً : مبدأ تناسب العقوبة مع الخطأ

ويعني هذا المبدأ "أن تراعي سلطة التأديب عند توقيع العقوبة التأديبية على الموظف المخالف مدى تناسبها مع درجة المخالفة التي ارتكبها الموظف آخذة في الاعتبار الظروف والملايسات لهذه المخالفة".¹

فتقدير خطورة المخالفة أمر يستتج من طبيعة وظروف ارتكابه ومدى إضراره بالمصلحة العامة وتأثيره السلبي على أداء الجهاز الإداري.²

فهذا المبدأ يهدف إلى تحقيق الموازنة بين كل من الجزاء التأديبي والمخالفة التأديبية بحيث لا يجازى الموظف إلا بجزاء يتناسب مع ما صدر عنه من مخالفات تأديبية، وذلك ضماناً لحسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد وعدم التعسف في استعمال السلطة، لدى لا بد أن تسعى السلطة التأديبية إلى مراعاة نوع وجسامة المخالفة حينما تقوم باختيار أحد العقوبات التي توقع على الموظف حال ارتكابه لتلك المخالفة، فهي ملزمة بأن تختار العقوبة التي تتناسب مع المخالفة ولا تعتمد إلى المبالغة على النحو الذي يلمس من قرارها نوع من الانحراف في استعمال السلطة.³

فمبدأ التناسب هو مبدأ عام في القانون يقضي بعدم مشروعية القرار التأديبي إذا كان محل القرار (الجزاء أو العقوبة لا يتناسب مع سببه (الخطأ)، ويرى المؤيدون لهذا المبدأ أنه كثيراً ما تغلب على اختيار العقوبة التأديبية العوامل الذاتية والشخصية التي يذهب ضحيتها الموظف العام، وعليه فإن تدخل المشرع لإجراء تناسب بين الخطأ والجزاء أمر ضروري للمحافظة على حقوق الموظف من جهة وضمان حسن سير المرافق العامة من جهة أخرى، كما أن القيام بعملية التناسب من الناحية العملية عملية سهلة الإنجاز بعد

¹ - كنعان نواف القانون الإداري ، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص 185.

² - عبد العزيز خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث ، القاهرة، 2008، ص 77.

³ - أماني زين بدر فراج، مرجع ، سابق، ص536.

العمل على تصنيف الأخطاء التأديبية ووضع سلم للعقوبات التأديبية وضرورة الأخذ بفكرة الحد الأدنى والأقصى في مجال الجزاء التأديبي لكي يكون للإدارة فرصة اختيار العقوبة التأديبية الأكثر ملائمة للخطأ المقترف.¹

وبالرجوع إلى المشرع الجزائري نجده قد حدد بعض المعايير لإقامة التوازن بين الخطأ والعقوبة التأديبية وهذا ما نصت عليه المادة 161 من الأمر 03/06 حيث نصت على أنه " يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامته الخطأ، والظروف التي أرتكب فيها، ومسؤولية الموظف المعني والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو بالمستفيدين من المرفق العام".

كما قد عمد المشرع الجزائري إلى تحديد درجات الأخطاء، حيث نص في المادة 183 منه على أنه "تؤدي حالات الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المواد من 178 إلى 181 من هذا الأمر إلى تطبيق إحدى العقوبات التأديبية من نفس الدرجة، كما هو منصوص عليها في المادة 163 أعلاه، فالملاحظ من خلال النصين أن مشرع قد قيد سلطة الإدارة عند اختيار العقوبة التأديبية، فلا يجوز للسلطة التأديبية أن تقدر العقوبة التأديبية دون الأخذ بعين الاعتبار العوامل التي حددها القانون إلى جانب الأخذ بما ورد في نص المادة 186 فالسلطة التأديبية لا يمكنها الخروج عن تلك العقوبات التي حددها القانون.²

¹ - كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 96.

² - المادة 186 من الأمر 03/06 .

ثانيا: مبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبي

يعد مبدأ عدم الرجعية أحد المبادئ الأساسية التي يقوم عليها القانون العام، ويجد هذا المبدأ العام أساسه وسنده القانوني في العديد من النصوص التشريعية¹ ، إذ يقصد بمبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية أن تاريخ تسليط العقوبة والنتائج المترتبة عنها لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يكون بأثر رجعي، فلا يمكن أن تؤثر العقوبة التأديبية على الحقوق والمراكز القانونية المكتسبة للموظفين بأثر رجعي، فتاريخ تسليط العقوبة يحدده القرار الصادر بشأنها والذي يكون لاحقا لتاريخ ارتكاب ومعاينة الخطأ المهني ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن يكون سابقا أو متزامنا معه² ، وعلّة عدم رجعية العقوبة التأديبية أيضا أنها تصدر بقرار إداري وهذه القرارات لا تكون رجعية وفقا للمبادئ العامة للقانون والتي لا يجوز الخروج عليها إلا بنص قانوني³ .

وبهذا فإن هذا المبدأ يعني أن النتائج التي ترتبها العقوبة التأديبية لا يكون لها أي أثر على وضعية الموظف العام الإدارية إلا ابتداء من تاريخ قرار الجزاء التأديبي، وقد ترد بعض الإستثناءات على هذا المبدأ وهذا ما نستنتجه من المادتين 173 و174 من الأمر 03/06 فحينما يتعلق الأمر بارتكاب الموظف لخطأ جسيم يمكن أن يعرضه إلى عقوبة تأديبية من الدرجة الرابعة أو متابعة جزائية فإن للسلطة صلاحية توقيفه مؤقتا، كما لها أن تخصم نصف راتبه الرئيسي إلى حين صدور العقوبة التأديبية بحقه، فيظهر الأثر الرجعي لهذه العقوبة في الطابع المالي الذي يمس بالموظف، كونه لا يتقاضى راتبه كاملا ابتداء من تاريخ إجراء التوقيف المؤقت وليس من تاريخ إتحاد العقوبة التأديبية في حقه.

¹ - علي خطار الشنطاوي، مرجع سابق، ص 128.

² - عبد الحكيم سواكر، مرجع سابق، ص 286.

³ - عبد العزيز خليفة، مرجع سابق، ص 81.

ثالثا: مبدأ عدم تعدد العقوبات

والذي يتأسس على عدم عقاب الموظف مرتكب المخالفة التأديبية مرتين عن ذات المخالفة¹ ، بمعنى أنه لا يجوز معاقبة الموظف عن مخالفة واحدة بعقوبتين تأديبيتين أصليتين ما لم يرد نص يسمح بذلك ، كأن يعاقب الموظف المخالف بالإندار ويعاقب أيضا عن ذات المخالفة بعقوبة أخرى إضافة لعقوبة الإندار، فالقرار التأديبي هنا يكون معيبا لمخالفته لهذا المبدأ² ، فالجزاء التأديبي تتحقق غايته بمجرد إنزاله على الموظف المخالف دون خضوعه لجزاء آخر عن ذات الخطأ إذ يعد ذلك إفراطا في العقاب وخروجا عن الهدف الذي من أجله وجد النظام التأديبي الوظيفي³.

كما يعتبر هذا المبدأ من أهم المبادئ التي طالما رددتها النظم القانونية على اختلافها، باعتباره جزءا من الحقوق الأساسية التي تضمنتها دساتير الدول والاتفاقيات الدولية، والتي تقضي بأن العقوبة التأديبية لا يفرضها المشرع جزافيا، إنما تفرض على كل خطأ وظيفي، ولهذا يمكن اعتبار هذا المبدأ ضمن المبادئ العامة للقانون والذي يطبق حتى في حالة انعدام نص قانوني يقره لكونها تتفق ومبادئ العدل⁴ ، بالرغم من الوضوح النسبي له الوارد في الأمر 03/06 والذي لم ينص على العقوبات التكميلية مكتفيا بالأصلية فقط⁵.

وما تجدر الإشارة إليه أنه قد ترد بعض الإستثناءات على هذا المبدأ ضمنا لحسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، فلا يجوز التمسك بهذه القاعدة، في حالة ما إذا اتخذت

¹ - أماني زين بدر فراج، مرجع سابق، ص 503.

² - نواف كنعان، مرجع سابق، ص 186.

³ - محمد سعد فودة، مرجع سابق، ص 210.

⁴ - سعيد الشتيوي، مرجع سابق، ص 215.

⁵ - يقتصر هذا المبدأ على العقوبات التأديبية فحسب، ذلك أن الموظف قد يكون عرضة لنوع آخر من المسؤولية، كالجرائية أو المدنية، وهذا لا يتناقض مع هذا المبدأ، إذ أن لكل منها مجالها المميز وهدفها الخاص.

السلطة الرئاسية تدابير داخلية إلى جانب الجزاء التأديبي كما لو أصدرت قرارا بنقل الموظف بعدما كانت قد سلطت عليه عقوبة التخفيض في الرتبة.¹

وكما لا يعد من قبيل تعدد العقوبات التأديبية بالمعنى السابق، أن يعاقب الموظف تأديبياً بعد الحكم عليه بعقوبة جنائية من المحكمة المختصة، إذ توقع على الموظف في هذه الحالة عقوبة تأديبية وعقوبة جنائية عن ذات الفعل وذلك لاستقلال كل منهما عن الأخرى، فهما عقوبتان أصليتان ولكن ليس من نوع واحد.²

وعليه فإن مبدأ المشروعية يشكل ضماناً حقيقية للموظف العام، إذ يمكنه وبصفة مسبقة الإطلاع على المخالفات والعقوبات التأديبية التي تقرها القوانين المنظمة لشؤون الوظيفة العامة هذا من جهة، وتمنع شطط الإدارة وتعسفها في استعمال السلطة من جهة أخرى، كما ينبثق عن هذا المبدأ عدة نتائج كما رأينا من ضرورة تناسب بين العقوبة والخطأ المهني وعدم جواز عقاب الموظف عن ذات الخطأ مرتين بالإضافة إلى تسبب القرارات التأديبية فلها تعد بمثابة ضمانة لحقوق الموظفين إلى جانب سير المرافق العامة بانتظام واطراد.

رابعاً : مبدأ المساواة في العقوبة التأديبية

يعد هذا المبدأ من أهم المبادئ التي يجب مراعاتها في مختلف المجالات، ويقصد بمبدأ المساواة في العقوبة أن العقوبات المنصوص عليها في القانون التأديبي يجب أن تسري على جميع الموظفين المخالفين دون أي تفرقة بينهم فالعقوبة التأديبية لا تختلف باختلاف المراكز الوظيفية من حيث نوعيتها أو درجتها في السلم الإداري، فالمخالفة تستحق الجزاء

¹ - كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 103.

² - نواف كنعان، مرجع سابق، ص 187.

المناسب سواء ارتكبها موظف حديث الارتباط بالإدارة أو موظف قديم، أو كان الموظف في درجة عادية أو درجة عليا¹ ، فكل الناس سواسية أمام القانون.

وبذلك يعتبر هذا المبدأ أحد مقتضيات مبدأ المشروعية أو مبدأ سيادة القانون، فمتى كانت الأخطاء المرتكبة والظروف التي تمت فيها والآثار المترتبة عنها واحدة وتشكل بذلك أساسا لقيام دعوى تأديبية فلا بد من التطبيق الموحد للقانون بغض النظر عن الأطراف التي يوقع عليها العقاب.²

ولقد أخذ المشرع الجزائري بهذا المبدأ، فقد نصت المادة 32 من دستور 1996 المعدل والمتمم المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01-2 المؤرخ في 06 مارس 2016 الجريدة الرسمية عدد 14 الصادرة بتاريخ في 7 مارس 2016 على أن كل المواطنين سواسية أمام القانون. ولا يمكن أن يُتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد، أو العرق، أو الجنس، أو الرأي، أو أي شرط أو ظرف آخر، شخصي أو اجتماعي.³

كما أكدت ذلك المادة 27 من الأمر 06/03 والتي تنص على أنه " لا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم أو جنسهم أو أصلهم أو بسبب أي ظرف من ظروفهم الشخصية أو الإجتماعية"⁴.

¹ - أماني زين بدر فراج، مرجع سابق، ص 487.

² - عبد الحكيم سواكر، مرجع سابق، ص 287 .

³ - المادة 32 من دستور 1996 المؤرخ في 28 نوفمبر 1996 جريدة رسمية عدد 76 ، الصادرة بتاريخ: 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بالقانون رقم: 02-2003 المؤرخ في 10 أبريل 2002 ، جريدة رسمية عدد 25 الصادرة بتاريخ 14 أبريل 2002 المعدل والمتمم بالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 جريدة رسمية عدد 63 ، الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2008 ، المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01-2 المؤرخ في: 06 مارس 2016، جريدة رسمية عدد 14 ، الصادرة بتاريخ: 07 مارس 2016.

⁴ - المادة 27 من الأمر 03/06.

وعموما فإن المشرع الجزائري استمد هذه المبادئ من المبادئ التي جاءت مختلف المواثيق الدولية وهذه المبادئ تعد بمثابة ضمانات تحمي الموظف من تعسف الإدارة في إستعمال سلطتها لتوقيع العقاب.

وعليه تتضح لنا الغاية من وضع مختلف المبادئ التي تقوم عليها العقوبة التأديبية، حيث تكمن في التوفيق بين مصلحة المرفق العام ومصلحة الموظف المخطئ، وهذا من شأنه أن يحد من إستعمال الإدارة لسلطة التأديب في غير الأغراض التي حددها القانون.

الفرع الثالث : علاقة الخطأ التأديبي بالعقوبة التأديبية

في حالة ثبوت الخطأ التأديبي للموظف العام ، يكون من واجب السلطة التأديبية تكييف الخطأ وتقوم باختيار العقوبة المناسبة ، وذلك من أجل منع تهاون الموظف في أداء واجباته الوظيفية والمهم المنوط بها.

إن العقوبة التأديبية ترتبط ارتباطا وثيقا بالواجبات المسندة في الموظف العام ، وان الأصل هو أن السلطة التأديبية تملك سلطة اختيار الجزاء الملائم لكل مخالفة تأديبية ، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة بل مقيدة بمبدأ وجود تناسب الجزاء مع المخالفة¹.

وبالتالي يكون على عاتق السلطة الرئاسية الأخذ بمبدأ التناسب في مجال القانون التأديبي ، فتوقع الجزاء الذي تقدر ملائمته لمدى جسامة الذنب الإداري بغير مبالاة في الشدة ولا إسراف في الرأفة².

فسلوك الموظف يجب أن يجسد خطورة معينة تستأهل مواجهته تأديبيا والعقوبة التأديبية تجد أصلها في القانون وذلك بتسليمه الاختصاص التقديري الواسع للسلطة التأديبية في اختيار العقوبة.

¹ - شريف يوسف حلمي خاطر الوظيفة العامة دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، مصر ، 2007، ص234.

² - كمال رحماوي مرجع سابق، ص96.

وليس هناك إذن ما يلزم السلطة التأديبية بان توقع عقوبة معينة بذاتها على هذا الخطأ، طالما أنه لا وجود لارتباط بينهما.

