

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

المرجع:

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم: قانون عام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

حدود السلطة التأديبية في توقيع الجزاء العقابي على  
الموظف في قانون الوظيفة العامة

ميدان الحقوق والعلوم السياسية

التخصص: قانون إداري

الشعبة: حقوق

تحت إشراف الأستاذ:

من إعداد الطالبة:

رحوي فؤاد

قبابي سهيلة

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا

عباسي عبد القادر

الأستاذة(ة)

مشرفا مقرر

رحوي فؤاد

الأستاذة(ة)

مناقشا

بوسحبة جيلالي

الأستاذة(ة)

السنة الجامعية: 2023/2022

تاريخ المناقشة: 2023/06/15

بسم الله الرحمن الرحيم:

" قل هل يستوي الذين يعلمون والذين لا يعلمون إنما يتذكر أولوا  
الألباب "

سورة الزمر الآية: 09.

## الإهداء:

إلى من آمنت بي وبقدراتي، إلى من أخص الله الجنة تحت قدميها، إلى من كان دعائها سر  
نجاحي

إليك أُمي الغالية

إلى من كان له الفضل الأول في بلوغي للتعليم العالي، إلى الذي أحمل إسمه بكل فخر، إلى  
ينبوع العطاء والذي الحبيب أطال الله عمره وحفظه

إليك أبي الحبيب

إليكما أهدي هذا البحث المتواضع عسى أن يكون صدقة جارية عني لكما

إلى رفيق الدرب، وصديق الأيام جميعا بحلوها ومرها، أهديك هذا البحث تقديرا عن شكري لما  
قدمت لي من دعم معنوي ومادي، فكان نعم الصديق والزوج

إليك زوجي الغالي

إلى أخي سندي في الحياة وإلى رفاق دربي أخواتي

إلى ثمرات أُمي وأبي

إلى عائلتي الثانية، إلى من وجدت فيهم الأمن والحنان

إلى عائلة زوجي

إلى كل العائلة الكريمة صغيرا وكبيرا، إلى كل من يحملهم قلبي ونساهم قلبي

أهديكم ثمرة جهدي المتواضع

## الشكر والعرفان

إن أسمى عبارات الاعتراف بالفضل والنعم لله سبحانه وتعالى قبل كل شيء

الحمد لله رب العالمين الذي أعانني على إتمام هذا العمل وسخر لي كل ما ساعدني على  
إنجازه

وأقدم بخالص شكره وامتناني إلى الأستاذ " رحوي فؤاد " الذي قبل الإشراف على هذا العمل  
وعلى حسن تقديم النصائح والتوجيهات خلال مدة إنجازه

كما أشكر أعضاء اللجنة لقبولهم مناقشة وتقييم هذا العمل وعلى الملاحظات القيمة التي  
سيقدمونها لإثرائه

والشكر الموصول لجميع أساتذة وطلبة قسم الحقوق والعلوم السياسية ب " جامعة مستغانم "

جزى الله الجميع عنا خيرا

## قائمة المختصرات:

ج ر: الجريدة الرسمية

ع: عدد

ج: جزء

د س ن: دون سنة النشر

د ط: دون الطبعة

د د ن: دون دار النشر

ق ع: قانون العقوبات

ق و: قانون الوظيفة

# مقدمة



## مقدمة:

ان نظام الإدارة العامة والمرافق العامة على مستوى الدولة يأخذ في الغالب صورتين: الأولى على مستوى قومي تؤدي المهام والمسؤوليات الموكلة إليها على كامل النطاق الجغرافي للدولة، وتقدم الخدمات لجميع أفراد الشعب، أما الثانية فهي على مستوى محلي تؤدي خدماتها على نطاق محلي للسكان المحليين، وأيا كانت الإدارة أو المرفق قومي أو محلي لكي يؤدي العمل المنوط به بشكل مستقل يتطلب منحه الشخصية الاعتبارية التي من خلالها يستطيع التصرف في الأموال التي في ذمته، وكذلك اتخاذ القرارات المعبرة عن إرادته، ومهما عظمت الاختصاصات وزادت المبالغ المالية لهذا الشخص المعنوي وبرز دوره في إدارة المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة فإنه يبقى في أمس الحاجة إلى شخص طبيعي آدمي يستطيع من خلاله تنفيذ سياسة الدولة على أرض الواقع، وهو المصطلح عليه في القانون الإداري بالوسيلة البشرية وفي قانون الخدمة المدنية بالموظف العام، ونظرا للدور الفعال لهذا الموظف وما يقوم به من واجبات ومسؤوليات لتحقيق المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة، فإنه يخضع لنظام وظيفي يضمن له حقوقه في مقابل أداء الواجبات المكلف بها في خدمة أفراد المجتمع وبهذا يكون عرضة لارتكاب المخالفات التأديبية الأمر الذي يستوجب معه ضماناً لحسن سير العمل، إيقاع العقوبة التأديبية في حقه من قبل السلطة المختصة وزجرا له وردعاً له ولغيره، في مقابل ذلك شرعت له جملة من الضمانات تمنع أي ظلم أو تعسف بحقه من قبل رؤسائه عند محاسبته عن الخطأ الفعلي الذي ارتكبه وأيضا حماية له إذا لم يكن مرتكباً لأي خطأ في الأصل.

إن سير المرافق العامة بانتظام واطراد في أي دولة يقتضي توفر نظام قانوني محكم يتكون من مجموعة القواعد القانونية والتنظيمية الآمرة، إلى جانب توفير طاقم من الموظفين المؤهلين يعهد إليهم تحقيق مختلف الأهداف التي من اجلها وجد ذلك المرفق، ملتزمين في الوقت نفسه بضرورة احترام والخضوع لذلك النظام القانوني والذي ينتج عن مخالفته التعرض للمتابعة التأديبية. لذلك وحرصا من المشرع الجزائري فقد صدر الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية، الذي تضمن مجمل العناصر التي يقوم عليها النظام التأديبي

للموظف العام وذلك من حيث تصنيفه للأخطاء وكذا العقوبات التأديبية، إلى جانب الإقرار بجملة من الضمانات لصالح الموظف العام، التي أقر لها نظاما متميزا غايتها خلق نوع من التوازن بين مبدأ فاعلية الإدارة ومنطق الضمان أي بمعنى ضمان السير الحسن للمرافق العامة إلى جانب ضمان مختلف حقوق الموظف العام للوصول لنظام وظيفي أمثل يحقق مصلحة الطرفين.

تختلف القواعد التي تنظم سلطة التأديب في مجال الوظيفة العامة من تشريع إلى آخر، وذلك بالنظر إلى أن التشريع التأديبي يعد رهين البيئة التي يولدها ليطبق تقاليدها. فخلق السلطة التأديبية شبيه بخلق هيئة شبه قضائية. ويعتبر النظام التأديبي جزء لا يتجزأ من النظام الوظيفي، إذ يتحدد مفهوم السلطة التأديبية بالجهة المختصة بالتأديب، أو بالشخص المخول قانونا بتوقيع العقوبات التأديبية المدرجة في قوائم الجزاءات المنصوص عليها على سبيل الحصر في قوانين الوظيفة العامة.

وتتمتع السلطة التأديبية الرئاسية بالسلطة التقديرية في تحديد الأخطاء المهنية للموظف، هي سلطة نتيجة قصور النصوص القانونية المنظمة للمسار الوظيفي والمجال التأديبي من جهة، ومن جهة أخرى جاءت نتيجة غموض النصوص القانونية الموجودة والتي يصعب لرجل الإدارة فهمها مما يدفع به إلى تفسيرها ونظرا لخطورتها قيد المشرع السلطة التأديبية الرئاسية بقيود خدمة لصالح المرفق العام ومحافظة على حقوق الموظف.

تترتب عن العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة حقوق تسهر الإدارة على تحقيقها وتقابلها واجبات وظيفية يتوجب على الموظف القيام بها على أكمل وجه من أجل تحقيق الغاية من وجود المرفق العام بانتظام، وإذا قصر الموظف في أداء هذه الواجبات الموكلة له يتعرض لعقوبة تأديبية تسلطها عليه جهة مختصة ومخولة بنص قانوني وهي السلطة التأديبية.

تحرك السلطة التأديبية المتابعة التأديبية ضد الموظف المرتكب للخطأ، إذا تبين لها أن العمل الذي قام به هو فعال مخالفا للواجبات، إلا أن الأخطاء في قانون الوظيفة العمومية لم تأت على سبيل الحصر مما يصعب عمل كل من الإدارة والموظف خلافا لما جاءت عليه الأخطاء

في قانون العقوبات، والتي حصرها المشرع ليسهل عمل القاضي ويكون المواطن على علم بها مسبقا ويمكنه تقاضي الوقوع فيها وتقاضي العقوبات التي تقابلها.

ولذا فقبل التطرق الى القيود التي تضعها السلطة التأديبية لتوقيع الجزاء العقابي لابد من التطرق الى ماهية السلطة التأديبية والعقوبات المقررة أولا ومن تم الى الضمانات التأديبية.

### أهمية الموضوع:

ان موضوع الضمانات من أهم المواضيع التي لقت صدى واسع في نطاق الوظيفة العمومية لما له من بالغ الأهمية وما شملته هذه الدراسة من توضيحات واستقراء تام للنظم القانونية في التشريع الوظيفي لتكريس مبدأ الشرعية والعدالة بين مصلحتين قائمتين في تفعيل النشاط الإداري للمرفق العام، الادارة والموظف العام وبما أن مبدأ الفعالية يقتضي منح جهة الادارة متسعا من السلطة التقديرية في تأديب الموظف المخطئ، فدون الأمن الوظيفي واستقرار الموظف أمر ضروري لتشجيعه لأداء واجبه على أحسن وجه وهذا ما أظهرته القيمة القانونية للضمانات التأديبية، باعتبارها الوسيلة التي تكفل الحماية والأمن للموظف كما أنها بمثابة الحصن المنيع يحمي حقوق الموظف المحال على التأديب، ويحد من تعسف الادارة المبالغ فيه، لهذا ظهرت ضرورة إعمال مبدأ الضمان بشكل متوازي ومتوازن مع مبدأ الفعالية.

### أسباب اختيار الموضوع:

إن دراستنا لموضوع الضمانات باعتباره من الموضوعات البارزة من الناحية النظرية والتطبيقية العلمية والعملية ذل لما له من صلة بالموظف العام إذ يعد الأداة المحركة والمنفذة والمسؤولة عن تحقيق أهداف التنمية الاجتماعية والاقتصادية والمؤطر به بأداء خدمات الألية للمرفق العام والمواطنين.

ومن جهة أخرى الإجحاف الملح من قبل الإدارة والانتهاكات التي تقوم بها لهذه الضمانات تجاه منها تبعا الاجراءات التأديبية قانونا بتغييب سيطرتها على مصلحة الوظيفة للموظف.

## اهداف الدراسة:

الإلمام بالموضوع بالرغم من القصور التشريعي، وذلك لإفادة كل من يهمله ارشاده الأمر سواء في المجال العلمي والعملية، ولتنوير الموظف العام وتبيان حقوقه والضمانات التأديبية التي أقرها له القانون في مواجهة القرارات التأديبية المسلطة عليه من قبل الإدارة. كما أن موضوع الدراسة من الموضوعات ذات الأهمية سواء من الناحية العلمية أو العملية، وذلك لارتباطه بعنصر أساسي ألا وهو الموظف الذي يعد المحرك الأساسي للإدارة باعتباره المسؤول عن تنفيذ سياسة الدولة لتحقيق أهدافها في التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

## الإشكالية:

بعد تقديم الموضوع بصفة عامة فإن علينا طرح الإشكال او التساؤل حول هذه الضمانات والحدود التي تضعها السلطة التأديبية لتوقيع العقوبة المقررة ضد الموظف المرتكب للخطأ:

**ما مجال السلطة التأديبية في توقيع العقوبة التأديبية؟؟ وفيما تتمثل قيود السلطة التأديبية في توقيع الجزاء العقابي في قانون الوظيفة العامة؟؟**

وللإجابة عن هذا التساؤل نتطرق لتقسيم هذه الدراسة الى فصلين الظي يتفرع بدوره لكلا منهما الى مبحثين كما يلي:

### الفصل الأول: ماهية السلطة التأديبية

#### **المبحث الأول: السلطة المختصة بالتأديب**

#### **المبحث الثاني: مجال السلطة التأديبية في توقيع الجزاء العقابي**

أما الفصل الثاني: قيود السلطة التأديبية في توقيع العقوبة

#### **المبحث الأول: الضمانات التأديبية السابقة والمعاصرة**

## المبحث الثاني: الضمانات التأديبية اللاحقة على توقيع العقوبة

### المنهج المتبع:

وللإجابة حسب هذه الخطة اتبعنا المنهج الوصفي التحليلي للنصوص القانونية وذلك لتحديد القيود والضمانات المقررة للموظف العام وتحليلها ومناقشتها، ونعتمد أيضا على المقارنة أحيانا لتوضيح مواقف التشريع المقارن في بعض النقاط مع الاستشهاد بأراء الفقهاء القانونيين والأحكام القضائية المقارنة.

الفصل الأول:

ماهية السلطة

التأديبية

## الفصل الأول: ماهية السلطة التأديبية

إن النظام التأديبي المعمول به في الجزائر هو النظام الشبه قضائي، وليس النظام القضائي مثلما هو معمول به في بعض الدول. فإنشاء مجالس أو لجان التأديب، إنما الهدف منه الحد من تعسف الرؤساء ضد المرؤوسين. وقد تنحصر مهامها في تسليط العقوبات التأديبية الشديدة، كالعزل أو التنزيل أو القهقرة من الدرجة الوظيفية، أو الشطب من قوائم الترقية، دون غيرها من العقوبات<sup>1</sup>.

ولقد جاء في الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة على أن توقيع الجزاءات التأديبية هو اختصاص أصيل من اختصاصات السلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين، وذلك بموجب قرار مبرر بالنسبة للعقوبات الواردة في الدرجة الأولى والدرجة الثانية، بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني بالأمر.

أما فيما يتعلق بعقوبات الدرجة الثالثة والرابعة، فهي الأخرى تتخذ من السلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين بموجب قرار مبرر، ولكن بعد أخذ الرأي الملزم للجنة الإدارية متساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كـمجلس تأديبي، والتي يجب أن تبت في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة وأربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها<sup>2</sup>.

المبين من خلال هذا النص أن إرادة المشرع الجزائري قد اتجهت صراحة إلى الاعتراف للسلطة الرئاسية بتوقيع كافة العقوبات التأديبية على الموظفين العموميين، مع التأكيد على أن الوضع بالنسبة لعقوبات الدرجة الثالثة والرابعة يجب أن يتم بإجراء آخر وهو إلزامية الأخذ برأي اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء (في تشكيلتها التأديبية). وإذا كان المشرع الجزائري قد جعل سلطة التأديب من اختصاص السلطة التي لها صلاحية التعيين، فإن هذه المسألة كانت موجودة قبل صدور الأمر رقم 06-03. وفي هذا الصدد يمكن الإشارة إلى ما قرره القضاء في هذا

<sup>1</sup> غناي رمضان، عن موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005، ص 43.

<sup>2</sup> المادة 165 من الامر 06-03، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

المجال، فلقد جاء في قراره في قضية والي بسكرة ضد (ش.أ) على أنه: "..... من المقرر قانوناً أن السلطة التي لها صلاحية تحديد عقوبات الدرجة الثالثة هي السلطة الرئاسية، وذلك بعد موافقة لجنة الموظفين، ... كما أنه من المستقر عليه أن النقل يتم لصالح المرفق العام بشرط أن لا يشكل نقلاً تعسفياً. ولما كان من الثابت في قضية الحال، أن الطاعن كان محل تنزيل مقنع في الرتبة تحت غطاء النقل، لأنه كان متصرفاً إدارياً يتمتع بصنف 02/17. وبمجرد رفضه، قام الوالي بفصله دون أخذ رأي لجنة الموظفين، فإن قضاة الدرجة الأولى لما قضاوا بإبطال قرار الوالي... قد طبقوا القانون تطبيقاً سليماً"<sup>1</sup>.

ومن ذلك أيضاً ما قرره مجلس الدولة في قضية أخرى، تتلخص وقائعها في: أن العربي محمد كان يشغل منصب عون إداري مرسوم من 03-11-1984، وبتاريخ 09-05-1987 استقاد من عطلة سنوية إلى غاية 18-06-1987.

ثم طلب عطلة إضافية من دون أجر، لأجل الاعتناء بوالده المصاب بمرض مزمن. وعند عدم رد مديرية الضرائب لولاية البيض على طلبه، اعتقد أنه تمت الموافقة عليه. وبعد ثمانية أيام تم عزله من منصب عمله بقرار من والي ولاية البيض. وعلى أثر ذلك توجه بتظلم ضد قرار العزل إلى لجنة الطعن الولايتية، فرفض طعنه لوقوعه خارج الآجال.

بعدها توجه المستأنف بدعوى قضائية أمام الغرفة الإدارية لمجلس قضاء سعيدة طالبا بإبطال القرار، وهو القرار محل الاستئناف. والذي يعيب عليه عدم تسببيه، واعتمد على كون المستأنف قبل عملاً مؤقتاً بالبلدية، وبذلك يكون قد تنازل عن حقوقه المتعلقة بمنصبه الأصلي، وأن هذا التسبب غير منطقي، وغير صائب.

<sup>1</sup> قرار رقم 115657 في قضية والي بسكرة ضد ش.أ، صدر بتاريخ 05/01/1997، المجلة القضائية، العدد 1، 1997،

وعلى هذا الأساس تدخل مجلس الدولة ليقرر على أنه: "...وحيث أنه ثبت لمجلس الدولة، أن المستأنف لم يعرض ملفه على لجنة التأديب طبقا لنص المادة 177 و129 من المرسوم 85 قبل عزله، مما يجعل قرار الولاية تعسفيا ومتجاوزا للسلطة".<sup>1</sup>

هذا وتجدر الإشارة إلى أن إرادة المشرع الجزائري قد أضفت على هذا النظام الرئاسي بعض التعديلات لتوفير ضمانات أكثر فاعلية للموظفين، لما في هذه العقوبات من تأثير بالغ على المسار المهني للموظف العام، هذا من جهة. ومن جهة أخرى، فإن المشرع حاول تجسيد فاعلية الإدارة في ردع كل من تسول له نفسه في إلحاق الضرر بالخدمة التي يقدمها المرفق العام. وأمام أهمية هذه الهيئة، ولما تلعبه من دور بارز في تحقيق التوازن بين حقوق الموظف وحقوق الإدارة، فإن المشرع الجزائري قد أفرد لها نظاما قانونيا خاصا.

تستوجب عملية التنظيم الإداري ضرورة توزيع الإختصاص على مختلف الجهات الإدارية حيث تحدد المهام ويقسم العمل الإداري على مجموعة كبيرة من الهياكل الإدارية على جميع المستويات.<sup>2</sup>

ويعرف الإختصاص على أنه " القدرة أو المكنة أو الصلاحية المخولة لشخص أو جهة إدارية على القيام بعمل معين على وجه القانون".<sup>3</sup>

والقاعدة العامة ان تحديد الإختصاص هو من عمل المشرع، فقد يذكر المشرع صراحة الموظف الإداري الذي يملك الإختصاص، او ينظم الإختصاص ويمنحه لجهة إدارية معينة، وعلى الموظف او الجهة التي حولها صلاحية اصدار القرار ان تلتزم بحدود الإختصاص كما رسمها المشرع.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> قرار مجلس الدولة في قضية العرابي محمد ضد مديرية الضرائب لولاية البيض، صادر بتاريخ 2000/01/31، الغرفة الرابعة، ورد هذا الحكم في مرجع لحسين بن الشيخ اث ملويا، المنتقى في قضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومة، الجزائر، 2006، ص 247.

<sup>2</sup> عمار بوضياف، القرار الإداري، ط 1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007، ص 44.

<sup>3</sup> محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005، ص 49.

<sup>4</sup> عبد الناصر عبد الله أبو سمهانة، القرار الإداري في النظرية والتطبيق، ط1، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2012، ص 178.

ونظرا لأهمية الاختصاص في المجال التأديبي بسبب السلطات الواسعة التي تملكها الجهة المختصة بالتأديب والتي تصل الى حد الهيمنة على عملية التأديب بكاملها فان المشرع جسد ضمانا للموظف العام عند تحديده الجهة المختصة بالتأديب، فتوقيع عقوبة تأديبية على احد الموظفين لا يمكن في أي حال من الأحوال ان يتم الا من طرف الجهة المختصة بذلك، ولا تستطيع هذه السلطة المختصة ان تتنازل او تفوض اختصاصاتها الا في حدود القوانين التي تنظم ذلك بالنظر لارتباط قواعد الاختصاص بالنظام العام، كما ان القضاء يتعامل بصرامة في هذا المجال ويلجا الى التفسير الضيق لقواعد الاختصاص وذلك نظرا للطبيعة العقابية للتأديب.<sup>1</sup>

### **المبحث الأول: الجهة المختصة بالتأديب**

لقد حدّد المشرّع الجزائري الهيئة الإدارية المختصة حصريا في اتخاذ الإجراءات التأديبية للعقوبات من الدرجتين الأولى والثانية، وهي الهيئة التي لها صلاحيات التعيين، واختصاصها هذا كأثر مستمد من طبيعة العلاقة التي تجمع بين الموظف العمومي والهيئة الإدارية المستخدمة والمتمثلة في العلاقة التنظيمية القانونية، والتي تمكّنه من التمتع بجميع الحقوق المرتبطة بالمنصب الوظيفي وبالمقابل يتحمّل الالتزامات التي من أجلها عيّن، ويخضع في ممارسة هذه الالتزامات لسلطة إدارية سلمية تجمعها بها رابطة قانونية تلقائية لا تحتاج لنص قانوني يقرّها هي السلطة الرئاسية، التي تخوّل الرئيس الإداري ممارسة جميع مظاهرها، من بينها سلطة التأديب، وقد يمارسها الرئيس الإداري الذي يملك صلاحيات التعيين وقد يمارسها الرئيس الإداري المباشر بناء على تفويض، وهذا ما يفسّر إصدار العقوبات من الدرجة الأولى كالتبنييه مثلا من طرف مدير المؤسسة التربية مع العلم أنّ من يملك سلطة التعيين هو مدير التربية.

<sup>1</sup> سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري قضاء التأديب، دار الفكر العربي، مصر، 2012، ص 375.

## المطلب الأول: مفهوم السلطة التأديبية

إذا ارتكب الموظف خطأ مهنيا تتحرك الإدارة بمتابعته، لذا خص المشرع بنص قانوني الجهة المختصة للنظر في ذلك، وهو ما عرفها بالسلطة التأديبية، كما وسع من دور هذه السلطة في حالة عدم وجود إشكال في تكييف الخطأ مع الواجبات المنصوص عليه. وهذا ما سيتم التطرق من خلال هذا المطلب اذ سيقسم الى فرعين كما يأتي.

### الفرع الأول: تعريف السلطة التأديبية

السلطة التأديبية هي الجهة أو الشخص الذي يخول له القانون صالحيه ممارسة وظيفة التأديب من خلال توقيع الجزاء على من تثبت مسؤوليته في ارتكاب الخطأ.<sup>1</sup> التأديبي فلا احد يمكن له توقيع العقوبات التأديبية إلا الجهة التي عينها المشرع ولا يجوز لهذه السلطة أن تفوض أيا من اختصاصاتها أو يحل محلها أي شخص آخر إلا في الحدود التي رسمها القانون.<sup>2</sup> وتختلف السلطة التأديبية باختلاف الأنظمة التأديبية، فقد تكون مركزة في غالب الأحيان في يد واحدة هي يد السلطة الرئاسية<sup>3</sup>، فهي غالبا ما تقوم بتحريك الدعوى التأديبية والبحث والتحري عن الأدلة ثم تصدر قرار معاقبة الموظف المذنب وهو سائد في النظام الرئاسي، وقد نجد في دول أخرى كمصر والتي تأخذ بالفصل التام بين السلطات فإنها تخول سلطة التأديب إلى جهة قضائية مستقلة عن الإدارة تماما وهو ما يعرف بالنظام القضائي، وقد تكون سلطة التأديب من اختصاص السلطة الرئاسية ولكنها تلتزم وقبل توقيع الجزاء بصورة نهائية باستشارة هيئات تمثل كل من الإدارة والموظف<sup>4</sup>، حيث يطلب منها النظر في الإجراءات واقتراح الجزاء ويكون ذلك بالنسبة للدول التي تأخذ بالنظام الشبه قضائي، وهو ما أخذ به المشرع الجزائري في المادة 165 من الأمر 03-06 حيث أنه يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين اتخاذ العقوبة التأديبية بقرار مبرر من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات من المعني،

<sup>1</sup> محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، مصر، د س ن، ص 204.

<sup>2</sup> سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري قضاء التأديب، المرجع السابق، ص 375.

<sup>3</sup> كمال رحماوي، سلطة تاديب الموظف العام، دار هومة، الجزائر، 2003، ص 133.

<sup>4</sup> نوفان العقيل العجارمة، سلطات تاديب الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص 86.

ويمكنها أن تتخذ العقوبات التأديبية بعد اخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة والمجتمعة كمجلس تأديبي.

وتختلف الدول في تحديد الجهة المختصة في تأديب الموظفين باختلاف النظام القانوني السائد بالدولة، ولكن بالرغم من هذا الاختلاف فإن الفقه الإداري يتفق على أنها لا تخرج عن ثلاث أنظمة وهي:

- النظام الذي يمنح فيه للسلطة الرئاسية وحدها الحق في تقدير الأخطاء التأديبي وتوقيع الجزاء التأديبي على الموظف، مهما كانت درجة جسامة الخطأ دون مساعدة او تدخل هيئة جماعية او استشارية.
- النظام الذي يوكل فيه المشرع مهمة التأديب الى مجالس تأديبية ذات طابع اداري تكون مستقلة عن الإدارة.
- النظام الذي ينص على ان توقع العقوبة التأديبية من قبل محاكم تأديبية مختصة.<sup>1</sup>

كما يمكن تعريف سلطة الفصل التأديبي للموظف العام أو السلطة التأديبية بأنها الجهة التي تختص قانونا بولاية تطبيق الجزاءات الوظيفية، وهي تقوم بتحديد ما إذا كانت الواقعة تستلزم فرص الجزاء.

كما يمكن تعريفها أيضا بأنها سلطة فصل الموظف العام من الوظيفة العامة عندما يرتكب خطأ تأديبيا جسما فتنتهي بذلك علاقته بالسلطة الرئاسية، وعليه فإن سلطة الفصل التأديبي هي من إختصاص سلطة التعيين كأصل عام أو السلطة المخولة إن إقتضى الأمر ذلك.<sup>2</sup> وهي أيضا الجهة المعنية من قبل المشرع بهدف تطبيق لعقوبات التأديبية التي نص عليها القانون علما أن

<sup>1</sup> نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط 1، دار العلمية الدولية، الأردن، 2003، ص 191.

<sup>2</sup> عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة، " دراسة مقارنة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص 178.

هذه السلطة يحكمها مبدأ الشرعية، الذي يعني هنا أنه لا يملك الحق في تطبيق عقوبة تأديبية التي نص عليها قانون الوظيفة العامة إلا الجهة التي حددها المشرع<sup>1</sup>.

فلا يجوز لهذه السلطة أن تفوض في إختصاصها هذا إلا نص القانون على ذلك ولا يمكن أن يحل محلها في ذلك إلا الجهة التي عينها المشرع<sup>2</sup>.

ومن ثمة فإنه بمقابل هذا الإختصاص الواسع الممنوح لسلطة الفصل التأديبي وهو إختصاص قد يشكل خطورة على الحياة المهنية للموظف العام، أشرك المشرع بجانب هذه السلطة لجان تأديبية (لجنة الموظفين) الذين نصفهم يمثل الموظفين والنصف الآخر يمثل الإدارة، وهذه اللجان يتم تعيين أعضائها وفقاً للأحكام المرسوم التنفيذي 10/84 المؤرخ في يناير 14 يناير 1984 المحدد لكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في لجنة الموظفين<sup>3</sup>.

#### الفرع الثاني: السلطة التقديرية للسلطة التأديبية

وهي وسيلة لتطبيق القانون والالتزام بمبدأ الشرعية، وإن السلطة التقديرية للإدارة واسعة وتشمل كل المجالات نظراً لتمتعها بالامتياز، كما تتسع هذه السلطة التقديرية وتضيق بحسب موقف المشرع، لذا اختلفت تعاريف السلطة التقديرية، وأن الظروف الوظيفية تدفع بالإدارة اللجوء إليها، إلا أن المشرع لم يتركها دون قيد.

#### أولاً: تعريف السلطة التقديرية

السلطة التقديرية هي سلطة قانونية لا يمكن أن تتجاوز الإدارة الحدود الممنوحة لها في هذا المجال وهي تحقيق المصلحة العامة، وإلا ألغيت كافة قراراتها الإدارية الصادرة في هذا الشأن. عرفها الفقيه "فيدال" Vidal "تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية عندما تترك لها القوانين و الأنظمة حرية التصرف بصورة أو بأخرى<sup>4</sup>، كما عرفها الفقيه "De Laubadère" بأنها ذلك الجانب

<sup>1</sup> مليكة الصروخ، سلطة التأديبية في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، "دراسة مقارنة"، مطبعة الجبلاوي شبرا، الطبعة الأولى، مصر، 1984، ص 36.

