

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص: إدارة عامة

تحت عنوان:

إلتزامات الموظف في إطار أخلاقيات
الوظيفة العمومية

تحت إشراف الأستاذ:

زواتين خالد

من إعداد الطالبة:

بن درار فاطمة

أعضاء لجنة المناقشة :

الأستاذ: مشرفي عبد القادر _____ رئيسا

الأستاذ: زواتين خالد _____ مشرفا

الأستاذ: بو سحبة جيلالي _____ مشرفا

السنة الجامعية: 2018/2017

دعاء دعاء

يارب ... لا تدعني أصاب بالغرور إذا نجحت...

ولا أصاب باليأس إذا فشلت...

بل ذكرني دائما بأن الفشل هو التجارب التي تسبق النجاح.

يارب ... علمني أن التسامح أكبر مراتب القوة.

وأن حب الانتقام هو أول مظاهر الضعف.

يارب ... إذا جردتني من المال أترك لي الأمل وإذا جردتني من النجاح

أترك لي قوة العناد حتى أتغلب على الفشل...

و إذا جردتني من نعمة الصحة أترك لي نعمة الإيمان

يارب ... إذا أسأت إلى الناس أعطني شجاعة الاعتذار وإذا أساءت لي

الناس أعطني شجاعة العفو.

يارب ... إذا أعطيتني المال لا تأخذ سعادتني.

و إذا أعطيتني قوتي لا تأخذ عقلي.

و إذا أعطيتني نجاحا لا تأخذ تواضعي.

و إذا أعطيتني تواضعا لا تأخذ اعتزازي بكرامتي.

أمين يارب العالمين

تُشكرات

ما الفضل إلا لأهل العلم إنهم

على الهدى لمن استهدى إدلاء.

لا يسعنا في هذا المقام إلا أن نتقدم بالشكر الخاص إلى من هو أهل للشكر

و الثناء فله الحمد و الشكر سبحانه فهو العالم القادر على كل شيء.

أتقدم بالشكر الجزيل إلى شموع العلم التي كانت تحترق لتضيء لنا نور

اليقين و المعرفة إلى كل الأساتذة الكرام .

إلى كل من ساهم و لو بكلمة طيبة في إنجاز هذه المذكرة.

تُشكرات

إهداء

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"و قل اعملوا فسيري الله عملكم و رسوله و المؤمنون"

جل الله في علاه نحمده و نشكره و هب لنا العلم كمصباح و هاج .و الصلاة والسلام
على معلم الأمة و مرشدها سيدنا محمد و على آله و صحبه و من دعا بدعوته إلى
يوم الدين أما بعد:

إنها نفحات من تعب مضى ... لثمرات مقتطفة من ينبوع العلم...بصبر جميل و توفيق
من العزيز القدير ... أهدي ثمرات جهدي إلى:

من في الوجود ... إلى سراج يضيء فضاء بلا حدود ... إلى نبع يسقيني بغير سدود
إلى اللذان بدونهما أكون أسيرة بلا قيود ... إلى من قال فيهما المولى عز وجل

"و بالوالدين إحسان"

إلى أعلى مالي في هذه الدنيا ... تلك التي سهرت الليالي و ارتأت ان تكون حياتها
حياتي.

إلى باعثة كياني و رفيقة أحزاني ... إلى منبع الحنان و الحب و المشاعر الصادقة

"أمي الحبيبة".

من علمني أن الدنيا إهمال و الآخرة أعمال. ذلك الذي رعاني باهتمامه "أبي الغالي"
رحمه الله.

إلى من قاسموني رحم أمي إخواني و أخواتي ،دون أن أنسى الكتاكيت الغاليين على
قلبي :رنا و محمد و جواد حفظهما الله.

أصبح موضوع أخلاقيات الوظيفة العامة من المواضيع التي تحظى باهتمام كبير ومتزايد في الآونة الأخيرة وذلك لكونها من أهم دعائم النجاح في وضع المؤسسات فهي تعكس ثقة المنظمة أو المؤسسة في موظفيها وأجهزتها وكذلك ثقة المجتمع . وكما هو معروف فلا يتوقف أمر أخلاقيات العمل عند المدارس و الجامعات والوزارات والمؤسسات العامة بل يأخذ الأمر بعداً أكبر في الحياة العملية سوا في القطاع العام أو القطاع الخاص .