وان قصور تطبيق مبدأ شرعية العقوبة في المجال التأديبي يرجع حسب الدكتور مصطفى عفيفي إلى العامل التالية¹:

1. عدم وجود تقنين كامل الأخطاء المهنية.
- 2 عدم تقرير حدين أدنى وأقصى لكل عقوبة تأديبية .
3. عدم تمتع السلطة التأديبية المختصة بحرية التقدير والملائمة عند توقيع العقوبات التأديبية ، إذ أنها ملزمة بتوقيع إحدى العقوبات المحددة على سبيل الحصر كما هي دون أن تملك التصرف فيها، سواء كانت تلك العقوبات شديدة الجسامة أم الضالة بالنظر إلى الخطأ المهني المقترف .

و لقد عمد المشرع إلى تنظيم التأديب قانونا باعتباره الضمانة الفعالة لاحترام الموظف الواجبات الوظيفية ، وانه لمن العسير تحديد كل الأخطاء الوظيفية التي قد يرتكبها الموظف العام أثناء تأدية وظيفته أو بمناسبتها، وبالتالي قد ترك المشرع تحديد الأخطاء السلطة التأديب التي تقوم بتكييفها وتحديد العقوبة المناسبة لها، وهذا ما قد يؤدي في بعض الحالات إلى لتناسب ما بين الأخطاء المرتكبة والعقوبات التأديبية الموقعة ، وذلك ما يؤدي في بعض الحالات إلى تعسفها من خلال عدم احترام الإجراءات التأديبية أو بتكييفها غير الصحيح للخطأ الوظيفي كما قد يكون عدم التناسب بين الخطأ الوظيفي والعقوبة التأديبية بتوقيع عقوبة مشددة على خطأ بسيط أو العكس.

¹- مصطفى عفيفي ،مرجع سابق ،ص162-163.

وعليه يجب على الإدارة أن تأخذ في اعتبارها كافة الظروف التي وقعت فيها المخالفة التي ارتكبها الموظف، حتى يأتي تقديره في النهاية معقولا ومتناسبا مع خطأ الموظف سلوك الموظف يجب أن يجسد خطورة معينة لكي يعاقب.

إن القيام بعملية التناسب من الناحية العملية عملية سهلة الانجاز شريطة الالتزام بمبادئ وقواعد معينة مثل احترام مبدأ الحد الأدنى والحد الأقصى من الجزاءات التأديبية احترام تصنيف الأخطاء وتصنيف العقوبات.... الخ¹.

وتنص المادة 161 من الأمر 03/06 على انه يتوقف تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف على درجة جسامة الخطأ والظروف التي ارتكب فيها ومسؤولية الموظف المعني والنتائج المترتبة على سير المصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو المستفيد من المرفق العام»².

فهذا النص يقيد الإدارة عندما تختار العقوبة بجملة من العوامل الشيء الذي يضمن احترام مبدأ التناسب بين العقوبة والخطأ.

المطلب الثاني : الأنظمة التأديبية و السلطات المختصة بالتأديب

وان الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية تأثيرا مباشرا على صياغة قواعد القانون الإداري عامة وقواعد التأديب خاصة مما يؤدي إلى اختلاف الأسس التي تحكم العلاقة التأديبية بين الإدارة والموظف مناط التأديب.

إن المشرع الجزائري واقتداء بغيره من المشرعين في المجال الوظيفي قد اعتبر سلطة التأديب بسلاح القوي والفعال في يد الإدارة لكي تردع به موظفيها عند ثبوت وقوع أي إخلال من جانبهم في أدائهم واجباتهم الوطنية وقد أقر المشرع الجزائري بالاختصاص التأديبي

¹ - كمال حماوي، مرجع سابق، ص 96-97.

² - الأمر 03/06 مرجع سابق.

حسب سلم العقوبات التأديبية الممكن توقيعها على الموظف المدان تأديبياً إلى السلطة الرئاسية وحدها أو بمشاركة هيئات أخرى¹.

الفرع الأول : الأنظمة التأديبية

تختلف القواعد التي تنظم سلطة التأديب في مجال الوظيفة العامة من تشريع لآخر، وذلك بالنظر إلى أن التشريع التأديبي يعد رهين البيئة التي يولد بها، ومن هذا المنطلق سيتم تطرق لمختلف الأنظمة التأديبية وفق التالي:

أولاً: النظام الإداري: وفي ظل هذا النظام يكون للسلطة الإدارية وحدها ودون الاستعانة بأي هيئة أخرى حق توقيع الجزاء التأديبي على الموظفين الخاضعين لها²، وهذا ما يسمى بالتأديب الإداري أو الرئاسي ويعني ذلك أن الإدارة تستقل دون الرجوع إلى أي جهة أخرى في تحديد المخالفات التأديبية واختيار العقوبة المناسبة لها من بين العقوبات التي نص عليها القانون، فالتأديب الإداري هو الذي يجعل الغلبة لمبدأ الفاعلية في نطاق الإدارة على مبدأ الضمان فالعرض من هذا النظام هو تسيير المرافق العامة بانتظام واطراد وهذا لن يتحقق إلا إذا زودت الجهة الإدارية بسلطة توقيع الجزاءات³ ففاعلية التأديب تستوجب أن يتسم الجزاء بالحسم والسرعة حتى يحقق أثره بالنسبة للموظف المخطئ وغيره و إذا ما عهد بالتأديب إلى جهة أخرى غير الإدارة، فإن ذلك يؤدي إلى استغراق الوقت الطويل وهذا من شأنه أن يفقده فاعليته.

¹ - علي جمعة محارب مرجع سابق، ص13

² - أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 76.

³ - علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 14.

فالسطة الإدارية إذن أكثر مقدره من غيرها على التعرف على سلوك الموظف، وتقدير مدى خطورة الخطأ الذي ارتكبه وأثره، و الذي هو الأقدر على اتخاذ الإجراء التأديبي، ومن بين الدول التي تأخذ بهذا النظام نجد انجلترا¹.

ثانيا: النظام شبه القضائي: وتتمثل هذه الصورة في التزام جهة الإدارة المختصة بالتأديب بأن تأخذ رأي جهة إستشارية مستقلة - ينص على تشكيلها المشرع - وذلك قبل إصدارها قرار الجزاء التأديبي، مما يفرض عرض المخالفة التأديبية عليها لتصدر رأيها في خصوص هذه المخالفة وترسله للجهة الإدارية المعنية². وغالبا ما يتخذ هذا النظام إحدى الصور الآتية:

الصورة الأولى: وتتمثل في أن ينشئ المشرع بجانب الإدارة هيئة مستقلة يتعين أخذ رأيها قبل إصدار قرار توقيع الجزاء، على أن تحتفظ الإدارة بعد ذلك بحريتها الكاملة إزاء هذا الرأي، وعلى الرغم من كون أري هذه الهيئة غير ملزم للجهة الإدارية، إلا أن جهة الإدارة ملزمة قانونا بأخذ أريها قبل توقيع العقوبة، وإلا ترتب على ذلك بطلان قرارها.

الصورة الثانية: وتتمثل في أن ينشئ المشرع بجانب الإدارة هيئة مستقلة تصدر رأيا ملزما للإدارة، أي يتعين على جهة الإدارية احترامه والتقيده به.

الصورة الثالثة: وتتمثل في أن ينشئ المشرع بجانب الإدارة مجالس تأديب مخصصة لهذا الغرض، وتكون مشكلة من عناصر قضائية وإدارية، إذ تعتبر مثل هذه الهيئات جهة إدارية ذات اختصاص قضائي³.

¹-قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه ، دراسة مقارنة ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام،كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2007/2006، ص 71.

²- أماني زين بدر فراج، المرجع السابق، ص 244.

³- أحمد بوضياف، المرجع السابق، ص 76.

وعليه فإن ملامح هذا النظام تتلخص في كونه صورة من صور التدرج الرئاسي، فهو لا يستبعد جهة الإدارة في توقيع الجزاء التأديبي، ولكن يلزمها باستشارة هيئات معينة ومستقلة قبل توقيع الجزاء التأديبي لما يحققه من ضمانات إجرائية للموظف، و من بين الدول التي تأخذ بهذا النظام نجد كل من فرنسا، المغرب.

ثالثا: النظام القضائي: في هذا النظام يقرر المشرع انتزاع سلطة التأديب من يد الرئيس الإداري، وقصر حقه على مجرد الإتهام أي رفع الدعوى التأديبية، ومتابعتها وإناطة سلطة التأديب بهيئات قضائية خاصة مستقلة تختص بتقدير الخطأ الوظيفي المنسوب إلى الموظف، ويتوقع الجزاء المناسب من بين الجزاءات المنصوص عليها قانونا.¹

فهذا النظام يقتضي وجود قضاء مستقل عضويا ووظيفيا، ويتجلى ذلك في عدم خضوع قضاة التأديب لتأثير السلطة الرئاسية²، إذ يتبين من هذا النظام أن المشرع يشكل محكمة خاصة وينشئ أمامها نيابة من نوع خاص توازي النيابة العامة، فيكون شأن الجزاء التأديبي عندئذ شأن الحكم الجنائي كالهما يصدر عن جهة قضائية وتعد مصر من بين الدول التي تأخذ بهذا النظام.

وهذه التقسيمات لا تعني أن السلطة التأديبية، في بلد معين تنتمي حتما إلى نظام واحد من بين هذه الأنظمة فالغالب أن التشريع يجمع بين أكثر من واحد من الأنظمة السابقة كأن يجمع بين النظامين الإداري وشبه القضائي في أحد صوره الثالث كان يترك للإدارة سلطة توقيع بعض الجزاءات ويلزمها في أخرى باستشارة رأي جهة معينة قبل توقيع الجزاء.

¹-علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 15.

²-أماني زين بدر فراج، المرجع السابق، ص 235.

الفرع الثاني : السلطات المختصة بالتأديب

لقد انتهج المشرع الجزائري في إطار التأديب بالنظام الشبه قضائي و ذلك ما ذكرناه سابقا.

حيث إضفاء استشارة المتساوية الأعضاء يعتبر خطوة للتقليل من ازدواج الاختصاص الناتج عن الجمع بين موظفي الإتهام و الحكم.

حيث لم يترك حق ممارسة الجزاء التأديبي للسلطة الرئاسية وحدها، و إنما جعل هيئة أخرى تشاركها في الممارسة و ذلك حسب أهمية العقوبة التي تنوي الإدارة تسليطها، هذا ما سنتطرق إليه و نقوم بتوضيحه.

أولاً: السلطة الرئاسية

تختص السلطة الرئاسية أو الإدارية بتسليط العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية بقرار مسبب دون الحاجة إلى استشارة أية جهة أو أن تتقيد برأي هيئة معينة و يرجع ذلك إلى قلة أهمية العقوبات.

و بالرجوع إلى نوع العقوبات من الدرجة الثانية و المتمثلة في التوقيف عن العمل الذي تصل مدته إلى ثمانية أيام و شطب من قائمة الترقية، يمكن القول بأن السلطة يد الرئاسية قد امتدت إلى توقيع عقوبات قاسية على الموظف العام دون أن يشاركها في ممارسة هذا الحق أي جهة أخرى.¹

و بالتالي يتوجب إعادة النظر في هذه السلطة المخولة للإدارة و التي قد يكون فيها نوع من التعسف في حق الموظف العام.

¹ - كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 57.

فتعتبر سلطة التعيين محركاً للإجراء التأديبي، إذ نصت المادة 162 من الأمر رقم 06/03 على أن: تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحية التعيين".

و ذلك ما أقرته التشريعات الثلاث بشأن تنظيم المسار الوظيفي.

حسب الأمر رقم 133/66 في مادته 54: "السلطة التأديبية من اختصاص السلطة التي لها حق التعيين...".

حسب المرسوم رقم 59/85 فقد جاء في نص المادة 123 على أن تختص السلطة التي لها صلاحيات التعيين... بالسلطة التأديبية...".

و حسب المادة 65 من الأمر رقم 06/03 تعود صلاحيات تعيين الموظفين إلى السلطة المخولة بمقتضى القوانين و التنظيمات المعمول بها.

و بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 99/90 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و الولايات و البلدية و المؤسسات ذات الطابع الإداري¹ فإن سلطة التعيين التي تمارس حق التأديب هي:

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

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

- رئيس المجلس الشعبي فيما يخص مستخدمي البلدية.

- الوالي فيما يخص مستخدمي الولاية.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 99/90 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية والولايات و البلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج2، العدد 13 سنة 1990، ص383، 384

- الوزير فيما يخص مستخدمي الإدارة المركزية.¹

ثانيا : اللجان متساوية الأعضاء

لقد أطلق أول تشريع ينظم الوظيفة العامة في الجزائر على هذه الهيئات رقم 133/66 اسم اللجنة المتساوية الأعضاء".²

* أما المرسوم رقم 85/59 فقد سماها بـ " لجنة الموظفين".³

* أما الأمر رقم 03-06 فقد أطلق عليه تسمية اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء".⁴

* على الإدارة أخذ رأي المجلس التأديبي عند إتخاذ القرار عقوبة من الدرجة الثالثة و الرابعة.

* و رأيها يعتبر ملزما للسلطة التي لها صلاحية اتخاذ القرار.

و تتشكل هذه اللجان على مستوى الإدارة المركزية و الولايات و المنشآت العامة بالتساوي من عدد يمثل الموظفين و عدد آخر يمثل الإدارة.⁵

حيث تنص المادة 11 من المرسوم رقم 85/59 تحدث لجان للموظفين في المؤسسات و الإدارات العمومية و ما يتبعها من المؤسسات والهيئات العمومية الأخرى...

و تتكون هذه اللجان من عدد متساويين ممثلي المؤسسة أو الإدارة المعنية و ممثلين ينتخبهم الموظفون".

¹ - المواد 1، 2 و 3 من المرسوم 99/90

² - المادة 56 من الأمر رقم 133/66

³ - المادة 123 من المرسوم رقم 59-85

⁴ - المواد 62-63-64-165 من الأمر رقم 03/06

⁵ - قيقاية مفيدة، مرجع سابق، ص 125

أما المادة 62 من الأمر رقم 03/06 فقد جاء فيها: تنشأ في إطار مشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية لجان إدارية متساوية الأعضاء
وهناك لجان إدارية متساوية الأعضاء حسب كل سلك أو رتبة.

فتتشكل هذه اللجان على مستوى الإدارة المركزية و الولايات والمنشآت العامة بالتساوي من عدد يمثل الموظفين وعدد آخر يمثل الإدارة وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها، يختار من بين الأعضاء المعنيين بعنوان الإدارة.¹

و لا تصح مداوات المجلس إلا إذا التزم بقواعد تشكيله وعمله، إذ يجب أن يحضر اجتماعاته ثلاثة أرباع (3/4) الأعضاء على الأقل، و إذا لم يبلغ هذا النصاب تؤجل القضايا المطروحة على المجلس و يفصل فيها في الجلسة التالية و لو بحضور نصف أعضائه.

و يصدر المجلس رأيه بالأغلبية البسيطة، و في حالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا ما عدا في حالة الانضباط التي تكون العقوبة المتخذة تقل مباشرة عن العقوبة المقترحة.²

كما يتعين على المجلس التأديبي أن يفصل في القضية المفروضة عليه في ظرف لا يتعدى شهرين (2) و من حقه أن يطالب تحقيقاً إضافياً.