<sup>2</sup> سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري قضاء التأديب، المرجع السابق، ص 432.

<sup>3</sup> المرسوم التنفيذي رقم 10/84 المؤرخ في 14 يناير 1984.

<sup>4</sup> مصالح الصرايرة، مدى تطبيق محكمة العدل العليا المبادئ التي أقرها القضاء الإداري في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 25، العدد الأول، سوريا، 2009، ص 167.

من الحرية الذي تتركه القوانين للإدارة لممارسة سلطتها التقديرية<sup>1</sup>، وعرفها سليمان محمد الطماوي، أن يترك المشرع للإدارة شيئاً من الحرية بمحض اختيارها ما إذا كان من الصالح أن تتدخل أو تمتنع، وإذا تدخلت فأى الوسائل تختار<sup>2</sup>، كما عرف الفقه الجزائري السلطة التقديرية، وهو ما جاء في تعريف الأستاذة فريدة أبركان: عندما يترك للإدارة قدر معين من الحرية من حيث الاختيار بين اتخاذ القرار من عدمه، رغم توافر شروطه، مراعاة للظروف والمعطيات والمقتضيات السائدة بالإدارة<sup>3</sup>.

من خلال هذه التعاريف يتبين أن السلطة تأتي بمنح من المشرع لاستحالة توقعه لكل التصرفات، وأنها الوسيلة الناجعة والفعالة التي تتيح للإدارة القيام بالتزاماته.

ثانياً: مبررات السلطة التقديرية

أصبح للسلطة التأديبية - السلطة الرئاسية التأديبية - اختصاصاً تقديرياً واسعاً في اعتبار تصرف ما أو عدم اعتباره خطأ مهنياً تبعاً لمنحها في التفسير والتكييف نحو التوسع والتضييق مما جعلها تتمتع بسلطة شبه تشريعية في خلق أوصاف الخطأ المهني<sup>4</sup> بمعنى أنه إذا كان القانون قد حرم أفعالاً بعينها لا يعني أن ما عداها من الأفعال مباح ولا عتاب عليه<sup>5</sup>. منح المشرع الجزائري في المادة 182 من الأمر 06-03 للسلطة التأديبية الرئاسية صراحة بالدور المكمل للمشرع بإصباح صفة الخطأ المهني كلما دعت الحاجة إلى ذلك بمختلف الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المواد 178 إلى 181. أنه لم يلجأ المشرع إلى هذا الخيار ومنح هذه السلطات الواسعة للسلطة التأديبية الرئاسية في تقدير الأخطاء المهنية عبثاً ولكنه دفعته إلى ذلك اعتبارات كثيرة ومن أهمها قصور النصوص الناظمة للمسار الوظيفي عن حصر الأخطاء المهنية من جهة ومن جهة أخرى عمومية النصوص وغموضها.

<sup>1</sup> A-de Laubadère , Y. Gaudement , Traité de droit Administratif p579.

<sup>2</sup> سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة عين الشمس، مصر، 1986، ص 620.

<sup>3</sup> محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، د ب ن، 2005، ص 17.

<sup>4</sup> محمد عصفور، ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، د ب ن، 1963، ص 34.

<sup>5</sup> محسن حسين حمزة، القانون التأديبي للموظف ورقابته القضائية، ط 1، دار الفكر العربي، مصر، 1960، ص 73.

أ- قصور النصوص الناظمة للمسار الوظيفي: تعرف القاعدة القانونية في المجال الإداري بالتطور السريع والمرونة وتأثرها بما يحدث داخل المجتمع، ولا يمكن للمشرع الإحاطة علما بمجمل الوقائع بما تحمله من احتمالات مختلفة وحالات متباينة وفروع وجزئيات متداخلة ومتشابكة<sup>1</sup>، مما لا يسمح له أن حصر كل تصرفات الموظفين، فان تحديدها صعب كثيرا مما يصعب دور الإدارة التي هي في مواجهة تصرفات موظفيها، والتي يجب عليها الوقوف في وجهها بتسليط عقوبة تأديبية على الموظفين المخطين.

فالمشرع يعترف للإدارة بقدر من الحرية اعتبارا أنها الأقرب ميدانيا والأكثر اتصالا بالحياة اليومية الجارية والأكثر علما بالمعطيات الجديدة والمسائل غير المشمولة بالنص<sup>2</sup>، كما أنها تحرص على ديمومة المرفق وسمعته، هو ما جاءت به التعليمات رقم 267 المؤرخة في 19 جانفي 2016 الصادرة من المديرية العامة للوظيفية العمومية والتي خولت للسلطة التأديب السلطة التقديرية في مساءلة الموظف في حالة متابعتها جزائيا حتى ولو تمت تبرئته من الحكم الجزائي<sup>3</sup>.

ب- غموض النصوص القانونية: قد نجد في كثير من النصوص القانونية في المجال الإداري نصوصا وضعها المشرع كمبادئ عامة، كما نجد نصوصا أخرى ترك المشرع كليات تطبيقها لاحقا، ومنها نذكر ما جاءت به المادة 160 من الأمر 06-03 يمكن القول على أنها مادة عامة حيث تعتبر خطأ مهنيا يعرض صاحبه إلى عقوبة تأديبية كل تخل عن الواجبات المهنية أو المساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه. كما أن صياغة المادة 178 جاءت كذلك غامضة حيث أنها جاء فيها تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الأولى، كل إخلال بالانضباط العام، يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح، وكما هو الحال بالنسبة للمادة 179 في فقرتها الثانية على أن تعتبر على

<sup>1</sup> محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2000، ص 217.

<sup>2</sup> عمار بوضياف، القرار الإداري، المرجع السابق، ص 48.

<sup>3</sup> التعليمات رقم 267 المؤرخة في 19 جانفي 2016 الصادرة عن المديرية العامة للوظيفية العمومية والإصلاح الإداري، المتضمنة كيفية تطبيق احكام المادتين 173 و174 من الأمر 06-03 المتضمن للقانون الأساسي العام للوظيفية العمومية، ص 05.

وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثانية..... الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير منصوص عليها في المادتين 180-181.

إن القراءة التحليلية لهذه المواد يبرر أن تدخل الإدارة جاء نتيجة لعمومية وغموض النصوص، وإن تمتع السلطة التأديبية الرئاسية بالسلطة التقديرية أمر يوازن بين مصلحتين، مصلحة الإدارة في إرساء الانضباط داخل الإدارة مما يحقق السير الحسن للمرفق العام وبين مصلحة الموظف في المحافظة على كامل حقوقه الوظيفية.

ثالثا: قيود السلطة التقديرية

قيد المشرع السلطة التقديرية للسلطة التأديبية الرئاسية بمجموعة من القيود وذلك لعدم المساس بحقوق الموظف، لأنه في الكثير من الحالات يكون الموظف عرضة لتجاوزات الإدارة في التكيف الخاطئ سواء عن قصد أو دون قصد للخطأ المهني، ويمكن حصر هذه القيود فيما يلي:

أ- أنه لا تفسير لأي تصرف كانت قواعده واضحة بالنص القانوني.

ب- التأكد بكافة الطرق المخصصة والممنوحة للإدارة من الخطأ المرتكب وان كان فعلا ارتكبه.

ت- التأكد أن الخطأ ارتكب فعال ودون مبرر.

ث- أن يقاس الخطأ بمعيار شخصي ومعيار موضوعي، فالمعيار الشخصي ينظر إلى الشخص المرتكب للخطأ المهني بذاته، والمعيار الموضوعي ينظر فيه قياسا بالسلوك المألوف للشخص العادي مع استبعاد الظروف الداخلية والشخصية الخاصة بمرتكب الخطأ والأخذ في الاعتبار الظروف الخارجية كالزمان والمكان وظروف العمل والفئة التي ينتمي إليها الموظف<sup>1</sup>.

ج- على الإدارة أن لا تتحرف حالة استخدامها سلطتها التقديرية أي أنها ملزمة بالنقيد بضرورة عدم الانحراف في استعمال السلطة.

<sup>1</sup> مفيدة قيقابة، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات

## المطلب الثاني: الأساس القانوني للسلطة التأديبية

يتحدد مبرر وأساس سلطة التأديب عامة والفصل التأديبي خاصة بنوع العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة، إلا أن هذه العلاقة قد مرت بمراحل وقيل بشأنها عدة نظريات تجمل الأراء التي جاءت بها في نقطتين أساسيتين، بحيث تضم النقطة الأولى النظريات التعاقدية بينما تتجلى النقطة الثانية في النظريات ثم الإنتقادات التي وجهت لها، مع إبراز في الأخير النظرية التي تبدو أنها راجحة في ذلك والتي إعتدها الفقه في تحديده لأساس سلطة التأديب عامة والفصل التأديبي خاصة وذلك تحت الفروع التالية:

### الفرع الأول: النظرية التعاقدية

وتقوم هذه النظريات على أساس أن العلاقة هي علاقة عقدية ينتج عليها التزامات متبادلة بحيث ينبغي لكل من الطرفين إحترامها، وعليه فالأخطاء الوظيفية تعد إخلال بالإلتزام العقدي يسمح للدولة كطرف ثاني في العقد أن تمارس حق العقاب التأديبي ومنه الفصل التأديبي<sup>1</sup>.

وهكذا فالسلطة التأديبية تنشأ عن العقد المبرم بين الطرفين وذلك على أساس أن الموظف العام قد أحل بالتزاماته التعاقدية الملقاة على عاتقه، غير أن الفقهاء إختلفوا فيما يخص تكييف العقد المبرم بين الإدارة والموظف العام فمنهم من إعتبره عقدا من عقود القانون الخاص إذ أن الجزاء التأديبي يتعلق بتنفيذ هذا العقد، ومنهم من إعتبره عقدا من عقود القانون العام بحيث أن طبيعة العقد تتحدد وفقا لطبيعة مصالح موضوع العقد، ومنهم أيضا من إعتبر هذا العقد مدنيا يترتب عليه التزامات كل طرف إزاء الطرف الآخر حيث أن الدولة ملزمة بتقديم الأجر والحوافز المادية الأخرى بينما الموظف العام فهو ملزم بممارسة وظيفته والقيام بالتزاماته على أكمل وجه، فالدولة بهذه الرابطة العقدية تحقق الصالح العام إلا أن فريقا من أنصار هذه النظرية يقول بأن العلاقة بين الموظف العام والإدارة أساسها عقد وكالة، بينما الدولة وموظفيها وهناك فريق من الفقهاء إعتبر هذا العقد الوظيفة العامة فهو مبرم بين الدولة والموظف العام فيصير هذا الأخير خاضعا لنظام التأديب في حالة إخلاله بالسير الحسن للمرفق العام.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> مليكة الصروخ، سلطة التأديبية في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء "دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص 39.

<sup>2</sup> مليكة الصروخ، سلطة التأديبية في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء "دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص 40.

وبالرغم من الإعتبارات التي قدمتها هذه النظريات إلا أنها كانت محل إنتقادات عنيفة من قبل الفقه ومن أهم هذه الإنتقادات بإيجاز ما يلي: إن العلاقة بين الموظف العام والإدارة هي علاقة تنظيمية ولا تعتبر عقدية، ووضع الموظف العام اللائحي لا يسمح بإعتبار العقد أساس الفصل التأديبي.<sup>1</sup>

#### الفرع الثاني: النظرية التنظيمية

تتلخص هذه النظريات في رأي واحد وهي تسعى لهدف واحد وتختلف في تحديد أساس سلطة الفصل التأديبي، ورأيها أن أحكام الوظيفة العامة وما تتضمنه من حقوق وما تفرضه من واجبات الوظيفة مأخوذة مباشرة من نصوص القوانين واللوائح التي تنظمها، فالموظف في مركز تنظيمي لائحي وقرارات تعيينه لا تنشئ له مركزيا ذاتيا خاصا فهو موجود بمقتضى القوانين واللوائح، ويسبق قرار التعيين، وعليه فإن الوظيفة العامة لم تنشأ الموظف العام بل العكس صحيح إذ وجد الموظف العام للوظيفة نفسها فهو ملزم بالقيام بما تتطلبه واجبات هذه الوظيفة، وهكذا فإن أي إخلال بهذه الواجبات الوظيفية قد تضر بمصلحة المرفق العام مما يعرضه للجزاء التأديبي ومن قبل الجهة المختصة بذلك وفقا للقوانين واللوائح، فأساس سلطة الفصل التأديبي إذن مستمدة من هذه القوانين واللوائح.<sup>2</sup>

#### أولاً: نظرية المؤسسة

أول من وضع أسس هذه النظرية هو الفقه "موريس هوريو" وهي تقول بوجود سلطة تعمل على تنظيم الجماعة إضافة على وجود مصلحة مشتركة بين جميع الموظفين لتحقيق ذات الفكرة، ومن ثمة فأساس سلطة الفصل التأديبي يقوم عند الإخلال بهدف أفراد المجتمع. وهكذا فقد تعرضت هذه النظرية لنقد شديد وتم هجرها من قبل الفقهاء وذلك لأسباب عديدة منها: أنها غير دقيقة حيث تأخذ بمفهوم واسع لفكرة المؤسسة نفسها وحتى بالنسبة لمفهوم

<sup>1</sup> محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه مقدمة من

كلية الحقوق، جامعة عين شمس، دار الإتحاد العربي للطباعة، د س ن، ص 41.

<sup>2</sup> مليكة الصروخ، سلطة التأديبية في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء "دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص 41.

الجزء الذي أخذت به، إذ أن العقاب بمفهوم صار جامعا الجنائي والتأديبي معا ومن خلال ذلك فإنها أصبت أقرب في شبه لنظرية العقد<sup>1</sup>.

ثانيا: نظرية السلطة الرئاسية

تستند هذه النظرية على أساس أن السلطة الرئاسية هي التي لها الحق في ممارسة سلطة الفصل التأديبي، وبعبارة أخرى أنه ما دام الرئيس الإداري مسؤولا عن السير الحسن للعمل في المرفق العام بانتظار وإطراد فينبغي أن يكون له الحق في استعمال الوسائل التي تمكنه من تحقيق هدفه ومن ضمن هذه الوسائل الحق في ممارسة الفصل التأديبي.

ويظهر مما سبق ذكره الإرتباط بين الحق في سلطة التأديب وبين السلطة الرئاسية وهو ما يعد تطبيقا للمبدأ الأساسي في علم الإدارة العامة وهو التلازم بين السلطة والمسؤولية، غير أنه نتيجة تدخل المشروع طراً على هذه النظرية تعديلات في أسسها وخصائصها وذلك بوضعه ضمانات تأديبية الغرض منها الحد من تعسف السلطة الرئاسية في مجال التأديب عامة والفصل التأديبي خاصة أي عن طريق إقتحام القضاء الإداري والتأديبي في ولاية التأديب، الأمر الذي يلزم السلطة الرئاسية بإستشارة هيئة مشتركة (لجنة الموظفين) قبل تطبيق الجزاء التأديبي مما يقلل من سلطاتها فيقتصر إختصاصها على تطبيق العقوبات البسيطة، أما العقوبات الجسيمة فتمنح إلى جهة مستقلة قد تكون قضائية أو هيئة مستقلة وبذلك صارت هذه النظرية تفتقد لبعض مقوماتها مما أدى الأمر بالفقهاء إلى هجرها<sup>2</sup>.

ثالثا: سلطة الدولة

يترأسها العميد "دوجي" فهو أول من جاء بهذه النظرية القائمة على أساس أن علاقة الدولة بالموظف العام هي علاقة سلطة فهي تقوم بممارسة حقها في تطبيق الجزاءات التأديبية بوصفها التشخيص القانوني للمجتمع ككل، كما أن سلطة الدولة هذه تمارس لفائدة ومصصلحة كافة المواطنين ووفقا لنظام الوظيفة العامة، وممارسة هذا الحق من قبل الدولة قد تتكفل به

<sup>1</sup> مليكة الصروخ، سلطة التأديبية في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء "دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص 42-43.

<sup>2</sup> مليكة الصروخ، سلطة التأديبية في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء "دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص 44.

السلطة الرئاسية تحت رقابة القضاء الإداري أو تشاركها في ذلك محاكم تأديبية وقد يقتصر هذا الحق على هذه المحاكم بصورة كلية<sup>1</sup>.

وهكذا ورغم الإعتبارات المقنعة التي جاءت بها هذه النظرية فإنها لم تسلم هي الأخرى من إنتقاد الفقهاء لعدة أسباب منها: إن سلطة التأديب التي تعد عنصرا من عناصر سلطة الدولة لا تقتصر على موظفيها فقط وإنما قد توجد حتى في الوسط الأسري، فهناك لرب الأسرة سلطة تأديب على أفرادها وأن قيام الحق في تطبيق الجزاء التأديبي على أساس سلطة الدولة من شأنه أن يؤدي إلى الإعتراف لها بحقها في الإكراه البدني ضد الموظف العام المقصر في أداء واجباته الوظيفية في حين أن العقوبات التأديبية لا تشمل الإكراه البدني.<sup>2</sup>

أخيرا وبعد إستعراض مختلف النظريات التي قيلت بشأن الأساس والمبرر القانوني لسلطة الفصل التأديبي والتبريرات التي قدمتها في ذلك فما هي النظرية الراجحة يبدو أن نظرية السلطة الرئاسية هي النظرية الراجحة هنا لأنها تجمع في تحديدها لأساس سلطة الفصل التأديبي بين فكرة السلطة العامة من جهة وفكرة السلطة الرئاسية من جهة أخرى.

### **المبحث الثاني: مجال السلطة التأديبية في توقيع الجزاء العقابي**

أكد المشرع الجزائري في المادة 63 من الأمر 03/06 أن تحديد العقوبة التأديبية المطبقة على الموظف المعني تتوقف على النتائج المترتبة على السير الحسن للمصلحة وكذا الضرر الذي لحق بالمصلحة أو المستفيدين من المرفق العام، حيث يمكن تحديد الأخطاء المهنية في ظل الأمر 03/06<sup>3</sup>، أو من خلال ما يعرف بالأخطاء التي تنجر عنها عقوبة العزل.

#### **المطلب الأول: الأخطاء المهنية وفقا للتشريع**

يرتكب الموظف العام أفعالا تشكل إخلالا بواجباته الوظيفية العامة، أو مساسا بهيبتها أو بالاحترام الواجب لها أو بمقتضياتها. ولقد تعددت التسميات الفقهية والقضائية التي أطلقها الفقه

<sup>1</sup> مليكة الصروخ، سلطة التأديبية في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء "دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص 45.

<sup>2</sup> محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة "دراسة مقارنة"، المرجع السابق، ص

<sup>3</sup> الأمر رقم 03-06، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

ورجال القضاء على ذلك الاخلال الوظيفي الذي يقترفه الموظف العام بالجهاز الاداري في الدولة، إذ نعتها البعض بالذنب الاداري وآخر ذهب إلى إضفاء وصف الجريمة التأديبية عليها بينما اتجه رأي ثالث إلى وصفه بالمخالفة التأديبية وآخر بالخطأ التأديبي أو الفساد الإداري، لكن كل هذه المصطلحات وتعددتها فهي لها نفس المفهوم، لهذا سوف نتطرق الى مفهوم الخطأ التأديبي والأركان التي يقوم عليها ومختلف انواعه.

#### الفرع الأول: تعريف الأخطاء المهنية

لم يعرف المشرع الجزائري الخطأ الوظيفي المرتكب من الموظف والسبب في ذلك يرجع إلى طبيعة الخطأ الوظيفي الذي لا يمكن حصره مسبقا في قانون واحد حيث نجده في نصوص متفرعة على عكس العقوبات التأديبية التي اوردها على سبيل الحصر. ولقد اختلفت وجهات النظر لمفهوم الخطأ الوظيفي، كل على حسب مفهومه ومجاله:

#### أولاً: في الفقه

ذهب جانب من الفقه إلى تعريف الخطأ التأديبي أو المخالفة التأديبية على أنها " أن المخالفة التأديبية ليست فقط الاخلال بواجبات الوظيفة أو مهنته، بل توجد كلما سلك العامل خارج نطاق وظيفته أو مهنته سلوكا معيبا يمس كرامته أو كرامة المرفق الذي يعمل فيه<sup>1</sup> . "

ويرى جانب آخر من الفقه: " إن المخالفة الإدارية تشير إلى أنه هناك إخلالات بواجبات الوظيفية العامة أو مقتضياتها قد ارتكب من قبل الموظف العام القائم عليها مخالفا بذلك القواعد القانونية واللوائح التنظيمية والتعليمات الخاصة بسير العمل الإداري<sup>2</sup> . "

ويرى بعض الفقهاء: " إن الجريمة التأديبية هي إخلال شخص بواجباته الوظيفية أو المهنية التي ينتمي إليها سواء أكان هذا الإخلال إيجابيا أو سلبيا<sup>3</sup> . "

وأهم ما يمكن استنباطه من مجمل هذه التعاريف أنها عامة وغير محددة ودقيقة لفحوى الخطأ التأديبي. كما أنها جاءت خالية من عنصر النية لارتباطها ارتباط وثيق بالخطأ التأديبي. كما

<sup>1</sup> جمال الدين سامي، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996، ص 368.

<sup>2</sup> بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2010، ص 26.

<sup>3</sup> سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 48.

أنها لم تضم جميع الأركان والعناصر الأساسية التي تقوم عليها الجريمة التأديبية، والتي بغياب ركن واحد من أركانها يبطل الجريمة التأديبية.

ثانيا: في القضاء

قام القضاء بتوضيح مفهوم الخطأ التأديبي من خلال القرار الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بحق السيد بوفيل بان بمجرد وقوع مخالفة للقانون العام، يترتب عن ذلك خطأ تأديبي.<sup>1</sup>

كما قضى مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 22 ديسمبر 1965، وبالنظر إلى صفة المدرس المعني، فإن وقائع الإفراط المنسوبة له كانت كافية بطبيعتها لتبرير قرار العقوبة التأديبية تجاهه، وذلك بالرغم من حدوثها خارج الأماكن التي يشتغل المعني فيها وظائفه.<sup>2</sup>

فمن خلال الوثائق المنشورة من قبل الجمعية الوطنية لمجلس الدولة الفرنسي يتبين لنا بأن الأخطاء المرتكبة في مجموع الوظيفة العمومية، والتي كانت موضوع للمعاقبة منها: الغيابات الغير شرعية التخلي عن المنصب، إخلال بواجب الطاعة، الخطأ المهني، الاختلاس، سرقة العتاد، عدم الاستقامة، سلوك يمس بسمعة الخدمة...إلخ.<sup>3</sup>

كما ورد في حيثيات أحد أحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا المصرية قولها "هو كل عمل يخالف الواجبات المنصوص عليها في القوانين، أو يخرج على مقتضى الواجب الوظيفي، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة، يعاقب تأديبيا.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 423.

<sup>2</sup> سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، المرجع السابق، ص 424.

<sup>3</sup> سعيد مقدم، المرجع نفسه، ص 425.

<sup>4</sup> قرار المحكمة الإدارية العليا، بتاريخ 1965/05/22 مجموعة المبادئ القانونية، ص 1405، أنظر على: هاني علي الطهاروي، طبيعة المخالفة التأديبية ومبدأ المشروعية على الرابط <http://www.law.dz> بتاريخ: 2023-04-01 على الساعة: 13.57.

كما جاء في حيثيات قرار مجلس الدولة الجزائري الصادر في 2001/04/09 .....": إن الالتزامات الهادفة الى تحلي الموظف بواجب التحفظ حتى خارج الوظيفة، والامتناع عن كل عمل يعتبر متعارضا مع الوظيفة..."

ثالثا: في القانون

إن جل تشريعات الدول لم تعرف الخطأ التأديبي، وهذا راجع لطبيعته الغير محصورة، وبالرجوع إلى المادة 160 من الامر 03/06 المتضمن للقانون الوظيفة العامة، عرف المشرع الجزائري الخطأ التأديبي على أنه "يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو المساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء، أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية".<sup>1</sup>

ويتضح من خلال هذا التعريف أن الخطأ التأديبي يتحقق بتوفر العناصر الأساسية الآتية:

- أن يكون الخطأ نتيجة تقصيره لواجباته المحددة بقواعد تنظيمية، اللوائح وأوامر الرؤساء.
- أن يكون الموظف العام محل بواجباته المهنية المشروعة.

- أن يخطأ الموظف العام أثناء أو بمناسبة تأدية لوظيفته<sup>2</sup>، ولهذا يمكن تحديد معنى الموظف العام والواجبات التي حددها له القانون. وعرفت المادة الرابعة من الأمر 03/06 الموظف العام على أنه: ..... كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة، ورسم في رتبة في السلم الإداري الترسيم هو الاجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته "إن الواجب المهني للموظف العام له جانبان جانب إيجابي وجانب سلبي ولتوضيح ذلك نتطرق لهما على التوالي:

<sup>1</sup> المادة 160 من الأمر 03/06 المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، العدد 46، ص

<sup>2</sup> قويسم صالح، نظام العقوبة التأديبية في قانون الوظيفة العمومية، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، دفعة 16، الجزائر، 2008-2009، ص 08.

الواجبات الايجابية: هي الشروط ذاتها التي تتحكم في تسيير المرفق العام، وهو امتثال الموظف العام للقانون والتنظيمات المعمول بها، وممارسة مهامه بكل أمانة وبدون تحيز، وهذا ما جاء في نص المادتين 40 و41 من الأمر 03/06<sup>1</sup>.

\*الالتصاق بالوظيفة:

يتعين على كل موظف أن يلتصق بالمنصب الذي عين فيه ويقوم بتنفيذ المهام المكلف بها في إطار اختصاصه، والذي يقوم به شخصيا، كما يجب على الموظف أن يقوم بمهامه بإخلاص وأمانة، إذ يبذل قصارى جهده في القيام بعمله، كما يلتزم بمواعيد العمل المحدد له في إطار منصب عمله.<sup>2</sup>

\*المحافظة على كرامة الوظيفة:

يجب أن يكون الموظف حسن في سلوكه وسيرته داخل العمل وخارجه بما يتفق، الاحترام الواجب للوظيفة التي شغلها، والملاحظ أن هذا الواجب مرن ويختلف من وظيفة إلى أخرى، غير أن هناك سلوكيات مشتركة بين الجميع تعد مسيئة للوظيفة مهما كانت، كالتواجد المستمر في أماكن شرب الخمر أو الظهور بمظهر فاضح في الطريق العام. وقد أكدت على هذا الواجب المادة 40 و41 من الأمر 03/06.

\*الحفاظ على اسرار الوظيفة:

يجب على الموظف أن يلتزم بالسرية المهنية، وألا يفشي محتوى أية وثيقة، أو أي حدث أو خبر بحوزته، كما يمنع من إخفاء ملفات الخدمة وأوراقها، ووثائقها، أو إتلافها وتحويلها وإطلاع الغير عليها حسب المادة 48 من الأمر 03/06.<sup>3</sup>

\*الالتزام بطاعة الرؤساء:

<sup>1</sup> المادتين 40-41، الأمر 03/06، المرجع السابق، ص 06.

<sup>2</sup> محمد أبو ضيف باشا خليل، النظام التأديبي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015، ص 36.

<sup>3</sup> المادة 48، الأمر 03/06، المرجع السابق، ص 06.

وهذا الواجب يتعلق بالسلطة الرئاسية وحدودها، فهذه السلطة تفرضها طبيعة النظام الإداري حيث يخضع كل موظف في ممارسة أعمال وظيفته لموظف آخر يعلوه درجة<sup>1</sup>.

أما الواجبات السلبية هو منع إتيان أي تصرف مخالف لمصلحة المرفق العام المنظم بدوره للقانون وهو الحكم الذي أقره المشرع الجزائري في المادة 2 من الأمر 01/07 المؤرخ في 2007/03/01<sup>2</sup> المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض الوظائف.

فقد نصت المادة 43 من الأمر 03/06 التي تمنع كل موظف من ممارسة نشاط مريح في إطار خاص مهما كانت نوعه، إلا أنه استثنى من ذلك أن للموظف العام حق إنتاج مؤلفات العلمية أو الأدبية والفنية، وكذلك النشاط المتعلق بالتعليم والتكوين.<sup>3</sup>

الفرع الثاني: أركان وأنواع الأخطاء المهنية

أولاً: أركان الأخطاء المهنية

اختلف الفقهاء في تحديد أركان الجريمة التأديبية بصورة عامة فكان لكل فقيه رأيه الخاص، إذ يرى الأستاذ ماجد راغب الحلو إلى أن الجريمة التأديبية تقوم على ركنين أساسيين هما: الركن المادي والركن المعنوي.<sup>4</sup>

أما الأستاذ الطماوي فقد نص في كتاباته على أن الجريمة تأديبية تقوم على عنصرين: الموظف المخطئ والذنب المرتكب.<sup>5</sup>

أما الأستاذ محمد فؤاد عبد الباسط يرى أن أركان الجريمة تأديبية هي: العنصر المادي والمعنوي وعنصر الضرر.

<sup>1</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، نظرية العامة للقانون الإداري، طبيعة القانون الإداري - التنظيم الإداري - الموظفون العموميين - أموال الإدارة العامة، دار الجامعية الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص 466.

<sup>2</sup> المادة 02، الأمر 01/07، المؤرخ في 01 مارس 2007، المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض الوظائف، ص 02.

<sup>3</sup> المادة 43، الأمر 03/06، المرجع السابق، ص 06.

<sup>4</sup> ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1994، ص 19.

<sup>5</sup> سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص 43.