ومما لا شك فيه أيضا أن الموظف يعتبر الركيزة الأساسية لتسيير الأجهزة الإدارية للدولة وتحقيق أهدافها ، ونتيجة لهذا الدور الذي يلعبه في خدمة الدولة ، أصبح الاهتمام به في الوقت الراهن أكثر أهمية بل أضحي من الأساسيات لذلك ، وأصبح الاهتمام بجانب القيم والأخلاق فيه يأخذ حيز كبير لتحقيق أغراض المنظمة الإدارية ، كما يعتبر ترجيح الجانب الأخلاقي للموظف وذلك بعدم تجاهل القيم الفاضلة والمثل العليا التي يجب أن يتصف بها . ونظرا للتطور الذي يمر به العالم اليوم والذي مس جميع أوجه النشاط الإداري ، ومن ذلك التنافس بين المنظمات واللهث وراء تكوين الثروات واكتنازها من خلال تعظيم الربح المادي ، فتجاهل بذلك العنصر البشري والدور الذي يجب أن يلعبه في تحقيق أهداف المنظمة إلى نشوء تجاوزات لقيم الحق والعدالة ، وهذا ما جعلها ظاهرة تؤثر على مردود الموظف بما انه من هذا المجتمع.

فكان لكل تلك الأسباب أن تؤثر على العمل الإداري والى اضمحلال القيم الأخلاقية التي ينبغي أن تسود في سلوك الموظف العام في المنظمات أو الإدارات العمومية التي ينتمي إليها .

وهذا ما يظهر لنا جليا في افتقار الإدارة للقيم والمبادئ الأخلاقية ، حيث تسعى إلى العمل وفق قواعد العمل القائمة على الكفاءة في مقابل الأخلاقيات ، لذلك كان لا بد من خلق توازن بين الأداء والفاعلية والأخلاقيات ، والعمل على ترسيخ تقاليد وآداب وأصول المهنة وتجاوز فكرة اللهث وراء الثروات والسلطة ، وبذلك يكون النظر للتطبيق الجيد للالتزامات الأخلاقية الوظيفية للموظف على أنها احد مصادر التمويل السلوكي الذي سيعود بربح اجتماعي . و نتيجة لهذه التحديات وللوصول إلى إدارة عامة بمعناها الحضاري في الدول المتقدمة، يكون

على الموظفين التقيد بجميع الصفات الأخلاقية والالتزامات الوظيفية ، هنا نستطيع القول، أن الموظف في الوظيفة العامة قد حقق الفعالية التنظيمية للإدارة ووصل إلى أعلى مراتب الرقي في الجزائر بصفة خاصة والعالم الثالث بصفة عامة. وعليه فقد أعطى المشرع الجزائري للموظف أهمية بالغة نظرا للدور الذي يلعبه في هيئات ومنظمات الدولة ، وذلك من خلال قانون الوظيفة العمومية الذي تم فيه وضع قيود وثوابت والتزامات تحدد من خلالها الممارسات الوظيفية الأخلاقية للموظف.

• أهمية الدراسة :

تمثل هذه الدراسة أهمية بالغة في كونها تنظر في القيم والأخلاق وثقافة المنظمة و تبحث في طبيعة الالتزامات الوظيفية للموظف من وجهة نظر أخلاقيات الوظيفة ، التي لا يمكن لمنظمات اليوم أن تستغني عنها بأي شكل من الأشكال ، إذ يعد هذا الموضوع من المواضيع الساخنة التي ازدادت الحاجة إليها بتزايد الفضاء الأخلاقية وتراجع النظم القيمة، فأخلاقيات الموظف الإلزامية أصبحت عامل هام في تعظيم مفهوم الإدارة المنظمة وترسيخها، حيث أن الإسلام كمنهج بين ضرورة تمسك الموظف والتزامه بجملة من الأخلاقيات الوظيفية ويوضح مدى ارتباطها بتأدية الواجبات المهنية والإجادة في العمل والإخلاص له ، وهي من الأمور التي حثت عليها كافة الأديان لضمان أن يصبح الموظف منتجا وينعكس بذلك أدائه الأخلاقي على نفسه ومجتمعه.

وأیضا تكمن هذه الأهمية لهذه الدراسة في تزايد الاهتمام بمجال القيم والأخلاق وثقافة المنظمة ، لنحاول أن نكشف بذلك عن التطور الكبير الذي قد تحققه هذه الدراسة في مجال التزامات الموظف العمومية على صعيد المفاهيم والممارسات في مواجهة المشكلات، كما أن هذه الأهمية تبرز مدى أهمية ودور الالتزامات الوظيفية للموظف الأخلاقية ، فتحل المشكلات الإدارية وتسهلها لتحقيق فعالية الأداء للوظيفة العامة.

• مبررات اختيار الموضوع:

كان اختيارنا لموضوع التزامات الموظف في إطار أخلاقيات الوظيفة العمومية موضوعا لبحثنا هذا وذلك لأهميته لدى المؤسسات وأجهزة الإدارة في الدولة، وبالتالي في حياة المرفق العام وحسن سير أداءه بانتظام وذلك بوصفه العمود الفقري للمرفق العام .