و يعتبر رأي اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء ملزما للسلطة التي لها صلاحية إتخاذ القرار التأديبي و ذلك ما أكدته المشرع الجزائري في القانون الأساسي للوظيفة العامة سنة 2006 و ذلك عند تسليطها على الموظف عقوبة من الدرجة الثالثة أو الرابعة، حيث كان

¹ - المادة 63 من الأمر 03/06

² - المواد 11-14-19 من المرسوم رقم 10/84 المؤرخ في 14 جانفي 1984 المحدد الاختصاص للجان المتساوية الأعضاء و تشكيلها و تنظيمها و عملها، جر، العدد 03، سنة 1984.

أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء في القانون الأساسي للوظيفة عام 1966 غير محددًا، حيث اكتفى بعبارة أخذ رأي اللجنة متساوية الأعضاء.

و تتعدّد اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء كمجلس تأديبي، كما تتعدّد كهيئة استشارية في المسائل التالية:

* العقوبة من الدرجة الثانية.

* تمديد فترة التربص.

* إحالة على الاستيداع لأسباب شخصية.

* حركة الموظفين السنوية.

خلاصة الفصل

تشكل مسألة ضوابط تأثيم الموظف العام ضمانة أساسية في مواجهة السلطة التأديبية و على الرغم من إهتمام المشرع بتنظيمها إلا أنها مازالت تحتوي على نقائص هامة من الممكن أن تستغلها الإدارة لإلحاق الضرر بالموظف.

و من خلال ذلك يمكن القول بأن العقوبة التأديبية على خلاف الذنب الإداري، تخضع لضوابط فعالة نتيجة لهيمنة مبدأ الشرعية عليها، و لذلك تضطر السلطة الرئاسية إلى إستعمال سلطة موازية لسلطة التأديب تعرف بسلطة العقاب التي لا تنتمي إلى التأديب التي أخضعها المشرع الجزائري هي الأخرى إلى نظام قانوني فعال على الرغم من النقائص التي تعرضنا لها ويجب الإعتراف بأن الإجراءات التأديبية التي تسبق عملية إتخاذ القرار التأديبي عرفت هي الأخرى تطورا هاما من شأنه أن يمنح للموظف العام ضمانة فعالة في مواجهة سلطة التأديب.

تتجسد سلطة التأديب في الجزائر من خلال سلطة التعيين و اللجان التأديبية، كما تباشر سلطة التأديب في حالة العقوبات المعتبرة الخطورة على الموظف عملها من خلال عدة مراحل، كما يخولها المشرع الحق في اتخاذ إجراءات مختلفة في حق الموظف المخطئ مثل: إجراء التوقيف عن المهام ... إلخ.

و من أجل أن يقيم المشرع نظاماً معتدلاً يبين الموظف و رب العمل و من أجل أن تكون مساواة بين الطرفين ظهر ما يعرف بالضمانات التي تكفل للموظف الإحساس بالعدالة و الأمن والطمأنينة.

و قد ألزم المشرع الإدارة بمجموعة من الإجراءات تلتزم بإتباعها السلطة المختصة بالتأديب و ذلك لمنع تعصف الإدارة و انحرافها وإساءة استعمال سلطتها التأديبية عند قيامها بمحاسبة الموظف و ردعه. و بالتالي لا بد من معرفة ما المقصود من الإجراءات التأديبية ، و ما هي المراحل التي تمر بها و ما يتمتع به الموظف و ما هي حقوقه و ضماناته في المجال التأديبي.

و من أجل ذلك فقد تم تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: متعلق بالإجراءات التأديبية مراحلها الإجرائية في تأديب الموظف العام في ظل القانون الجزائري، أما المبحث الثاني: فقد تناولنا فيه الضمانات المقررة للموظف و ذلك على نحو الآتي:

المبحث الأول: ماهية الإجراءات التأديبية ومراحلها

تعتبر الإجراءات همزة وصل بين ارتكاب الخطأ التأديبي و توقيع العقوبة من خلال إصدار القرار.

و يترتب على عدم إتباع هذه الإجراءات واحترامها بطلان الجزاء التأديبي أو اعتباره مخالفاً للقانون.

ذلك ما سنوضحه من أجل التعرف على الإجراءات التأديبية للموظف، مفهومها وطبيعتها القانونية من خلال المطلب الأول، و المراحل الإجرائية في المطلب الثاني.

المطلب الأول: مفهوم الإجراءات التأديبية.

إن سلطة تقدير العقوبة المقترحة تعود للسلطة التي لها صلاحية التعيين¹ ، و ذلك في حال أتى الموظف بفعل من الأفعال المحظورة عنه، و يمكن لهذه السلطة أن تلجأ إلى استعمال سلطاتها في المجال التأديبي إذا ما تبين أن الفعل المرتكب لا يشكل درجة من الخطورة فتكفي بالتنبيه أو الإنذار أو التوبيخ دون اللجوء إلى رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، و هذا لا يعني عدم وجود قيود، حيث ألزمها المشرع بمجموعة من الإجراءات لذلك يتوجب التعرف على الإجراءات التأديبية للموظف من حيث تعريفها (الفرع الأول) و طبيعتها القانونية في (الفرع الثاني) و خصائصها (الفرع الثالث).

¹ – Reg-Andre De Laubadere, Manuel de droit administratif, 2^{ème} édition, LGDDJ, Paris, 1976, p295.

الفرع الأول: تعريف الإجراءات التأديبية

يقصد بالإجراءات التأديبية تلك الخطوات المنظمة التي يتعين اتباعها للتحقق من ارتكاب الذنب أو الخطأ من طرف الموظف و تكييفه إلى غاية صدور القرار التأديبي المتضمن العقوبة التأديبية.

إن الإجراءات بصفة عامة هي مجموعة القواعد الأصولية التي تنظم القضاء و التقاضي.

و هي مجموع القواعد الواجب اتخاذها في واجهة الموظف العام من خلال الفترة الممتدة ما بين اقترافه للخطأ التأديبي و صدور القرار التأديبي¹.

و تتصف القواعد الإجرائية في التأديب بالطابع الإلزامي بالنسبة لكافة أطراف المسالمة، فتعتبر حماية للواجبات و الإلتزامات.

و القواعد الإجرائية تحدد الشروط التي يجب مراعاتها في العمل الإجرائي حتى يرتب آثاره القانونية مثل الشكل العام و المكان والزمان و الوسيلة و الضمانات و غيرها، فلا يجوز في كافة الأحوال تطبيق عقوبة تأديبية إلا بإتباع الإجراءات التأديبية.²

و القاعدة الإجرائية التأديبية لا تختلف عن غيرها من القواعد القانونية، حيث أنها تتكون من شقين أولهما يشمل قاعدة سلوكي أو إجرائية و ثانيهما يتضمن العقاب الذي يفرضه المشرع في حالة مخالفتها.³

كما تتناول هذه القواعد كل ما يتعلق بالمتابعة التأديبية للموظف المرتكب للخطأ التأديبي عبر جميع المراحل التأديبية حتى توقيع العقاب التأديبي المقرر له.

¹ - بن عيسى عبد العزيز، مرجع سابق، ص 78.

² - محمد مفتوح عثمان، مدخل الإجراءات المحاكمات التأديبية مقال منشور، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، الصادرة بتاريخ جوان 1994، ص 47.

³ - نفس المرجع، ص 44، 45.

الفرع الثاني : طبيعتها القانونية

لقد ثار جدل حول تحديد الطبيعة القانونية للإجراءات التأديبية إن كانت ذات طبيعة إدارية خالصة ، أو إجراءات قضائية ، فهناك جانب من الفقهاء يعتبرها ذات طبيعة إدارية محضة في حين أتجه الرأي الثاني إلى إضفاء الطابع القضائي على التأديب. ، و إجراءاته إلى تحليل وظيفة التأديب الذي يعتبر في حقيقته عقابا جنائيا وبمثابة نوع من إختصاص القضاء، بما يستلزم حصر المخالفات التأديبية ، و قيام قضاء يتولى الفصل في المنازعات التأديبية في ظل مجموعة من الإجراءات الواجب إتباعها ¹ .

أما المشرع الجزائري يرى أن الطبيعة القانونية للإجراءات التأديبية هي ذات طابع إداري سواء كان النظام التأديبي السائد ذو نظام رئاسي أو قضائي أو شبه قضائي . ، و هو الذي يفرض الطبيعة القانونية و هذا حسب الإجراءات المتبعة خلال محاكمة الموظف ²

الفرع الثالث : خصائص الإجراءات التأديبية

إن الضمان الحقيقي للموظف العام المخطئ تأديبيا في مجال التأديب يمكن في سلامة الإجراءات عبر مراحل المتابعة التأديبية جميعها ، و أنه إذا ما توفر هذا الضمان على النحو الفعال فإنه لا خوف من الاحتفاظ بالصيغة الإدارية للتأديب، و على الرغم من ضرورة القدر اللازم من الضمان في جميع مراحل إجراءات التأديب. ³

إن المبادئ التي تحكم تأديب الموظف العام تتردد بين اعتبارين منطق الضمان و الرعاية بالنسبة للموظف و مقتضى فاعلية العمل الإداري و ما يلاحظ يوجد صدى لهاذين

¹ - محمد ماجد ياقوت ، التحقيق في المخالفات التأديبية ، الإسكندرية : منشأة المعارف ، ط.2002، ص15.

² - بيازة محمد ، الإجراءات القانونية لتأديب الموظف العمومي في التشريع الجزائري ، تبسة : جامعة العربي تبسي ، مذكرة الماستر تخصص تنظيم إداري 2014-2015 ، ص35.

³ - بن عيسى عبد العزيز، مرجع سابق، ص82.

الاعتبارين في جميع القرارات التي تقوم عليها نظرية التأديب، فإن الغلبة لمنطق الضمان واضحة تماما في مجال الإجراءات.¹

و الإجراءات التأديبية يجب أن تتميز بالسرعة و الفعالية و ذلك من أجل توفير الضمان و الطمأنينة للموظف العام المخطئ حيث تتخذ السلطة الإدارية العقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة و المجتمعة كمجلس تأديبي، و التي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها من أجل لا يتعدى خمسة و أربعين (45) يوما ابتداء من إخطارها .²

لقد كان موضوع التأديب متروكا للسلطة الرئاسية التأديبية تمارسه على موظفيها، فلما ظهر مبدأ الضمان في الميادين التأديبية، سواء بإنشاء مجالس التأديب التي يكون رأيها استشاري و إلزامي و إجباري للسلطة الرئاسية، وكذا استحداث جهات الطعن الإداري في قرارات للإدارة، و كذا الطعن القضائي.

فكل تلك الضمانات الإدارية و القضائية فرضت على السلطة الرئاسية أن تحترم القواعد و الإجراءات التي يميلها عليها القانون.

فقام المشرع بتنظيم الكثير من الجوانب الإجرائية للتأديب في القوانين و اللوائح و القرارات و المناشير الخاصة بكل سلك و قطاع على حدى، إلا أنه ما يزال نقص و قصور في النصوص من نقص أو غموض لدرجة جعلت الفقه و القضاء يتحدث عن المبادئ العامة للإجراءات التأديبية، و لكن بالرغم من ذلك فما تزال القاعدة من خلالها تسعى إلى

¹ - محمد فتوح عثمان، مرجع سابق، ص 48.

² - سعيد مقدم مرجع سابق، ص 435.

تحرير الإجراءات التأديبية من القيود الشكلية إذ لم يوجد نص صريح يلزم الإدارة باتباع إجراء معين.¹

و إنه لا يوجد أي نص قانوني باستثناء الرسم رقم 152/66² و المتعلق بالإجراء التأديبي و كذا بعض المناشير والقرارات الخاصة ببعض الأسلاك و القطاعات، مما يؤكد و بوضوح نقص و قصور النصوص القانونية المتعلقة بتنظيم الإجراءات التأديبية في التشريع الوظيفي الجزائري.

المطلب الثاني: المراحل الإجرائية التأديبية للموظف العام

تعتبر الإجراءات التأديبية إحدى وسائل تحقيق التوازن و تحقيق مصلحة الإدارة و مصلحة الموظف من جهة أخرى.

و عند القيام الموظف بارتكاب خطأ تأديبي و الذي على أساسه تحرك الدعوى التأديبية، تقوم السلطة الرئاسية بتكليف هذا الفعل قصد التحقيق و تحديد مسؤولية الموظف و مدى اسناد الخطأ المرتكب للموظف وذلك قصد الوصول للعقوبة المستحقة إذا ثبت إدانته و يكون ذلك عبر مرحلة الإطار (الفرع الأول) مراحل التحقيق (الفرع الثاني)، المداولة (الفرع الثالث)، إصدار القرار التأديبي (الفرع الرابع).

الفرع الأول : الإخطار

بالرجوع إلى نص المادة 166 من الأمر 06/03 نجد أن المشرع الجزائري قد ألزم سلطة التي لها صلاحية التعيين بضرورة إخطار المجلس التأديبي وذلك بموجب مقرر مبرر حيث جاء في نص المادة ما يلي " يجب أن يخطر المجلس التأديبي، بتقرير مبرر من

¹ - سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص 517.

² - المرسوم 152/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتعلق بالإجراءات التأديبية، ج ج ج، العدد 46 الصادر في 08 جوان 1966.

السلطة التي لها صلاحيات التعيين، في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما إبتداء من تاريخ معاينة الخطأ".

كما يتضح من النص أن المشرع قيد المجلس التأديبي بأجل محدد لدراسة القضية، وفي حالة عدم إحترام هذا الأجل فإن ذلك يترتب عليه سقوط الخطأ المنسوب للموظف¹.

بالإضافة إلى ذلك فقد منح المشرع الجزائري للموظف المتابع تأديبيا حق إطلاع على ملفه التأديبي، إلى جانب إعلامه بالتهم المنسوبة إليه وذلك في أجل خمسة عشر (15) يوما إبتداء من تحريك الدعوى التأديبية وهذا من أجل تمكينه من ممارسة حقه في الدفاع ورد التهم المنسوبة إليه²، حيث يتم إعلام الموظف المعني كتابيا بمكان وتاريخ الإطلاع على ملفه التأديبي مع إشعار بالإستلام، وفي حالة رفضه الإطلاع على هذا الملف فإن الإجراءات التأديبية تتواصل في حقه.

الفرع الثاني: مرحلة التحقيق

أولاً: و نعني بالتحقيق الإداري تلك الإجراءات التي تجري بمواجهة الموظف المحال على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، و التي تتعد كـمجلس تأديبي و التي من شأنها أن تحيطه علما فيما نسب إليه من أفعال.

و يعتبر التحقيق الإداري إجراء شكلياً لاحقاً لوقوع المخالفة، هدفه الكشف عن ملبسات وقوعها أو عن مرتكبتها من خلال الفحص و البحث لاستبيان الحقيقة فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محددة و نسبتها لأشخاص محددين ، و ذلك لوجه الحق و الصدق.³

¹ -المادة 166 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

² -المادة 167-168 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

³ - محمد ماجد ياقوت، مرجع سابق، ص113.