والراجع أن أركان الجريمة التأديبية هي نفس أركان أي جريمة هي الركن المادي والركن المعنوي والركن الشرعي:

\*الركن المادي:

الركن المادي للجريمة التأديبية هو القيام بالأفعال المحظورة أو الامتناع عن القيام بالواجبات المهنية<sup>1</sup> فهو المظهر الخارجي للخطأ في صورته السلبية أو الإيجابية بسوء نية من الموظف العام إلى حيز التنفيذ<sup>2</sup>، فلا يمكن تصور جريمة بغياب ركنها المادي، فيجب ان يكون محددًا أو ثابتًا ولا يستند على الظن والشائعات، لذلك فإن اتهامات العام، أو النعوت المرسله لا يمكن تعتبر مكونة لهذا الركن. كما أن مجرد التفكير دون أن يتخذ هذا التفكير مظهرًا خارجيًا ملموسًا لا يشكل مخالفة تجيز المساءلة التأديبية. ويقوم هذا الركن على العناصر الأساسية الآتية:

- صفة الموظف في الشخص الذي يسند إليه الفعل، فنطاق المسؤولية التأديبية في الوظيفة العامة لا يعقل أن تقوم الا من وراء يد متمثلة في الموظف العمومي، وبالتالي فإن صفة الموظف شرط أساسي في قيام الركن المادي للجريمة التأديبية وبانقائها ينتفي الركن المادي .  
- فعل إيجابي أو سلبي صادر عن ذلك الموظف، يفترض في الخطأ التأديبي صدور فعل إلى المظهر الخارجي الملموس، سواء فعال إيجابيا أو سلبيا ذلك بل يجب أيضا أن يكون هذا الفعل محددًا حيث أن توجيه الاتهام دون تحديد الفعل، لا يؤدي إلى قيام الركن المادي.  
\*الركن المعنوي:

ذهب جانب من الفقه إلى لزوم مجاورة الركن المعنوي للركن المادي لتقوم المسؤولية التأديبية، وبغير اجتماعهما لا تقوم، فالخطأ التأديبي يكون دائما متعمدا، فلا يكفي في الجريمة التأديبية وقوع الفعل أو الامتناع، بل يجب أن يكون الفعل أو الامتناع ثمرة إرادة آثمة، فلا يسأل

1 محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005، ص 14.

2 محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع نفسه، ص 48.

الموظف المخطئ عن غير خيار ومن ثمة ترفع المسؤولية التأديبية عنه في حالات الاكراه والقوة القاهرة والحادث المفاجئ.<sup>1</sup>

إن المخالفة التأديبية تفترض حتما أن ضرر ما قد أصاب الدولة بسببها، والواقع أنه يطلب أن تضع السلطة التأديبية في اعتبارها عند تقدير العقوبة المقررة، عن مدى الضرر الذي ألحق بالمرفق العام بسبب الخطأ المرتكب، إلا أن عدم وقوع الضرر أصبح لا يمنع من توقيع العقوبة<sup>2</sup> وهذا الأخير الذي اختلف فيه بعض الفقهاء، إلا أن تبقى في الأخير سلطة تقديرية للسلطة المختصة في توقيع الجزاء.

\*الركن الشرعي:

يراد به النص القانوني الذي يقرر أن التصرف من التصرفات له صفة الجريمة، ويحدد العقوبة على ارتكاب هذا التصرف، وما لم يوجد نص يجرم فعل أو تصرف فلا جريمة ولا عقاب<sup>3</sup> ولكي يتحقق هذا المبدأ يجب أن يحتوي النص القانوني العقابي على شقين: أولهما: هو شق القاعدة أي ماهية الفعل المؤثم.

ثانيهما: قاعدة الجزاء أو العقوبة المحددة لهذا الفعل المؤثم، وبدون توافر هذين الشقين فلا يمكن ان يتحقق المبدأ العام<sup>4</sup>.

إلا أن المشرع الجزائري في الوظيفة العامة كان حريصا على عدم النص على كافة المخالفات التأديبية حتى لا يحصرها حصرا جامعا مانعا مما جعلها تفتقر إلى شق القاعدة، غير أن المشرع وضع حكما عاما تدرج تحته كافة المخالفات التأديبية بالنص أنه " يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو

<sup>1</sup> محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية، المرجع السابق، ص 48-49.

<sup>2</sup> عبد الحميد الشواربي، تأديب العاملين، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1990، ص 19.

<sup>3</sup> عبد الحميد الشواربي، تأديب العاملين، المرجع السابق، ص 16.

<sup>4</sup> محمد ماجد النياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهني الحرة النقابية والعمل الخاص، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 21.

بمناسبة تأدية لمهامه خطأ مهني ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية<sup>1</sup>.

ثانيا: أنواع الأخطاء المهنية

لا تخضع الأخطاء الوظيفية كقاعدة عامة لمبدأ لا جريمة إلا بنص بل يعد خطأ وظيفيا كل مخالفة للقوانين واللوائح أو الإخلال بالواجبات الوظيفية سواء تم هذا الإخلال أثناء العمل أو خارجه وهو ما ذهبت إليه المحكمة العليا من خلال تعريفها للخطأ الوظيفي الذي اعتبرته كل تقصير مرتكب في ممارسة الوظيفة والأفعال المرتكبة خارج الوظيفة والتي تمس من حيث طبيعتها بشرف واعتبار الموظف أو الكفيلة بالحط من قيمة الفئة التي ينتمي إليها أو اللمس بصورة غير مباشرة ممارسة الوظيفة،<sup>2</sup> ومن جهة نجد أن عدم تحديد الأخطاء الوظيفية من شأنه أن يوسع في السلطة التقديرية للإدارة في تكييف أفعال الموظف لمعرفة ما إذا كانت ولكن من جهة أخرى صنفت التصرفات تمس بكرامة الوظيفة أو تعد خروجاً عن واجباتها<sup>3</sup> الأخطاء التأديبية مع إعطاء الإدارة حرية إدراج المخالفات تحت كل صنف منها سواء عن طريق التقنين في بعض النصوص أو بالنظر إلى واجبات الموظف.

#### 1- تحديد الأخطاء الوظيفية عن طريق التقنين:

قام المشرع الجزائري بتقنين المخالفات التأديبية التي يقوم بها الموظفون العامون في نصوص متفرقة وسنتناولها كالاتي:

في قانون العقوبات<sup>4</sup> إعتبر المشرع بعض الأخطاء التأديبية المرتكبة من طرف الموظف جرائم ورتب عليها مساءلة الموظف جزائيا باعتبار الموظف مواطن أولا وموظف ثانيا وصفته الثانية

<sup>1</sup> المادة 160، الأمر 03/06، المرجع السابق، ص14.

<sup>2</sup> المجلة القضائية، العدد الأول، سنة 1990، ص 215.

<sup>3</sup> كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، درا هومة، طبعة 2004، ص 51.

<sup>4</sup> أمر 66-156 المؤرخ في 08/06/1966، المتضمن قانون العقوبات ج.ر عدد 49، بتاريخ 11 جوان 1966، المعدل ومنتتم بموجب قانون رقم 01-09 المؤرخ في 26 جوان 2001، المتضمن قانون العقوبات ج.ر عدد 31، بتاريخ 27 جوان 2001، المعدل والمنتتم بموجب قانون رقم 06-23، المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، المتضمن قانون العقوبات ج.ر عدد 84 بتاريخ 24 ديسمبر 2006، المعدل بموجب قانون رقم 11-14، مؤرخ في 02 أوت 2011، المتضمن قانون العقوبات ج.ر عدد 44 بتاريخ 10 أوت 2011.

لا تحجب صفته الأولى ومن ثم فإنه يخضع ككل مواطن لهذا القانون دون أن يفلت من الجزاء التأديبي، ونظر لتأثير فعله المرتكب على حسن سير المرفق وكرامة الوظيفة ومن أهم هذه الأخطاء ما تضمنته المواد التالية:

المادة 78: حصول الموظف لنفسه أو لغيره على منفعة من دولة أجنبية.

المادة 80: إفشاء الموظف لسر من أسرار الدفاع.

المادة 107: انتهاك الموظف للحريات الفردية والحقوق المدنية للمواطنين.

المادة 110: موافقة موظفي مؤسسات إعادة التربية على حبس شخص غير موقوف بالأوراق القانونية أو رفضهم تسليم السجين للسلطات أو الأشخاص الذين يسمح لهم القانون بزيارته.

المادة 111: انتهاك القضاة وضباط الشرطة لمبدأ الحصانة في غير حالات التلبس.

المادة 115: تقديم الموظف لاستقالته قصد عرقلة سير المرفق العام بانتظام واطراد.

المادة 142: استمرار الموظف لمزاولة مهامه بعد فصله أو توقيفه.

المادة 214: تزيف الإمضاءات.

المادة 215: شهادة زور.

المادة 226: تصريح الأطباء الكاذب.

ونذكر بالإضافة إلى ذلك بعض المخالفات المذكورة في القانون رقم 06-01 الصادر في :

20/02/2006 المتعلقة بالوقاية من الفساد ومن بينها المادتين 29 المتعلقة بالاختلاس والمادة

30 المتعلقة بالغدر، وقد نصت من جهتها بعض القوانين المنظمة لشؤون الموظفين على

أخطاء وظيفية ومنها القانون الأساسي العام للعامل<sup>1</sup> والذي يعتبر بمثابة ميثاق للعمل يطبق

على كافة عمال الدولة مهما كان قطاع النشاط الذي ينتمون إليه وباستعراض مواده نجده نص

في:

<sup>1</sup> قانون 78-12، المؤرخ في 08/05/1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل.

المادة 199 على الإهمال وعدم مراعاة قوانين الأمن المادة 200: اختلاس أو إخفاء وثائق.  
المادة 209: إعاقة حرية العمل أو ممارسة الحق في التنظيم النقابي، احتلال أماكن العمل أو توقيف وسائل الإنتاج عن العمل أو التخريب الاقتصادي.

أما المرسوم رقم 59-85 المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات العامة فقد قنن المخالفات التأديبية في المادتين 26-27 ويتمثل في كتمان التصريح في مجال امتلاك مصالح من طرف الموظف في أي مؤسسة كانت تجارية أو اقتصادية أو فلاحية وكذا عدم تنفيذ الموظف للقرارات المتعلقة بالنقل أو التعيين.<sup>1</sup>

أما المرسوم رقم 88-131 الصادر في 04 جويلية 1988 والخاص بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطنين فقد تعرض في المادة 40 منه إلى مخالفة تتمثل في قيام الموظف بأي عمل من شأنه أن يؤدي إلى عرقلة الإجراءات الهادفة إلى تحسين العلاقة بين الإدارة والمواطن.<sup>2</sup>

أما بالنسبة للأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية فقد نص على جملة من الأخطاء وأدرج نوع آخر منها أي الأخطاء من الدرجة الرابعة، بموجب المادة 177 من الأمر وقد عرفت من جهتها المادة 178 الأخطاء من الدرجة الأولى على أنها كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسبر الحسن للمصالح.<sup>3</sup>

أما أخطاء الدرجة الثانية فعرفت المادة 179 على أنها كل الأعمال المؤدية إلى المساس سهوا أو إهمالا بأمن المستخدمين أو أمالك الإدارة وكذا الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية.<sup>4</sup>

أما أخطاء الدرجة الثالثة فتتمثل وفق نص المادة: 180 في تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية، إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجب الموظف تقديمها خلال تأدية مهامه، رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر

<sup>1</sup> المادة 26-27، المرسوم 59-85 المؤرخ في 1985/03/23، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.

<sup>2</sup> المادة 40، مرسوم رقم 88-131، الصادر في 04 جويلية 1988، الخاص بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطنين.

<sup>3</sup> المادة 177-178، الأمر 03/06، المرجع السابق، ص 16.

<sup>4</sup> المادة 179، الأمر 03/06، المرجع السابق، ص 16.

مقبول، إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية واستعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارج عن المصلحة<sup>1</sup>.

أما أخطاء الدرجة الرابعة فحددها المادة 181 في الاستفادة من امتيازات من أية طبيعة يقدمها للموظف شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته، 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، 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<sup>2</sup>، غير تلك النصوص عليها في المادتين 43 و44 من نفس الأمر أي المتعلقة بمهنة التعليم والتكون وإنتاج الأعمال العلمية والأدبية أو الفنية.<sup>3</sup>

## 2-تحديد الأخطاء الوظيفية بالنظر الى واجبات الموظف:

لقد اتجهت مختلف النظم التأديبية إلى تحديد الأخطاء الوظيفية بالنظر إلى واجبات الموظف وهو ما ذهبت إليه المحكمة العليا في تعريفها السابق للأخطاء وكذا المادة 20 من القانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات العامة على انه يتعرض الموظف إلى عقوبة تأديبية إذا صدر منه أي إخلال بواجباته المهنية أو أي مساس صارخ بالانضباط أو ارتكابه خطأ خلال ممارسة مهامه أو بمناسبة هذه الممارسة. ويمكن تقسيم هذه الواجبات إلى واجبات متعلقة بالطاعة، وأخرى تخص أداء الوظيفة، وأخرى غير متعلقة مباشرة بالوظيفة: فواجب الطاعة يعتبر الحجر الأساس في أداء المرفق لأعماله والإخلال به يشكل خطأ تأديبي يكون فيه الموظف محال للمساءلة التأديبية وطاعة الرؤساء يرتب على الموظف التزامين أولهما الامتثال للأوامر الرئاسية والثاني احترام الموظف لرؤساء، لأن طبيعة الوظيفة العامة وضرورة القيام بأعبائها لا تحقق إلا باستماع الموظف للأوامر والتعليمات.

<sup>1</sup> المادة 180، الأمر 03/06، المرجع السابق، ص 16.

<sup>2</sup> المادة 181، الأمر 03/06، المرجع السابق، ص 16.

<sup>3</sup> المادة 43-44، الأمر 03/06، المرجع السابق، ص 07.

وقد اعتبرت المادة 71 من المرسوم 82-302 أن رفض التعليمات التي يتلقاها من السلطات المشرفة عليه لإنجاز أشغال ترتبط بمنصب عمله دون عذر مقبول مخالفة تأديبية من الدرجة الثالثة.

ولابد من الإشارة إلى أن تنفيذ الموظف للأوامر الموجهة إليه من رؤسائه لا يعني بأي حال القضاء على شخصيته أو سلب أرائه فالموظف يستطيع مناقشة رئيسه فيما يراه يخدم المرفق ويحقق أداء مهامه<sup>1</sup> كما أن تنفيذ الموظف للأوامر الموجهة إليه يبقى مقصور على ما يتعلق بالعمل دون أن يمتد إلى خارجه كالحياة الخاصة للموظف إلا إذا كانت هذه الأخيرة تؤثر على أداء الموظف لعمله، فضلا عن ذلك وجب أن يكون الأمر شرعي وهو ما ذهبت إليه المادة 27 من القانون الأساسي العام للعامل التي نصت على ضرورة احترام القانون والأحكام التنظيمية. أما الجانب الآخر من واجب الطاعة فهو احترام المرؤوس لرؤسائه أي تمسكه باللياقة في مخاطبتهم وكذا عدم الامتناع عن تنفيذ أوامر الرئيس دون عذر مقبول.

إن الواجب الثاني الملقى على عاتق الموظف العام والذي يشكل الخروج عنه خطأ يستوجب عقوبة تأديبية هو احترام مواقيت العمل، وهذا الواجب تقتضيه ضرورة المحافظة على استمرارية سير المرفق العام وقد أشارت المادة 207 من الأمر رقم 06/03 أنه عاقب على كل غياب غير مبرر عن العمل بخصم من لا راتب يتناسب مع مدة الغياب، وذلك دون المساس بالعقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون الأساسي. ويضاف إلى جانب هذه الأخطاء المنظور إليها من منطلق واجبات الموظف إنشاء السر المهني، وقد اخذ بموجب المادة 180 من الأمر 03-06 وصف الخطأ من الدرجة الثالثة وصنف كذلك لما له من أهمية في المحافظة على المصلحة العامة أولا وسير المرفق ثانيا، ناهيك عن العقوبة الجنائية التي يمكن أن يتعرض لها الموظف كونه استعمل معلومات خاصة بزميل له قصد المساس بسمعته وكرامته.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> مازن ليلو ماضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، طبعة 2002، ص 51.

<sup>2</sup> المادة 180، الأمر 03/06، المرجع السابق، ص 16.

ولكن لهذا الواجب حدود تقيده وتتمثل في إحاطة الموظف النيابة بالجنايات والجناح التي ترتكب حتى لا يكون عائقاً أمام تحقيق العدالة. وفضلاً عن كل هذه الواجبات يقع على عاتق الموظف العام واجبات أخرى ليست لها علاقة مباشرة بأداء العمل ولكن من شأنها أن تجعل مركزه متفق مع هيبة الوظيفة العامة وسمعتها، فقد منع المشرع الموظف العام من ممارسة أي نشاط خاص من شأنه أن يدر الربح باستثناء النشاطات العلمية والثقافية وذلك بنص المادة 181 من الأمر 03-106<sup>1</sup>، كما منع الموظف العام مهما كانت رتبته وذلك من أن تكون له داخل أو خارج التراب الوطني أية مصلحة في مؤسسة ذات طابع تجاري أو صناعي أو فلاحي مهما كانت تسمية هذه المؤسسة سواء كان ذلك بصفة مباشرة أو غير مباشرة، وقد فرض المشرع على الموظف واجب التصريح فيما إذا كان زوجه يمارس مهنة أو عمل خاص مربح أن يحوز داخل التراب الوطني أو خارجه مصالح مالية أو صناعية أو تجارية وذلك حتى يمكن للسلطة المختصة من اتخاذ التدابير الكفيلة بالمحافظة على مصالح الخدمة عند الاقتضاء، ونخلص من دراسة الخطأ الوظيفي أن المشرع يعرفه تارة من جهة التقنين ومن جهة أخرى يعرفه بالنظر إلى واجبات الموظف، والتحديد الثاني في نظرنا هو الأقرب.

ونشير كذلك إلى أن دراسة هذه الأخطاء تبقى على سبيل المثال لا الحصر لعدم إمكانية تطبيق جميع الأخطاء فقطاعات الوظيف العمومي تختلف من قطاع إلى آخر.

### **المطلب الثاني: المجلس التأديبي للسلطة التأديبية**

بالرجوع إلى أحكام المادة 208 من الأمر 03/06، فإن المشرع الجزائري يعتبر كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساساً بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيًا يعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس عند الاقتضاء بالمتابعات الجزائية، كما أن القانون يلزم من جهة ثانية الموظف بواجب التحفظ وعليه تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة، كما يجب عليه أن يتسم في كل الأحوال بسلوك لائق ومحترم (م 31) وكل إخلال بهذه الواجبات القانونية والأخلاقية يمكن أن تكون محل متابعة تأديبية دون الإخلال بالاحتفاظ بحق المتابعة الجزائية، هاتين المادتين

<sup>1</sup> المادة 181، الأمر 03/06، المرجع السابق، ص 16.

من القانون الأساسي للوظيفة العمومية تشكلان الأساس القانوني لكل دعوة تأديبية يمكن تحريكها أمام المجلس التأديبي ضد الموظف من قبل السلطة التي لها صلاحية التعيين طبقاً لنص المادة

الفرع الأول: اللجنة المتساوية الأعضاء

إذا كان التشريع الجزائري قد منح للإدارة سلطة التأديب، وهو نظام يخول للسلطة التسلسلية صلاحية وإمكانية تأديب الموظف المخل بالتزاماته المهنية من جهة، فإنه من جهة أخرى حرص على أن تكون هذه السلطة طبقاً لإجراءات تخول للموظف العام ضمانات قانونية<sup>1</sup> تحميه في مواجهة كل تعسف إداري، وذلك بتكريس عدد من الضمانات تجسيدا لمبدأي الفعالية والضمان في توقيع العقوبة التأديبية<sup>2</sup>، ومن بين هذه الضمانات هي مثول الموظف الذي ارتكب خطأ أمام اللجنة المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديب، ولهذا سنتطرق لنشأة اللجان المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديب في المؤسسات والإدارات العمومية، وسنعالج إلزامية المثول أمام اللجان المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديب في الأخطاء من الدرجة الثالثة والرابعة.

نصت المادة 62 من الأمر 06-03 على أنه: "تنشأ في إطار مشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية - لجان إدارية متساوية الأعضاء، لجان الطعن، لجان تقنية".

وقد أنشأت اللجان المتساوية الأعضاء بموجب المرسوم 66-143<sup>3</sup>، وكذلك المرسومين 84-10 المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلتها وتنظيمها وعملها<sup>4</sup>، والرسوم

<sup>1</sup> سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011، ص 290.

<sup>2</sup> هشام محمد توفيق، المسؤوليات الثلاث للموظف العام، التأديبية، الجنائية، المدنية، دار الكتاب الحديث، 2014، ص 123.

<sup>3</sup> المرسوم 66-143 المؤرخ في 02/06/1966، المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 46، المؤرخة في 08/06/1966.

<sup>4</sup> المرسوم 84-10 المؤرخ في 14/01/1984، المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلتها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 03، المؤرخة في 15/01/1984.

84-11 المحدد لكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء<sup>1</sup>، بالإضافة إلى بعض المناشير والتعليمات والمراسلات الصادرة عن المديرية العامة للتوظيف العمومية<sup>2</sup>.

وفي انتظار صدور النصوص التنظيمية للأمر 06-03 المحددة لاختصاصات اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء وتشكيلتها وتنظيمها وسيرها ونظامها الداخلي وكيفية سير الانتخابات استنادا للمادة 73 من نفس الأمر<sup>3</sup>، يبقى العمل بالنصوص السابقة خاصة المرسومين 84-10 و84-11 ساري المفعول، وهذا ما جاء في المادة 221 من نفس الأمر التي نصت على أنه: "تبقى الأحكام القانونية الأساسية المعمول بها عند تاريخ نشر هذا الأمر في الجريدة الرسمية، لا سيما أحكام المرسوم رقم 85-59 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية ومجموع النصوص المتخذة لتطبيقه، وكذا النصوص المتعلقة بالمرتبات والأنظمة التعويضية، سارية المفعول إلى غاية صدور النصوص التنظيمية المنصوص عليها في هذا الأمر".

وتطبيقا لنص المادة 73 من الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للتوظيف العمومية صدر المرسوم التنفيذي 20-199 المتعلق باللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ولجان الطعن واللجان التقنية في المؤسسات والإدارات العمومية، الذي ألغى المرسومين 84-10، 84-11

<sup>1</sup> المرسوم 84-11 المؤرخ في 14/01/1984، المحدد لكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 03، المؤرخة في 15/01/1984.

<sup>2</sup> تعليمة رقم 20/م ع وع/1984، المؤرخة في 26/06/1984، صادرة عن المديرية العامة للتوظيف العمومية، المتضمن تنظيم وسير اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن. منشور رقم 67/م ع وع/1999، المؤرخ في 09/02/1999، صادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومية، المتعلق بإنشاء وتجديد وتمديد اللجان المتساوية الأعضاء ولجان الطعن. منشور رقم 03 ك خ/م ع وع/2003، المؤرخ في 17 ماي 2003، صادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومية، تتعلق باللجان المتساوية الأعضاء في المؤسسات والإدارات العمومية المحلية. منشور 18 ك خ/2006، مؤرخ 28/05/2006، صادر عن المديرية العامة للتوظيف العمومية، متعلق بمراقبة القرارات الإدارية المتعلقة بإنشاء وتجديد وتشكيل اللجان المتساوية الأعضاء. مراسلة رقم 1502/م ع وع/2014، المؤرخة في 03/03/2014، صادرة عن المديرية العامة للتوظيف العمومية، فيما يخص نصاب إنشاء لجنة إدارية متساوية الأعضاء. مراسلة 1013/م ع وع/2016، مؤرخة في 27/10/2016، صادرة عن المديرية العامة للتوظيف العمومية، المتعلق بانتخاب اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.

<sup>3</sup> حيث نصت المادة 73 من الأمر 06-03، مرجع سبق ذكره، على أنه: "تحدد اختصاصات اللجان المذكورة في المادة 62 أعلاه وتشكيلتها وتنظيمها وسيرها ونظامها الداخلي النموذجي وكذا كيفيات سير الانتخابات، عن طريق التنظيم".

وتشترط المادة 10 من المرسوم 84-10 الرأي الملزم للجان المتساوية الأعضاء في العقوبات من الدرجة الثانية، وهذا ما يخالف أحكام الأمر 06-03 التي تشترط ذلك فقط في العقوبات من الدرجة الثالثة و العقوبات من الدرجة الرابعة، ولهذا كان من الواجب إلغاء المرسوم 84-10 لتعارضه مع الأمر 06-03، وإصدار المرسوم التنفيذي 20-199 الذي هو محل هذه الدراسة.

حيث إلزاميا تجتمع اللجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديب فقط في الأخطاء من الدرجة الثالثة والرابعة، وبالتالي فالأخطاء من الدرجة الأولى والثانية لا تستدعي رأي مجلس التأديب، ولهذا فإن الموظف لا يمثل نهائيا أمامه<sup>1</sup>، حيث نصت المادة 165 من الأمر رقم 06-03 على أنه.....": 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 ".....كما نصت المادة 64 من نفس الأمر": تستشار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين. وتجتمع، زيادة على ذلك، كلجنة ترسيم وكمجلس تأديبي".

وقد جاء في قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا مؤرخ في 13/01/1991 ما يلي :

... "ويقتضي أن تسوى وضعية الموظف في أجل شهرين ابتداء من اليوم الذي صدر فيه مقرر التوقيف، وخلال هذا الأجل يطلب موافقة لجنة الموظفين على ذلك، وإذا عارضت اللجنة التسريح يتقاضى المعني بالأمر كامل راتبه وتعاد إليه حقوقه<sup>2</sup>".

كما نصت المادة 12 من المرسوم التنفيذي 20-199 على أنه: "مع مراعاة أحكام القوانين الأساسية الخاصة، يتم الرجوع إلى اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء لإبداء رأيها المطابق

<sup>1</sup> عادل زياد، الطعن في العقوبة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة بين القانون الجزائري والمصري، رسالة ماجستير، كلية

الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2011، ص 08

<sup>2</sup> قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، مؤرخ في 13/01/1991، ملف رقم 78275، قضية (مدير ق، ص، أ ولاية باتنة)

ضد (ومن معها)، المجلة القضائية، العدد 04، 1991.

المسبق حول المسائل المتعلقة بالحالات الآتية - .....:العقوبات التأديبية من الدرجتين الثالثة والرابعة".

أما عن الجهة المختصة بتأديب العون المتربص هي تلك السلطة التي منحها المرسوم التنفيذي 17-322<sup>1</sup> الاختصاص بتوقيع العقوبات التأديبية، حيث جعلها في يد السلطة التي لها صلاحيات التعيين لوحدها، دون الممثل أمام اللجنة المتساوية الأعضاء، وهذا نتيجة لعدم إقراره لدرجات للأخطاء التأديبية، حيث نصت المادة 27 فقرة أخيرة من المرسوم التنفيذي 17-322 على أن " تصدر السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية إزاء المتربص طبقا للتشريع والتنظيم المطبقين على الرتبة التي من المقرر ترسيمه فيها، وهذا خلافا للأمر 06-03 خاصة في الأخطاء من الدرجة الثالثة والرابعة، والتي لا تتخذ فيها عقوبات إلا بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة المتساوية الأعضاء".

إن اللجنة المتساوية الأعضاء تعد هيئة استشارية استحدثتها نظام الوظيفة العمومية في الجزائر، وتهدف إلى إشراك الموظف في تسيير حياته المهنية مثل: التعيين، تمديد التربص، الترسيم، الترقية، النقل...، كما تكون كلجنة تأديب، وتتشكل بصفة متساوية من عدد من الأعضاء ممثلين للموظفين، وعدد من الأعضاء ممثلين للإدارة، وترأسها سلطة التعيين<sup>2</sup>.

كما يتم إنشاء أو تكوين مجلس تأديب لدى المؤسسات والإدارات العمومية في كل رتبة<sup>3</sup>، أو سلك إداري يتساوى فيه مؤهلاتهم، حيث يتشكل في لجان إدارية تتضمن عدد من الأعضاء بشكل متساوي، أي يتساوى فيها من حيث العدد ممثلي الإدارة المعينين، مع ممثلي الموظفين المنتخبين، ويرأسه عضو يختار من ممثلي الإدارة المعينين، لمدة 3 سنوات .

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي 17-322، المؤرخ في 02/11/2017 الذي يحدد الأحكام المطبقة على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 66، المؤرخة في 12/11/2017.

<sup>2</sup> قرار الغرفة الإدارية بالمحكمة العليا، مؤرخ 01/02/1986، ملف 42898، بين (ب م) ضد (وزير الصحة العمومية)، المجلة القضائية، عدد 03، 1990، ص 172، الذي ألغى قرار مدير مستشفى الأمراض العقلية بوهان، متضمن فصل موظف مؤسسا في ذلك على أن " قرار الفصل أتخذ دون احترام النصاب القانوني للمجلس التأديبي المنصوص عليه قانونا".

<sup>3</sup> محمد الأحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2015-2016، ص 85.

حيث نصت المادة 63 من الأمر 06-03 على أنه: "تتشأ اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، حسب الحالة، لكل رتبة أو مجموعة رتب، أو سلك أو مجموعة أسلاك تتساوى مستويات تأهيلها لدى المؤسسات والإدارات العمومية .