و لقد استعمل المشرع الجزائري مصطلح "التحقيق الإداري" في المادة 171 من الأمر 03/06 سابق الذكر للتعبير عن مرحلة التحقيق مع الموظف المنسوب إليه الخطأ التأديبي.

و لقد عرف الفقه التحقيق التأديبي على أنه: "مجموعة الإجراءات التأديبية التي تتخذ وفقا للشكل الذي يتطلبه القانون بمعرفة السلطة المختصة قانونا و تهدف إلى البحث و التنقيب عن الأدلة التي تقيد في كشف الحقيقة، و جمعها من أجل تحديد الواقعة المبلغ عنها و إثبات حقيقتها ، و بيان ما إذا كانت تشكل مخالفة تأديبية و معرفة مرتكبها و إقامة الدليل على اتهامه أو سلامة موقفه.

و الأصل أنه لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف العام دون أن يتم التحقيق معه، فالتحقيق الإداري من أهم الضمانات القانونية اللازمة التي يجب أن تسبق توقيع العقوبة التأديبية.¹

و لقد منح المشرع الجزائري للهيئة المستخدمة حق توجيه الإتهام و التحقيق في شأن المتهم المنسوبة إلى الموظف العام ، حيث تجمع السلطة الإدارية بين الاتهام و التحقيق، و هذا مساس بمبدأ الحياء في عملية التحقيق.²

و لقد أكد المشرع الجزائري في المادة (167 ق و ع ج) بنصه على أنه: يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالخطأ المنسوبة إليه و أن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر (15) يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية.

¹ - بن عيسى عبد العزيز، مرجع سابق، ص 85.

² - ترجع إلى:

- المادة 62 من المرسوم رقم 82-302.

- المادة 123 من المرسوم رقم 85-59.

- المادة 3 من المرسوم 66-152 رقم 66-152.

و طبقاً لأحكام المادة 166 من نفس القانون السلطة التي لها صلاحيات التعيين مجبرة بإخطار اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس التأديبي، بتقرير مبرر في أجل لا يتعدى خمسة و أربعين (45) يوماً ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ، بل أن المشرع جعل الخطأ المنسوب إلى الموظف يسقط بانقضاء هذا الأجل.¹

كما أشارت المادة 160 من الأمر 03-06 على وجوب تبليغ الموظف المحال على التأديب بتاريخ مثوله أمام اللجنة المتساوية الأعضاء قبل 15 يوماً على الأقل بالبريد الموصى عليه وصل الاستلام.²

و بالتالي يتجلى مبدأ احترام حق الدفاع في الوظيفة العمومية، الحق للموظف المهدد بالعقوبة الإطلاع على ملفه التأديبي.

إذ لا يكفي إعلام الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه لتمكينه من إعداد دفاعه، فلا بد من إتاحة الفرصة له للاطلاع على الملف التأديبي بما يحتويه من أوراق و تحقيقات و أدلة متعلقة بالاتهامات الموجهة إليه. و يكون الاطلاع على الملف قبل النطق بالحكم.

و يكون الإطلاع بمقر عمل الإدارة التي توجد بها الملف الشخصي للموظف.

كما يكون الاطلاع على الملف التأديبي من طرف صاحبه اطلاعاً شخصياً و سرياً، كاملاً و مفيداً و في وقت معقول.³

¹ - سعيد مقدم مرجع سابق، ص 446.

² - الأمر 03-06، مرجع سابق.

³ - صويان حبيب، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، قسم قانون عام، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، 2016/2017، ص 12.

و كما هو معلوم يجب إخطار الموظف المعني كتابياً بمكان وتاريخ اطلاعه على الملف التأديبي الخاص به متخذة السلطة المختصة كافة التدابير اللازمة لتمكين الموظف من الاطلاع عليه.¹

ثانيا : الحق في إعداد الدفاع

لقد تبني دستور 1996 مبدأ حق الدفاع كمبدأ أساسي لحماية الفرد و الجماعات من إعدادات السلطة بدون قيود، حيث نصت المادة 129 من المرسوم رقم 133/66 الفقرة 2 على: يحق للموظف الذي يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس تأديبي أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع لإجراءات القضية التأديبية و يمكنه أن يقدم أمام المجلس التأديبي أو أمام لجنة طعن إن اقتضى الأمر أي توضيح كتابي أو شفوي أو يستحضر شهوداً، كما يمكنه أن يستفيد بأي مدافع يختاره للدفاع عنه.

و لقد جاءت المادة 169 الفقرة 2 من الأمر رقم 06-03 بإضافات لما سبق ذكره في المواد أعلاه فيما يتعلق بالدفاع إذ نصت على أنه يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يستحضر شهوداً و يحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه²، أو استحضار شهود.

و لقد ترك المشرع المجال مفتوحاً في اختيار مدافعه، حيث يمكن له الاستعانة بمحامي أو نقابي... إلخ.

لقد نص المشرع على حق الاستعانة بمدافع إلا في الأخطاء التي تستوجب عقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة.

¹ - سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 127

² - الأمر 03/06، مرجع سابق.

كما له الحق في إحضار الشهود و الحق في الحصول على تعويض مصاريف النقل و المصاريف اليومية.

و هناك إجراءات تأديبية أخرى للموظف مثل التوقيف و يعتبر التوقيف الاحتياطي عن العمل إجراء قانوني قصد به تنحية العامل بصفة مؤقتة عن وظيفته إما لصالح التحقيق أو حرصاً على كرامة و صيانة الوظيفة من العبث و الإخلال بها.

و لقد عرف القضاء الوقف الاحتياطي بأنه: "إسقاط ولاية الوظيفة إسقاط مؤقت عن الموظف فلا يتولى خلاله سلطة و لا يباشر لوظيفته عملاً.¹

و التوقيف الاحتياطي لا يعد عقوبة تأديبية من الناحية القانونية بل إجراء تحفظي وقتي، أي إجراء مؤقت تنتهي حتماً، إما بعودة الموظف إلى منصبه في حالة البراءة أو مجازي بعقوبة تأديبية غير الفصل.

و لقد نصت المادة 173 فقرة من المرسوم 06-03 السابق الذكر: إذا اتخذت في حق الموظف الموقوف عقوبة أقل من عقوبة الدرجة الرابعة، أو إذا تمت تبرئته من الأعمال المنسوبة إليه، أو إذا لم تثبت اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء في الآجال المحددة يسترجع الموظف كامل حقوقه و الجزء الذي خصم من راتبه.

كما لا يجوز وقف الموظف عن عمله دون أن يكون هناك تحقيق مفتوح معه بسبب اقتراه خطأ جسيم يحتمل أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الثالثة أو الرابعة.²

و خلال فترة التوقيف يتقاضى نصف راتبه و كذا مجمل المسح العائلية، خلال مدة لا يتجاوز 6 أشهر من تاريخ التوقيف.³

¹ - محمد ماجد ياقوت، مرجع سابق، ص 298.

² - صوبان حبيب، مرجع سابق، ص 22.

³ - انظر المادة 174 من المرسوم 06-03 السابق ذكره.

و في حالة المتابعة الجزائية، فإن الوضعية الإدارية للموظف لا تستوي إلا بعد أن يصبح الحكم المترتب على المتابعة الجزائية نهائياً، حيث يمكن توقيف الموظف عن ممارسة وظائفه إلى غاية صدور الحكم النهائي من قبل السلطة القضائية و ذلك تطبيقاً لأحكام المادة 174 قا و ع ج التي تنص صراحة على التوقيف الفوري للموظف الذي كان محل متابعات جزائية لا تسمح ببقائه في منصبه.¹

الفرع الثالث: مرحلة المداولة

تداول اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي في جلسات مغلقة. و باعتبار أن المجلس التأديبي هيئة من هيئات المشاركة في تسيير الحياة المهنية للموظفين و صورة من صور اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، حيث تنص المادة 64 من الأمر 06/03 ما يلي: تستشار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين و تجتمع زيادة على ذلك كلجنة الترسيم و كمجلس تأديبي:²

و عملاً بالمادة 170 من الأمر 06/03 التي تنص تداول اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي في جلسات مغلقة.

فمن منطلق يتداول المجلس التأديبي في اجتماع مغلق بعد سماع كل من الموظف و الشهود و محاميه، بحيث لا يحضر الاجتماع إلا الأعضاء الذين يمثلون الإدارة و الموظفين، و هذا بهدف الوصول إلى إصدار قرار تأديب الموظف.³

¹ - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 464.

² - الأمر 06-03، مرجع سابق.

³ - كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 143.

بعد ذلك يتداول أعضاء المجلس في مداولات مغلقة تنتهي إما بإصدار قرار مبرر بالعقوبة أو بطلب إجراء تحقيق في حالة ما إن لم تكتف المجلس بالتوصيات المقدمة¹.
و يجب أن تكون قرارات المجلس التأديبي وفقاً لنص المادة 170 السالفة الذكر مبررة و بوضوح.

كما أنه لا توجد شكلية نمطية ملزمة لنموذج القرار التأديبي، غاية ما هناك أن الإدارة ملزمة بمراعاة المرجعية الشكلية و القانونية للقرار الإداري، و ذلك تقاديا للطعن فيها بالإلغاء، فالإشارة شلا إلى القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية و النصوص التطبيقية ذات العلاقة بالنظام التأديبي في قطاع الوظيفة العمومية، و محضر اجتماع اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي علاوة منطوق المداولة في الدعوى التأديبية، من تحديد درجة العقوبة و صفة الموظف موضوع التأديب، و الجهة المكلفة بالتطبيق و السلطة الموقعة على القرار، و هي جميعها من المرجعيات و الشكليات الضرورية لسلامة القرارات، الوزارية و الولائية و البلدية، أو المقررات الصادرة عن المؤسسات الوطنية الخاضعة لقانون الوظيفة العمومية.²

كما تتداول اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي في جلسة سرية بحضور ثلاثة أرباع أعضائها على الأقل، فإذا لم يبلغ هذا النصاب يستدعي من جديد أعضائها خلال 8 أيام ، و عندئذ يصح اجتماعها إذا حضر نصف عدد أعضائها.

¹ - كمال رحماري، مرجع سابق، ص143.

² - المادة 170 من الأمر 06/03 سابق الذكر.

الفرع الرابع : إصدار القرار التأديبي

تلتزم السلطة التي لها صلاحية التأديب عند إصدارها للقرار التأديبي، ببعض الخطوات التمهيدية التي نص عليها التشريع، أو المبادئ العامة للقانون، و ينتج عن عدم مراعاتها بطلان القرار التأديبي، سواء كان إهمال هذه الإجراءات كلياً أو جزئياً.

و لقد قرر المشرع إتباع شكليات معينة، في كيفية إخطار الهيئات التي تعمل جنبا إلى جنب مع السلطة التي لها صلاحية التعيين في تسيير المسار الوظيفي للموظف العام سواء في مجال الترقية، النقل أو التأديب.

حيث اشترط المشرع رأيها في هذه المسائل، و ألزم في بعض الأحيان السلطة الإدارية أو التأديبية الأخذ به.

و اشترك هذه الهيئات أو اللجان في اتخاذ القرار التأديبي أمر ضروري ينطوي على توفير اكبر قدر ممكن من الضمانات للموظفين.

تعتبر مرحلة صدور القرار التأديبي المرحلة الخيرة من مراحل الإجراءات التأديبية و بالرجوع إلى النصوص القانونية المتعلقة بموضوع التأديب في التشريع الجزائري و خصوصا في نص المادة 162 من الأمر 06/03 السالفة الذكر بنصها : تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين"، و نص المادة 162 من نفس الأمر على السلطة المصدرة للقرار التأديبي هي نفسها السلطة الموقعة له.

فإصدار القرار التأديبي و توقيعه هو من اختصاص السلطة الرئاسية و التي لها حق التعيين و قد نص عليها أيضًا في المرسوم التنفيذي 90/99 المؤرخ في 27 مارس سنة

1990 المتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و الولايات و البلديات و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري.¹

فبالنسبة للعقوبات من الدرجة الأولى و الثانية، فإن السلطة الإدارية صاحبة التعيين هي التي تصدر قرار العقوبة التأديبية في مقرر مبين الأسباب دون استشارة مجلس التأديب مسبقاً طبقاً لنص المادة 165 الفقرة 1 من الأمر 06/03 السالف الذكر، أما بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة فإنه لا يحق للسلطة الرئاسية صاحبة التعيين إصدار أي قرار تأديبي بشأنها إلا بعد موافقة مجلس التأديب الذي يعد رأيه فيها إلزامياً و إجبارياً تطبيقاً لنص المادة 10 من المرسوم 84/10، و كذا نص المادة 165 الفقرة 2. و إن أي إجراء يتخذ خرج أحكام هاتين المادتين يعتبر غير قانوني و لا يمكن أن نعتد به.²

و من واجب السلطة الإدارية تبليغ الموظف بالقرار التأديبي الذي اتخذته بشأنه و ذلك فوراً بعد التوقيع عليه لاحترام الآجال المحددة، التأكد مع من سلامته له و إخطاره بحقه في الطعن مع تحديد الفترة المقررة لذلك، وذلك عن طريق إخطاره بقرار مجلس التأديب. حيث نصت المادة 172 من الأمر 06/03 على: يبلغ الموظف المعني بالقرار المتضمن العقوبة التأديبية، في أجل لا يتعدى (8) أيام ابتداء من تاريخ إتخاذ هذا القرار، و يحفظ في ملفه الإداري".³

حيث تصبح و تبعا لذلك العقوبة التأديبية بعد توقيعها من طرف السلطة الرئاسية التي لها حق التأديب على موظفها المخطئ تأديبا سارية المفعول عليه، فتوقيع العقوبات التأديبية جعل النفاذ و ذلك ما نصت عليه المادة 06 من المرسوم 66/152 المتعلق

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 90/99 السابق الذكر، ص 12.

² - بن عيسى عبد العزيز، مرجع سابق.

³ - المرسوم 66/152 السلف الذكر، ص 579.

بالإجراء التأديبي: "إن الطعون الخاصة بالنزاعات لا تعوق التنفيذ الفوري للعقوبة الصادرة من السلطة التي لها حق التأديب".¹

فالطعون الخاصة أمام لجان الطعن سواء الولائية أو الوزارية من طرف الموظفين المعاقبين تأديبيا بعقوبة من عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة لا تعيق و لا توقف التنفيذ الفوري للعقوبة التأديبية الصادرة من السلطة الإدارية التي لها حق التأديب و ذلك إلى غاية صدور قرار من لجان الطعن يلغي العقوبة أو يعد لها أو يحفظها.

ويجب أن يكون القرار التأديبي مسببا، حيث يجب أن يرد التسبب في القرار نفسه.

كما يجب على السلطة التي لها صلاحيات التعيين أن تتخذ العقوبات من الدرجة الأولى الثانية الثالثة والرابعة بقرار مبرر.²

و قد نصت على هذا المبدأ كل القوانين الأساسية العامة التي صدرت بالجزائر منذ 1966 (المادة 56 من الأمر 133/66 المؤرخ في 2 جوان (1966) المواد 125 و 126 من المرسوم 1985 المؤرخ في 23 مارس (1985)، (المادة 170 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006) و تناولته بصفة مفصلة التعليمية 07 المؤرخة في 07 ماي 1969 المتعلقة بالإجراءات التأديبية³.

لأن وجوب التسبب في القرار التأديبي مصدره القانون فإنه : بعد شكلاً جوهريا يترتب إغفاله أو قصوره بطلان القرار.

¹ - المرسوم 152/66 السلف الذكر، ص 579.

² - كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 56.

³ - صويان حبيب، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري (مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق)، تخصص إدارة عامة، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2016-2017، ص 29.

يؤدي التسبب أيضًا إلى خلق نوع من الرقابة على تصرفات الإدارة، و ذلك من خلال مقارنة قرار عقوبة الموظف المخطئ من خلال الخطأ المنسوب إليه، و العقوبة المقررة لذلك.

المبحث الثاني : الضمانات المقررة للموظف

تشكل إجراءات التأديب جملة من الضمانات التي يتمتع بها الموظف العام، والتي يمكن إدراجها ضمن وسائل الحماية التشريعية له؛ تحول هذه الضمانات دون تعسف الإدارة وخرقها لمبدأ المشروعية، وتهدف إلى توفير حماية فعالة للموظف العام خلال مختلف المراحل التي تمر بها عملية التأديب.

وإذا كان المشرع قد منح الإدارة سلطة توقيف الموظف العام تحفظيا قبل إحالته إلى مجلس التأديب، فقد وفر لراتبه حماية خاصة تسمح له بتقاضي جزء منه قد يصل إلى النصف، فضلا عن مجمل المنح العائلية، سواء كان توقيفه بسبب ارتكابه لخطأ من الدرجة الرابعة أو كان بسبب تعرضه لمتابعة جزائية لا تسمح له بالبقاء في منصبه.¹

يستفيد الموظف الذي أحيل إلى مجلس التأديب من ضمانات، يمكن أن تكون سابقة الإصدار القرار التأديبي أو معاصرة له.

المطلب الأول : الضمانات السابقة و المعاصرة

تشكل إجراءات التأديب جملة من الضمانات التي يتمتع بها الموظف العام، والتي يمكن إدراجها ضمن وسائل الحماية التشريعية له؛ تحول هذه الضمانات دون تعسف الإدارة وخرقها لمبدأ المشروعية، وتهدف إلى توفير حماية فعالة للموظف العام خلال مختلف المراحل التي تمر بها عملية التأديب.

وإذا كان المشرع قد منح الإدارة سلطة توقيف الموظف العام تحفظيا قبل إحالته إلى مجلس التأديب، فقد وفر لراتبه حماية خاصة تسمح له بتقاضي جزء منه قد يصل إلى

¹ - صوبان حبيب، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، ص 45.

النصف، فضلا عن مجمل المنح العائلية، سواء كان توقيفه بسبب ارتكابه لخطأ من الدرجة الرابعة أو كان بسبب تعرضه لمتابعة جزائية لا تسمح له بالبقاء في منصبه.

يستفيد الموظف الذي أحيل إلى مجلس التأديب من ضمانات، يمكن أن تكون سابقة الإصدار القرار التأديبي أو معاصرة له.

الفرع الأول : الضمانات السابقة

يتمتع الموظف العام بضمانات عند إحالته إلى مجلس التأديب وقبل صدور قرار التأديب، يمكن إجمالها في إخطاره بالخطأ المنسوب إليه وتمكينه من الإطلاع على ملفه التأديبي وتوفير حق في الدفاع.

أولاً: إخطار الموظف بالخطأ المنسوب إليه وتمكينه من الإطلاع على ملفه التأديبي

يعود أصل نشأة هذا المبدأ إلى المادة 65 من قانون 22 أفريل 1905 المتضمن قانون المالية العامة¹، التي تمنح كل أصناف الموظفين دون تمييز حق الإطلاع على الملف التأديبي، والتي تم التصديق عليها بمناسبة الجدل الحاد بخصوص ما سمي ب: des fiches affaires².

لقد تبني المشرع الجزائري هذا المبدأ وجعله من بين الضمانات الأساسية التي يتمتع بها الموظف العام الذي يتعرض لإجراء تأديبي؛ وتأكيداً لأهمية هذا الإجراء، وضماناً للأمن

¹ – Tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes les administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardis dans leur avancement à l'ancienneté voir: Maurice HAURIUO, La jurisprudence administrative de 1892 à 1929, T3, Recueil Sirey, Paris, France, 1931, pp 155 et suites.

² – Alain Planey, Traité pratique de la fonction publique, T1, 3 éd. op. cit, pp. 498 et suites. Voir aussi René CHAPUS, Droit administratif Général, op.cit, pp 67, 267, 305 et suites.

والاستقرار الوظيفي بالنسبة للموظف العام، فقد قيده المشرع بأجل خمسة عشر يوما ابتداء من تاريخ تحريك الدعوى التأديبية، وعليه، فإن القرار التأديبي الذي يصدر خلافا لما يقتضيه هذه المبدأ من حيث محتواه أو من حيث الأجل المقررة له، يُعتبر قرارا غير مشروع¹.

لقد اعتنق القضاء الإداري الجزائري هذه الفكرة صراحة في أكثر من مناسبة، من بينها قراره الذي جاء فيه: "حيث أن الإجراء المتخذ ضد الموظف يمكن اعتباره عقوبة عزل، وحيث أن الجهة الإدارية المختصة بعزل الموظف العام بإرادتها المنفردة في شكل عقوبة بسبب عدم كفاءته، تلتزم باحترام الإجراءات التأديبية مثل إحالة الموظف أمام مجلس التأديب وتمكينه من الاطلاع على ملفه التأديبي. حيث يتبين من ملف الدعوى أن الإدارة زودت ملف الموظف بمحضر اللجنة متساوية الأعضاء المنعقدة في شكل مجلس تأديبي بتاريخ 1974/02/07 الذي اكتفى بالتأكيد على إجراء العزل دون غيره حيث أنه يحق للموظف الاطلاع شخصيا وسريا على ملفه، حيث أن الإدارة لم تحترم هذه الإجراءات الأساسية، مما يتعين التصريح ببطلان القرار محل الطعن والحكم بإلغائه"².

وجاء في قرار مماثل: "من المقرر قانونا أنه يحق لكل موظف يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس تأديبي أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات القضية التأديبية، ويمكن أن يقدم أي توضيح كتابي أو شفوي، كما يستعين بأي منافع يختاره للدفاع عنه؛ ومن ثم فإن قرار فصل الطاعنة المتخذ دون احترام مقتضيات

¹ - المادة 167 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة رقم 06-03 "يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية" وكان المشرع الجزائري قد تبنى المبدأ في المادة 65 من المرسوم 82-302، والمادة 129 من المرسوم 85-59.
² - المحكمة العليا الغرفة الإدارية قرار مؤرخ في 29/10/1977، قضية (حم) ضد المديرية العامة للأمن الوطني، أنظر:

القانونية والتنظيمية يعد مشوبا بعيب تجاوز السلطة، ومتى كان كذلك استوجب إبطال القرار المطعون فيه"¹.

وغني عن البيان مدى أهمية هذا المبدأ بخصوص حماية حقوق الموظف العام؛ فهو يجعله على بينة من الخطأ المنسوب إليه، ويوفر له فرصة تحضير آليات دفاعه ليستفيد منها بصورة جدية وفعالة، كما أنه يستبعد عنصر المفاجأة عند توقيع العقوبة التأديبية المحتملة.

ثانيا: حقوق الدفاع

يعتبر حق الدفاع من المبادئ العامة التي أنشأها مجلس الدولة الفرنسي وطورها عبر مراحل متعددة من نشاطه تجسيدا لدوره الفعال في حماية الحقوق الفردية؛ وقد كرس هذا المبدأ في قرارات عديدة من بينها قرار: Tery² و- Dame veuve TROMPIER

GRAVIER³، التي جسد فيها مبدأ حماية حقوق الدفاع، وجعله من المبادئ العامة للقانون التي يجب احترامها ويجب على الهيئة التي تصدر قرارا ذا طابع عقابي، ويشكل مساسا بحق

¹ - المحكمة العليا، الغرفة الإدارية قرار رقم 75502 المؤرخ في 21/04/1990، افضية (ق م) ضد وزير العدل، المجلة القضائية العدد 19923ء ص 151.

² - CE, 20 juin 1913, TERY, Rec. 736, concl. Corneille, voir: M. Long- P. Weil- G. Brabant- P. Devolve-B. Genevois, Les grands arrêts de la jurisprudence administratives, 17 édit. Dallos, 1999, pp. 163-169: Le dit sieur Tery est fondé à soutenir qu'il s'est trouvé privé du droit de défense accorde par les disposinions des art. Il alinda 5 de la koi du 27 fhvrier 1880 et 11 du decret dan 11 mara 1899 er di douander, pour ce moonif, l'annulation de la décision attaqude, ... annulation.

³ - CE, 05 Mai 1944, Dame verve TROMPIER-GRAVIER, Rec. 133., voir: M. Long et autre, Les grands arrêts de la jurisprudence administratives, op. cit. pp. 363-368: Que la requérante n'ayant pas été préalablement invitée à présenter ses moyens de défense, est fondée à soutenir que la décision attaquée a été prise dans des conditions irrégulières par le préfet... et dès lors, entachée d'excès de pouvoir ...annulation .

أو وضعية فردية، أن تحترم حقوق الدفاع، سواء كان موضوع القرار موظفا عاما أو غيره، ولو كان ذلك في ظل غياب النصوص التشريعية أو التنظيمية التي تكفله.

وفضلا عن اعتراف المشرع الدستوري الجزائري بحق الدفاع في الدساتير المتعاقبة¹، فقد حرص النظام القانوني الجزائري على تبني حقوق الدفاع في المجال التأديبي ضمن مختلف النصوص التشريعية والتنظيمية ذات الصلة بالوظيفة العامة، على غرار قانون 66-133²، المرسوم 85-59³، و الأمر 06-03⁴.

تمكن هذه النصوص الموظف العام خلال المساءلة التأديبية من استعمال الوسائل المتاحة لنفي التهمة عن نفسه، والمتمثلة أساسا في إبداء ملاحظاته الكتابية أو الشفهية، استحضار شهوده، بالإضافة إلى إمكانية الاستعانة بمدافع مخول قانونا أو أي موظف يختاره بنفسه⁵.

وتطبيقا لهذا المبدأ صدر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في 12/12/1962 قرار في قضية السيد بن تومي ضد بلدية الأغواط، تضمن: " أن الإجراء التأديبي الذي اتخذ ضد السيد (...) دون إخطاره من طرف الإدارة بأنها ستوقع عليه عقوبة العزل ولم تطلب منه التقدم للدفاع عن نفسه وعن الأفعال المنسوبة إليه، يعتبر بمثابة تجاوز السلطة " وقضت بإلغاء قرار العزل⁶.

¹ - المادة 61 من دستور 1963، المادة 176 من دستور 1976، المادة 142 من دستور 1989 والمادة 151 من دستور 1996 التي تحت جميعها على أن الحق في التفاعل معترف به .

² - المادة 57 فقرة 2 من قانون 66-133: " ويجوز له أن يستعين بمدافع يختاره، كما يسوغ له أن يقدم أمام اللجنة المتساوية الأعضاء بيانات خطية أو شفهية أو أن يطلب حضور الشهود.

³ - المادة 129 من مرسوم 85-59.

⁴ - المادة 169.

⁵ - المادة 140 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة رقم 06-03.

⁶ - بو الشعير السعيد، النظام التأديبي للموظف الوظيفي في الجزائر طبقا لأمر 66-133، المرجع السابق، من 128.

وكذلك قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا المؤرخ في 04/06/1977، الذي تضمن: " حيث أن محضر اجتماع اللجنة لا يشير إلى استدعاء الموظف لحضور اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء، ولم يحدد تاريخ استلام المعني للاستدعاء، وحيث أنه لا يوجد بالمحضر ما يدل على حضور الموظف اجتماع اللجنة المتساوية الأعضاء ولا ما يدل على إبداء ملاحظاته الشفوية والمكتوبة.... لهذه الأسباب يُلغى قرار وزير العدل¹.

وفي نفس السياق، أكد القضاء الإداري الجزائري ضرورة احترام حقوق الدفاع من خلال إخطار الموظف بالمثل أمام المجلس التأديبي وتمكينه من إبداء أوجه دفاعه: "حيث يستخلص من الملف أن الطاعن لم يستفد من الضمانات المنصوص عليها في القانون الأساسي، فهو لم يتلق أي إخطار قانوني بالمثل أمام اللجنة المتساوية الأعضاء، وبالتالي لم يتمكن من إبداء أوجه دفاعه، الأمر الذي يُعد خرقاً للمادة 57 من القانون الأساسي المذكور سالفاً و أن قرار العزل الذي لم يحترم هذه الضمانات مستوجب للإبطال².

الفرع الثاني : الضمانات المعاصرة

يمكن للسلطة الإدارية المختصة إصدار قرارها التأديبي بمجرد الانتهاء من الإجراءات السابقة له؛ وضماناً لاحترام حقوق الموظف العام وحمايتها من تعسف الإدارة، يضع المشرع جملة من الضمانات يمكن الإشارة إلى ما يدخل منها ضمن آليات حماية حقوقه المالية.

أولاً: الرأي الاستشاري للمجلس التأديبي

قبل دراسة هذه الضمانة، يبدو من المهم بيان النظام القانوني للجان الإدارية متساوية الأعضاء من حيث نشأتها و تحديد أهم صلاحياتها نظراً لخطورة العقوبات من الدرجتين

¹ – H. BOUCHAHDA&R. KHALLOUFI, Op. cit. p. 110.

² – المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 42898 قضية : (ب.م) ضد وزير الصحة العمومية ومن معه المجلة القضائية، عدد 3، 1990ء ص 172.

الثالثة والرابعة على المسار المهني للموظف العام، فقد ربط المشرع إصدارها باستشارة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي، تحت طائلة بطلان القرارات المتضمنة توقيع تلك العقوبات، وتجدر الإشارة ابتداءً أن هذه اللجان تمثل ضماناً أساسية للموظف محل التأديب ضد تعسف الإدارة، وهي تشكل فضاء تشاركياً يمكن للموظفين من المساهمة في تسيير حياتهم المهنية عن طريق ممثليهم¹.

1- نشأة اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء

اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء هي لجان استشارية للوظيفة العمومية، تنشأ لكل رتبة أو مجموعة رتب، أو سلك أو مجموعة أسلاك تتساوى مستويات تأهيلها، على مستوى المؤسسات والإدارات العمومية بقرار أو مقرر حسب الحالة، تصدره السلطة التي لها صلاحية التعيين²، أو هيئة تقليدية لتمثيل الموظفين³.