تتضمن هذه اللجان، بالتساوي، ممثلين عن الإدارة وممثلين منتخبين عن الموظفين، وترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعينين بعنوان الإدارة".

وطبقا للمادة 13 من المرسوم التنفيذي 17-322 الذي يحدد الأحكام المطبقة على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية، فإنه لا يمكن أن ينتخب المتربص في اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة إزاء الرتبة المقرر ترسيمه فيها، غير أنه يمكنه المشاركة في انتخاب ممثلي الموظفين في هذه اللجنة، وهو نفس ما هو منصوص عليه في المادة 89 من الأمر 06-03 والتي جاء فيها: "لا يمكن أن ينتخب المتربص في لجنة إدارية متساوية الأعضاء أو لجنة طعن، أو لجنة تقنية، غير أنه يمكنه المشاركة في انتخاب ممثلي الموظفين المنتمين للرتبة أو السلك الذي يسعى للترسيم فيه".

طبقا للمادة 02 من المرسوم التنفيذي 20-199 فإنه تكون حسب الحالة لدى المؤسسات والإدارات العمومية لجان إدارية متساوية الأعضاء لكل رتبة أو مجموعة رتب، لكل سلك أو مجموعة من الأسلاك تتساوى مستويات تأهيلها، مع الأخذ بعين الاعتبار في جمع الرتب أو الأسلاك التي تتساوى مستويات تأهيلها طبيعة مهام هذه الرتب أو الأسلاك، وتعداداتها، وضرورة المصلحة وتنظيمها.

وبحسب المادة 29 من نفس المرسوم التنفيذي<sup>1</sup> لا يمكن للعون المتربص الترشح للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، ولكن يمكنه المشاركة في انتخاب ممثلي الموظفين المنتمين لنفس الرتبة التي من المقرر ترسيمه فيها.

كما تتدرج في أخطاء الدرجة الثالثة عقوبات تتمثل في التوقيف عن العمل - التنزيل من الدرجة إلى درجتين - النقل الإجباري والتي سنعرفها كآلاتي:

#### 1-التوقيف عن العمل:

وهو فرض نوع من الحظر القانوني المؤقت يحول بين الموظف و ممارسة مهام وظيفة لفترة مؤقتة، فيترتب عليها قطع الرابطة الوظيفية وزوال الوالية الوظيفية عن الموظف، وهذه العقوبة وضعت لمواجهة الأخطاء الجسيمة التي يستشف منها عدم صلاحية الموظف للقيام بأعباء الوظيفة<sup>1</sup>. ويكون التوقيف عن العمل كجزاء تأديبي من الدرجة الثالثة في أجل أربعة أيام إلى ثمانية أيام وهذا حسب الأمر 06- 03 سالف الذكر في مادته 163، ويتخذ الوقف عن العمل أحد الصور الثلاثة إما:

أ-الوقف عن العمل كعقوبة تأديبية وتلك لا توقعها إلا السلطة التأديبية.

ب -الوقف بقوة القانون وذلك نتيجة لحبس الموظف إحتياطيا أو تنفيذ العقوبة جنائية.

ج-الوقف عن العمل لصالح التحقيق ويقصد به الوقف الإحتياطي والذي تملك توقيعه سلطة التحقيق.<sup>2</sup>

وقد ميز البعض بين الوقف كعقوبة تأديبية والوقف عن العمل كإجراء إداري بقوله أنه في حالة ارتكاب خطأ جسيم، يجوز إيقاف الموظف فوراً إنتظاراً لإنهاء التحقيق التأديبي وهنا لا يتعلق الأمر بجزاء تأديبي، وإنما بإجراء إداري يهدف إلى تجنب النتائج غير المرضية لبقاء موظف تحوم حوله الشبهات.<sup>3</sup>

#### 2-التنزيل من الدرجة الى درجتين:

<sup>1</sup> سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، د ط، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011، ص 82-83.

<sup>2</sup> أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، د ط، دار النهضة العربية شارع عبد الخالق ثروت، القاهرة، 2004، ص 116.

<sup>3</sup> علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2004، ص 197.

تعتبر هذه العقوبة من العقوبات المالية للموظف وأيضاً كونها تتكون من عقوبتين عقوبة تنزيل الموظف المخطأ من الدرجة إلى درجتين بإضافة إلى ذلك يترتب عنه النقص الفوري في مرتب هذا الموظف بمقدار درجة أو درجتين إلى غاية إستعادته للدرجة القديمة بواسطة الأقدمية<sup>1</sup>، وأيضاً تخفيض لقيمة النقطة الإستدلالية الموافقة لكل درجة حسب العقوبة المقترحة من طرف المجلس التأديبي.

وهذا بمعنى أنه يترتب على هذه العقوبة فقدان الموظف لترقية نالها، وتخفيض مرتبه في نطاق مرتبة معينة، وذلك مع إحتفاظه بأقدميته في الدرجة التي فقدها عند ترقيته إلى الدرجة التي فقدها عند ترقيته إلى الدرجة العليا.<sup>2</sup>

### 3- النقل الاجباري:

هو الإجراء التأديبي، الذي يؤدي إلى نقل الموظف من مكان عمله إلى مكان آخر، كما قد يكون هذا النقل نوعي أي من وظيفته إلى أخرى، وهذا الإجراء لا ينبغي الخلط بينه وبين النقل لفائدة المصلحة الذي لا يمكن إتخاذه لأسباب تأديبية، في إطار مهامها لتحقيق المصلحة العامة<sup>3</sup>.

وللتمييز بين النقل كعقوبة تأديبية من عدمه، إستيفاء كافة الضمانات التأديبية بشأن النقل كعقوبة، كإجراء إطلاع الموظف على ملف خدمته، والإجراءات الأخرى التي تتخذ عادة عند توقيع العقوبة التأديبية وأن يكون هذا النقل منصوحاً عليه، كعقوبة تأديبية وبالتالي فإنه يخضع لرقابة القضاء.

<sup>1</sup> سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، المرجع السابق، ص 438.

<sup>2</sup> علي جمعة محارب، المرجع نفسه، ص 194.

<sup>3</sup> سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، المرجع السابق، ص 439.

أما النقل المصلحي فهو الذي يتم لأغراض تنظيمية تهدف إلى حسن سير المرافق العامة بانتظام وإطراد، ولا يحتاج إلى إتخاذ إجراءات معنية وبالتالي لا يخضع هذا الإجراء لرقابة القضاء. ويطلق الفقه على هذا النوع من النقل التلقائي<sup>1</sup>.

ومنه نجد بأن النقل الإجباري لا يعتبر إجراء تأديبيا للموظف إذا كان بناء على طلبه أو برضائه، و أن نقل الموظف لمصلحة المرفق العام ليس جزاء تأديبيا. وقد اعتبر "النقل التلقائي" أي الإجباري في كل من فرنسا وألمانيا الإتحادية من ضمن العقوبات التأديبية<sup>2</sup>، وهذا في حالة ارتكاب الموظف لخطأ جسيم.

اما عقوبات الدرجة الرابعة تتدرج في الأخطاء درجة الرابعة عقوبات تتمثل في التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة - التسريح، والتي استعرف عليها كالآتي:

#### 1-التنزيل الى الرتبة السفلى مباشرة:

وهي العقوبة التي تؤدي إلى تنزيل الموظف من الرتبة التي يحتلها إلى الرتبة السفلى مباشرة، أو في حالة مالم تكن هناك رتبة يشغلها فإن السلطة التأديبية تستطيع أن توقع عليه العقوبة التي تليها في الدرجة الموالية مباشرة كالتنزيل من رتبة متصرف إداري رئيسي إلى رتبة متصرف<sup>3</sup>.

وأیضا تحتوي هذه العقوبة على عقوبتين وهما خفض أي تنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة بالإضافة إلى ذلك فإنها تليها خفض في الأجر الذي يأخذه الموظف المعني حيث هذه العقوبة المرتبة الأعلى في قسوتها ضمن العقوبات المالية<sup>4</sup> ونظرا لجسامة الآثار المادية والأدبية المترتبة على توقيع هذه العقوبة فإن التشريعات الوظيفية التي أخذت بها، ومنها التشريع الفرنسي، قد عيّنت بتحديد بعض الضوابط الخاصة بتوقيع تلك العقوبة منها تحديد المخالفات الجسيمة التي تبرر توقيعها والتي تتعلق بصفة عامة بإساءة إستعمال الموظف لسلطاته

1 علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 195.

2 علي جمعة محارب، المرجع نفسه، ص 195.

3 سعيد بوشعير، النظام التأديبي العام، د ط، دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998، ص 103.

4 أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة الإدارية، المرجع السابق، ص 112.

الوظيفية إذا ثبت ذلك في مواجهته بحكم قضائي أو قررت السلطة التأديبية المختصة الملائمة عقوبة التنزيل لهذه المخالفة.<sup>1</sup>

## 2-التسريح:

بعد التسريح التأديبي عقوبة تأديبي من الدرجة الرابعة وأخطرها جسامه من حيث الآثار المادية والمعنوية التي يحدثها تجاه الموظف العمومي، لاسيما أن هذا الأخير قد يفقد صلاحيته لتولي الوظيفة العمومية مرة أخرى، بسبب إرتكابه لإحدى الأخطاء المهنية الواردة بنص المادة 181 من الأمر رقم 03-06 والواجب إحالتها على المجلس التأديبي، وتتمت هذه الأخطاء في :  
أ-الإستفادة من الإمتيازات من أية طبيعة كانت، يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته.

ب -إرتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.

ج-التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.

د -إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة إلى السير الحسن للمصلحة.

و- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو بالترقية.

ي-الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مربح آخر، غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و 44 من هذا الأمر ونظرا لخطورة هذه العقوبة فقد أحيطت بقدر كبير من الضمانات، كالإطلاع على الملف، وإستشارة مجلس التأديب و الإجراءات الأخرى اللزوم إستيفائها قبل النطق بتوقيع هذه العقوبة. وعدم إستشارة المجلس يعد إخلالا بضمانات الموظف يستوجب إلغاء قرار العقوبة.<sup>2</sup>

الفرع الثاني: اللجنة المتساوية الأعضاء ولجان الطعن

<sup>1</sup> علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 196.

<sup>2</sup> علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العمومية، المرجع السابق، ص 201.

أكدت المادة 175 من الأمر 03/06 على أن التظلم أمام لجنة الطعن الولائية يكون في القرار الذي يتضمن العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بنصها " يمكن الموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة أن يقدم تظلماً أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداءً من تاريخ تبليغ القرار.<sup>1</sup> فلجنة الطعن هي لجنة تحدث في كل وزارة وفي كل ولاية، يترأسها الوزير إذا كانت على مستوى الوزارة والوالي إذا كانت على مستوى الولاية أو من يمثلهما، تختص بالنظر في الإجراءات التأديبية المتخذة ضد الموظف العام، وعلى خلاف اللجنة الإدارية متساوية الأعضاء فإن لجنة الطعن تنتظر في القرار الإداري الموقع للعقوبة وبإمكانها الغاؤه وإصدار عقوبة أخرى أو التصريح ببراءة الموظف.<sup>2</sup>

من هنا يبدو جلياً أن دور لجان الطعن لا يقتصر على تقديم آراء للإدارة حتى ولو كانت ملزمة بشأن العقوبة الواجب توقيعها على الموظف المخطئ بل إن دورها هو النظر في الطعون المرفوعة ضد القرارات الإدارية المتضمنة عقوبات تأديبية،<sup>3</sup> واتخاذ قرار بشأنها، ليكون قرارها في حد ذاته محلاً للطعن قضائياً.

وفي جميع الأحوال فإن التظلم أمام لجنة الطعن الولائية إجراء جوازي يمكن للموظف المتضرر من العقوبة اللجوء إليه كما يمكنه تركه والطعن مباشرة أمام القضاء، أما فيما يخص أجل التظلم فيلاحظ أنه تم تمديده إلى شهر بدلاً مما كان عليه في السابق في ظل المرسوم 10/84 والذي كان محددًا بـ 15 يوماً.<sup>4</sup>

من التعديلات التي جاء بها الأمر 03/06 أن الإخطار أصبح يقتصر على الموظف فقط بعدما كان من حق الإدارة كذلك أن تقوم بالإخطار أما فيما يخص

<sup>1</sup> أشارت إلى لجان الطعن الولائية المادتين 62 و 175 من الأمر 03/06، السابق ذكره.

<sup>2</sup> بن علي عبد الحميد، طرق إنقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام " دراسة مقارنة "، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010/2011، ص 82.

<sup>3</sup> قياية مفيدة، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2009، ص 160.

<sup>4</sup> المادة 175 من الأمر 03/06، السابق ذكره.

التظلم الذي يتقدم به الموظف فهو يرمي إلى التخفيف من العقوبة أو سحبها، وبالتالي لا يجوز في هذه الحالة تشديد الجزاء التأديبي.<sup>1</sup>

إذن في ظل المرسوم رقم 10/84 كان من الممكن أن نتصور حالة تشديد العقوبة إذا كان التظلم مرفوعاً من الإدارة، وحسنا فعل المشرع عندما منع الإدارة من تقديم تظلمها أمام لجنة الطعن حتى يعيد التوازن بين طرفي العلاقة التأديبية والتي تتميز بترجيح كفة الإدارة بما تملكه من صلاحيات وامتيازات أثناء الدعوى التأديبية.<sup>2</sup>

بما أن القرار صدر من سلطة إدارية مختصة وبشكله النهائي يكون قابلاً للتنفيذ تلقائياً بمقتضى مبدأ ثابت وهو مبدأ امتياز الأسبقية فإن القرارات الإدارية لها طابع تنفيذي تلقائي.<sup>3</sup>

ويقصد بمبدأ إمتياز الأسبقية (إمتياز المبادرة) : سلطة الإدارة في إصدار قرارات تنفيذية أو حق الإدارة في إتخاذ موقف معين تحدد به مركزها القانوني وحقوقها على إرادة الأفراد بمقتضى قرارات ملزمة لها قوة تنفيذية، وأساس هذا المبدأ يرجع إلى أن الوظيفة الإدارية المناطة بالإدارة تستهدف أساساً إشباع الحاجات العامة، ومن أهم وسائل مباشرة هذه الوظيفة القرارات الإدارية التنفيذية.<sup>4</sup>

حيث استقر القضاء الإداري على أن نهائية القرار الإداري تعني قابليته للتنفيذ دون الحاجة إلى اتخاذ قرار لاحق وأن القرار يعتبر نهائياً إذا صدر من جهة إدارية مختصة بإصداره دون الحاجة إلى تصديق جهة أعلى.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> كمال رحماوي، سلطة تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص 164.

<sup>2</sup> حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2012، ص 481.

<sup>3</sup> سلام عبد الحميد محمد زنكة، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية " دراسة مقارنة "، رسالة ماجستير، قسم القانون، الأكاديمية العربية، ألمانيا، 2008، ص 76.

<sup>4</sup> جوادي إلياس، الإثبات القضائي في المنازعة الإدارية " دراسة مقارنة "، رسالة دكتوراه، قسم القانون العام، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2013، ص 48.

<sup>5</sup> نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، رسالة ماجستير، قسم القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، عمان، 2010، ص 36.

وبموجب هذا الإمتياز لا تلجأ الجهة الإدارية مصدرة القرارات التنفيذية إلى القاضي، وبالتالي لاتقف في مركز المدعي وعلى ذلك فإن أهم مايقرن بالقرارات الإدارية فوريتها وترتيبها لأثرها المباشر فور صدورها.<sup>1</sup>

الفرع الثالث: اللجنة المتساوية الأعضاء ولجان التقنية

من خلال الأمر 06-03 وبموجب المادة 70 أنشأ المشرع الجزائري لجان تقنية تستشار في المسائل المتعلقة بالظروف العامة للعمل، وكذا النظافة والأمن داخل المؤسسات والإدارات. فلجان التقنية تعرف على أنها هيئة متساوية الأعضاء تشكل فضاء مميزا لإشراك الموظفين في تنظيم المصالح الإدارية، حيث تنشأ اللجان التقنية لدى المؤسسات والإدارات.<sup>2</sup> وعرفها البعض على أنها مجموعة من الأشخاص يتم إختيارهم أو يعينون لأداء مهمة معينة وتستخدم الأدوات والآلات والأساليب لكي تجعل العمل ميسورا للجهد والتعب.<sup>3</sup> لقد تم إحداث لجان تقنية متساوية الأعضاء بموجب الأمر 66-133 تكون بنية من المسائل التي تختص بها والمتعلقة بالتنظيم وسير مصالح، لاسيما بالتدابير التي ترمي إلى تجديد الطرق التقنية للعمل.<sup>4</sup>

كذلك يتم تطرق إليها سواء المرسوم رقم 66-133 أو المرسوم 84-10 وحتى مرسوم رقم 85-59 إلى غاية صدور الأمر 06-03 الذي أنشأ من جديد اللجان التقنية متساوية الأعضاء

<sup>1</sup> جوادي إلياس، الإثبات القضائي في المنازعة الإدارية " دراسة مقارنة " ، المرجع السابق، ص 49.

<sup>2</sup> رزقي كمال، هيئات المشاركة والطعن في نطاق الوظيفة العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون الإداري، جامعة المسيلة، 2014، ص 45.

<sup>3</sup> شوارفي نجية، شوارفي سمية، الهيكل المركزي وهيئات الوظيفة العامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون منازعات إدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قلمة، 2015-2016، ص 85.

<sup>4</sup> المادة 13 من الأمر 66-133، المؤرخ في 02/06/1966 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة

الرسمية، العدد 02 الصادرة بتاريخ 11/01/1963

لدى مؤسسات والإدارات العمومية<sup>1</sup> تستشار هذه اللجان التقنية في المسائل المتعلقة بالظروف العامة للعمل وكذا النظافة والأمن<sup>2</sup>.

وتتشكل من عدد متساوي من ممثلي الإدارة والممثلين المنتخبين للموظفين، ويرأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها يختار من بين الأعضاء المعينين بعنوان الإدارة، وينتخب ممثلو الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء، من بينهم، ممثلهم في اللجان التقنية، ويتم تعيين ممثلو الإدارة لدى اللجان التقنية من الهيئة التي لها صلاحية التعيين<sup>3</sup>.

برجوع إلى الأمر 66-133 تختص اللجان بدراسة كل المسائل المتعلقة بتنظيم وسير حل التدابير التي تستهدف عصرنه مناهج وتقنيات العمل، كما تختص بالمسائل التقنية التي تتعلق بالظروف العامة للعمل وكذا النظافة والأمن داخل المؤسسات والإدارات المعنية وهذا ما تم بيانه في الأمر 06-03<sup>4</sup>.

عموما ان الفارق الأساسي بين اللجان المتساوية الاعضاء واللجان التقنية في الاختصاص فقط فبينما تختص الاولى بدراسة المسائل الادارية للجنة ومشاكل الموظفين المتعلقة بتطبيق القانون الاساسي للوظيفة العامة فان الثانية تختص بالمسائل الفنية المحضة وكيفية زيادة الانتاج وتحسينه كما وكيفا.

<sup>1</sup> المادة 71 من الأمر 06-03، سابق الذكر

<sup>2</sup> المادة 70 من الأمر 06-03، سابق الذكر.

<sup>3</sup> رزقي كمال، هيئات المشاركة والطعن في نطاق الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 47.

<sup>4</sup> شوارفي نجية وشوارفي سمية، الهيكل المركزي وهيئات الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص 88.

الفصل الثاني:

قيود السلطة

التأديبية في

توقيع العقوبة

## الفصل الثاني: قيود السلطة التأديبية في توقيع العقوبة

الضمانات جمع ضمانات، والضمان لغة كصدر ضمن، ويأتي بمعنى الالتزام والكفاية والحفظ والرعاية، وهي تلك الإجراءات التأديبية أثناء فترة الاتهام والتحقيق والتي تضمن للموظف عدم التعرض للتعسف والاضطهاد من السلطات الرئاسية التأديبية، فهي تكفل له الطمأنينة التامة ضد أي اتهامات مغرضة من ذوي أصحاب المصالح الخاصة، أو الشخصية الأنانية، كما أنها تكفل من جهة أخرى مصلحة الإدارة في كشف المخالفة، وملاحقة الموظف المخطئ، ومعاقبته بما يحقق في آخر الأمر حسن سير عمل المرافق العامة، وسيرها بانتظام واطراد.

كما يرى البعض ضرورة فصل الضمانات التأديبية عن الإجراءات التأديبية باعتبار كل منها فرعاً مستقلاً عن الآخر.

والحقيقة أنه لا يمكن فصل الإجراءات التأديبية عن الضمانات التأديبية فكلاهما يشكلان جزءاً واحداً لا يقبل التجزئة نظراً للهدف المشترك بينهما ألا وهو الحفاظ على سير المرفق العام وتوفير الثقة والاطمئنان لدى الموظف المحال للتأديب.

وبالإضافة لذلك فإن التطور المرهلي للإجراءات التأديبية أصبح في الوقت الحالي يشمل كافة مراحل المساءلة التأديبية، ملتزماً في ذلك بالضمانات المقررة لصالح الموظف بدءاً بمرحلة تحريك الدعوى التأديبية، مروراً بمرحلة تدخل مجلس التأديب ووصولاً إلى مرحلة تقديم الطعن بنوعيه الإداري والقضائي ضد الجزاء التأديبي من طرف الموظف المتهم.

إلا أنه في بعض الحالات النادرة، يمكن فصل الإجراءات التأديبية عن الضمانات كما هو الحال بالنسبة للموظف الذي يمتنع عن الحضور إلى التحقيق التأديبي، أو أن يشارك في إضراب غير مشروع، كما أن هناك حالة أخرى قد يتم فيها حرمان الموظف الاستفادة من الضمانات. من ذلك مثلاً حالة الظروف الاستثنائية.

## المبحث الأول: الضمانات التأديبية السابقة والمعاصرة على توقيع العقوبة

المرحلة التي تسبق المحاكمة التأديبية بدأت من اكتشاف المخالفة التأديبية وتوجيه الاتهام للموظف المرتكب لها، واستدعائه والتحقيق معه ونظرا لما لهذه المرحلة من أهمية بالنسبة للموظف المتهم الذي يمكنه فيها أن يدفع عن نفسه التهم الموجهة إليه وتبرئته منها قبل إيقاع العقوبة عليه، وقد حضي في هذه المرحلة بضامنتين يمكنه الاستفادة منهما وهما ضمانتي التحقيق، وضمانة مواجهة الموظف بالتهم المنسوبة إليه.

نظرا لما يترتب عن الجزاء التأديبي الصادر ضد الموظفين من آثار خطيرة فقد استقر الفقه والقضاء على ضرورة إحاطة مرحلة إصداره بجملة من الضمانات تقتضيها العدالة والأصول العامة في المحاكمات حتى في غياب النص ويترتب على إغفالها وعدم التقيد بها بطلان القرار التأديبي الصادر عن السلطة.

### المطلب الأول: الضمانات التأديبية السابقة على توقيع العقوبة

كما سبق الذكر ان للموظف المتهم الحق في ضمانتين سابقتين لمرحلة المحاكمة وهما ضمانة التحقيق (الفرع الأول)، وضمانة المواجهة (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: التحقيق التأديبي وحق الموظف في الدفاع

ان اهم وأبرز الضمانات في المجال التأديبي، ان يتم اجراء تحقيق مع الموظف المتهم قصد سماع أقواله، وتحقيق دفاعه فيما هو منسوب اليه من اتهام، من خلال مجموعة من الإجراءات والضمانات التي استقرت عليها احكام القضاء، وهو بالتالي امر حتمي يسبق توقيع الجزاء التأديبي.

والتحقيق التأديبي هو الاجراء الذي يهدف الى الكشف عن حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوب اليه، فهو اجراء يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد التثبت من صحة اسنادها الى فاعلها، فهو إذن ضمانة لا يحتاج الى نص في تقريرها، ومن ثم اوجبت غالبية التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة على ان يتم التحقيق مع الموظف قبل مساءلته، كما ان القضاء استقر هو

الآخر على بطلان الجزاء التأديبي، وما يترتب عليه من إجراءات إذا لم يسبقه تحقيق مع الموظف وسماع أقواله وتحقيق دفاعه.

ومن هنا يمثل التحقيق التأديبي اجراء جوهريا لابد من اتباعه قبل توقيع الجزاء التأديبي على الموظف العام المحال الى المساءلة التأديبية على ان التحقيق الذي يعتد به في هذه الحالة هو التحقيق السابق على قرار الجزاء . اما التحقيق اللاحق فليس من شأنه تصحيح القرار الصادر بالعقوبة، كما ان التحقيق المعتبر هو الذي يباشر في مواجهة الموظف، وليس في غيابه، وفي كل الأحوال يجب ان يكون التحقيق جديا.

ومستهدفا في الأساس تحديد موقف الموظف المتهم من التهمة المنسوبة اليه، لا مجرد وسيلة للانتقام من طرف الرؤساء الإداريين.

ان موضوع التحقيق التأديبي يتطلب التعرض الى تعريف هذه الضمانة وكيفية الإحالة الى التحقيق التأديبي.

#### أولاً: تعريف التحقيق التأديبي

يحتل التحقيق التأديبي الجانب الأكبر، والأساسي من إجراءات التأديب لأن الهدف الأساسي منه هو الكشف عن الحقيقة، وقد خول المشرع هذه الصلاحية للإدارة، أي السلطة الرئاسية التي لها جانب من التقدير في فتحه، في حالة ما إذا شاب ارتكاب الخطأ غموض أو كانت الوقائع لمنسوبة إلى الموظف، وظروف ارتكابها مبهمة وذلك وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة، ولذلك يعتبر التحقيق التأديبي الضمانة الشكلية التي تتطلبها الإجراءات التأديبية في نطاق الوظيفة العمومية ونظراً للأهمية البالغة التي يكتسبها إجراء التحقيق التأديبي<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> تتعدد الاصطلاحات التي تعبر عن التحقيق في مجال التأديب منها التحقيق أو التحقيق الإداري أو التحقيق التأديبي وهذا الأخير هو الأصح لأنه يعكس حقيقة التأديب الذي يعتبر الخطأ التأديبي ركيزته (. مشار إليه في: محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، د ط، القاهرة، 2004، ص111)

لم يرد تعريف للتحقيق التأديبي في قانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بالجزائر، كما لم تورد التشريعات المقارنة المنظمة للوظيفة تعريفاً للتحقيق التأديبي بينما تصدى هل القضاء والفقهاء لمحاولة تعريفه.

## 1-التعريف القضائي:

عرفت المحكمة الإدارية المصرية<sup>1</sup> التحقيق التأديبي بأنه: "الفحص والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لإظهار وجه الحقيقة من حيث حدوث الوقائع ومدى نسبتها للموظف ". كما عرفت التحقيق بأنه: " التحقيق بصفة عامة، يعني الفحص والبحث والتقصي الموضوعي والمحايد والنزيه لاستبانة وجه الحقيقة، واستجلاءها فيما يتعلق بصحة حدوث وقائع محددة ونسبتها إلى أشخاص محددين، وذلك لوجه الحق، والصدق والعدالة"<sup>2</sup>.

لم يورد القضاء الإداري الجزائري أي تعريف للتحقيق التأديبي، ولعل سبب ذلك يرجع إلى عزوف السلطات المختصة بالتأديب، إجراء تحقيقات تأديبية مسبقة بشأن المخالفة المرتكبة، إضافة إلى عدم إلزامية بعض النصوص القانونية في القوانين المنظمة للوظيفة، لأن السلطات المختصة بالتأديب، والتحقيق عادة العمومية منذ صدور أول قانون منظم لها<sup>3</sup> ما تقوم إما بتوقيف الموظف تحفظياً عن الوظيفة قبل اتخاذ أي إجراء تأديبي، أو أنها تحيل ملفه إلى اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء للنظر فيه<sup>4</sup>.

## 2-التعريف الفقهي:

يعرف الفقهاء التحقيق التأديبي بأنه: "مجموعة من الإجراءات التي تتخذ وفقاً للأصول من جهة مختصة، بعد ورود المعلومات إليها بارتكاب مخالفة معينة عن شخص معين بقصد إثبات أو نفي حقيقة المخالفة التي تخل بالنظام الوظيفي السائد في الجهة الإدارية، ينتهي إما بغلق

<sup>1</sup> حكم رقم 4499، مؤرخ في 24 سبتمبر 2000، المحكمة الإدارية العليا المصرية

<sup>2</sup> حكم المحكمة الإدارية العليا، رقم 8532، بتاريخ 13/05/1989، مجموعة المبادئ القانونية، س 33، ص 976.

<sup>3</sup> أمر رقم 66-133، المؤرخ في 02 يونيو 1966م، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ملغى.

<sup>4</sup> أحمد بو دربال، التحقيق التأديبي في الوظيفة العامة، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير، تخصص إدارة ومالية، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 02، البليدة، 2015، ص 10، 11.

التحقيق لعدم كفاية الأدلة ضد الموظف المخالف أو بثبوت ارتكابه المخالفة وفقا لقواعد الإثبات المقررة قانونا والعمل على فرض إحدى العقوبات المقررة قانونا عليه<sup>1</sup>.

كما يقصد بالتحقيق التأديبي بأنه: "هو مجموعة الإجراءات التأديبية والمراحل الإجرائية المنظمة، التي يتعين على السلطة الإدارية أو الجهات الإدارية المختصة إتباعها للتحقيق والتأكد من ارتكاب الموظف العام للخطأ التأديبي المنسوب إليه تمهيدا لتوقيع العقوبة التأديبية عليه".<sup>2</sup>

عرف أيضا أنه: "وسيلة لاستبيان الحقيقة في نسبة الاتهام إلى المحال إلى التحقيق أو نفيه عنه، وذلك من خلال مجموعة من الإجراءات وضمانات التي أوجبها القانون واستقرت عليها أحكام القضاء، وهو أمر حتمي سابق على توقيع الجزاء، الذي يبطل إذا وقع بدون تحقيق، أو بناء على تحقيق يفتقد مقوماته الأساسية، وان كان التحقيق الجنائي المستوفي الأركان يكفي سندا لتوقيع العقوبة التأديبية، إذا كانت الواقعة تشكل مخالفة تأديبية"<sup>3</sup>

ثانيا: الإحالة الى التحقيق التأديبي

### 1- في النظام شبه القضائي:

من المسلم به، أن سلطة تأديب سلطة مقترنة، ومرتبطة بفكرة السلطة الرئاسية وملزمة لها فلا توجد سلطة رئاسية بدون سلطة وولاية التأديب، ولذلك يقتضي المنطق أن تكون السلطة المختصة بالتأديب هي السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق فيما هو منسوب إلى الموظف<sup>4</sup>.

أ-موقف المشرع الجزائري من السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق التأديبي: أخذ المشرع الجزائري بالنظام شبه القضائي في التأديب فجاء في نص المادة 171 من (ق أ ع و) أنه "يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة بالمجتمع كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق

<sup>1</sup> حمدي القبيلات، القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، ط 1، الأردن، 2012، ص 243.

<sup>2</sup> عادل زياد، الطعن في العقوبة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة بين القانون الجزائري والمصري، مذكرة لنيل شهادة

الماجستير، فر ع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 36.

<sup>3</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الكتب القانونية، د ط، القاهرة، 2004، ص 97.

<sup>4</sup> يحي قاسم علي سهل، فصل الموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، تخصص إدارة

ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2005، ص 270.

إداري من السلطة التي لها صلاحية التعيين قبل الت في القضية المطروحة. " ومن ثم فإن  
المشعر الجزائري أوكل مهمة التحقيق الإداري للسلطة الرئاسية السلطة التي لها صلاحية  
التعيين<sup>1</sup>، فالسلطة الرئاسية إذا تجمع بين الاتهام والتحقيق.

ب - موقف المشعر الفرنسي من السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق التأديبي: نجد في  
التشريع الفرنسي بأن السلطة المختصة بالتعيين هي صاحبة الاختصاص بالإحالة إلى التحقيق  
التأديبي، باعتبارها السلطة الأقدر من غيرها للقيام بهذا الإجراء الجوهري<sup>2</sup>، وتتم الإحالة بناء  
على شكوى مقدمة إلى الإدارة من قبل جمهور المواطنين، أو عن طريق الرؤساء الإداريين، أو  
عن طريق تحقيقات محكمة المحاسبات<sup>3</sup>.

## 2- في النظام القضائي:

قد يشكل المشعر محكمة خاصة تتولى مهمة إحالة الموظف العمومي مرتكب المخالفة إلى  
التحقيق التأديبي، وينشأ أمامها نيابة من نوع خاص توازي النيابة العامة، فيكون شأن الجزاء  
التأديبي عندئذ شأن الحكم الجنائي كلاهما يصدر عن جهة قضائية<sup>4</sup>.

أخذ المشعر المصري بالنظام القضائي، حيث يختص بإجراء التحقيق التأديبي جهتان أصليتان  
هما: الجهة الإدارية والنيابة الإدارية، وحق الجهة الإدارية في التحقيق هو حق أصيل حرص  
المشعر على ترديده في قوانين العاملين المدنيين بالدولة، وقانون القطاع العام وقانون النيابة  
الإدارية<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> - قام المشعر الجزائري بتحديد السلطة التي لها صلاحية التعيين وذلك بمقتضى المادة الأولى، من المرسوم التنفيذي، 90-  
99، مؤرخ في أول رمضان 1410هـ، الموافق ل 27 مارس 1990، يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين  
وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر، عدد 13، المؤرخ في 02 رمضان  
1410هـ، الموافق ل 28 مارس 1990، التي تنص على أنه: " تخول سلطة تعيين الموظفين والأعوان العموميين وتسييرهم إلى  
ما يلي إلا إذا نص التنظيم المعمول به على خلاف ذلك -: الوزير فيما يخص مستخدمي الإدارة المركزية، 1 - لوالي فيما  
يخص مستخدمي الولاية، - رئيس المجلس الشعبي البلدي فيما يخص مستخدمي المؤسسة، - مسؤول المؤسسة العمومية ذات  
الطابع الإداري فيما يخص مستخدمي المؤسسة،..."

<sup>2</sup> PLANTETY (A), Traité pratique de la fonction publique, Paris, 1991, p180.

<sup>3</sup> RENE CHAPUS , droit administratif général, Montchrestien delta, tome 2, 8eme, Ed, 1995, p235.

<sup>4</sup> أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية، د ط، الجزائر، 2012، ص 312.

<sup>5</sup> محمد ماجد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة، المرجع السابق، ص714.

- أ السلطة الرئاسية: تعتبر الجهة الإدارية، صاحبة الاختصاص الأصلي في إجراء التحقيق الإداري مع موظفيها<sup>1</sup> وهذا ما أكده المشرع المصري، حيث تنص المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية<sup>2</sup> على أنه: "السلطة المختصة: الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة بحسب الأحوال " " وتختص الجهة الرئاسية بالتحقيق التأديبي في كل المخالفات التي يرتكبها العاملون بالدولة أو القطاع العام، ما عدا تلك التي يكون التحقيق بشأنها من اختصاص النيابة الإدارية أو تكون قد باشرت التحقيق بشأنها<sup>3</sup> .

ب النيابة الإدارية يلعب هذا الجهاز دورا هاما في إجراءات وإذا كان الدور الأساسي للنيابة التأديب الإدارية في هذا المجال يكمن في إجراء التحقيق، وفي متابعة الدعوى التأديبية منذ رفع الدعوى حتى صدور الحكم فيها<sup>4</sup>، فإنها تختص وفقا للمادة 57 من قانون الخدمة المدنية<sup>5</sup> فإن النيابة الإدارية تختص وحدها دون غيرها بالتحقيق التأديبي بشأن المخالفات التالية:

- التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا.

- التحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية.

### 3- في النظام الرئاسي:

السلطة المختصة بالإحالة إلى التحقيق التأديبي في النظام الرئاسي هي السلطة الرئاسية التي يتبعها الموظف، فمثلا في الولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا فإن السلطة المختصة بالإحالة

<sup>1</sup> عادل زياد، الطعن في العقوبة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة بين القانون الجزائري والمصري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 43.

<sup>2</sup> قانون رقم 81 لسنة 2016، المتضمن قانون الخدمة المدنية، ج ر، عدد 43 مكرر (أ)، صادرة في أول نوفمبر 2016.

<sup>3</sup> - المادة 57، من قانون 81 لسنة 2016، التي تنص على أنه: " تختص النيابة الإدارية دون غيرها بالتحقيق مع شاغلي وظائف الإدارة العليا وكذا تختص دون غيرها بالتحقيق في المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للوحدة أو المساس به. كما تتولى التحقيق في المخالفات الأخرى التي تحال إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة للسلطة المختصة في توقيع الجزاءات والحفظ. وعلى الجهة الإدارية المختصة بالنسبة لسائر المخالفات أن توقف ما تجرته من تحقيق في واقعة أو وقائع ما يرتبط بها إذا كانت النيابة الإدارية قد بدأت التحقيق فيها، ويقع باطلا كل إجراء، أو تصرف يخالف ذلك".

<sup>4</sup> سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، د ط، القاهرة، 1995، ص 517.

<sup>5</sup> قانون 81 لسنة 2016.

إلى التحقيق هي السلطة التي تملك حق التعيين، دون أن يلزمها القانون النافذ في كل دولة استشارة أي جهة أخرى للحصول على رأي سابق على توقيع العقوبة المناسبة، تجسيدا لفكرة من يملك سلطة التعيين هو من يملك سلطة التأديب والإحالة إلى التحقيق<sup>1</sup>.

أما بالنسبة لضمانة حق الدفاع يقتضي ضرورة إجراء تحقيق تأديبي في التهم المنسوبة إلى الموظف، وتمكينه من الدفاع عن نفسه، وتحقيق دفاعه، ويعتبر حق الدفاع من الحقوق العامة التي نصت عليها الدساتير والقوانين<sup>2</sup>، كما تضمنتها المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، حيث جاء من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في نص المادة 14 على أنه: " يدافع على نفسه بشخصه أو بواسطة محام من اختياره<sup>3</sup>. "...

ومادام الأمر يتعلق بمحاكمة تأديبية، فإنه من المقرر قانونا أيضا للموظف محل المتابعة أن يلجأ إلى الدفاع عن نفسه، وحق المتهم بالاستعانة بمدافع بمثابة امتداد لحق الدفاع ومن ضماناته وركائزه الأساسية.

#### أولاً: حق الموظف المتهم في حضور جلسات التحقيق التأديبي

تتصف الإجراءات التأديبية بالطابع الحضورى المقرر قانونا، ومع ذلك فإنه وحتى في حالة عدم وجود النص على حضور الموظف المتهم، فإنه يلزم أن تتم هذه الإجراءات بحضوره، وعليه فإن تحقيق دفاع المتهم من مقتضيات العدالة وذلك تطبيقا للمبادئ العامة للقانون<sup>4</sup> التي تقتضيها كل محاكمة جنائية، أو تأديبية، دون حاجة إلى نص خاص، ويؤدي الإخلال بذلك إلى بطلان التحقيق التأديبي، وبطلان قرار الجزاء الصادر بناء عليه، إذ أن صحة قرار الجزاء مرتبط بثبوت الوقائع التي قام عليها<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> أحمد بودريالة، المرجع السابق، ص 35.

<sup>2</sup> على جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، دون طبعة، القاهرة، مصر، عام 2004، ص 506.

<sup>3</sup> المادة 14 من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية: " للمتهم الحق في الدفاع عن نفسه أو الاستعانة بمحام .

<sup>4</sup> مفيدة قيقاية، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، تخصص المؤسسات الإدارية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، 2009، ص 145.

<sup>5</sup> إسلام إحسان، المسؤولية التأديبية للموظف العام في ضوء قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، الوضع الحالي والوضع المأمول، المعهد القومي للإدارة، د ط، القاهرة، د س ن، ص ص 6-7.

- أ موقف المشرع الجزائري من حق الموظف المتهم في حضور جلسات التحقيق التأديبي  
يعتبر حق الدفاع من قبيل الحقوق الأساسية، والضمانات المكفولة دستوريا، لأنه من المبادئ  
العليا في كل مجتمع، لذلك يجب احترامه، وافساح المجال لتطبيقه<sup>1</sup>، فقد نص التعديل الدستوري  
الجزائري<sup>2</sup> بموجب المادة 39 سالفه الذكر.

فالمشرع الجزائري أكد على حق الموظف المتهم من حقه في الدفاع عن نفسه، التي يكفله  
القانون فبموجب المادة 168 (من ق أ ع وع) التي تنص على أنه: "يجب على الموظف الذي  
يحال على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي الممثل شخصيا، إلا  
إذا حالت قوة قاهرة دون ذلك"<sup>3</sup>.

وعلى هذا النحو لا يمكن أن يكون الدفاع فعالا، دون أن تتاح الفرصة للموظف المتهم للإدلاء  
بأقواله بكل حرية، فله الحق في اختيار أسلوب دفاعه، على الوجه الذي يراه لازما لتحقيق هذه  
الغاية بما يراه مناسبا لدفع التهمة عن نفسه<sup>4</sup>، وهذا ما تؤكد المادة 169 من (ق أ ع وع) التي  
تنص على أنه: "يمكن الموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يستحضر شهودا"<sup>5</sup>.

وما يلاحظ على المخالفات التأديبية، أنها تكون في أغلب الأحيان ثابتة بأوراق ومستندات، ولذا  
فقد تكتفي جهة التحقيق التأديبي بسماع الموظف المسئول فقط، والإطلاع على الأوراق  
الموجودة بملفه، ولكن في بعض الأحيان قد يكون من الضروري سماع الشهود، إما لإيضاح  
مضمون المستندات، أو لبيان ظروف، وملابسات الوقائع المنسوبة للموظف، وفي أحيان أخرى  
يتوقف إثبات المخالفة التأديبية على سماع الشهود دون الإطلاع على أي مستند<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> نور الدين شنوفي، أنظمة وآلية تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية، هيئة التأطير بالمعهد، د ط،  
الجزائر، 2011، ص 141

<sup>2</sup> قانون رقم 16-01.

<sup>3</sup> أمر رقم 06-03.

<sup>4</sup> مشعل محمد العجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي، والأردني، مذكرة لنيل شهادة  
الماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، عمان، 2011، ص 79.

<sup>5</sup> أمر رقم 06-03.

<sup>6</sup> بن علي عبد الحميد، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، دراسة مقارنة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير  
في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011، ص 86.

ب - موقف المشرع المصري من حق الموظف المتهم في حضور جلسات التحقيق التأديبي

يعتبر حق الدفاع حق مقدس في جميع المحاكمات وقد كرس المشرع المصري حق الدفاع دستورياً، وسيما ما ينطوي منها على معنى العقاب، كالمحکمات الجنائية<sup>1</sup>، والتأديبية، ولهذا فإن القضاء التأديبي يطبق في هذا المقام، إذ أن المبادئ المقررة في المحاكمات الجنائية بموجب المادة 98 من الدستور التي تنص على أنه: "حق الدفاع أصالة أو بالوكالة مكفولة. واستقلال المحاماة وحماية حقوقهم ضمان لكفالة حق الدفاع. ويضمن القانون لغير القادرين ماليا وسائل الالتجاء إلى القضاء والدفاع عن حقوقهم"<sup>2</sup>.

كما أكد على هذا الحق بموجب المادة 59 من قانون الخدمة المدنية<sup>3</sup> على أنه لا يجوز توقيع أي جزاء، إلا بعد تحقيق دفاع الموظف.

ويتضح لنا من هذه النصوص، الاهتمام الكبير بضمان حق الدفاع للموظف المتهم، لتتضح حقيقة ومدى صحته، ولكي يدافع المتهم عن نفسه بكل الوسائل التي منحها له القانون، ومن مقومات الدفاع تمكين المتهم من حضور حتى ويكون توقيع العقاب عن وضوح وبينة تامة<sup>4</sup> جلسات المحاكمة بنفسه، وأن يبدي دفاعه كتابة، أو شفها، وللمحكمة أن تقرر حضور المتهم بنفسه، إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق أن يجرى في غيبته، وله أن يستعين بالشهود لتدعيم أقواله<sup>5</sup>.

لأهمية حق الدفاع فقد قضت بأنه: " وفي إطار تأكيد المحكمة الإدارية العليا الشكاوى وان كانت تصلح سنداً لتوجيه البلاغات والتحريات الاتهام بالنسبة لمن تشير إليه، إلا أنه لا تصلح

1 سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص 564.

2 دستور مصر المعدل عام 2014.

3 قانون رقم 81 لسنة 2016.

4 عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في

مصر، منشأة المعارف، د ط، القاهرة، 2003، ص 363.

5 علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص 507.

سندا لتوقيع الجزاء عليه، ما لم تجرى جهة الإدارة تحقيقا مع المتهم، يواجه فيه بما نسب إليه ويمكن من إبداء أوجه دفاعه أمام سلطة التحقيق التي يقع عليها عبء تحقيق هذا الدفاع.<sup>1</sup>

**ثانيا:** حق الموظف المتهم بالاستعانة بمدافع أو محام يمكن للموظف المخالف الاستعانة بمحامي، أثناء التحقيق معه، وذلك لأن الدساتير كفلت للمتهم حق الدفاع عن نفسه، سواء بالأصالة أو بالوكالة - توكيل محامي - وقد أوصت المؤتمرات، التي اهتمت بحقوق الإنسان بوجه عام، وحقوق المتهم بوجه خاص، بضرورة كفالة حق الدفاع، وتمكين المتهم من الاستعانة بمدافع، بحيث يمكن للمحامي من أداء رسالته على الوجه المرضي.<sup>2</sup>

نظرا لكون الإجراءات التأديبية، تدار بين طرفين غير متساويين، أحدهما يحتل مركزا ضعيفاً (الموظف)، والآخر يحتل مركزا قويا (الإدارة)، وفضلاً عن ضعف المستوى الثقافي لبعض الموظفين إن لم نقل جلهم، مما يصعب عليهم عملية الإطلاع على الملف التأديبي، لعدم درايتهم بالأمور والشؤون القانونية، وبالتالي عدم إلمامهم بكل ما يحتويه الملف، وفهم ما يتضمنه من أدلة ووثائق، لهذه الأسباب كلها كان من العدل أن يمكن الموظف من الاستعانة بمدافع، يوضح له الأمور، ويساعده على إثبات براءاته، ودحض الاتهامات المنسوبة إليه، هذا بالإضافة إلى أن حضور المدافع في مرحلة التحقيق، يضمن سلامة الإجراءات، كما يمنع من استعمال الوسائل الممنوعة في التحقيق مع المتهم.

- أ موقف المشرع الجزائري من حق الموظف المتهم بالاستعانة بمدافع أو محام يساعد حضور المحامي مع الموظف المذنب، على توضيح حقيقة ما اسند إليه من تهم، نظرا لإلمام هذا الأخير بمختلف المسائل القانونية التي قد يجعلها الموظف من جهة، ويجعله مطمئنا في سير الإجراءات التأديبية من جهة أخرى<sup>3</sup>، وتكريسا لحقوق الدفاع أجاز القانون للموظف تقديم ملاحظات شفوية، أو مكتوبة أو أن يستحضر شهودا لدعم مركزه، وله أن يستعين بموظف أو

<sup>1</sup> طعن رقم 2355 لسنة 29 ق، جلسة 1988 02 /27/، المحكمة الإدارية العليا.

<sup>2</sup> شريف أحمد طباح، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها في ضوء القضاء والفقهاء، دار الفكر والقانون، د ط، القاهرة، 2015، ص 225.

<sup>3</sup> عياش محمد الصادق، الإجراءات التأديبية في قانون الوظيفة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة الأعمال، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، عين الدفلى، 2014، ص 58.

مدافع مخول<sup>1</sup>، وجاء في نص المادة 03/ 168 من (ق أ ع و ع) على أنه: "يمكن الموظف في حالة تقديمه لمبرر مقبول لغيابه أن يلتمس من اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس تأديبي، تمثيله من قبل مدافعه"<sup>2</sup>.

تبدو أهمية الاستعانة بمدافع، في مرحلة التحقيق التأديبي، فبوجوده يطمئن الموظف المتهم، أثناء المساءلة التأديبية، ويضمن عدم استعمال جهات التحقيق لوسائل، وأساليب غير مسموح بها، كما يضمن سلامة الإجراءات، وحسن سيرها<sup>3</sup>.

ويعاب التشريع الحالي للوظيفة العام، على أنه اعتبر أن الأصل هو أن الموظف مطالب بالحضور شخصيا، ومنحه فرصة تمثيله من طرف مدافع، إلا في حال تقديمه لمبرر غيابه، مما يفهم منه بأن طريقة اختياره لمدافع عنه يلجأ إليها فقط عند تعذر حضوره<sup>4</sup>.

وضعت التعلية رقم 07 الخاصة بالإجراءات التأديبية "شروط ممارسة هذا الحق حيث سمحت للمحامي بالإطلاع على المحضر التأديبي إذ سمح له الموظف المتهم بذلك غير أنه لا يجوز له الحصول على نسخة من الوثائق التي توجد بحوزة الإدارة"<sup>5</sup>.

وهذا قد يعرقل عملية الدفاع عن الموظف المتهم من أهمية هذا الإجراء، وقد أوضح القضاء الإداري الجزائري الذي قضى بأنه: " من خلال قرار الغرفة الإدارية للمحكمة العليا المقرر قانونا أنه يحق لكل موظف الذي يحال على لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس تأديبي، أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات القضية التأديبية، ويمكن أن يقدم توضيح كتابي أو شفوي. كما له أن يستعين بأي مدافع يختاره للدفاع عنه. ومن ثم فإن قرار فصل الطاعنة عن

<sup>1</sup> عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، دراسة في ظل الأمر 06-03 والقوانين الأساسية الخاصة مدعمة

باجتهادات مجلس الدولة، جسور للنشر والتوزيع، ط الأولى، الجزائر، 2015، ص161

<sup>2</sup> أمر رقم 06-03، المرجع السابق.

<sup>3</sup> مفيدة قيقاية، المرجع السابق، ص147.

<sup>4</sup> مصطفى بواوي، المرجع السابق، ص156.

<sup>5</sup> التعلية رقم 07 الصادرة في 07 ماي 1969 عن وزارة الداخلية، خاصة بالإجراءات التأديبية.

وظيفتها والمتخذ دون احترام هذه الإجراءات يعد مشوباً بعيب تجاوز السلطة، ما يستوجب إبطال القرار المطعون فيه<sup>1</sup>.

ب - موقف المشرع المصري من حق الموظف المتهم بالاستعانة بمدافع أو محام جاءت قوانين العاملين المدنيين في مصر ، خالية من النص على حق الموظف المتهم في اصطحاب محاميه، لحضور الإجراءات السابقة على الجزاء، إذ اقتصر على تنظيم هذا الحق بالنسبة للمحاكمات التأديبية<sup>2</sup>، وتبدو أهمية ذلك على وجه الخصوص، في الحالات التي يكون فيها التأديب رئاسياً، وذلك عندما تقوم جهة الإدارة بتوقيع الجزاء بناء على ما يجري مع الموظف من تحقيقات، ومن ثم لا يجوز حرمان المتهم في مرحلة التحقيق من الاستعانة بمحام، حيث لا يوجد مبرر للتفرقة بين وضع المتهم في مرحلة المحاكمة ، والتي يسمح له فيها بالاستعانة بمحام، ومرحلة التحقيق التأديبي، وقد تكون العقوبة التي توقعها جهة الإدارة أكثر جساماً من تلك التي توقعها المحكمة التأديبية<sup>3</sup>.

ومما تقدم فحق الاستعانة بمحامي، يعد من أهم الضمانات بالنسبة للموظف، باعتبار أن حضور المدافع مع موكله أثناء التحقيق التأديبي، يساعد على كشف الحقيقة ويضمن له سلامة الإجراءات، بالإضافة إلى ذلك فهو يحث الموظف على استعمال الأشياء التي تصب في صالحه، هذا فضلاً على أنه يساعده على الاتزان والهدوء في إجاباته، مما قد يؤدي إلى إقناع الجهة التي تتولى التحقيق بوجهة نظره<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> المحكمة العليا، الغرفة الإدارية، قرار رقم 75502، مؤرخ في 21 أبريل 1990، قضية (م.ق) (ضد وزير العدل)، المجلة القضائية للمحكمة العليا، العدد الثالث، الجزائر، 1992، ص 151، 153.

<sup>2</sup> سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، د ط، القاهرة، 2008، ص 126.

<sup>3</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الكتب القانونية، د ط، القاهرة، 2004، ص 146.

<sup>4</sup> عادل زياد، الطعن في العقوبة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة بين القانون الجزائري والمصري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فر ع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص 57-58.

يقصد بالمواجهة إخطار الموظف المتهم بارتكاب المخالفة بالوقائع الآثمة وبمختلف الأدلة التي تثبت حدوث تلك الوقائع ونسبتها إليه<sup>1</sup>. وتتمثل مواجهة الموظف بالتهمة والمخالفات المنسوبة إليه إلى جانب كونها ضمانات تأديبية فهي أمر ضروري يقتضيه سير الإجراء التأديبي لتحقيق غايته، إذ بدونها لا يكون للمحاكمة التأديبية معناها القانوني، إذ كيف يتسنى للمتهم إبداء دفاعه دون توجيه التهمة إليه وأن ما يترتب على ذلك ما هو إلا توقيع جزاء قائم على الافتراض بارتكابه الفعل ومثل هذا الأمر يتنافى مع أبسط مبادئ العدالة، وضمانة مواجهة الموظف بالوقائع المنسوبة إليه تتحقق في وجود عنصرين هما:

1. إعلان المتهم بالوقائع المنسوبة إليه.

2. اطلاع الموظف على الملف المتضمن كافة القرائن الدالة على الفعل المنسوب إليه.

وغياب أحدهما أو كلاهما يجعل التحقيق باطلاً وما يترتب عليه باطلاً فليس من العدل أن يقاد الموظف إلى المساءلة أو المحاكمة التأديبية دون أن يكون على علم تام بما هو منسوب إليه من تهم و أدلة ثبوت، الأمر الذي يجعله غير قادر على مواجهة ما نسب إليه وعدم تمكنه من الدفاع عن نفسه أو تقديم ما يفند هذا الادعاء، بالإضافة إلى أن الأمر يجرمه من إحدى الضمانات الأساسية المقررة في مجال التأديب، ولا يكفي تحقق ملاحظاته هذه لتقديم الضمانة بمجرد إخطاره بالمخالفات المنسوبة إليه بل لا بد أن يمهل وقت كافي، كما يجب اطلاعه اطلاعاً كاملاً على كافة أوراق ملف خدمته<sup>2</sup> ويقتضي ذلك مثوله شخصياً أمام هيئة التحقيق أو المحاكمة إلا إذا اقتضت مصلحة التحقيق عكس ذلك.

خلاصة القول إن مقتضى مواجهة المتهم يجب أن تكون: التهم الموجهة إليه محددة وواضحة وألا تكون فضفاضة ذات معنى عام كالإخلال بواجبات الوظيفة فهذا المعنى يجعل المتهم في محل شك وريبة، ويبعد عنه الاطمئنان الذي يجب أن يكون على درجة أكبر في نطاق التأديب

<sup>1</sup> رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية القاهرة، سنة 1997، ص 613.

<sup>2</sup> خليفة علي الجبراني - العقوبات التأديبية للموظفين في التشريع الليبي والمغربي - أطروحة دكتوراه مقدمة لجامعة الحسن

عنه في النطاق الجنائي المتميز بوضوح التهم، وخضوع الجريمة الجنائية فيه لقاعدة لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص التي لا مجال لتطبيقها في النظام التأديبي، كما يجب أن تتم المواجهة بصورة يستفاد منها بأن نية الإدارة تتجه الى توقيع الجزاء حتى ينتبه الموظف إلى خطورة موقفه وتقديم ما قد يكون لديه من أوجه الدفاع وبهذا يكون قد تحقق للموظف المتهم الضمان المقرر في هذا الشأن، وتتفادى سلطة التأديب ما قد يشوب قرارها من عيب.

ومن بين أهم الضمانات التي يجب كفالتها في كل تحقيق تأديبي أو محاكمة تأديبية<sup>1</sup>، حيث أنه بدون تلك المواجهة لن تكون هناك محاكمة تأديبية بالمعنى القانوني<sup>2</sup>.

كما تنص المادة 167 من الأمر 03/06: " يحق للموظف الذي تعر لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل خمسة عشر 15 يوما ابتداء من تحريك الدعوى التأديبية"<sup>3</sup>.

المواجهة تعني "المقابلة بالوجه أو الكلام أي أن يكون الموظف في مقابل الأخطاء المنسوبة إليه وجها لوجه"<sup>4</sup>.

وبصفة عامة تمكين الموظف المتهم الذي تتعرض حقوقه ومصالحه لتصرف ما قد يؤثر في مركزه القانوني، أن يحاط علما حتى يستطيع إعداد دفاعه أو على الأقل تقديم وجهة نظره ولقد عرف هذا المبدأ تطورا بطيئا في المجال التأديبي وذلك خشية إعاقة العمل الإداري<sup>5</sup>. كما أن هذا المبدأ هو حق مقرر لجميع الأشخاص المرتبطين بالإدارة وليس حكرا على الموظفين فقط،

<sup>1</sup> - مصطفى بوادي، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي، دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2013/2014، ص 125.

<sup>2</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2008، ص 127.

<sup>3</sup> المادة 167، الأمر رقم 03/06 مؤرخ في جانفي جمادى الثانية عام 1427 الموافق ل 15 يوليو لسنة 2006، يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

<sup>4</sup> نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2002، ص 504.

<sup>5</sup> محمد ماجد ياقوت، أصول التحقيق في المخالفات التأديبية، دراسة مقارنة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2000، ص 389.

حيث جعل مجلس الدولة من هذا المبدأ مبدئاً قانونياً عاماً يتعين الإلتزام به من قبل الإدارة حتى ولو لم يكن هناك نص، ويترتب على ذلك إستثناءات التي تمنع الموظف صراحة من خلال نصوص قانونية واضحة من التمتع بهذا الحق.<sup>1</sup>

يعتبر إعلام الموظف بالتهم الموجهة إليه من الضمانات العامة المقررة للموظف في مجال المساءلة التأديبية، وهذا لأن هذه الضمانة تتيح للموظف تقدير مدى خطورة موقفه، والعمل على إعداد دفاعه فيما يتعلق بموضوع الإتهام الموجه إليه.<sup>2</sup>

فسلطة التأديب ملزمة بمواجهة الموظف بالتهم الموجهة إليه تحديداً، وأن يكون التحديد واضحاً، دون لبس وغموض، حتى يتمكن الموظف من الدفاع عن نفسه.<sup>3</sup>

حيث نص المرسوم 54/93 على أنه: " يعلم الموظف المعني كتابياً بالماخذ المسجلة عليه والعقوبات التي يتعرض لها، وفي وسعه 15 يوماً لتقديم شروحه كتابياً<sup>4</sup> ".