ارتبطت مراحل نشأة وتطور نظام اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء بمراحل نشأة وتطور نظام الوظيفة العامة في الجزائر، هذا الأخير الذي عرف تطوراً واضحاً بتطور مجموع النصوص التشريعية والتنظيمية التي حكمته منذ الاستقلال، ويمكن الإشارة إلى المراحل الآتية بيانها:

أ- اللجان المتساوية الأعضاء في ظل الأمر 66-133

بموجب صدور الأمر رقم 62-157 المؤرخ في 31-12-1962 المتضمن تمديد العمل بالتشريع الفرنسي باستثناء ما يتعارض مع السيادة الوطنية⁴ عرفت الوظيفة العمومية في الجزائر قبل الأمر 66-133 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية صدور

¹ - هاشمي خريقي الوظيفة التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية دار هومة الجزائر، 2010، ص 83.

² - رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2012، ص 153.

³ - Essaid TAIB, Droit de la fonction publique, Edition-distribution HOUMA, Alger, 2005, p 209.

⁴ - جريدة رسمية عدد 102 مؤرخة في 11 جانفي 1963.

بعض النصوص التنظيمية المرتبطة بشؤون الموظفين ك شروط التعيين في بعض الوظائف أو تدابير تيسير الدخول في الوظيفة العامة¹، رغم أنها كانت امتدادا للتشريع الفرنسي². اعترف المشرع مبكرا باللجان المتساوية الأعضاء بموجب الأمر 66-133، حيث أشار أن الموظفين يمثلون بالتساوي مع الإدارات في اللجان المتساوية الأعضاء المكلفة بالتدخل بصفة استشارية في التدابير المتعلقة بمجموع ذوي الأجور، ثم أكد ذلك بالإشارة إلى إحداث لجنة أو عدة لجان متساوية الأعضاء لدى الإدارات والمصالح والجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية، قصد إمكانية استشارتها في المسائل الفردية التي تعني الموظفين³، وحدد اختصاص هذه اللجان وتشكيلتها وتنظيمها وسيرها بموجب المرسوم 66-143⁴.

ب- اللجان المتساوية الأعضاء في ظل القانون 82-06

تأكد اهتمام المشرع باللجان المتساوية الأعضاء بصدور القانون 82-06 المؤرخ في 27 فيفري 1982 المتعلق بعلاقات العمل الفردية، الذي نص في المادة 77 منه على ضرورة استشارة اللجان المتساوية الأعضاء التابعة للمؤسسة في المسائل التأديبية خاصة ما يتعلق بإجراءات الفصل التأديبي تحت طائلة البطلان⁵.

¹ - مرسوم رقم 62-502 مؤرخ في 19 جويلية 1962 يحدد شروط تعيين بعض كبار الموظفين، والمرسوم رقم 162/503 مؤرخ في 19 جويلية 1962 يتضمن تدابير ترمي إلى تيسير الدخول إلى الوظيفة العمومية الجريدة الرسمية عدد 3 مؤرخة في 20 جويلية 1962، ص 26.

² - Ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires, JORF N0033 du 8 février 1959 page 1747, <https://www.legifrance.gouv.fr>

³ - المادة 13 من الأمر 66-133، جار عدد 08 مؤرخة في 08 جوان 1966، ص 548.

⁴ - الجريدة الرسمية عند 08 مؤرخة في 08 جوان 1966 من 569.

⁵ - الجريدة الرسمية عند 9 مؤرخة في 02 مارس 1982، الصفحة 457.

ت- اللجان المتساوية الأعضاء في ظل المرسومين 10-84 و 11-84

جمد المشرع أهمية اللجان المتساوية الأعضاء بموجب إصدار المرسوم 10-84 المتضمن تحديد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، والمرسوم رقم 11-84 المحدد لكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية¹.

ث- اللجان المتساوية الأعضاء في ظل النصوص التنظيمية الأخرى

تطور مفهوم وطريقة تشكيل وعمل اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في ظل التشريع والتنظيم بعد ذلك خاصة في ظل اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في ظل المرسوم الرئاسي 20-199 الذي جاء ليحسم الركود الذي طبع هذه المسألة منذ عقود.

رغم أن المشرع خول السلطة التي تملك صلاحيات التعيين اتخاذ عقوبات الدرجة الأولى والثانية دون اشتراط استشارة جهة معينة²، ولم يتطلب رأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء³ المنعقدة كمجلس تأديبي إلا عندما يتعلق الأمر بتوقيع عقوبات الدرجتين الثالثة والرابعة⁴، إلا أن ذلك يعتبر بمثابة ضمانة هامة لحقوق الموظف العام.

تبدو الأهمية البالغة لهذا الإجراء بالنظر إلى علاقته القوية ببعض الضمانات الأخرى، أهمها المبدأ المتعلق بحقوق الدفاع على اعتبار أن اللجنة الإدارية لا تقدم استشارتها دون الاستماع إلى الموظف العام بما يعني توفير فرصة له للدفاع عن نفسه بكل الوسائل المتاحة، كإبداء ملاحظاته الشفوية والمكتوبة، واستحضار الشهود أو استعانتته بمدافع.

¹ - الجريدة الرسمية عدد 3 مؤرخة في 17 جانفي 1984، ص ص 88-93.

² - المادة 165/01 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة رقم 06-03 تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني...".

³ - المادة 62 فقرة أولى، والمواد 63 و 64 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة رقم 06-03.

⁴ - المادة 165/2 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة رقم 06-03 تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبررة بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المعلمين العلامة علمية تأديبي....

إضافة إلى أن اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء يمكنها طلب فتح تحقيق إداري تستتير بنتائجه قبل تقديمها للإستشارة¹، بما يرجح صدور رأيها وفقا لما تقتضيه قواعد العدالة، بحيث يحول رأي اللجنة الملزم دون احتمال تعصف الإدارة، خاصة وأن الأمر يتعلق بعقوبات من الدرجتين الثالثة والرابعة.

وتأكيدا لأهمية هذا الإجراء فقد ضبط المشرع هذه اللجنة من حيث تشكيلتها، طبيعة الاستشارة التي تقدمها للإدارة، أجل إخطارها بالملف التأديبي وكيفية فصلها فيه.

فمن جهة أولى يمكن اعتبار تشكيلة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء ضمانا لحقوق الموظف؛ ذلك أنها تتضمن بالتساوي ممثلين عن الإدارة وممثلين منتخبيين عن الموظفين.² بحيث يكون لحضور ممثلي الموظفين المنتخبين اعتبارات تؤثر على اقتراح اللجنة المتساوية الأعضاء، وتقف دون تسليط أقصى العقوبات على الموظف.

ومن جهة أخرى اعتبر المشرع رأي اللجنة الإدارية ملزما للإدارة" تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي...". فصدور قرار التأديب خرقا لهذه القاعدة يجعله عرضة للإلغاء بسبب عدم احترامه لركن الإجراءات.

وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة الجزائري في قراره الذي ألغي بموجبه مقرر العزل الصادر عن الإدارة رغم إخطارها للجنة المتساوية الأعضاء، لأن هذه الأخيرة التزمت الصمت ولم تفصل في الموضوع محل الإخطار حيث أنه كان يجب على لجنة التأديب إصدار قرار تجاه المستأنف عليه ثم تبليغه للإدارة لتنفيذه طبقا لأحكام المواد 132 و 127

¹ -المادة 171 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة رقم 06-03 : "يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، قبل البت في القضية المطروحة

² -المادة 63 فقرة 2 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة رقم 06-03.

من المرسوم 1985 المؤرخ في 23/03/1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، وليس السكوت وترك التصرف للإدارة، مما يجعلها متعسفة ومتجاوزة لسلطاتها¹.

وعملا على استقرار أوضاع الموظفين، فقد ألزم المشرع الإدارة أن تخطر المجلس التأديبي بالخطأ المنسوب للموظف بموجب تقرير مبرر في أجل خمسة وأربعين يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ²، بحيث يسقط حق الإدارة في متابعة الموظف تأديبيا بالقضاء هذا الأجل³.

وأكد القضاء الإداري الجزائري ضرورة استشارة اللجنة الإدارية، في قراره الذي قضى فيه أنه: "من المقرر قانونا أن القرار الإداري المتضمن عزل موظف دون الحصول على الرأي الموافق للجنة المتساوية الأعضاء ودون أن يتسلم المعني بالأمر أي إخطار قانوني للممثل أمامها، يعتبر مشوبا بعيب خرق الأشكال الجوهرية للإجراءات ويستوجب الإبطال"⁴.

¹ - مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، فهرس 330 مؤرخ في 22/05/2000 قضية الوكالة الوطنية للأثار ضد (بن الشيخ أث ملوياء المنتقى في القضاء مجلس الدولة ج2، دار هومة الجزائر، 2004، ص 225.

² - المادة 166 فقرة أولى من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة 06-03 : " يجب أن يخطر المجلس التأديبي بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحيات التعيين في أجل خمسة وأربعين يوما ابتداء من تاريخ معاينة الخطأ ".

³ - المادة 166/02 من القانون الأساسي العام للوظيفة العامة 06-03 : " يسقط الخطأ المنسوب إلى الموظف بالقضاء هذا الأجل ".

⁴ - المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 42898 مؤرخ في 01/02/1986 قضية (بم) ضد وزير الصحة العمومية ومن معه المجلة القضائية، عدد 3، 1990 ص 172.

ثانيا - تسبب القرار التأديبي

قياسا على القاعدة الأساسية في التقاضي التي تقضي بأن يصدر الحكم مسببا¹، فإن المشرع قد سحب ضمانه تسبب الأحكام القضائية إلى القرارات الإدارية الصادرة في مجال التأديب استثناء من الأصل العام والذي يعني جهات الإدارة من تسبب قراراتها²، لأن تسبب القرار التأديبي يمكن السلطات التأديبية من تحري أسباب القرار والوقائع التي تبرر توقيع العقوبة، وكذا الأسباب القانونية التي استندت إليها سلطة التأديب في إصداره، مما يتيح للقضاء أعمال رقابته على ذلك كله من حيث صحة تطبيق القانون على وقائع الاتهام³.

وتعد القرارات التأديبية مجالا واسعا لإلزامية التسبب بالنسبة للقرارات الإدارية؛ ذلك أن المشرع نص صراحة في المادة 165 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة على اتخاذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني.

¹ - تطبيقا لأحكام المادة 144 الدستور، يعتبر التسبب من أهم الضمانات التي فرضها الدستور على القضاة، وتولى التشريع تنظيمها، فهو بشكل دلالة قيامهم بواجب التدقيق في الطلبات والدفع، والمقصود بالتسبب أن يتضمن حكم القاضي مجموع الأسباب أدت إلى إصدار المنطوق وتبرير صدره. انظر: الغوثي بن ملح، القانون القضائي الجزائري الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، ط2، 2000، ص 362.

- إذ أن اشتراط التسبب وفقا للمادة 11 من القانون 08-09 التي تنص على: " يجب أن تكون الأوامر و الأحكام و القرارات مسببة "، يحقق فوائد هامة تسمح لأطراف الخصومة ممارسة رقابة على الأسباب التي دفعت القاضي إلى إتخاذ قراره، و أنه أحاط بوقائع الدعوى إلى الحد الذي مكنه من الفصل فيها، بعد تفحص مختلف جوانبها لكي لا يقع في تناقض و يوفر لجهات الطعن فرصة بسط الرقابة على الحكم. انظر: عبد الرحمان بربارة، شرح قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، منشورات بغدادية، الجزائر، ط 2، 2009، ص 29.

² - سليمان محمد العمالي، القضاء الإدارية قضاء التأديب، المرجع السابق، ص 602-603.

³ - نواف كتمان، تسبب القرار التأديبي كضمانة من ضمانات التأديب الوظيفي، مجلة مؤتمة للبحوث والدراسات، المجلد السابع، العدد السادس 1992، ص 187.

تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كـمجلس تأديبي، والتي يجب أن تبث في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين يوماً ابتداء من تاريخ إخطارها¹.

وعليه، تلتزم الإدارة بتسبب قراراتها التأديبية مهما كانت درجة العقوبة المقررة، ذلك أن الموظفين المحالين للمجالس التأديبية يتمتعون بضمانات تأديبية أكثر من غيرهم، إذ يتعين تسبب القرارات الصادرة بمواجهتهم².

يجب التمييز بين التسبب كإجراء شكلي يتطلبه القانون في القرار لضمان صحته، وبين السبب الذي يبرره من حيث وجوده القانوني والمادي والذي من شأنه إحداث تغيير أو أثر في الوضع أو النظام القانوني القائم؛ فالتسبب لا يكون لازماً إلا حيث يوجب القانون، أما السبب فيجب أن يكون موجوداً دائماً وصحيحاً، سواء كان التسبب لازماً أو غير لازم، لأن عمل الإدارة عمل واعي ومقصود ولا يمكن أن يكون عرضياً³.

وأخيراً، لا يبقى أمام الموظف العام الذي توفرت له الضمانات المقررة قانوناً قبل وأثناء المحاكمة التأديبية، ثم صدر في حقه قرار تأديبي يمس بمركزه المالي، إلا طريق التظلم الإداري، ومن بعده الطعن القضائي.

¹ - المادة 165 من قانون 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية.

² - علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مطبعة الجامعة الأردنية عمان، الأردن، 1998، ص 342.

³ - عزاوي عبد الرحمن الرخص الإدارية في التشريع الجزائري أطروحة دكتوراه دولة في القانون العام كلية الحقوق جامعة الجزائر 2007، ص 641. و در على خطار شطناوي، دور القضاء الإداري في تحديد أسباب القرار المطعون فيه، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة العدد 13 فبراير 2000، ص 140 وما بعدها.

المطلب الثاني: الضمانات التأديبية بعد توقيع العقوبة

إن توقيع الجزاء التأديبي على الموظف لا يعني نهاية مساره الوظيفي فله أن يسلك مسلكا آخر لمواجهة القرار التأديبي و الطعن فيه بما مكنه المشرع من ضمانات أخرى بعد توقيع العقوبة التأديبية عليه, إذ بموجب هذه الضمانات يكون للموظف المعاقب تأديبيا حق الطعن في القرار التأديبي بإتباع مسلكين في الطعن أولهما الطعن الإداري و ثانيهما الطعن القضائي لدى الجهات الإدارية المختصة.

الفرع الأول: الطعن الإداري.

اعتبار السلطة الإدارية صاحبة القرار في المجال التأديبي يلجأ الموظف إلى رفع التظلم أمامها, حيث كان أمرا وجوبيا في قانون الإجراءات المدنية 154/66¹, إلا انه أصبح أمر جوازي فقط بمجيء الإجراءات المدنية و الإدارية 09/08, و يكون التظلم الإداري إما ولأثيا أو رئاسيا.

أولا: التظلم الولائي

هو التظلم الذي يُقدم إلى السلطة الإدارية التي أصدرت القرار الإداري محل التظلم إذ تملك حق سحبه أو الرجوع فيه بتعديله أو استبداله و الإدارة غير مُلزمة بالتعديل أو الرد على الموظف الطاعن, فإذا امتنعت عن الرد يعتبر رفضا ضمنيا عندها يمكن للموظف الطاعن أن يتجه إلى السلطة التي تعلق تلك التي أصدرت القرار و هذا ما يسمى بالتظلم الرئاسي.