كما تضيف المادة 167 من الامر 03/06 على انه: " يحق للموظف الذي تعرض لإجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء المنسوبة إليه<sup>5</sup>... "

وعن كيفية إخطار الموظف إخطار الموظف المخطئ بالمخالفات المنسوبة إليه تتم بموجب برقية موصى عليها توجه إلى رئيس المصلحة الذي يسلمها بدوره إلى الموظف المتهم، الذي يتعين عليه التوقيع على وصل تسلمه للإشعار بالحضور في التاريخ والمكان المحددين لإنعقاد المجلس التأديبي<sup>6</sup>، وبهذا الإجراء يكون المشرع الجزائري قد تجاوز الإنتقادات التي وجهت

<sup>1</sup> مفيدة قيقاية، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2008-2009، ص 137.

<sup>2</sup> بوادي مصطفى، مرجع سابق، ص 118.

<sup>3</sup> كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار الهومة، الجزائر، 2004، ص 149.

<sup>4</sup> المادة 12، المرسوم التنفيذي رقم 54/93، المؤرخ في 16/02/1993، يحدد بع الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين والأعوان العموميين وعلى المؤسسات العمومية، ج، ر عدد 11، الصادر في 17/02/1993.

<sup>5</sup> المادة 167، الأمر 06-03، المرجع السابق.

<sup>6</sup> المديرية العامة للتوظيف العمومي بالوزارة الأولى، التعليم رقم 07، الصادرة في 07/05/1967، المتعلقة بالإجراءات التأديبية.

لمجلس الدولة الفرنسي بشأن عدم تحديده لوسيلة محددة للإخطار، وبهذا يكون التوقيع على الوصل كقرينة لإستلامه الحيلولة دون إنكار الموظف لهذا الإستدعاء.

وما نلاحظه هنا، أن المشرع لم يحدد مهلة لإعلام الموظف بالتهمة المنسوبة اليه، والذي يعتبر إجراء مستقل بذاته، وإنما ربطها بإجراء آخر هو تمكينه من الإطلاع على ملفه التأديبي وإن كانت هذه الأخيرة تتطلب أجلا كافيا تمنح للموظف المتهم من أجل إعداد دفوعه قصد درء التهم الموجهة ضده.<sup>1</sup>

### **المطلب الثاني: الضمانات التأديبية المعاصرة على توقيع العقوبة**

نظرا لما يترتب عن الجزاء التأديبي الصادر ضد الموظفين من آثار خطيرة فقد استقر الفقه والقضاء على ضرورة إحاطة مرحلة إصداره بجملة من الضمانات تقتضيها العدالة والأصول العامة في المحاكمات حتى في غياب النص ويترتب على إغفالها وعدم التقيد بها بطلان القرار التأديبي الصادر عن السلطة.

### **الفرع الأول: إلزامية استشارة المجلس التأديبي (اللجنة المتساوية الأعضاء)**

تشمل ضمانات هيئة التأديب جوانب عدة منها تشكيل الهيئة وانعقادها وحيادها

#### **أولاً: تشكيل مجالس التأديب وانعقادها**

تعد القواعد المتعلقة بتشكيل المجالس التأديبية ضمانات جوهرية، لحسن سير المحاكمة ومخالفتها يترتب عليها بطلان القرار التأديبي.<sup>2</sup>

وتظهر أهمية هذه الضمانة (تشكيل المجلس) في عنصر الثبات الذي تتميز به تلك الهيئة فلا يمكن لجهة الإدارة تغيير أعضائها بين حين وآخر أو تختارهم على هواها وكذلك إمكانية تحقيق مبدأ المساواة حيث يمثل كل المتهمين بارتكاب المخالفات على نفس المجلس ويبعد جانب المحاباة في اختيار الأعضاء بناء على من هو الموظف المائل أمام مجلس التأديب، ومن

<sup>1</sup> بوادي مصطفى، مرجع سابق، ص 153.

<sup>2</sup> نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ط 2، سنة 2007،

استقراء التشريعات الصادرة في شأن الوظيفة العامة أو التي لها علاقة بها يتبين أن المشرع قد حرص على بيان تشكيل مجالس التأديب، غير أنه لم يكن بنفس النظام في التشريعات المتعاقبة الخاصة بالوظيفة العامة، فنجد في قانون الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 1976 م<sup>1</sup> قد نص على تشكيل مجالس التأديب بجميع أنواعها و في صلب القانون بينما القانون رقم (12) لسنة 2010م قد نص على مجلس التأديب العام وأحال إلى لائحته التنفيذية لبيان كيفية تشكيله، ولم يتطرق إلى غيره من المجالس التأديبية سواء العالي أم مجلس التأديب للمخالفات المالية، إلا أن الأخير له أفرد المشرع الفصل الرابع من القانون رقم (20) لسنة 2013م بإنشاء هيئة الرقابة الإدارية<sup>2</sup>، واستكمالاً لضمانة تشكيل المجلس التأديبي لا بد أن يكون انعقادها وفقاً للنص المحدد بتشكيله إذ لا يكون انعقاده صحيحاً إلا بحضور الرئيس وجميع الأعضاء وهذا ما قضت به المادة (147) من اللائحة التنفيذية رقم (595) للقانون رقم (12) لسنة 2010 م بشأن تنظيم علاقة العمل التي نصت على أن لا يكون انعقاد مجلس التأديب صحيحاً إلا إذا حضره الرئيس وجميع الأعضاء وتكون جلساته سرية ويصدر القرار بأغلبية الأعضاء وفي حالة التساوي يرجح الجانب الذي منه رئيس المجلس. إلا أنه يرى عدم إمكانية تطبيق النص في مجلس يتكون من ثلاثة أعضاء الذي لا يكون فيه التصويت إلا بالإجماع أو اثنين مقابل واحد إما عضوين مقابل رئيس أو رئيس وعضو مقابل عضو.

ويصف الدكتور محمد عبد الله الحراري ضمانة انعقاد مجلس التأديب بأنها تتمثل في تحقيق النصاب الذي اشترطه المشرع لأنه يتعلق بالنظام العام الذي يترتب على عدم مراعاته بطلان القرار التأديبي الصادر عن هذه المجالس بطلاناً مطلقاً<sup>3</sup> وعلى هذا فإن كان المجلس الصادر عنه مشكلاً أي قرار تأديبي يصدر عن مجلس لا يكون صحيحاً إذا تشكيلاً وفق ما نص عليه القانون، ولا يكون صحيحاً أيضاً إلا إذا انعقد بكامل أعضائه، فلو تم تشكيل مجلس بزيادة عضو أو إنقاصه أو عقد في غياب أحد أعضائه لكان قراره باطلاً يتعين إلغاؤه، ولصاحب المصلحة أن يسلك طريق القضاء، الذي كان له أثر بالغ في تصحيح القرارات المعيبة فمن

<sup>1</sup>القوانين واللوائح والقرارات ذات العلاقة بالوظيفة العامة والموظف الجزء الأول، ص 12.

<sup>2</sup>الجريدة الرسمية العدد 13 لسنة 2013م، ص 845.

<sup>3</sup>محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، ج 5، ط 2، ص 88.

خلال الإطلاع على أحكام المحكمة العليا نجد أنها خلصت في هذا الشأن بقولها: "إنه من المقرر في الفقه والقضاء الإداري أن القواعد الخاصة بتشكيل المجالس التأديبية والإجراءات التي تتبع أمامها تعد من القواعد الجوهرية المتعلقة بالنظام العام ويترتب على إغفالها كلياً أو جزئياً بطلان تشكيل هذه المجالس وبطلان القرارات التي لم تصدرها ولو يرد بذلك نص في القانون.

### ثانياً: حياد مجالس التأديب

تتمثل الضمانة الجيدة لمجالس التأديب في قاعدة مؤداها عدم جواز من قام بأي إجراء من إجراءات التأديب السابقة عبر المحاكمة التأديبية أن يكون عضواً بالمجلس التأديبي كمن كان عضواً في التحقيق في نفس القضية أو مبدئياً الرأي فيها أو أجرى تقرير خبرة بشأنها أو أدلى بشهادة حولها إلخ...

وكذلك عدم جواز عضوية من كانت له صلة قربة حتى الدرجة الرابعة مع الموظف المحال على المجلس أو وجود مصلحة شخصية في الدعوى التأديبية أو أي سبب آخر يحدده القانون.<sup>1</sup> أي بمعنى أن مبدأ الحيادة يقوم على أصل عام يتمثل في أنه لا يجوز لشخص واحد أن يكون خصماً وحكماً في آن واحد.<sup>2</sup>

والحيادة تتحقق في مجال التأديب بصفة عامة بتنظيم قواعد الاختصاص بما يمنع الجمع بين أعمال التحقيق والادعاء وسلطة توقيع الجزاء التأديبي، وتقرير عدم صلاحية من تحيط به اعتبارات شخصية أو وظيفية أو موضوعية تشكك في حيادته ومن ثم يجدر طلب في رده (تنحيه) إذا كان عضواً في محكمة تأديبية أو الطعن في القرار بعد صدوره للانحراف استخدام السلطة بالنسبة للرئيس الإداري.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> محمد عبد الله الحراري، المرجع السابق، ص 94.

<sup>2</sup> نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مكتبة الجامعة الشارقة، سنة 2008، ص 264

<sup>3</sup> خليفة علي الجبراني - العقوبات التأديبية للموظفين في التشريع الليبي والمغربي - أطروحة دكتوراه مقدمة لجامعة الحسن

الثاني - سنة 1998 - م 1999. م، ص 506.

وإذا كان هذا ما استقر عليه الفقه في ضمانات الحيدة فإن المشرع حرص على النص عليها ضمن القواعد المنظمة للمحاكمات القضائية ومجالس التأديب من خلال التشريعات الصادرة عنه، من ذلك مثلاً المادة (148) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم (12) لسنة 2010م بشأن تنظيم علاقة العمل<sup>1</sup>، التي نصت على أنه: في حالة وجود سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية بالنسبة لرئيس المجلس أو أحد أعضائه يجب عليه التنحي عن نظر الدعوى التأديبية وللموظف المحال إلى المحكمة حق طلب رده ويعين الأمين (الوزير) من يحل محله تكان إذا أسباب الرد صحيحة قانوناً.

أما اللائحة رقم (501) لسنة 2010م بشأن التعليم العالي فقد أكدت المادة (224) على ذلك صراحة بقولها: بأنه لا يجوز لمن اشترك في لجنة التحقيق أن يكون عضواً للمجلس التأديبي.

وتجدر الملاحظة هنا إلى أن سبب إحالة المشرع إلى أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية والتجارية راجع لعدم وجود قاعدة مكتوبة في القانون الإداري تخضع الدعوى التأديبية لما تخضع له الدعوى المدنية أو الجنائية من أحكام خاصة بالتنحي عن نظر الدعوى عند قيام أسباب، الرد فإن هذا الحكم يسري بالرغم من ذلك، لأن هذا الحكم استقاه المشرع من قواعد العدالة التي تضمن للمتقاضين صدور أحكام لهم أو عليهم من قضاة بعيدين عن الدعوى<sup>2</sup>.

#### الفرع الثاني: تبليغ القرار التأديبي

تسبب القرار التأديبي كضمانة من ضمانات التأديب يعني تضمين القرار بصورة واضحة العناصر الأساسية التي يقوم عليها الجزاء التأديبي، وأيضاً الظروف والملابسات التي أحاطت بارتكاب المخالفة وكان لها أثر على تقرير الجزاء<sup>3</sup>، فالقرار التأديبي الصادر عن المجلس التأديبي يجب أن يحتوي في صلبه على الأسباب الكافية والغائسة التي دعت إلى اتخاذه.

<sup>1</sup> مدونة التشريعات العدد 7 لسنة 2010.

<sup>2</sup> خليفة علي الجبراني، المرجع نفسه، ص 507.

<sup>3</sup> نواف كنعان، المرجع السابق، ص 284.

بمعنى أن تكون النتيجة التي انتهى إليها مجلس التأديبي أو الأسباب التي بني عليها القرار التأديبي قد استخلص من أصول موجودة بالأوراق، فإذا كانت هذه النتيجة منتزعة من أصول غير موجودة، أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها فإن التسبب لا يكون سائغا مما يفقد القرار لركن السبب<sup>1</sup>.

وتسبب القرار يختلف عن سببه، أن إذ تسبب القرار يعنى قيام مجلس التأديب بذكر ما تساند عليه في إصدار القرار، في حين أن السبب هو الحالة الواقعية والقانونية التي دفعته إلى إصداره، فالوقائع المادية والقانونية من المفترض أن تكون موجودة قبل صدور القرار التأديبي بينما التسبب يأتي متزامناً مع إصداره. وإذا كان في الأصل أن الإدارة ينبغي أن تكون قراراتها مستندة الى سبب قائم وصحيح في الواقع والقانون فإن الإدارة ليست ملزمة بتسبب قراراتها إذا إلا ألزمها القانون بذلك.<sup>2</sup>

و ضمانا تسبب القرار التأديبي هذه لم تتل حظها باهتمامات الفقه والقضاء فحسب بل وجدت سندا في التشريع أيضاً وعلى النطاق الداخلي والخارجي، فقد اهتم المشرع بها ونص عليها في كافة التشريعات المتعلقة بالقضاء التأديبي في الوظيفة العامة، ومنها على سبيل المثال ما جاء في الفقرة الأخيرة من المادة 156 من القانون رقم (12) لسنة 2010 م بشأن تنظيم علاقة العمل التي نصت على أنه: في جميع الأحوال يجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسيياً.

وهو ما أوضحتها أيضاً اللائحة التنفيذية للقانون في الفقرة الثانية من المادة (147) والتي نصت على: أنه ويجب أن يشتمل قرار المجلس على الاسباب التي يبني عليها. وبنفس العبارة أوردها المشرع في المادة (26) من القانون رقم (20) لسنة 2013م بشأن هيئة الرقابة الإدارية وكذلك المادة (60) منه الخاصة بانعقاد المجلس التأديبي المختص بتأديب أعضاء الهيئة. وبالرغم من الحرص الشديد من المشرع على ضمان التسبب أن إلا بعضاً من القرارات التأديبية الصادرة

<sup>1</sup> عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق، ص 235.

<sup>2</sup> محمد عبد الله الحراري، المرجع السابق، ص 94.

عن مجالس التأديب والمرفوعة بهذا الشأن دعاوي قضائية يشوبها هذا العيب مما جعلها عرضة للطعن عليها أمام القضاء، والوصول بها إلى الإلغاء بأحكام قضائية.

وعيب السبب هو من العيوب الشكلية التي يعتبر من الإجراءات الجوهرية الذي يترتب على إغفاله بطلان القرار بطلانا مطلقا؛ لأنه يتعلق بالنظام العام.

أما الحكمة من تقرير هذه الضمانة (تسبب القرار التأديبي) فهي تكمن في التحقق من أن سلطة التأديب قد اطلعت على وقائع الخصومة وجميع المستندات والأوراق المقدمة إليها والنظر بعين البصيرة لما أبداه الموظف المتهم من دفوع وما قدمه من طلبات تحقق دفاعه عن نفسه وتبعد عنه التهمة وتبرئته منها وبالشكل الذي يوفر الاطمئنان للموظف المعني بالتأديب ويبعد عنه مضنة الشك والريبة وبما يمكن القضاء من بسط رقابته على مشروعية القرار التأديبي من حيث سلامة وصحة الوجود المادي للوقائع المنسوبة الى الموظف وسلامة تكييفها القانوني من جهة أخرى<sup>1</sup>.

### **المبحث الثاني: الضمانات التأديبية اللاحقة على توقيع العقوبة**

إذا لم يتمكن الموظف المتهم من الدفاع عن نفسه والاستفادة مما قرره له المشرع من ضمانات ووقع الجزاء عليه فلا يكون بوسعه سوى التظلم من هذا القرار إما عن طريق التظلم الإداري، أو التظلم القضائي.

يعتبر التظلم الإداري طريقة أو أسلوب ينتهجه المتضرر وذوي المصلحة يتم من خلالها الاحتجاج عن قرار اداري أو تأديبي ويهدف النظام إلى تعديل هذا القرار أو سحبه او الغاءه حتى يتناسب مع أحكام القانون وقواعد العدالة وذلك قبل لجوء إلى القضاء.

#### **المطلب الأول: التظلم الإداري**

<sup>1</sup> محمد عبد الله الحراري، المرجع السابق، ص 95.

تحظى الإدارة بامتيازات السلطة العامة التي تصل إلى حد الإخلال بالمبادئ الأساسية للقانون وهو مبدأ المشروعية الذي ينتج عنه نزاعات تستلزم البحث عن طرق لحلها، إما لجوء الطرف المتضرر إلى سلطة محايدة للفصل فيها وهي القضاء أو اللجوء إلى وسائل بديلة للحل القضائي ومن بينها ما أقره صراحة المشرع في نصوصه القانونية كالنظام الإداري والذي يهدف أساسا إلى إيجاد حل ودي أو تصالحي بين الفرد والإدارة للنزاع قبل اللجوء إلى القضاء ويعتبر التظلم من الشروط الشكلية التي يجب توافرها لقبول دعوى الإلغاء في الجزائر.

#### الفرع الأول: مفهوم التظلم الإداري

لتوضيح تعريف التظلم الإداري سوف نتحدث عن مفهوم التظلم الإداري لغة واصطلاحا.

والتظلم في اللغة (لغة) هو طلب رفع الظلم أو الفتن وتظلم منه أي شكا منه ظلمه والمتظلم الذي يشكو رجال ظلمه والمتظلم أيضا المظلوم، ويقال تظلمني فلان فظلمه تظليما أي أنصفه من ظلمه وإعانه عليه ويقال ظلمته فتظلم أي صبر على الظلم<sup>1</sup>.

والتظلم الإداري اصطلاحا بأنه توجه صاحب المصلحة بتقديم التماس إلى الجهة الإدارية التي أصدرت قرار يعتقد صاحب المصلحة أنه غير شرعي أو مجحف بحقه ويطلب منها فيه الرجوع عن قرارها. وعرفه آخر بأنه التجاء صاحب الشأن إلى الإدارة شاكيا لها من قرار إداري معيب مستهدفا الغاؤه أو تعديله أو سحبه خلال المواعيد المقررة قانونا.<sup>2</sup>

#### أولا: التعاريف الشرعية والفقهية للتظلم الإداري

المشعر الجزائري قد يحدث عن التظلم الإداري في بعض نصوص التقنين الإجراءات المدنية تلك الخاص بدعوى التعويض أي المادة 160 مكرر قبل تغييرها أو المادة 275 والخاصة بالدعوى الإلغاء وأن المشعر الجزائري يؤكد لقبول الدعوى الإدارية أنه يجب أن يسبقها تظلم إداري في صورة طعن أي تظلم إلى الجهة الرئاسية للسلطة التي أصدرت القرار، فإن لم تجد

<sup>1</sup> بحث بعنوان "التظلم الإداري الوجوبي في محكمة القضاء الإداري" مقدم من المستشار المساعد محمد طه ويس الدوري عضو المجلس الشورى الدولية.

<sup>2</sup> بحث بعنوان التظلم الإداري الوجوبي في محكمة قضاء إداري، المرجع السابق.

جهة رئاسية لها فيقدم في شكل التماس إلى السلطة ذاتها<sup>1</sup> وهكذا فإن المشرع الجزائري يؤكد على مدى ضرورة التظلم الإداري واعتبره اجراء هام لا بد للفرد أن يتبعه طالما جاءت النصوص صريحة في ذلك.

وبالرجوع إلى نص المادة 830 من قانون الاجراءات المدنية والإدارية 2008 نلاحظ المشرع حدد لنا من خلال أحكام هذه المادة الجهة الادارية التي تقدم اليها التظلم، المهلة القانونية التي يمكن للشخص المعني بالقرار الاداري تقديم تظلمه الآثار المترتبة في عدم تقديم التظلم وهذا المعنى لم يعرف المشرع معنى عبارة "التظلم الاداري".

وتعددت محاولات تعريف التظلم الاداري في الفقه عرفه الاستاذ عمار عوايدي على أنه "عبارة عن التماس أو شكوى التي يقدمها أصحاب الفقه والمصلحة إلى السلطات الادارية الولائية والرئاسية والوطنية وإلى اللجان الادارية طاغين في قرارات وأعمال ادارية بعدم الشرعية طالبين الغاء أو سحب أو تعديل هذه الأعمال الادارية الغير المشروعة، بما يجعلها أكثر اتفاقا مع مبدأ الشرعية أو أكثر اتفاقا مع مبدأ الملائمة والفاعلية والعدالة"<sup>2</sup>.

وعرفه الاستاذ خلوفي رشيد على أنه "عبارة عن شكوى أو الطلب المقدم من طرف المتظلم للحصول على حقوقه أو لتصحيح وضعيته لذلك يعتبر عملا اداريا يوجه إلى سلطة ادارية مختصة ضد عمل قانوني او مادي تقوم به الادارة فهو اجراء ذو طابع غير قضائي يسبق الدعوى الادارية"<sup>3</sup>.

وعرفه الاستاذ محمد سليمان الطماوي لقوله "الطعن الولائي هو أن نتيجة ذوي الشأن إلى العفو الاداري مصدر القرار المتظلم منه طالبا اعادة النظر فيه بقصد سحبه أو الغائه او تعديله على أن يبين في تظلمه الأسباب التي يستند لها"<sup>4</sup>

<sup>1</sup> الطيب بوضياف، القرار الاداري وشروط قبول الدعوى الالغاء، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 1979، ص 127.

<sup>2</sup> عمار عوايدي النظرية العامة للمنازعات الادارية في النظام القضائي الجزائري، المرجع السابق، ص 364-366.

<sup>3</sup> خلوفي رشيد، قانون المنازعات الادارية، شروط قبول الدعوى الادارية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص 102.

<sup>4</sup> محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 651.

اما الدكتور عبد الرؤوف هاشم بسيوني على أنه "التظلم هو أن يتقدم صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو إلى هيئاتها الرئاسية، كتابيا بطلب سحب القرار الذي أصدرته لعدم مشروعيته"<sup>1</sup>.

أما الدكتور محمد ابراهيم خيرى الوكيل "هو اعتراض كتاب يقدمه من صدر بشأنه القرار الاداري إلى السلطة المختصة لأنه مخالف للحقيقة ويتسم بعدم المشروعية ويطلب فيه اعادة النظر بتعديل القرار أو سحبه أو الغاءه وهو طريق يسلكه المعترض قبل لجوئه للقضاء ويشمل قطع السريان ميعاد الدعوى وحالة من حالات اطالة مدتها"<sup>2</sup>.

### ثانيا: التعاريف القضائية للتظلم الاداري

إن القاضي الاداري جد متشدد بالنسبة للتظلم الاداري واعتبره شرطا شكليا في الدعوى الادارية إلا في الحالات المنصوص عليها قانونا لذا نجد القاضي الجزائري متمسكا بالنصوص التشريعية وبطبيعتها كما هو الحال بالنسبة 169 مكرر المتعلقة بدعوى التعويض أو المادة 275 الخاصة بدعوى الالغاء كما يلاحظ أن القاضي الجزائري لم يحدد ولم يعرف التظلم الاداري وانما اعتبره اجراء جوهري أي من النظام العام وينطق بالرفض تلقائيا إذ لم يتضمن الدعوى ناحيتها الشكلية.

ودليل على أن قرار الغرفة الادارية بالمجلس الاعلى في القضية الادارية المسجلة تحت رقم 1203 سنة 1974 في 16 يناير وانتهت في قرارها إلى عدم قبول الدعوى المتعلقة بنزع والي ولاية الجزائر الأرض يمتلكها المدعي وذلك نظرا لعدم اتباع الاجراءات الصريحة الصحيحة للتظلم الاداري قبل رفع الدعوى<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> عبد الرؤوف هاشم البسيوني، المراجعات الادارية، اجراءات رفع الدعوى الادارية وتحضيرها، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2008 ص 229.

<sup>2</sup> محمد ابراهيم خيرى الوكيل، التظلم الاداري ومسلك الادارة الايجابي في ضوء آراء فقه وأحكام القضاء، دار الفكر الجامعي، مصر، 2008، ص 15-16.

<sup>3</sup> الغرفة الادارية، المجلس الاعلى، قرار رقم 10، قضية 1203 المؤرخة في 16 جانفي 1974، اشارت اليه فاطمة بن سنوسي، ص 12.

قرار الغرفة الثانية لمجلس الدولة في القضية المؤرخة في 1999/12/06 قضية تمار مولود ضد وزير العدل وانتهى في قراره إلى عدم قبول الطعن شكال حيث أنه طبقاً للمادة 275 من قانون الاجراءات المدنية لا تكون الطعون بالبطلان كما هو الشأن بالنسبة للقضية الراهنة مقبولة ما لم يسبقها الطعن الاداري التدريجي الذي يرفع أمام السلطة الادارية التي تعلق مباشرة الجهة التي أصدرت القرار فإن لم توجد أمام مصر القرار نفسه حيث أنه لا ينكر وأن على الحالة التي هو عليها فإن ملف القضية الحاضرة خالي مما يفيد بأن الطاعن قبل قيامه هذا قام بهذا الإجراء الضروري المنصوص عليه في المادة السابقة الذكر وبحسبه فنطعنه هذا جاء مخالفاً لنص المادة المذكورة آنفاً وأن من المستحق في مثل هذه الحالة القضاء بعدم قبوله شكلاً.<sup>1</sup>

#### الفرع الثاني: أنواع التظلم الإداري

للتظلم الاداري أشكال متعددة منها التظلم من حيث الجهة التي تقدم اليها التظلم ومن حيث مدى الزاميته.

**أولاً: التظلم الاداري من حيث الجهة التي تقدم إليها التظلم.**

يعتبر التظلم من الضمانات الهامة التي كفلها القانون لصاحب المصلحة من تقديمه للتخلص من الجزاء التأديبي الذي وقع عليه من السلطة التأديبية الرئاسية أو لإحتجاج على قرار إداري يرى المتظلم أنه مجحف بحقه وهذا التظلم إما أن يكون ولائياً حيث يقدم الموظف بطلب إلى مصدر القرار يلتمس فيه إعادة النظر في القرار الذي أصدره بحقه وذلك إما بإلغائه أو تعديله أو باستبداله أو يكون التظلم رئاسياً وذلك بأن يتقدم الموظف إلى رئيس مصدر القرار التأديبي ولهذا الرئيس بما يملك من سلطة رقابية، أن يسحب القرار أو يقوم بإلغائه أو تعديله بما يجعله منسجماً وأحكام للقانون<sup>2</sup>، ومحققاً لمبدأ المشروعية وأكثر من ذلك فعلى الرئيس الإداري ومن باب الرقابة الذاتية على أعمال مرؤوسه أن يتولى مباشرة سلطة متابعة القرارات والأفعال الصادرة عن موظفيه وتقويمها إن لزم الأمر بالطريقة التي يجعلها متناسباً وأحكام القانون فهذا

<sup>1</sup> لحسن الشيخ آيث ملويا، الملتقى في القضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومه، طبعة 2003، ص ص 218-219.

<sup>2</sup> لعجارمة نوفان العقيل، سلطة تأديب الموظف العام، ط3، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2001، ص 308.

العمل يتحتم على أن رئيس اداري دون الحاجة إلى تقديم الاداري يسحب أو تعديل أو الغاء القرار الصادر عن مرؤوسه.

وينقسم التظلم الإداري من حيث الجهة التي يقدم إليها إلى نوعين وهناك التظلم الولائي والتظلم الرئاسي.

1- التظلم الولائي: هو التظلم الذي يرفعه صاحب الصفة والمصلحة في صورة التماس

ورجاء إلى نفس الجهة أو الهيئة الادارية L'auteur meme de l'acte يلتمس منها اعادة النظر والمراجعة فيما أصدره من قرارات بالتعديل أو الالغاء أو السحب حتى تكون هذه القرارات مشروعة وعادلة وملائمة لحقوق وحريات الأفراد وللمصلحة العامة<sup>1</sup>. وتملك السلطات والهيئات الادارية الولائية سلطات وقدرات ومعلومات ادارية كاملة وواسعة وقوية في مواجهة أعمالها المطعون فيها والمتظلم منها ومن ثم يكون لتدخل واستجابة هذه السلطات الولائية في مراقبة الأعمال المتظلم منها سلطات قوة وفعالة وكاملة في مواجهة الأعمال الإدارية المطعون فيها والمتظلم منها، ولذا كانت للتظلم الإداري الولائي عدة أسس ومبررات نفسية وتنظيمية وواقعية تبرر وتسند حتمية استعمال التظلم الاداري الولائي قبل استخدام أي تظلم اداري آخر.

وقد عرفه الدكتور محمد ابراهيم الوكيل بأنه: "هو الذي يتقدم به ذو المصلحة (المتضرر من القرار) إلى من صدر منه القرار المخالف للقانون طالبا منه أن يعيد النظر في قراره إما بسحبه أو الغائه أو تعديله أو استبداله غيره به بعد أن يبصره بوجه الخطأ الذي شاب قراره<sup>2</sup>.

وفي تعريف آخر للتظلم الولائي قال دكتور نوفل العقيل العجارمة "التظلم الولائي هو أن يقدم الموظف الذي وقع عليه الجزاء طالبا إلى السلطة التأديبية مصدرة القرار، يلتبس فيه اعادة النظر بقرارها سواء بسحبه أو الغائه أو تعديله وللجهة الادارية أن تقبل التظلم أو برفضه كلياً وجزئياً، وذلك طبقاً لما تراه أكثر اتفاقاً مع حكم القانون وحسب درجة قناعتها بالادعاءات المقدمة من الموظف.