¹ - الأمر رقم 154/66, المتضمن قانون الإجراءات المدنية , المؤرخ في 1966/07/08, ج ر, العدد 29, سنة 2001.

ثانيا: التظلم الرئاسي:

هو التظلم الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تمارس سلطة رئاسية على السلطة الإدارية مصدره القرار الإداري أو التأديبي التي قامت بالعمل المادي محل الطعن.

تباشر السلطة الرئاسية اختصاصاتها بإلغاء القرار التأديبي الذي أصدرته السلطة الإدارية أو تقوم بتعديله, و هي سلطة تمارس بقوة القانون وفقا للسلم الإداري¹.

يرفع الموظف العام الذي كان محل العقوبة تظلمه أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تبليغ القرار التأديبي, و لجنة الطعن هي هيئة أنشأها المشرع و مهمتها إعادة النظر في قرارات الإدارة, و تنصب في كل قطاع وزاري و لدى كل والي طعن يرأسها الوزير أو ممثله أو الوالي أو ممثله, أما بالنسبة لتشكيل لجان الطعن فيكون من ممثلي الإدارة الدين ينتمون إلى السلم على الأقل و نصفها الآخر يشتمل ممثلي الموظفين الذين يتم تعيينهم من بين الأعضاء المنتخبين متساوية الأعضاء سواء المركزية أو تلك التي تكون على مستوى الولاية و يتراوح عدد ممثلي لجان الطعن بين 5 إلى 7 أعضاء, أما بالنسبة للإجراءات المتبعة على مستوى هذه اللجان فهي نفسها المعمول بها على مستوى اللجان المتساوية الأعضاء .

¹ - كمال رحماوي, مرجع سابق, ص 166.

الفرع الثاني: الطعن القضائي

آخر ضمان للموظف العام لمحاولة رد الإدارة عن قرارها اتجاهه على الجهة القضائية أي القضاء الإداري بغرض الرقابة قضائيا على أعمال السلطة الإدارية حتى يتم إلغاء القرار و التعويض عن آثاره.

و عامة يطعن الموظف في القرار التأديبي لعدم مشروعيته بالمطالبة بإلغائه كهدف أساسي و محوري, أما المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به جراء هذا القرار التأديبي يكون نتيجة مسؤولية الإدارة عن إصدارها لقرار مشوب بعيب اللامشروعية أو الخطأ ألحق ضررا بالموظف الذي يطالب بالتعويض, و الأسباب الجوهرية التي يقوم عليها الطعن القضائي كشروط موضوعية يتبين من خلالها مشروعية القرار التأديبي أو عدم مشروعيته و يكون القرار التأديبي غير مشروع إذا كان مشوبا بعيب يؤدي إلى بطلانه ومن ثم إلغائه هي كالتالي:

عيب الشكل و الإجراءات تعد الشروط الشكلية ضمانات أساسية في حماية الموظف من تعسف الإدارة في استعمال سلطتها في المجال التأديبي, فهذه الشروط لم توضع كما يزعم البعض لتعقيد الإجراءات الإدارية.

و هناك حالات عديدة يلغي فيها القرار التأديبي لعدم احترامه الشروط الشكلية نذكر منها:

- قد يكون المجلس التأديبي الذي اتخذ القرار مكونا تكويننا غير شرعيا.
- عدم احترامه استشارة جهة معنية نص عليها القانون, إذا اشترط المشرع التقيد برأي جهة و استشارتها تكون واجبة و إلا عرضت الإدارة قرارها التأديبي إلى الإلغاء¹

¹ - كمال رحماوي, مرجع سابق, ص 167.

• و هذه الشروط الشكلية و الإجرائية قد حددت المشرع الجزائري إطارها و ضوابطها التي يتعين على الإدارة احترامها من خلال المنشور 05 السالف الذكر المحدد للإجراءات التأديبية واضعاً بذلك حدًا للتفسيرات المتعددة و التطبيق الخاطئ للمادتين 130 و 131 من المرسوم 85/59.

• عيب مخالفة القانون و الفهم السيئ له كما لو عملت السلطة التأديبية على معاقبة موظف بعقوبة في سلم العقوبات أو عاقبته بعقوبة لا تتناسب و الخطأ المفترض أو عاقبته بعقوبتين لم يبح المشرع الجمع بينهما.

• عيب الانحرافات بالسلطة و هو من أهم و أخطر أسباب إلغاء القرار الإداري و الأكثر شيوعاً، بحيث تستخدم الهيئة التأديبية كسلطة مخولة قانوناً للتأديب، هذه السلطة تستخدم لغرض غير الذي حدده المشرع و هو تحقيق الصالح العام، و ذلك من خلال استهداف أغراض خارج المصلحة، بحيث يستغل رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق أغراض خارج إطار المصلحة العامة و تحقيق أغراض شخصية بقصد الانتقام مثلاً أو لتحقيق نفع شخصي أو غرض سياسي يحمل أفكار لا تتوافق و أفكار الموظف المعاقب¹.

و لذلك يتعين على القاضي التأكد من الأخطاء المنسوبة للموظف بالرجوع إلى ملفه التأديبي و أسباب القرار التأديبي و كل ما من شأنه أن يظهر الحقيقة، إذا تأكد القاضي من وجود الأفعال المنسوبة للموظف يتعين علة الدراسة ما إذا كان الجزاء التأديبي يتناسب و هذه الأفعال و هي عملية دون شك صعبة و دقيقة تتطلب الإلمام بالقواعد التي تحكم مجتمع الوظيفة العامة.

¹ - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، مرجع سابق، ص 316.

الفرع الثالث: محو العقوبة التأديبية

ليس من الإنصاف أن تظل العقوبة التأديبية ملازمة للموظف مدى حياته الوظيفية و تتقل ملفه الإداري و تعرقل مساره المهني, و تتم عملية محو العقوبة التأديبية بتقدير السلطة صاحبة التعيين, و لا يكون المحو بأثر رجعي لأنه يتم بعد تنفيذ العقوبة.

و لقد حدد المشرع الجزائري شروط و إجراءات محو العقوبة التأديبية في المرسوم 302/82 طبقا لنص المادة 67 كما أن الأمر 03/06 نص في مادته 176 على أنه يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة من الدرجة الأولى و الثانية أن يطلب إعادة الاعتبار من السلطة التي لها صلاحية التعيين, بعد سنة من تاريخ اتخاذ قرار العقوبة, ما لم يتعرض الموظف لعقوبة جديدة, و تكون إعادة الاعتبار بقوة القانون و في حالة إعادة الاعتبار يحى كل أثر للعقوبة من ملف المعني.

نجد أن المشرع من خلال نص المادة جعل إمكانية محو العقوبات من الدرجة الأولى و الثانية و لا مجال لمحوها أو تسامح الإدارة مع الموظف في ذلك بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة بالرغم من أنها تضعف من المركز الوظيفي, خاصة بالنسبة للعقوبات من الدرجة الرابعة كعقوبة العزل التي تؤدي إلى فصل العلاقة بين الموظف و الإدارة أو الهيئة المستخدمة¹ و تمنعه من التوظيف في قطاع الوظيفة مرة أخرى.

¹ - المادة 185 من الأمر 03/06, السابق.

خلاصة الفصل :

يعتبر موضوع الإجراءات التأديبية للموظف العام في الجزائر من المواضيع الهامة التي تستلزم البحث والدراسة، وهذا لما لها من قيمة وقوة قانونية تتطلب احترام إجراءاتها لحفظ حق الموظف من جهة وحق الإدارة في الاحترام والسهر على مصالحها من جهة أخرى. وإن كانت هناك عدة دراسات وبحوث تناولت موضوع التأديب من زوايا مختلفة فإن الإلمام بكل جوانبه يبقى أمرا صعبا في نظرنا، فموضوع التأديب عامة والإجراءات التأديبية خاصة يمس شريحة كبيرة من المجتمع في الدولة ولاسيما قطاع الوظيفي العمومي. ونظرا لأهمية موضوع الإجراءات التأديبية بالنسبة للقانون الإداري و لهذا حاولنا التطرق والإلمام بالإجراءات كلها التي إن استطعنا القول بأنها تشبه الإجراءات في قانون الإجراءات الجنائية.

و في ختام هذا البحث المتواضع الذي قمنا به، و بعد دراستنا للجوانب المختلفة المتعلقة بتأديب الموظف العام في الجزائر، اتضح لنا بأن المسؤولية التأديبية للموظف العام أساسها الخطأ المرتكب من طرفه، و ذلك ما نصت عليه المادة 160 من الأمر 06/03 نجد أن المشرع استعمل هذا المصطلح الدال على كل خطأ أو مخافة ترتكب قبل الموظف أثناء قيام العلاقة الوظيفية بالإدارة العمومية.

و يقتضي ارتكابه به الخطأ توقيع عليه عقوبة تأديبية، فالأخطاء التأديبية مصنفة إلى أربع درجات طبقاً لنفس الأمر.

و تسليط العقوبة يكون من صلاحيات السلطة الرئاسية، حيث تتخذ في شأنه قرار تأديبي مسبب إلزاماً بالنسبة للعقوبات من الدرجة الأولى و الثانية دون الالتزام بالرأي للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، أما عقوبات الدرجة الثالثة والرابعة فتتخذها بقرار محلل بعد أخذ الرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء (مجلس تأديبي).

و ما يمكن القول عن هذه اللجان أنها تبدو من حيث الظاهر ضماناً فعالة لصالح الموظف المخطئ في مواجهة تعسف الإدارة و بالرجوع إلى تشكيلتها و كيفية سير أعمالها يتبين لنا عدم فعاليتها، فالصوت الأخير يرجع إلى صوت الرئيس التابع للسلطة الإدارية و ذلك ك في حالة تساوي الأصوات بين ممثلي الإدارة و ممثلي العمال، و يكون صوته بطبيعة الحال لصالح الإدارة مما يؤثر سلباً على مصداقية هذا اللجان. مما يتوجب إعادة النظر في تشكيل هذه اللجان المنصوص عليها من الأمر 03/06 و ذلك بما يخدم المصلحة المتوازنة لكلا الطرفين.

و بالرغم أن المشرع قد منح للإدارة حق تأديب الموظف العام في حالة إخلاله بواجباته الوظيفية و ارتكابه لجريمة تأديبية، قد منح بالمقابل ضمانات لهذا الموظف و ذلك من أجل منع سوء استعمال السلطة و التعسف من طرف الهيئة المستخدمة، حيث نص

المشرع على العديد من الضمانات الهامة التي من شأنها حماية حقوق الموظف و ذلك في جميع المراحل الإجرائية و ذلك من أجل مساءلة عادلة لكل الموظفين و من أهم هذه الضمانات إعلام الموظف بالأخطاء المنسوبة إليه و منحه الحق في الاطلاع على الملف التأديبي و الحق في الدفاع الاستعانة بمدافع و سماع الشهود إلخ. و هذا ما يحقق له الاطمئنان النفسي و الإحساس بعدالة المساءلة التأديبية و خول له حق التظلم الإداري.

كما رفض المشرع الجزائري رقابة قضائية و إمكانية اللجوء للقضاء و ذلك بالطعن بإلغاء القرار التأديبي قضائيا و الطعن بالتعويض على القرار التأديبي.

كما تطرقنا إلى انقضاء الدعوى والعقوبة التأديبية.

و النظام التأديبي هو نظام قانوني يهدف إلى تحقيق التوازن من أجل حماية المصلحة العامة و ضمان حسن سير المرافق العامة من جهة و بين ضمان حقوق الموظف التأديبية المحمية قانونا.

و في الأخير نختم هذه الدراسة ببعض النتائج و الاقتراحات التي نستخلصها في النقاط التالية:

- عدم حصر الأخطاء التأديبية من شأنه إعطاء السلسلة التأديبية حرية كبيرة في اعتبار الفعل أو الامتناع عنه جريمة تأديبية، و ذلك لإنشاء الرابطة اللصيقة بين الأخطاء المهنية و ما يقابلها من عقوبات تأديبية رغم ورود هذه الأخيرة على سبيل الحصر.
- انتقاء الصلة بين الخطأ المهني و العقوبة التأديبية يجعل قرارات الإدارة عرضة للانتقاد.

- وجوب تقنين الأخطاء المهنية على سبيل الحصر و ما يقابلها من عقوبات مناسبة لها كما في المجال الجنائي.

- ضرورة استحداث هيئات مستقلة في جميع المرافق الإدارية سواء المحلية أو المركزية بالنسبة للإدارة أو الموظف، حتى لا تكون سلطة الإتهام و التحقيق في يد واحدة إلى و هي سلطة التعيين ناهيك عن غياب مبدأ الحيادة.

- النص على إلزامية إجراء تحقيق في حالة توقيع عقوبة تأديبية من الدرجتين الثالثة و الرابعة.

- إعادة النظر في القوانين المنظمة لسير اللجان المتساوية الأعضاء وتحديثها.

- وجوب محاربة الفساد الإداري و الممارسات الغير مشروعة كالرشوة و الوساطة و التزوير و استغلال النفوذ.

- زيادة وعي الموظف و الرؤساء الإداريين بغرس القيم الأخلاقية فيهم، و إحياء الضمير المهني من خلال إدراج مقاييس في هذا الصدد تدرس بالجامعات و المعاهد الإدارية.

- توعية الموظفين بأخلاقيات المهنة و ذلك بتوفير دورات تدريبية من أجل تنمية مهاراتهم و تطويرها في الجانب الإداري.

- إنشاء محاكم تأديبية من صلاحياتها الفصل في المخالفات التأديبية الجسيمة و التي تكون عقوبتها من الدرجة الثالثة والرابعة حتى تكون الجهة التي ستصدر الجزاء التأديبي محايدة و مستقلة تماما عن الإدارة و التي لا ينبغي أن يوكل لها توقيع العقوبة التأديبية خوفا من إساءة هذا الحق بما يضر مصالح الموظف.

- ضرورة إعادة النظر في قانون الوظيفة العمومي الجزائري رقم 06-03 من خلال استحداث تشريع وظيفي تأديبي مستقل لتحقيق أكبر قدر من الضمانات التأديبية، و وضع

تقنين خاص بالإجراءات التأديبية حتى تكون واضحة لكل من الموظف و القاضي الإداري و المحامي.

- ضرورة العمل على تكوين قضاة إداريين مختصين لممارسة رقابة فعالة على الإدارة. و في الأخير لا يسعني أن أقول أن على نصب أعينه رقابة الله قبل رقابة البشر.

القرآن الكريم

- الآية 93 من سورة النحل

أولا : باللغة العربية

1- النصوص القانونية

أ-الأوامر

- الأمر 133/66 ، المؤرخ في 22 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46 الصادرة بتاريخ: 08 جوان 1966.

- المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، جريدة رسمية عدد 13 ، الصادرة بتاريخ: 24 مارس 1985.

- الأمر رقم 154/66، المتضمن قانون الإجراءات المدنية ، المؤرخ في 08/07/1966، ج ر، العدد 29، سنة 2001.