<sup>1</sup> عوايدي عمار، المرجع السابق، ص 367.

<sup>2</sup> محمد ابراهيم خيري، التظلم الاداري ومسلك الادارة الايجابي في ضوء آراء الفقه وأحكام المحاكم، المرجع السابق، ص 29.

وعرفه لنا الدكتور مسعود شيهوب " هو الطعن الذي يوجه إلى مصدر القرار نفسه ."<sup>1</sup>  
وحسب استقراء دكتور شيهوب لنص المادة 275 قانون الاجراءات المدنية (لا تكون  
الطعون بالبطلان مقبولة ما لم يسبقها الطعن الاداري التدريجي الذي يرفع إما السلطة  
الادارية التي تعلق مباشرة الجهة التي أصدرت القرار فإن لم توجد فأمام من أصدرت  
القرار نفسه.<sup>2</sup> "

أن التظلم الولائي يكون في حالة ال يكون لمصدر القرار رئيس وحسب رأيه نكون أمام  
التظلم الولائي من قرارات أصدرهم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الولائي باعتبارهما  
ممثلان لإدارتين ال مركزيتين وهما البلدية والولاية على التوالي :أما المشرع من خال  
نص المادة 830 قانون الاجراءات المدنية والإدارية 09-08 سنة 2008 فقد أشار أن  
التظلم الاداري هو ذلك إلى الجهة الادارية مصدرة القرار الاداري.

وقد أشار مجلس الدولة إلى التظلم الولائي في قراره الصادر بتاريخ 1998/11/23  
الذي قضى بما يلي "حيث أنه بالرجوع مقتضيات المادة 275 من التقنين الاجراءات  
المدنية (فلا يكون الطعن بالبطلان المرفوع ضد القرارات الصادرة عن السلطة الادارية  
المركزية مقبولاً إلا إذا كان مسبقاً بطعن ولائي موجه لمصدر القرار، وأنه لا يتبين من  
محتوى ملف الدعوى ولاسيما الوثائق المرفقة به أن الطاعنة لم تحترم هذا الاجراء  
القانوني مما ينبغي القول أن الطعن غير مقبول شكلاً)."<sup>3</sup>

وقد قضت المحكمة العليا في أحد قراراتها بما يلي (حيث أنه فيما يتعلق بالطعن بإبطال  
القرار الصادر عن الدائرة في 28/09/1986 فإن المادة 33 من القانون رقم 81-01  
تنص على أنه في حالة المنازعة في هذا القرار يجب رفع الدعوى امام لجنة ولائية قبل  
تقديم أي طعن أمام الجهة القضائية المختصة).

<sup>1</sup> مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الادارية، الجزء الاول، ديوان المطبوعات الجامعية، 2009، ص 313.

<sup>2</sup> نص المادة 275 من الامر رقم 66-154 المؤرخ في 08 يونيو سنة 1966 المعدل والمتمم بالقانون 23/90 المؤرخ في 18 أوت 1990 المتضمن قانون الاجراءات المدنية.

<sup>3</sup> مجلس الدولة، الغرفة الأولى الملف رقم 145206 بتاريخ 1998/11/23، مؤسسة الأشغال الهندسة الحضرية لبلدية الدار البيضاء، ضد وزير السكن.

وعرفه سامي جمال الدين على أنه "ذلك التظلم او الشكوى المقدمة أمام السلطة الادارية التي قامت بالعمل محل التظلم من أجل الاعتراف بخطئها والرجوع عنه وتصحيحه<sup>1</sup>. " وقد عرف بأنه "عبارة عن التظلم يتقدم به الفرد المتضرر إلى الموظف الذي قام بالتعرف المشكو منه طالبا منه اعادة النظر في تصرفه عن طريق سحبه أو إلغائه أو تعديله كليا أو جزئيا"<sup>2</sup>.

2- التظلم الرئاسي: وهو التظلم الذي يرفعه وتقديمه ذو الشأن أمام السلطات الادارية الرئاسية التي تعلق وترأس من أصدر القرارات الادارية المطعون فيها والمتظلم منها وذلك في صورة شكوى ومطالبة هذه السلطات الادارية الرئاسية بالتدخل لمراقبة الأعمال والقرارات الادارية الولائية رقابة رئاسية بواسطة سلطات التعديل أو الالغاء او السحب او الحلول لضمان الشرعية هذه الاعمال والقرارات الادارية ولضمان ملاءمتها وهذالتها بالنسبة للمصلحة العامة والمصلحة الخاصة للأفراد، والتظلم الاداري الرئاسي كونه يتم أمام سطات ادارية نهائية وباتة في سلم تدرج هرم النظام الاداري في الدولة أو في المنظمة الادارية فإنه هو التظلم الاداري الذي يعتد به قانونا وأصلا<sup>3</sup>. " وعرفه محمد رفعت الوهاب بأنه: "ذلك التظلم يرفعه الفرد المضرور إلى رئيس مصدر القرار الذي أضر به طالبا منه ممارسة سلطته الرئاسية التي تخلو له، حق اقرار اعمال مرؤوسيه أو وقفها أو الغائها أو تعديل أثرها، أو الحلول في مباشرتها"<sup>4</sup>. وحسب الاستاذ الدكتور عمار بوضياف التعلّم الرئاسي يرفع إلى السلطة التي تعلق الجهة التي أصدرت القرار ويعتبر التظلم الرئاسي القاعدة في مجال التظلمات إذ بإمكان الرئيس الاداري إذ اقتنع بعدم مشروعية القرار أن يتخذ ما يراه مناسبا وهذا ما أقرته الغرفة الادارية بالمحكمة العليا<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> سامي جمال الدين، مناعات الوظيفة العمومية، والطعون المتصلة شؤون الموظفين منشأة المعارف، الاسكندرية، سنة 2005، ص 179.

<sup>2</sup> محمد رفعت الوهاب، حسن عثمان، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية، 2000، ص 68.

<sup>3</sup> عمار عوابدي، المرجع السابق، ص ص 367-368.

<sup>4</sup> محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع نفسه، ص 68.

<sup>5</sup> عمار بوضياف، المرجع في المنازعات الادارية، دار جسر، الجزائر، 2013، ص 297.

ويعرفه كذلك محمد ابراهيم خيرى الوكيل بأنه "التظلم التي يقدمه المتضرر من القرار إلى رئيس مصدر القرار فيتولى الرئيس نداء على سلطته الرئاسية سحب أو الغاء أو تعديل ذلك القرار بما يجعله مطابقا للقانون، والملاحظ أن الرئيس قد يتولى من تلقاء نفسه ممارسة هذه السلطة دون وجود تظلم<sup>1</sup>.

كما عرفه الدكتور شيهوب مسعود "هو الطعن الذي يوجه إلى رئيس مصدر القرار" والجدير بالذكر أن التظلم الرئاسي ينتج أثاره قانونية بقطع الميعاد الطعن بالإلقاء ولم لم يقدم هذا التظلم إلى مصدر القرار مباشرة، ويعد تقديم التظلم إلى النيابة الادارية في الدول التي يوجد بها نيابة إدارية كمصدر، بمثابة تظلم رئاسي ومنتجا لأثاره إذا أحالته النيابة الادارية إلى جهة الاختصاص في الميعاد القانوني وهذا ما أكدته المحكمة العليا الادارية في الدعوى رقم "1464" في جلسة 1996/11/26 متى وصل التظلم إلى علم الجهة الادارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية في الميعاد القانوني فإنه يعد به كتظلم صحيح ومنتجا لأثره ولهذا فإن تقديم التظلم إلى النيابة الادارية منتجا لأثره مادامت قد أحالته إلى جهة الاختصاص في الميعاد القانوني<sup>2</sup>.

والمشروع الجزائري أصدر عدة قرارات قضائية تحت رقم 23515، 28750 عن الغرفة الادارية للمحكمة العليا لهذا التظلم الرئاسي أشار اليها الدكتور مسعود شيهوب. وبالنظر إلى قانون الاجراءات الادارية والمدنية رقم 09-08 لسنة 2008 المشروع الجزائري يأخذ بالتظلم الولائي على حساب التظلم الرئاسي وهذا من خلال نص المادة 830 السالفة الذكر<sup>3</sup>.

### ثانيا: التظلم الاداري من حيث مدى الزاميته

الأصل في التظلم أنه اختياري بحيث يحق لأفراد إبداء هذا التظلم أمام الإدارة ابتداء أو الطعن مباشرة ضد عمل الإدارة أمام القضاء ومع ذلك واستثناء من هذا الأصل فإن المشروع أن يوجب على كل ذوي مصلحة التظلم سلفا أمام الادارة قبل الاتجاه إلى القضاء وهذا ما

<sup>1</sup> محمد ابراهيم الوكيل، مرجع السابق، ص30.

<sup>2</sup> حكم المحكمة الادارية العليا في الدعوى رقم "1464" لسنة "10" قضائية عليا بتاريخ 1996/11/26

<sup>3</sup> المادة 830 من القانون رقم 09-08 لسنة 2008 المذكور سابقا.

أخذ به المشرع المصري في قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 في المادة 12/ب منه على ضرورة التظلم إداريا إلى الجهة الادارية التي أصدرت القرار وذلك قبل رفع دعوى إلغاء القرارات التأديبية الصادرة من الرؤساء الاداريين وينقسم التظلم الإداري من حيث الالتزام القانوني بتقديمه إلى نوعين فهناك ما يسمى بالتظلم الاختياري وآخر يسمى بالتظلم الاجباري<sup>1</sup>.

1- التظلم الاختياري استحدث المشرع الجزائري التظلم الاختياري من القرارات التي يعود الغاءها لاختصاص المحاكم الإدارية ومجلس الدولة بموجب المادتين 830 و907 من قانون الإجراءات المدنية والادارية تنص المادة 830 (يجوز للشخص المعني بالقرار لداري تقديم التظلم إلى الجهة الادارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829 أعلاه) الذي قد يلجأ اليه ذو الشأن امال في أن ترجع الجهة الإدارية عن قرارها الغير المشروع فتجنبهم مشقة التقاضي وطول الاجراءات وبالتالي يقلل عدد القضايا المعروضة أمام القضاء، وتحقق العدالة الادارية<sup>2</sup>.

والتظلم الاختياري يقصد به قيام المتظلم اختياريا بعرض اوجه الطعن الموجهة من جانبه إلى القرار الاداري الصادر بشأنه على جهة الإدارة، طالبا منها انصافه سواء من خلال إزالة وجه عدم المشروعية .

الذي شاب القرار محل التظلم ومن ثم القيام بسحبه أو تعديله او من خلال ازالة وجه عدم الملائمة المنطوي عليه ذلك القرار .

ويعرف كذلك بالتظلم الذي يتقدم به المتضرر من الفرار إلى الجهة مصدرة الفرار أو الجهة الاعلى منها دون اشتراط من المشرع خلال مدة 60 يوما التالية لعلمه بالقرار الاداري ومن البديهي أن للمتضرر من الفرار أن يلجأ إلى القضاء مباشرة رافعا دعواه ناعيا على القرار الاداري مخالفته لمبدأ المشروعية مطالبا بإلغائه دون أن يتظلم إلى

<sup>1</sup> عجارمة نوفان العقيل: سلطة تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص ص 309-310.

<sup>2</sup> بوفراش صفيان، عدم فعالية التظلم الاداري المسبق في حل المنازعات الادارية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في

القانون تحولات الدولة، جامعة مولود معمري تيزي وزو، سنة 2009، ص 54.

الإدارة وبمعنى آخر فإن صاحب الشأن حرفي أن يطعن في القرار أمام القاضي مباشرة أو أن يبدأ فيتظلم منه<sup>1</sup>.

والمشرع السوري قد توجه إلى الأخذ بالتظلم الاعتباري في قانون المحاكم المسلكية الصادر بموجب المرسوم التشريعي رقم (7) تاريخ 25 فيفري 1990 فلم يعد يشترط التظلم الإداري المسبق بالنسبة المنازعات الناشئة عن تطبيق أحكام القانون رقم (1) لعام 1985 المتضمن نظام العاملين الأساسيين بما في ذلك الخلافات المالية الناجمة عن الأجور والمعاشات والتعويضات وسائر المنازعات التي تنشأ بين الجهات العامة والعاملين لديها، وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا السورية في العديد من أحكامها أن التظلم الإداري وبعد صدور القانون رقم (07) أضحى تظلماً اختيارياً بالنسبة إلى دعاوي العاملين المدنيين في الدولة ومما جاء في حكم لها صدر بهذا الخصوص عام 1991 أما في الأردن فقد استقرت أحكام محكمة العدل العليا على أن النظام الجوازي لا يقطع مدن الطعن في القرار المطعون فيه ما لم يرد نص على ذلك أو يشترط المشرع بالنص سبق التظلم قبل إقامة دعوى الإلغاء<sup>2</sup>.

2- التظلم الاجباري: المشرع الجزائري بموجب قانون الاجراءات المدنية والادارية لسنة 2008 تخلى عن فكرة التظلم الاداري الاجباري من القرارات الادارية الصادرة عن السلطات الادارية المركزية كشرط لرفع دعاوي الالغاء وتفسير وتقدير مشروعية هذا الأخير أمام مجلس الدولة وكرس التظلم الاختياري في جميع القرارات الصادرة سواء عن الهيئات الادارية المحلية أو المركزي وعمل على ادخال طرق بديلة كل النزاعات الادارية إلى جانب التظلم الاداري الاختياري<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> ماجد راغب الحلو، الدعاوى الادارية، دار جسر الجزائر، سنة 2013، ص 326.

<sup>2</sup> العجارمة نوفان العقيل، المرجع السابق، ص 442.

<sup>3</sup> صليحة بن زعباط، التظلم الاداري في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري كلية الحقوق،

جامعة الجبالي بونعامة خميس مليانة، سنة 2018-2019، ص 31.

وعرفه الدكتور العزي سعد نواف "يكون التظلم وجوبياً إذا لزم القانون الشخص المعني بالالتجاء بتظلمه إلى الإدارة قبل رفع دعواه أمام القضاء فإذا أقام دعواه مباشرة دون اتباع هذا الاجراء أي تقديم التظلم وانتظار البت فيه كانت هذه لدعوى غير مقبولة<sup>1</sup>. "

وعرفه الدكتور محمد كامل ليلة: "هو التظلم الذي يتعين على صاحب الشأن (المتضرر) تقديمه في حالات محددة قانوناً كشرط سابق على رفع دعوى الالغاء بحيث يترتب على عدم تقديم التظلم قبل رفع الدعوى عدم قبولها<sup>2</sup>. "

وقد قضت به المحكمة الإدارية السورية في نص المادة (12) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (55) عام 1955 وقد أوضحت المحكمة العليا في مصر الحكمة من التظلم بالقول "...إن الحكمة من هذا التظلم هي رغبة في التضييل من المنازعات بإنهائها في مراحلها الأولى بطريق أيسر للناس وذلك بالعدول عن القرار المتظلم منه إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه<sup>3</sup>. "

ولم يأخذ المشرع الفرنسي بالتظلم الوجوبي قبل رفع الدعوى الالغاء إلا في الحالة التي تنص فيها بعض القوانين الخاصة على ضرورة استشهاد هذا الطريق قبل مراجعة القضاء، مثالها حالة التظلم من القرارات الصادرة بشأن مداوات المجالس البلدية أمام المحافظ، أما في العراق وبالرجوع إلى قانون مجلس شوري الدولة رقم 106 لسنة 1989 المادة 07 (الفقرة 02) أن المشرع العراقي أخذ بالتظلم الوجودي في القضايا التي تطرح أمام محكمة القضاء الاداري<sup>4</sup>.

والتظلم الاختباري يترتب أثر قانوني للتظلم الوجوبي فيما يتعلق يقطع الميعاد محدد قانوناً لإقامة الدعوى القضائية إلا أن أثر هذا التظلم لا يترتب عند تقديمه عدم قبول الدعوى القضائية أي أن كلا من التظلم الوجوبي والاختباري يشتركان في الأثر الايجابي أي قطع الميعاد لرفع الدعوى ولا يشتركان في الأثر السلبي وهو ترتيب عدم قبول الدعوى

<sup>1</sup> الفري سعد نواف، الضمانات الاجرائية في التأديب "دراسة مقارنة" الاسكندرية، دار مطبوعات جامعية، 2007، ص 398.

<sup>2</sup> محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الغدارة الرقابة القضائية، دراسة مقارنة جامعة عين شمس، ص 26.

<sup>3</sup> حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، جلسة 1980/12/31، السنة 26، ص 452.

<sup>4</sup> عصام عبد الوهاب البرزنجي، مجلس الانضباط العام وتطوره في المستقبل، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، مجلد 12،

على تقديم التظلم ذلك لأن الأثر السلبي يقتصر فقط على التظلم الوجوبي دون الاختياري<sup>1</sup>.

ويمكن القول أن التظلم الوجوبي هو الذي يفرض المشرع على المتضرر من القرار أو الاجراء الاداري تقديمه إلى الجهة الإدارة قبل اقامة دعواه كإجراء شكلي وجوهري ينبغي مراعاة اتخاذه قبل ولوج طريق الدعوى القضائية ويترتب على عدم اقامته رد الدعوى وجوب الحكم بعدم قبولها شكال لعدم وجود تظلم إلى الجهة الادارية التي حددها القانون.

### المطلب الثاني: الطعن القضائي

من الضمانات ما هو لاحق لقرار فرض العقوبة التأديبية وتتمثل بالاعتراض (الطعن الإداري) والطعن القضائي. حيث يعتبر حق التقاضي من الحقوق العامة التي اعترفت بها الدساتير للأفراد، وحق الطعن القضائي من أهم ضمانات الموظف العام في مواجهة سلطة التأديب، ذلك لأن القضاء بما يتصف به من حيده ونزاهة ينظر نظرة فاحصة عادلة إلى قرار فرض العقوبة التأديبية ويحسن فحص ما يدعيه الموظف من وجود عدم مشروعيه قد تلحق بقرار فرض الجزاء.

#### الفرع الأول: الجهة المختصة بالطعن القضائي

الجهة المختصة بنظر الطعن القضائي في فرنسا:

- أن الاختصاص بنظر الطعن القضائي في فرنسا موزع بين المحاكم الإدارية في فرنسا ومجلس الدولة، فالمحاكم الإدارية تفصل في الطعون المقدمة من الموظفين بشكل عام، عدا الموظفين المعيّنين بمرسوم جمهوري فأن مجلس الدولة هو الذي ينظر في طعونهم، وهذا الاختصاص أنعد منذ التعديل بالمرسوم في 30/09/1953 وأصبح مجلس الدولة محكمة ذات اختصاص محدد، وتتنظر هذه الطعون كمحكمة أول وأخر درجة. ويختص مجلس الدولة - كقاضي أسئنتاف بالنسبة للقرارات التأديبية التي تتضمن عقوبات أشد من تلك التي اقترحها

<sup>1</sup> حكم المحكمة الادارية العليا، الطعن رقم 3099 لسنة 32 قضائية، جلسة 1991/07/16، حكم المقدم، من رحاب عبد

مجلس التأديب " اللجنة الإدارية المشتركة " ويكون المجلس الاعلى للوظيفة قد أقر عدم مشروعيتها.

ويشترط في هذا الطعن:

أ\_ أن يكون لمقدم الطعن مصلحة تبرر هذا الطعن.

ب- أن يقدم الطعن خلال شهرين من تاريخ اعلان القرار التأديبي.

ج\_ أن يراعى الإجراءات المقررة أمام مجلس الدولة، لاسيما فيما يتعلق برفعه عن طريق محام في بعض الحالات ويكون مجلس الدولة كامل السلطة على الأحكام المطعون فيها من ناحية الوقائع والقانون، إذ أن مقتضى رفع الاستئناف نقل النزاع إلى مجلس الدولة - كمحكمة استئناف- للفصل فيه من جديد من حيث الوقائع والقانون<sup>1</sup>.

ويصدر المجلس حكمه إما بتأييد أو إلغاء أو بتعديل الحكم المطعون فيه، ولا يترتب على الاستئناف وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه ما لم يأمر المجلس بذلك، فتستطيع الإدارة أن تنفذ الحكم المطعون فيه ولكنها تفعل ذلك على مسؤوليتها ويختص كذلك مجلس الدولة كقاضي نقض بنظر الأحكام الصادرة من بعض المجالس التأديبية ذات الصفة القضائية التي لا يجوز استئنافها، أما المجلس الأعلى للقضاء والمجالس التأديبية لهيئات التدريس والطعن بالنقض هو طريق القانون العام، أي أن رقابة مجلس الدولة بالنقض تنتج من المبدأ العام للقانون وتوجد هذه الرقابة ولو كانت النصوص التشريعية تقضي بأن القرار الصادر لا يخضع لأي نقض .

ولا تختلف أوجه الطعن بالنقض عن أوجه الطعن بالإلغاء التي تختص بها المحاكم الإدارية وهي عيب عدم الاختصاص، ومخالفة القاعدة القانونية وعيب الانحراف وعيب السبب عيب الخطأ الظاهر، وأخيرا وسلطة قاضي النقض تمتد إلى الوقائع ولمجلس الدولة الحكم ببطلان الجزاء التأديبي في حالة ثبوت عدم مشروعيته، ورفض طلب النقض حال ثبوت مشروعية الجزاء.

أما في الجزائر فتعتبر القرارات التأديبية قرارات ذات طبيعة إدارية لذا فإن إختصاص الطعن فيها بالإلغاء تسري عليه أحكام الطعن بإلغاء القرارات الإدارية، ولقد وزع المشرع الجزائري هذا الإختصاص بين هيئتين قضائيتين هما المحاكم الإدارية المنصوص عليها في القانون رقم 02/98<sup>1</sup> المتعلق بالمحاكم الإدارية، ومجلس الدولة الذي إستحدث بموجب المادة 171 من التعديل الدستوري 2016 والقانون العضوي رقم 01/98 ، المؤرخ في 1998/05/30 الذي ينظم إختصاص مجلس الدولة كأول وآخر درجة أو كجهة نق ، فتوزيع الإختصاص في نظر الدعوى في دعوى إلغاء القرار التأديبي أمام القضاء يتطلب منا دراسة الطعن أمام المحاكم الإدارية، والطعن أمام مجلس الدولة<sup>2</sup>.

#### أولاً: الطعن أمام المحاكم الإدارية

يتبين من خلال إستقراء نص المادة 01 من القانون 98-02 المتعلق بالمحاكم الإدارية التي تنص على: " تنشأ محاكم كجهات إدارية قضائية للقانون العام في المادة الإدارية. يحدد عددها واختصاصها الإقليمي عن طرق التنظيم"

إن المحاكم الإدارية تختص بالنظر في كل منازعة إدارية اي أنها ذات ولاية عامة في جميع الدعاوي الإدارية إلا ما إستثنى بنص القانون...": الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية والمنظمة المهنية الوطنية الطعون الخاصة بالتفسير<sup>3</sup>. "...

والجدير بالملاحظة أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، نص على الإختصاص النوعي للمحاكم الإدارية: " المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعة الإدارية"، ومن ثم

<sup>1</sup> قانون رقم 02/98، مؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق ل30 ماي سنة 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر، عدد 37، 1998.

<sup>2</sup> قانون عضوي رقم 01/98 مؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق ل30 مايو سنة 1998، يتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر، عدد 0037، الصادر في 2011/07/01، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11/13، المؤرخ في 2011/07/26، المتعلق بإختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر، عدد 43، الصادر في 2011/08/03

<sup>3</sup> المادة 09، القانون العضوي رقم 01/98.

تختص المحاكم الإدارية بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للإستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصفة الإدارية طرفاً فيها، وهذا ما أكدته قانون الإجراءات المدنية والإدارية الذي حدد الإختصاص النوعي للمحكمة الإدارية للفصل في :

- الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية.

-البلدية والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية.

-المؤسسات العمومية المحلية ذات الصفة الإدارية<sup>1</sup>.

أما بالنسبة إلى الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية، فيؤول إلى الجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن المدعي عليه .

وان لم يكن له موطن معروف، فيعود الاختصاص للجهة القضائية التي يقع فيها آخر موطن له، وفي حالة اختيار الموطن، يؤول الاختصاص الإقليمي للجهة القضائية التي يقع فيها الموطن المختار، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

وفي حالة تعدد المدعي عليهم، يؤول الاختصاص للجهة القضائية التي يقع في دائرة اختصاصها موطن أحدهم.<sup>2</sup>

كما تختص المحاكم الإدارية في: "...مادة المنازعات المتعلقة بالموظفين أو أعوان الدولة أو غيرهم من الأشخاص العاملين في المؤسسات العمومية الإدارية أمام المحكمة التي يقع في دائرة اختصاصها مكان التعيين<sup>3</sup>..."

وأخيراً ما يعاب على التنظيم القضائي حسب رأي البعض هو غياب محاكم إستئناف إدارية، لذا كان من الأفضل إستحداث مثل هذه المحاكم في الجزائر كجهة إستئناف لتخفيف الضغط على مجلس الدولة في المنازعات الإدارية، ومنها المجال التأديبي، ذلك أن إستئناف الأحكام

<sup>1</sup> المادة 800، من القانون رقم 08-09، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المراد 37-38، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> المادة 804، من قانون رقم 08-09، المرجع السابق.

التأديبية أمام مجلس الدولة مباشرة قد يفوت فرصة على الموظف في الطعن في قرارات مجلس الدولة، خاصة عندما يتعلق الأمر بالنقد.

**ثانيا: الطعن أمام مجلس الدولة.**

يختص مجلس الدولة بفحص المشروعية للقرار الإداري التأديبي المطعون فيه، ومن ثم إلغاء القرار التأديبي إذا كان مخالف لمبدأ المشروعية، أو رفض الدعوى إذا كان هذا القرار الصادر في حق الموظف مشروع .

ومنه يختص مجلس الدولة بالفصل ابتدائيا ونهائيا في جميع القرارات الإدارية التنظيمية والفردية الصادرة عن الإدارات المركزية<sup>1</sup>، كما يختص كجهة إستئناف في الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية<sup>2</sup>، وكما يختص أيضا في الطعن بالنقد في القرارات الصادرة على آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية<sup>3</sup>.

الفرع الثاني: الآثار المترتبة على الطعن في العقوبة التأديبية

يستخلص من مصطلح دولة القانون، خضوع الإدارة للقانون وبمعنى أوسع خضوع نشاطها لرقابة صارمة، ولا سيما عند تدخل القاضي الإداري للنظر في مدى شرعية تصرفها<sup>4</sup>.

لقد اقرت معظم دساتير العالم على أن حق الطعن ضد أعمال الإدارة مضمون لكافة الافراد والذي تبناه المؤسس الدستوري من خلال أحكام المادة 143 من الدستور التي نصت على: "ينظر القضاء في الطعن في قرارات السلطات الإداري<sup>5</sup>."

**أولاً: دعوى الإلغاء**

<sup>1</sup> المادة 901، المرجع السابق.

<sup>2</sup> المادة 902، المرجع نفسه.

<sup>3</sup> المادة 903، المرجع نفسه.

<sup>4</sup> باية سكاكني، دور القاضي الإداري بين المتقاضي والإدارة، الطبعة الثانية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر 2006، ص

39.

<sup>5</sup> المادة 143 من الدستور الجزائري، تعديل سنة 1996، ص 28.

حتى تكون دعوى الإلغاء مقبولة أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة، لا بد من توفرها على مجموعة من الشروط، فقد أجمع معظم فقهاء القانون العام على تحديد أسس قضاء إلغاء القرارات الإدارية بصفة عامة في ثلاثة شروط أساسية:

الأول يتعلق بطبيعة القرار الإداري وأخرى مرتبط بالشخص رافع الدعوى، أما الشرط الثالث فيتعلق بالدعوى في حد ذاتها، وعليه تنطبق هذه القواعد العامة على الطعن القضائي بإلغاء القرارات التأديبية باعتبارها قرارات إدارية بحتة.

اذن ليقام دعوى الإلغاء صحيحة ومستوفية لكافة شروطها، لا بد من توفر مجموعة من عناصرها سواء المتعلقة بالموظف العام رافع الدعوى أو بالقرار التأديبي محل الإلغاء أو المتعلقة بالدعوى بحد ذاتها.

باعتبار دعوى الإلغاء وسيلة من وسائل الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية فيه تسلط على القرار الإداري، لذا يشترط في القرار التأديبي مجموعة من الشروط الواجب توفرها أثناء رفع الموظف العام للدعوى كما يلي:

\* أن يكون القرار التأديبي قرارا إداريا.

\* أن يكون القرار التأديبي صادر من السلطة التأديبية بصفة نهائية وتنفيذية.

\* أن يولد القرار التأديبي أثارا قانونية للموظف العام.

نص القانون على مجموعة من الإجراءات، الأشكال أمامها والتي تضمنها المشرع في نصوص قانونية أدرجها ضمن الإجراءات والشكليات المتعلقة بدعوى إلغاء القرار الإداري، وهذا بالنظر إلى القرار التأديبي محل دعوى الإلغاء باعتباره قرارا إداريا بحت. لذا وجب التطرق إلى الجهة القضائية المختصة بالنظر للإلغاء القرار التأديبي والإجراءات المتبعة وكذا شرط الميعاد المحدد لرفعها:<sup>1</sup>

جهة الاختصاص بصدور القرار التأديبي من قبل السلطة الرئاسية يمكن الموظف من الطعن أمام الجهة القضائية المختصة والتي أشارت إليها أحكام المادة 800 من قانون الإجراءات

<sup>1</sup> انظر المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

المدنية والإدارية والتي تنص: ((المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعة الإدارية وتختص بالفصل في أول درجة، بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة، الولاية، البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها.))