- الأمر 03/06 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46 الصادرة بتاريخ: 16 جويلية 2006.

- دستور 1996 المؤرخ في 28 نوفمبر 1996 جريدة رسمية عدد 76 ، الصادرة بتاريخ: 08ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بالقانون رقم: 02-2003 المؤرخ في 10 أبريل 2002 ، جريدة رسمية عدد 25 الصادرة بتاريخ 14 أبريل 2002 المعدل والمتمم بالقانون رقم 19-08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 جريدة رسمية عدد 63 ، الصادرة بتاريخ 16 نوفمبر 2008 ، المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في: 06 مارس 2016، جريدة رسمية عدد 14 ، الصادرة بتاريخ: 07 مارس 2016.

ب- المراسيم :

- المرسوم التنفيذي 152/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتعلق بالإجراءات التأديبية، ج رجج، العدد 46 الصادر في 08 جوان 1966.
- المرسوم التنفيذي رقم 99/90 المؤرخ في 27 مارس 1990 المتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية والولايات و البلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، جر، العدد 13 سنة 1990.
- مرسوم رقم 502-62 مؤرخ في 19 جويلية 1962 يحدد شروط تعيين بعض كبار الموظفين، والمرسوم رقم 162/503 مؤرخ في 19 جويلية 1962 يتضمن تدابير ترمي إلى تيسير الدخول إلى الوظيفة العمومية الجديدة الرسمية عدد 3 مؤرخة في 20 جويلية 1962.
- المرسوم التنفيذي رقم 10/84 المؤرخ في 14 جانفي 1984 المحدد الاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء و تشكيلها و تنظيمها و عملها، جر، العدد 03، سنة 1984.

2- الكتب

- أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر ، الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب ، ط ، 1986.
- أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري و المحاكمة التأديبية، مصر : دار النهضة العربية ، ط. 2004 .
- أماني زين بدر فراج، النظام القانوني لتأديب الموظف العام في بعض الدول العربية والأوروبية دراسة مقارنة، دار الفكر والقانون للنشر والتوزيع المنصورة ، 2010.
- بوطية مراد: نظام الموظفين في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة و النشر و التوزيع ، الجزائر ، د ط ، 2018 .
- رشيد حباني، دليل الموظف والوظيفة العمومية، دار النجاح للكتاب، الجزائر، 2012.

- سليمان الطماوي ، القضاء الإداري - قضاء التأديب ، مصر : دار الفكر العربي، ط 1987.
- سعد نواف العنزي النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007.
- سعيد الشتيوي ، المسائل التأديبية للموظف العام، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، 2008.
- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 2010.
- سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991.
- شريف يوسف حلمي خاطر الوظيفة العامة (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ،مصر ، 2007.
- قوسم حاج غوتي ، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية و الرقابة القضائية عليه - دراسة مقارنة -، (د ط) ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، مصر ، 2014 .
- عامر إبراهيم أحمد الشمري، العقوبات الوظيفية، دراسة مقارنة ،منشورات زين الحقوقية ، الأردن، 2011.
- عبد الحكيم سواكر ، الوظيفة العمومية في الجزائر ،دراسة تحليلية على ضوء آراء الفقه وإجتهد القضاء الإداريين ، مزوار للمطبوعات، الجزائر، 2011.
- عبد العزيز خليفة، ضوابط العقوبة الإدارية العامة، الطبعة الأولى، دار الكتاب الحديث ، القاهرة، 2008.
- عبد الفتاح حسين ، التأديب في الوظيفة العامة، مصر : دار النهضة العربية ، ط.1964.

- علي جمعة محارب ، التأديب الإداري في الوظيفة العامة ،عان ، دار الثقافة ، ط 2004.
- علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مطبعة الجامعة الأردنية عمان، الأردن، 1998.
- عمار بوضياف ، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، جسر للنشر و التوزيع ،الجزائر ،،ط1 ، 2015 .
- كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- كنعان نواف، القانون الإداري ، الجزء الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007.
- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية، ط.1994.
- مازن ليلو ،راضي الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2002.
- محمد سعد فودة، النظرية العامة للعقوبات الإدارية " دراسة فقهية قضائية مقارنة " ،دار الجامعة الجديدة الإسكندرية ، 2008.
- محمد ماجد ياقوت ، التحقيق في المخالفات التأديبية ، الإسكندرية : منشأة المعارف ،ط.2002.
- محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2006.
- مصطفى عفيفي ،السلطة التأديبية بين الفعالية و الضمان ، دراسة مقارنة ، ط، 1971.
- هاشمي خرقى الوظيفة التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية ،دار هومة، الجزائر، 2010.

- وحيد محمود إبراهيم، حجبية الحكم الجنائي على الدعوى التأديبية ، دراسة مقارنة ، د ط، دن ، 1998 .

3- الأطروحات و المذكرات

أ- أطروحات الدكتوراه

- زياد عادل ، تسريح الموظف العمومي و ضماناته ، تيزي وزو : جامعة مولود معمري، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم ، تخصص القانون ، 2016-2017.

-قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه ، دراسة مقارنة ، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2006/2007 .

ب- مذكرات الماجستير

-قيافة مفيدة ، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، فرع المؤسسات الإدارية و السياسة، كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة ، 2009.

ج - مذكرات الماستر

- بن عيسى عبد العزيز، المسؤولية التأديبية للموظف في التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص قانون الوظيفة العامة، 2016/2017.

- بشتة دليلة ، حملاوي رشيدة، نظام تأديب الموظف العمومي في التشريع الجزائري، قالمة: جامعة 8 ماي 1945، كلية الحقوق و العلوم السياسية، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في القانون، 2013-2014.

- بيازة محمد ، الإجراءات القانونية لتأديب الموظف العمومي في التشريع الجزائري ، تبسة : جامعة العربي تبسي ، مذكرة الماستر تخصص تنظيم إداري، الجزائر ، 2014-2015 .

- ديديش عاشور عفاف ، الظعن في تأديب الموظف العام بسكرة: جامعة محمد خيضر ،
مذكرة ماستر تخصص قانون إداري، 2012-2013.
- سي العابدي سامية، مسؤولية الموظف تأديبياً عن أخطائه الوظيفية، مذكرة مكملة من
مقتضيات نيل شهادة الماستر في الحقوق ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق و العلوم
السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2015/2016 .
- صوبان حبيب، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة
تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق، قسم قانون عام، جامعة عبد الحميد بن باديس
مستغانم، 2016/2017.

4-مجلات

- أيوب منصور الجربوع ، ضمانات الموظف في مرحلة التحقيق الإداري ، مجلة الإدارة
العامة ، العدد الأول ، 2004.
- محمد ماجد ياقوت ، " النظرية العامة للقانون التأديبي ، " تحديد ملامحها و تحليل عناصرها
"، مجلة لأمن و القانون ، دن ، دس .
- محمد فتوح عثمان، مدخل الإجراءات المحاكم التأديبية ، مقال في مجلة العلوم الإدارية ،
العدد الأول ،الصادر بتاريخ جوان 1994.
- نواف كتمان، تسبيب القرار التأديبي كضمانة من ضمانات التأديب الوظيفي، مجلة مؤقتة
للبحوث والدراسات، المجلد السابع، العدد السادس 1992.

- قرارات المحكمة العليا

- الجريدة الرسمية عدد 3 مؤرخة في 17 جانفي 1984، ص ص 88-93
- الجريدة الرسمية عند 08 مؤرخة في 08 جوان 1966 من 569.
- الجريدة الرسمية عند 9 مؤرخة في 02 مارس 1982، الصفحة 457

- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية قرار رقم 75502 المؤرخ في 21/04/1990، القضية (ق م) ضد وزير العدل، المجلة القضائية العدد3، 1992
- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 42898 قضية : (ب.م) ضد وزير الصحة العمومية ومن معه المجلة القضائية، عدد 3، 1990ء ص 172
- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 42898 مؤرخ في 01/02/1986 قضية (بم) ضد وزير الصحة العمومية ومن معه المجلة القضائية، عدد 3، 1990ء ص 172.
- المحكمة العليا، الغرفة الإدارية قرار مؤرخ في 29/10/1977، قضية (حم) ضد المديرية العامة للأمن الوطني،
- مجلس الدولة، الغرفة الرابعة، فهرس 330 مؤرخ في 22/05/2000 قضية الوكالة الوطنية للأثار ضد (بن الشيخ أث ملوياء الملتقى في القضاء مجلس الدولة ج2، دار هومة الجزائر، 2004.

ثانيا : المراجع باللغة الأجنبية

- CE, 05 Mai 1944, Dame verve TROMPIER-GRAVIER, Rec. 133,,
voir: M. Long et autre, Les grands arrêts de la jurisprudence
administratives, op. cit.: Que la requérante n'ayant pas été
préalablement invitée à présenter ses moyens de défense, est
fondée à soutenir que la décision attaquée a été prise dans des
conditions irrégulières par le préfet... et dès lors, entachée d'excès
de pouvoir ...annulation a
- CE, 20 juin 1913, TERY, Rec. 736, concl. Corneille, voir: M. Long-
P. Weil- G. Brabant- P. Devolve-B. Genevois, Les grands arrêts de
la jurisprudence administratives, 17 édit. Dallos, 1999 : Le dit sieur

Tery est fondé à soutenir qu'il s'est trouvé privé du droit de défense accordé par les dispositions des art. Il alinda 5 de la loi du 27 février 1880 et 11 du décret du 11 mars 1899 et de décider, pour ce motif, l'annulation de la décision attaquée, ... annulation.

- Alain Planey, Traité pratique de la fonction publique, T1, 3^e éd. op. cit, pp. 498 et suites. Voir aussi René CHAPUS, Droit administratif Général, op.cit, pp 67, 267, 305 et suites
- Essaid TAIB, Droit de la fonction publique, Edition-distribution HOUMA, Alger, 2005, p 209.
- H. BOUCHAHDAR. KHALLOUFI, Recueil d'arrêts jurisprudence administrative, OPU, Alger, 1979, p. 121
- Ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires, JORF N0033 du 8 février 1959
<https://www.legifrance.gouv.fr>
- Reg-Andre De Laubadere, Manuel de droit administratif, 2^{ème} édition, LGDDJ, Paris, 1976.
- Tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes les administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un

déplacement d'office, soit avant d'être retardis dans leur avancement à l'ancienneté voir: Maurice HAURIOU, La jurisprudence administrative de 1892 à 1929, T3, Recueil Sirey, Paris, France, 1931.

01.....	مقدمة.....
06.....	الفصل الأول : ضوابط الخطأ و الجزاء التأديبي.....
07.....	المبحث الأول: ضوابط الخطأ التأديبي
07.....	المطلب الأول : مفهوم الخطأ التأديبي.....
07.....	الفرع الأول : تعريف الخطأ التأديبي.....
13.....	الفرع الثاني : أنواع الخطأ التأديبي
15.....	المطلب الثاني : أركان و درجات الخطأ التأديبي
16.....	الفرع الأول : أركان الخطأ التأديبي.....
20.....	الفرع الثاني : درجات الخطأ التأديبي
24.....	المبحث الثاني : ضوابط الجزاءات التأديبي.....
24.....	المطلب الأول : ماهية العقوبة التأديبية
25.....	الفرع الأول : تعريف العقوبة التأديبية
30.....	الفرع الثاني : مبادئ العقوبة التأديبية.....
37.....	الفرع الثالث : علاقة الخطأ التأديبي بالعقوبة التأديبية.....

- 39.....المطلب الثاني : الأنظمة التأديبية و السلطات المختصة بالتأديب
- 40.....الفرع الأول : الأنظمة التأديبية
- 43.....الفرع الثاني : السلطات المختصة بالتأديب
- 49.....الفصل الثاني: إجراءات تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري
- 50.....المبحث الأول: ماهية الإجراءات التأديبية ومراحلها
- 50.....المطلب الأول: مفهوم الإجراءات التأديبية
- 51.....الفرع الأول: تعريف الإجراءات التأديبية
- 52.....الفرع الثاني : طبيعتها القانونية
- 52.....الفرع الثالث : خصائص الإجراءات التأديبية
- 54.....المطلب الثاني: المراحل الإجرائية التأديبية للموظف العام
- 54.....الفرع الأول : الإخطار
- 55.....الفرع الثاني: مرحلة التحقيق
- 60.....الفرع الثالث: مرحلة المداولة
- 62.....الفرع الرابع : إصدار القرار التأديبي
- 66.....المبحث الثاني : الضمانات المقررة للموظف
- 66.....المطلب الأول : الضمانات السابقة و المعاصرة
- 67.....الفرع الأول : الضمانات السابقة

71.....	الفرع الثاني : الضمانات المعاصرة.....
79.....	المطلب الثاني: الضمانات التأديبية بعد توقيع العقوبة.....
79.....	الفرع الأول: الطعن الإداري.....
81.....	الفرع الثاني: الطعن القضائي.....
83.....	الفرع الثالث: محو العقوبة التأديبية.....
85.....	خاتمة.....
89.....	قائمة المراجع.....

ملخص مذكرة الماستر

يتناول هذا البحث دراسة موضوع المسائلة تأديبية للموظف العام ، فالنظام التأديبي جزء من نظام الوظيفي، فبالنسبة للمسائلة التأديبية للموظف أمام الإدارة المستخدمة بسبب ارتكابه للأخطاء المهنية المصنفة في قانون الوظيفي العمومي والتي تقابلها عقوبات من نفس الدرجة، وقد أحاط المشرع الجزائري الموظف لدى تأديبه بجملة من الضمانات القانونية حماية له من التعسفات التي قد يتعرض لها وكفالة لحقوقه.

أما بالنسبة لمسائلة الموظف أمام القضاء، فتتمثل في المسؤولية الجزائية التي تقوم بناء على شكوى من طرف الجهة المتضررة من الأفعال التي يأتيها الموظف والتي تشكل جريمة من منظور قانون العقوبات والقوانين الخاصة، كما يتحمل الموظف المسؤولية المدنية الجبر الأضرار المترتبة عن تلك الأفعال.

الكلمات المفتاحية:

1/العقوبة التأديبية 2/ الموظف العام 3/الخطأ التأديبي 4/الإجراءات التأديبية
5/الضمانات التأديبية 6/ المسؤولية التأديبية

Abstract of The master thesis

This research deals with the study of the issue of disciplinary accountability for the public employee, the disciplinary system is part of the job system, so with regard to the disciplinary accountability of the employee before the administration used because of his commitment to professional errors classified in the Public Service Law, which correspond to penalties of the same degree, the Algerian legislator has surrounded the employee when disciplining him with a number of guarantees Legal protection for him from the abuses he may be subjected to and guaranteeing his rights.

As for the accountability of the employee before the judiciary, it is represented in the criminal responsibility that is based on a complaint by the party affected by the actions committed by the employee, which constitute a crime from the perspective of the Penal Code and special laws, and the employee also bears the civil responsibility for compensation for the damages resulting from those actions.

key words:

1/Disciplinary Sanction 2/Public Official 3/Disciplinary Fault 4/Disciplinary Action 5/Disciplinary Safeguards 6/Disciplinary Liability