هذا ما أكدته أيضا أحكام المادة الأولى من القانون 98/02 المتعلق بالمحاكم الإدارية والتي نصت على أنه ((تنشأ محاكم إدارية كجهات قضائية للقانون العام في المادة الإدارية.))<sup>1</sup> لذا فإن المحاكم الإدارية هي صاحبة الاختصاص بالنظر في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية المتضمنة للعقوبات التأديبية وذلك باعتبار الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية للفصل في دعاوى إلغاء القرار التأديبي<sup>2</sup>.

أما الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية بنظر لدعوى الإلغاء القرار التأديبي فقد نصت عليه المادة 804 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية ((... مادة المنازعات المتعلقة بالموظفين أو أعوان الدولة أو غيرهم من الأشخاص العاملين في المؤسسات العمومية الإدارية أمام المحكمة التي تقع في دائرة اختصاصها مكان التعيين.))

وأما اذا تعلق الامر بالقرارات التأديبية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية فقد نصت المادة 9 من القانون العضوي 01/98 المعدل والمتمم والمنظم لمجلس الدولة، على ما يلي ((يفصل مجلس الدولة ابتدائيا أو نهائيا... في الطعون بالإلغاء المرفوعة ضد القرارات التنظيمية أو الفردية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية الوطنية.))

ثانيا: دعوى التعويض

إذا كانت دعوى تجاوز السلطة تهدف إلى الحكم بإلغاء القرار التأديبي غير المشروع فإن دعوى التعويض تهدف إلى إصلاح وتغطية الأضرار التي لحقت بالموظف العام، ليستند هذا الأخير

<sup>1</sup> المادة الأولى من القانون رقم 02/98، الصادر في 30 ماي 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية، العدد 37، 1998، ص 08.

<sup>2</sup> محمد الاخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2007، ص 125.

في حقه لرفع هذه الدعوى الحق القانوني الموجب للرابطة الوظيفية الذي تم الاعتداء عليها لأنها دعوى التعويض دعوى شخصية تهدف إلى حماية المراكز الفردية والحقوق الشخصية.

ويكون هذا التعويض عن طريق دعوى قضائية يرفعها الموظف العام ضد الإدارة المعنية لمطالبتها بالتعويض، وهذا على خلاف دعوى الإلغاء التي يهدف إلى حصول على حكم بإلغاء القرار التأديبي.

إذا تعتبر دعوى التعويض الوسيلة القضائية لحماية حقوق الموظف العام المتضرر، تبدو أهم صورة من صور دعوى القضاء الكامل التي تتسع فيها سلطة القاضي الإداري<sup>1</sup>.

لذا يستطيع الموظف الذي لحق به الضرر نتيجة توقيع الجزاء التأديبي أن يرفع دعوى التعويض للمطالبة بجبر الضرر الذي أصابه.

تتميز دعوى التعويض بمجموعة من الخصائص عن باقي الدعاوى القضائية والتي يمكن استخلاصها فيما يلي:

\* دعوى التعويض دعوى قضائية: وبهذا تكون متميز عن القرار السابق وفكرة التظلم الإداري وتخضع لإجراءات وشكليات التقاضي مثلها مثل الدعاوى الأخرى.<sup>2</sup>

\* دعوى التعويض دعوى ذاتية أو شخصية: فهي بذلك تستهدف تحقيق مصلحة شخصية وذاتية أي لا تتحرك وتتعقد إلا على أساس حق أو مركز قانوني شخصي وذاتية أي لا تتحرك وتتعقد إلا على أساس حق أو مركز قانوني شخصي وذاتي لرافعها<sup>3</sup>.

\* دعوى التعويض من دعاوى القضاء الكامل: لأن جهة القضاء المختص بالنظر والفصل فيها تتمتع سلطات واسعة وكاملة في مواجهة السلطات الإدارية التي هي مصدر العمل

<sup>1</sup> حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، الطبعة الثانية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، ص 185.

<sup>2</sup> بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012، ص 157.

<sup>3</sup> عمار عوايدي، المرجع السابق، ص 567.

الإداري<sup>1</sup> أو القرار الإداري الذي ألحق الضرر بالمدعي أو صاحب الحق، ولن يتأتى ذلك إلا بعد إلغاء القرار الإداري التأديبي لعدم مشروعيته.

\* دعوى التعويض من دعاوى قضاء الحقوق: تتعدى دعوى التعويض وتقبل على أساس الحقوق الشخصية المكتسبة لأنها تستهدف حماية الحقوق الشخصية المكتسبة والدفاع عنه قضائياً، حيث أن إقرار القاضي المختص بأن القرار التأديبي أحدث ضرر يترجم بالحكم على الإدارة بضرورة إصلاح الضرر وتعويض الموظف العام المتضرر.

# خاتمة

## خاتمة:

التطور الذي أصاب مبدأ المشروعية جعل نطاق عدم مساءلة الإدارة عن أعمال السلطة القضائية ينحصر في مجالات محدودة، وأصبح القضاء يختص بالنظر في قضايا كانت في السابق تعد من الموضوعات التي لا يحق للقضاء النظر فيها، وبدأ التطور القضائي خاصة في النظام الفرنسي سابقا في تقرير مسؤولية الإدارة قبل أن ينص عليها المشرع، وبدأت قاعدة عدم مسؤولية الإدارة تضحل تحت تأثير أحكام القضاء بتقرير مسؤولية الإدارة، مما دفع بالمشرع بتقرير مسؤولية الإدارة عن الحبس الاحتياطي، كما سائر المشرع الجزائري بإقرار مسؤولية الإدارة عن أعمال السلطة القضائية.

بعد دراسة جوانب موضوع الخطأ المهني من قبل السلطة التأديبية والذي تناولنا فيه ماهية السلطة التأديبية وأم الضمانات المقرر لتوقيع العقوبة ضد الموظف العام، كما عالجتنا أهم أنواع الأخطاء المهنية وفقا الأمر 03-06، وبيننا الجهة المخولة بالتأديب فيما يخص العقوبات من الدرجة الأولى والثانية والثالثة والرابعة، ومع الإشارة إلى الأنظمة التأديبية وبما أخذ المشرع الجزائري، وفصلنا في السلطة التقديرية للسلطة الرئاسية التأديبية وأسباب تواجدها وأهم مبرراتها وقيودها.

وهذه الحقائق إنطلاقا من النظريات والمفاهيم والمبادئ العلمية والقانونية والتنظيمية في النظرية العلمية العامة، وتطبيقات ذلك في النصوص القانونية والتنظيمية والأحكام القضائية في الجزائر، المتعلقة بسلطة الفصل التأديبي للموظف العام.

إجمالا لما سبق فقد أولى المشرع الجزائري اهتماما للضمانات الممنوحة للموظف العام في مواجهة القرار التأديبي الصادر بحقه، سواء كان ذلك قبل أو أثناء أو بعد توقيع العقوبة التأديبية، حرصا منه على تحقيق التوازن المنشود بين مبدأ الفاعلية الإدارية والسعي نحو ضمان حقوق الموظف العام وصونها.

إلا أنه وعلى الرغم من حرص المشرع على توفير أكبر قدر لضمانات المتابعة إلا أننا نجد في بعض الأحيان بأن المشرع يميل إلى تغليب عنصر الفاعلية (المصلحة العامة) على عنصر الضمان (المصلحة الخاصة)، مما قد يفتح الباب أمام تعسف الإدارة في فرضها الجزاء في حق الموظف المتابع.

ومن خلال ما تم دراسته نستنتج ما يلي:

- تحديد الواجبات الوظيفية دون حصر للأخطاء المهنية.

- الأخذ بالنظام شبه القضائي، يخول السلطة التي لها صلاحية التعيين سلطة تسليط العقوبات من الدرجة الأولى والثانية كطرف أصيل، وكطرف ثانوي في العقوبات من الدرجة الثالثة والرابعة مع الأخذ بالرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء.

- قصور النصوص القانونية من جهة وغموضها من جهة أخرى حول السلطة التأديبية الرئاسية السلطة التقديرية.

- أن فئة الموظفين العامين وبالرغم من أنهم سواعد الدولة وأداتها في تسيير المرافق العامة لخدمة المجتمع فإن الوظيفة العامة التي يمارسونها والتي تعد قطاع حيوي للدولة تعاني اليوم من فراغ قانوني وفلسفي، وتنظيم محكم نجم بالأساس عن النظر الوهمية الضيقة والموحدة لعالم الشغل وبين الموظف العام والعامل.

- أن ترك أمر تكييف الأخطاء التأديبية بيد الإدارة مع منحها السلطة التقديرية الواسعة في ذلك، والتحجج وراء فكرة عدم إمكانية وقابلية الأخطاء التأديبية للحصر أمر يؤدي في الأخير إلى تعسف الإدارة في إستعمالها لسلطة الفصل التأديبي وعليه ينبغي مراعاة هذا الجانب المهم وذلك غداة إجراء أي إصلاح للمنظومة القانونية، وإن يتم ذلك في إطار منطلق دولة القانون الذي يتماشى وأحكام الدستور.

- أحداث القانون المفروض والضروري بين مصلحة الدولة ومصلحة الموظف العام ويتم استحداث التوازن بين المصلحتين في اصدار قانون أساسي جديد للوظيفة العامة يشمل النقائص والعيوب النصوص القانونية الحالية ولاسيما ما يتعلق بالوظيفة العمومي.

- غياب مبدأ الحيادة في الجهة القائمة بالتحقيق كضمانة تأديبية جوهرية مقررة لصالح الموظف العام، وذلك أن قيام السلطة التأديبية بالتحقيق في المخالفات التأديبية يجعل منها الخصم والحكم في نفس الوقت مما سيؤثر حتما على مسار التحقيق.
  - - افتقار الاجراءات التأديبية المتضمنة لهذه الضمانات للوضوح مما يؤدي إلى إمكانية التفسير الخاطئ الذي ينعكس سلبا على مصالح الموظف المتابع تأديبيا.
- إلا أنه يمكن الخروج ببعض التوصيات:
- حصر الأخطاء المهنية ولو جزئيا مما يضمن للموظف حقوقه.
  - تقييد أكثر سلطات الإدارة في مجال تقدير الأفعال بما يخدم مصلحة المرفق العام ومصلحة الموظف ولا يكون الهدف منها الانتقام وردع الموظف .
  - فرض رقابة قضائية أوسع وفعالة على السلطة التقديرية للسلطة التأديبية الرئاسية.
  - تدارك النقص الذي يكمن في النصوص الاجرائية، والنص على آلية تتمثل في حق الموظف المتابع تأديبيا في رد عضو مجلس التأديب وذلك في حالة توفر أي حالة من حالات الرد كوجود عداة تجاه الموظف مثلا أو وجود مصلحة شخصية للعضو محل الرد إلى غير ذلك من الحالات.
  - ضرورة وضع تقنين خاص بالإجراءات التأديبية مثلما هو معمول به في قانون الاجراءات الجزائية، مما يجعلها واضحة لكل من الموظف والإدارة والقاضي وكذلك المحامي، ويسهم في تحقيق التوازن بين عنصر الفاعلية الادارية ومنطق الضمان.
  - إنشاء محاكم تأديبية متخصصة تتولى صلاحية الفصل في المخالفات التي تكون على درجة كبيرة من الجسامه، وتكون عقوبتها من الدرجة الثالثة أو الرابعة، وأن يوكل توقيعها للإدارة خوفا من إساءة استعمال السلطات اتجاه الموظف المتابع.

## قائمة المراجع:

أولاً: النصوص القانونية

- 1- المرسوم 66-143 المؤرخ في 02/06/1966، المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 46، المؤرخة في 08/06/1966.
- 2- الأمر 66-133، المؤرخ في 02/06/1966 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 02 الصادرة بتاريخ 11/01/1967.
- 3- أمر 66-156 المؤرخ في 08/06/1966، المتضمن قانون العقوبات ج.ر عدد 49، بتاريخ 11 جوان 1966، المعدل ومتمم بموجب قانون رقم 01-09 المؤرخ في 26 جوان 2001، المتضمن قانون العقوبات ج.ر عدد 31، بتاريخ 27 جوان 2001، المعدل والمتمم بموجب قانون رقم 06-23، المؤرخ في 20 ديسمبر 2006، المتضمن قانون العقوبات ج.ر عدد 84 بتاريخ 24 ديسمبر 2006، المعدل بموجب قانون رقم 11-14، مؤرخ في 02 أوت 2011، المتضمن قانون العقوبات ج.ر عدد 44 بتاريخ 10 أوت 2011.
- 4- قانون 78-12، المؤرخ في 08/05/1978، المتضمن القانون الأساسي العام للعامل.
- 5- المرسوم 84-10 المؤرخ في 14/01/1984، المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلتها وتنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 03، المؤرخة في 15/01/1984.
- 6- المرسوم 84-11 المؤرخ في 14/01/1984، المحدد لكيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 03، المؤرخة في 15/01/1984.
- 7- المرسوم 59-85 المؤرخ في 23/03/1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.
- 8- مرسوم رقم 88-131، الصادر في 04 جويلية 1988، الخاص بتنظيم العالقات بين الإدارة والمواطنين.

- 9- المرسوم التنفيذي، 90-99، مؤرخ في أول رمضان 1410هـ، الموافق ل 27 مارس 1990، يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر، عدد 13، المؤرخ في 02 رمضان 1410هـ، الموافق ل 28 مارس 1990.
- 10- قانون عضوي رقم 01/98 مؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق ل 30 مايو سنة 1998، يتعلق بإختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر، عدد 0037، الصادر في 2011/07/01، المعدل والمتمم بموجب القانون العضوي رقم 11/13، المؤرخ في 2011/07/26، المتعلق بإختصاص مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج.ر، عدد 43، الصادر في 2011/08/03. قانون رقم 02/98، مؤرخ في 04 صفر عام 1419 الموافق ل 30 ماي سنة 1998، المتعلق بالمحاكم الإدارية، ج.ر، عدد 37.
- 11- الأمر 03/06 المؤرخ في 2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، العدد 46.
- 12- الأمر 01/07، المؤرخ في 01 مارس 2007، المتعلق بحالات التنافي والالتزامات الخاصة ببعض الوظائف.
- 13- المرسوم التنفيذي 17-322، المؤرخ في 2017/11/02 الذي يحدد الأحكام المطبقة على المتربص في المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 66، المؤرخة في 2017/11/12. المرسوم التنفيذي، 90-99، مؤرخ في أول رمضان 1410هـ، الموافق ل 27 مارس 1990، يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعوان الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج ر، عدد 13، المؤرخ في 02 رمضان 1410هـ، الموافق ل 28 مارس 1990.

ثانيا: الكتب

أ- الكتب العامة:

- 1- أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، دار الخلدونية، د ط، الجزائر، 2012.

- 2- الطيب بوضياف، القرار الإداري وشروط قبول الدعوى الإلغاء، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 1979.
- 3- باية سكاكني، دور القاضي الإداري بين المتقاضي والإدارة، الطبعة الثانية، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر 2006.
- 4- جمال الدين سامي، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1996.
- 5- حسين طاهري، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، الطبعة الثانية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، د س ن.
- 6- حمدي القبيلات، القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، ط 1، الأردن، 2012.
- 7- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، شروط قبول الدعوى الإدارية، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006.
- 8- عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة، "دراسة مقارنة"، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.
- 9- عبد الغني بسيوني عبد الله، النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة لأسس ومبادئ القانون الإداري وتطبيقها في مصر، منشأة المعارف، د ط، القاهرة، 2003.
- 10- عبد الرؤوف هاشم البسيوني، المراجعات الإدارية، إجراءات رفع الدعوى الإدارية وتحضيرها، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.
- 11- عبد الناصر عبد الله أبو سمهانة، القرار الإداري في النظرية والتطبيق، ط 1، المركز القومي للإصدارات القانونية، مصر، 2012.
- 12- عمار بوضياف، القرار الإداري، ط 1، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007.
- 13- سامي جمال الدين، مناعات الوظيفة العمومية، والطعون المتصلة شؤون الموظفين منشأة المعارف، الإسكندرية، سنة 2005.
- 14- سعد الشتيوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي، د ط، القاهرة، 2008.
- 15- سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

- 16- رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية القاهرة، سنة 1997.
- 17- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1994.
- 18- مازن ليلو ماضي، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، طبعة 2002.
- 19- محمد ابراهيم خيرى الوكيل، التظلم الاداري ومسلك الادارة الايجابي في ضوء آراء فقه وأحكام القضاء، دار الفكر الجامعي، مصر، 2008.
- 20- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.
- 21- محمد عبد الله الحراري، أصول القانون الإداري الليبي، المركز القومي للبحوث والدراسات العلمية، ج 5، ط 2، د س ن.
- 22- محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2000.
- 23- محمد رفعت الوهاب، حسن عثمان، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية، 2000.
- 24- محمد رفعت عبد الوهاب، نظرية العامة للقانون الإداري، طبعة القانون الإداري -التنظيم الإداري -الموظفون العموميين- أموال الإدارة العامة، دار الجامعية الجديدة، الإسكندرية، 2009.
- 25- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، ط 1، دار العلمية الدولية، الأردن، 2003.
- 26- نور الدين شنوفي، أنظمة وآلية تسيير الموارد البشرية في المؤسسات والإدارات العمومية، هيئة التأطير بالمعهد، د ط، الجزائر، 2011.
- 27- لحسن الشيخ آيث ملويا، الملتقى في القضاء مجلس الدولة، الجزء الأول، دار هومه، طبعة 2003.
- ب- الكتب الخاصة:
- 1- أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، د ط، دار النهضة العربية شارع عبد الخالق ثروت، القاهرة، 2004.

- 2- إسلام إحسان، المسؤولية التأديبية للموظف العام في ضوء قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، الوضع الحالي والوضع المأمول، المعهد القومي للإدارة، د ط، القاهرة، د س ن.
- 3- الفري سعد نواف، الضمانات الإجرائية في التأديب "دراسة مقارنة" الإسكندرية، دار مطبوعات جامعية، 2007.
- 4- بلال أمين زين الدين، التأديب الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2010.
- 5- حمدي القبيلات، القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، ط 1، الأردن، 2012.
- 6- عبد الحميد الشواربي، تأديب العاملين، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1990.
- 7- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الكتب القانونية، د ط، القاهرة، 2004.
- 8- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 2004.
- 9- سعيد بوشعير، النظام التأديبي العام، د ط، دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1998.
- 10- سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2011.
- 11- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، د ط، القاهرة، 1995.
- 12- سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري قضاء التأديب، دار الفكر العربي، مصر، 2012.
- 13- شريف أحمد طباح، التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفعها في ضوء القضاء والفقهاء، دار الفكر والقانون، د ط، القاهرة، 2015.
- 14- محسن حسين حمزة، القانون التأديبي للموظف ورقابته القضائية، ط 1، دار الفكر العربي، مصر، 1960.
- 15- محمد أبو ضيف باشا خليل، النظام التأديبي، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2015.

- 16- محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، مصر، د س ن.
- 17- محمد فؤاد عبد الباسط، الجريمة التأديبية، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2005.
- 18- مليكة الصروح، سلطة التأديبية في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، "دراسة مقارنة"، مطبعة الجيلاوي شبرا، الطبعة الأولى، مصر، 1984.
- 19- كمال رحماوي، سلطة تاديب الموظف العام، دار هومة، الجزائر، 2003.
- 20- هشام محمد توفيق، المسؤوليات الثلاث للموظف العام، التأديبية، الجنائية، المدنية، دار الكتاب الحديث، 2014.
- 21- نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 2002.
- 22- نوفان العقيل العجارمة، سلطات تاديب الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007.
- 23- نواف كنعان، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مكتبة الجامعة الشارقة، سنة 2008.
- 24- لعجارمة نوفان العقيل، سلطة تأديب الموظف العام، ط3، الأردن، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2001.

### ثالثا: المذكرات والاطروحات

- 1- أمحمد بو دربالة، التحقيق التأديبي في الوظيفة العامة، مذكرة مقدمة لنيل درجة الماجستير، تخصص إدارة ومالية، قسم القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البلدة 02، البلدة، 2015.
- 2- بن علي عبد الحميد، طرق إنقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2011/2010.
- 3- بوجادي عمر، اختصاص القضاء الاداري في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012.

- 4-بوفراش صفيان، عدم فعالية التظلم الإداري المسبق في حل المنازعات الإدارية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون تحولات الدولة، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2009.
- 5-جوادي إلياس ، الإثبات القضائي في المنازعة الإدارية " دراسة مقارنة " ، رسالة دكتوراه ، قسم القانون العام ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2014/2013.
- 6-حاحة عبد العالي، الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2013/2012.
- 7-خليفة علي الجبراني - العقوبات التأديبية للموظفين في التشريع الليبي والمغربي - أطروحة دكتوراه مقدمة لجامعة الحسن الثاني - سنة 1998 - 1999.
- 8-عادل زياد، الطعن في العقوبة التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة بين القانون الجزائري والمصري، رسالة ماجستير، كلية الحقوق جامعة مولود معمري تيزي وزو، الجزائر، 2011.
- 9-عياش محمد الصادق، الإجراءات التأديبية في قانون الوظيفة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة الأعمال، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة خميس مليانة، عين الدفلى، 2014.
- 10- محمد الأحسن، النظام القانوني للتأديب في الوظيفة العامة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان، الجزائر، 2015-2016.
- 11- محمد الاخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة باتنة، 2007.
- 12- محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه مقدمة من كلية الحقوق، جامعة عين شمس، دار الإتحاد العربي للطباعة، د س ن.
- 13- مشعل محمد العجمي، الضمانات التأديبية للموظف العام، دراسة مقارنة بالقانونين الكويتي، والأردني، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، عمان، 2011.

- 14- مصطفى بواوي، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي، دراسة مقارنة بين القانونين الفرنسي والجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2013/2014.
- 15- مفيدة قيقابة، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات الإدارية والسياسية، جامعة منتوري بقسنطينة، الجزائر، 2008-2009.
- 16- سلام عبد الحميد محمد زنكة، الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية " دراسة مقارنة "، رسالة ماجستير، قسم القانون، الأكاديمية العربية، ألمانيا، 2008.
- 17- شوارفي نجية، شوارفي سمية، الهيكل المركزي وهيئات الوظيفة العامة، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون منازعات إدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالم، 2015-2016.
- 18- صليحة بن زعباط، التنظيم الإداري في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري كلية الحقوق، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة، سنة 2018-2019.
- 19- رزقي كمال، هيئات المشاركة والوطن في نطاق الوظيفة العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون الإداري، جامعة المسيلة، 2014.
- 20- قويسم صالح، نظام العقوبة التأديبية في قانون الوظيفة العمومية، مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، دفعة 16، الجزائر، 2008-2009.
- 21- نداء محمد أمين أبو الهوى، مسؤولية الإدارة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة، رسالة ماجستير، قسم القانون العام، جامعة الشرق الأوسط، عمان، 2010.
- 22- يحي قاسم علي سهل، فصل الموظف العام، دراسة مقارنة، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزائر، 2005.

#### رابعاً: المقالات

- 1- عصام عبد الوهاب البرزنجي، مجلس الانضباط العام وتطوره في المستقبل، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، مجلد 12، 1987.

2- غناي رمضان، عن موقف مجلس الدولة من الرقابة على القرارات التأديبية الصادرة عن المجلس الأعلى للقضاء، مجلة مجلس الدولة، عدد 06، 2005.

3- محمد عصفور، ضوابط التأديب في نطاق الوظيفة العامة، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، د ب ن، 1963.

4- مصالح الصرايرة، مدى تطبيق محكمة العدل العليا المبادئ التي أقرها القضاء الإداري في رقابته على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 25، العدد الأول، سوريا، 2009.

#### خامسا: المواقع

1- قرار المحكمة الإدارية العليا، بتاريخ 1965/05/22 مجموعة المبادئ القانونية، ص 1405، أنظر على: هاني علي الطهاروي، طبيعة المخالفة التأديبية ومبدأ المشروعية على الرابط <http://www.law.com.dz> بتاريخ: 2023-04-01 على الساعة: 13.57.

#### سادسا: المراجع الأجنبية

1-A-de Laubadère , Y. Gaudement , Traité de droit Administratif .

2-PLANTETY (A), Traité pratique de la fonction publique, Paris, 1991.

3-RENE CHAPUS , droit administratif général, Montchrestien delta, tome 2, 8eme, Ed, 1995.

## الفهرس:

- آية قرآنية: .....
- الإهداء: .....
- الشكر والعرفان: .....
- مقدمة: 01.....
- الفصل الأول: ماهية السلطة التأديبية 08.....
- المبحث الأول: الجهة المختصة بالتأديب 11.....
- المطلب الأول: مفهوم السلطة التأديبية 11.....
- الفرع الأول: تعريف السلطة التأديبية 12.....
- الفرع الثاني: السلطة التقديرية للسلطة التأديبية 14.....
- المطلب الثاني: الأساس القانوني للسلطة التأديبية 18.....
- الفرع الأول: النظرية التعاقدية 18.....
- الفرع الثاني: النظرية التنظيمية 20.....
- المبحث الثاني: مجال السلطة التأديبية في توقيع الجزاء العقابي 22.....
- المطلب الأول: الأخطاء المهنية وفقا للتشريع 22.....
- الفرع الأول: تعريف الأخطاء المهنية 22.....
- الفرع الثاني: أركان وأنواع الأخطاء المهنية 27.....
- المطلب الثاني: المجلس التأديبي للسلطة التأديبية 35.....

- 36..... الفرع الأول: اللجنة متساوية الأعضاء
- 45..... الفرع الثاني: اللجنة متساوية الأعضاء ولجان الطعن
- 47..... الفرع الثالث: اللجنة متساوية الأعضاء ولجان التقنية
- 51..... الفصل الثاني: قيود السلطة التأديبية في توقيع العقوبة
- 52..... المبحث الأول: الضمانات التأديبية السابقة والمعاصرة على توقيع العقوبة
- 52..... المطلب الأول: الضمانات التأديبية السابقة على توقيع العقوبة
- 52..... الفرع الأول: التحقيق التأديبي وحق الموظف في الدفاع
- 64..... الفرع الثاني: المواجهة التأديبية
- 67..... المطلب الثاني: الضمانات التأديبية المعاصرة على توقيع العقوبة
- الفرع الأول: الزامية استشارة المجلس التأديبي (اللجنة المتساوية الأعضاء)
- 67.....
- 70..... الفرع الثاني: تبليغ القرار التأديبي
- 72..... المبحث الثاني: الضمانات التأديبية اللاحقة على توقيع العقوبة
- 72..... المطلب الأول: التظلم الإداري
- 73..... الفرع الأول: مفهوم التظلم الإداري
- 76..... الفرع الثاني: أنواع التظلم الإداري
- 84..... المطلب الثاني: الطعن القضائي
- 84..... الفرع الأول: الجهة المختصة بالطعن القضائي
- 88..... الفرع الثاني: الآثار المترتبة على الطعن في العقوبة التأديبية
- 93..... خاتمة:

**96..... قائمة المراجع:**

**105..... الفهرس:**

**108..... الملخص:**

# حدود السلطة التأديبية في توقيع العقوبة على الموظف في قانون الوظيفة العامة

## الملخص:

أحاط المشرع الجزائري الموظف العام بموجب القانون الأساسي للوظيفة العامة بنظام تأديبي جسد من خلاله مجموعة من الضمانات الهدف منها توفير الحماية اللازمة للموظف العام وضمان محاكمة تأديبية عادلة له، لكنه لم يوفق في ذلك بالقدر الكافي و الفعال لأنه مازال في تشريعاته يغلب مبدأ الفعالية لصالح المرفق العام على حساب مبدأ الضمان لصالح الموظف العام ويظهر ذلك جليا من خلال هيمنة سلطة التعيين على كامل عملية التأديب والسلطات الواسعة التي تملكها حتى في ظل وجود مجالس التأديب التي كان الهدف منها تخفيف هذه السيطرة ونقل بعض سلطات التأديب إلى هيئة مستقلة لكنه أخضعها هي الأخرى لسيطرة السلطة التأديبية.

## الكلمات المفتاحية:

- |                    |                            |                      |
|--------------------|----------------------------|----------------------|
| 1-الموظف العام     | 2-قانون الوظيفة العمومية   | 3-المجلس التأديبي    |
| 4-السلطة التأديبية | 5-اللجنة المتساوية الأعضاء | 6-الضمانات التأديبية |

## Abstract :

The Algerian legislator surrounded the public employee, according to the Basic Law of the Public Service, with a disciplinary system through which he embodied a set of guarantees aimed at providing the necessary protection for the public employee and ensuring a fair disciplinary trial for him. At the expense of the principle of guaranteeing

the benefit of the public employee, and this is evident through the dominance of the appointment authority over the entire disciplinary process and the broad powers that it possesses, even in the presence of disciplinary councils whose aim was to reduce this control and transfer some disciplinary powers to an independent body, but it also subjected it to the control of the disciplinary authority.

***Key words :***

1– The public employee 2– The Public Service Law 3– The  
Disciplinary Board 4– Disciplinary authority 5– Equal–member  
committee 6– Disciplinary safeguards