أهداف الدراسة :

يمكن تبين أهداف دارستنا في ثلاثة نقاط جاءت كالآتي:

- ✓ محاولة التعرف على ما مدى تقيد الموظف بما ألزم به.
- ✓ النظر في مدى مراعاة المشرع الجزائري للقيم والمبادئ الأخلاقية التي يجب أن يتصف بها الموظف من خلال ما اقره من نصوص قانونية.
- ✓ الوصول إلى نتائج من شأنها أن تساعد في ترقية العمل الإداري.

• الإشكالية :

تمثل الالتزامات الوظيفية الأخلاقية للموظف الأعباء التي تقع على عاتقه من خلال ممارسته للوظيفة التي يشغلها ، فالموظف بذلك يكون ملزم بأداء خدمة جيدة عن طريق المرفق العام الذي ينشط فيه ، وهذا ما يقودنا للقول بأنه لا يقوم تثبيت الموظف على التعيين فقط وإنما على الإنتاج ، فعليه يكون ضبط السلوك المهني للموظف من العمليات التي تهدف إليها المنظمة وذلك بتقويم القيم والأخلاق التي يلتزم بها الموظف لأجل المحافظة على استقرار العملية الوظيفية ، وبالتالي ضمان حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد كتحصيل حاصل ، وبناءا عليه فانه لا يمكن أبدا أن ننظر إلى الموظف على انه مجرد شخص يشغل وظيفة . وإنما هو من يمثل صورة الدولة للأفراد ، وتتنصر الإشكالية العامة لموضوعنا في التعرف على إلتزامات الموظف العام ومدى تأثير أخلاقيات الوظيفة على إلتزاماته.

وقد جاءت إشكالية الموضوع كالتالي:

ما مدى مراعاة المشرع الجزائري من خلال قانون الوظيفة العمومية للقيم والمبادئ والمعايير الأخلاقية التي يجب أن يتحلى بها الموظف العمومي أثناء أدائه لعمله في تحديد

الأخطاء التأديبية وبالتالي الالتزامات والواجبات الوظيفية والتي يترتب عنها مسؤولية تأديبية في حالة الإخلال بها ؟

• تساؤلات الدراسة :

في ماذا تتم صور الالتزامات الوظيفية للموظف ؟
هل هناك تصور واضح لأخلاقيات الوظيفة في الإدارة العامة ؟
ما هو الجزاء التأديبي الأخلاقي للمخل بهذه الالتزامات ؟
في ماذا تتمثل الوسائل الردعية للإخلال بالالتزامات الوظيفية ؟

• صعوبات الدراسة:

كان علينا من صعوبات اعترضنا لها في إعداد هذا الموضوع ما يلي:
✓ صعوبة الحصول على المراجع المتخصصة وذلك لكثرة الطلب عليها.
✓ حداثة الموضوع.

• وعلاوة على ما تم ذكره ، ومن اجل الإجابة على الإشكالية الرئيسة المطروحة والتساؤلات التفصيلية الفرعية للدراسة تم تقسيم الموضوع إلى فصلين ، الفصل الأول والذي تم تناول فيه بيان الالتزامات الأخلاقية للموظف في مبحثين الأول تم تناول فيه الالتزامات الوظيفية للموظف أثناء أداء الخدمة أما الثاني فتضمن مجموعة الالتزامات الأخلاقية خارج أداء الخدمة، ولكل مبحث تخلله مطالب تم فيه دراسة كل التزام على حدا ، أما الفصل الثاني فاحتوى على جزاء الإخلال بالالتزامات الأخلاقية للموظف وذلك من خلال تبيان المسؤولية التأديبية للموظف العام في مبحث أول أما المبحث الثاني فجاء تحت عنوان الضمانات الممنوحة للموظف في مواجهة العقوبة التأديبية.

الفصل الأول

بيان الإلتزامات الأخلاقية للموظف

إن العمل الإداري في مجال الوظيفة العمومية يقوم على أشخاص يفترض منهم أنهم المعبر القانوني لإدارة الدولة إذ هم الممثلين الحقيقيين لها ، فتعتمد الإدارة في تنفيذ مهامها عليهم والذين يطلق عليهم صفة الموظف و الموظف هو ليس بشخص عادي بل يتميز عن غيره من العاملين في القطاعات الأخرى وهذا نظرا لخصوصية المهام الموجه إليه ، لذا نجده محاطا بحقوق وضمانات يقابلها تكليف بواجبات والتزامات من نوع خاص.

فالموظف حقوق معينة تحميه من سلطة تعسفية قد يتعرض لها ، ومن الجانب الآخر يكون عليه التزامات وواجبات وظيفية أخلاقية وذلك لحسن سير المرفق العام ولقد حددها المشرع على سبيل الحصر في الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، كواجبات عامة ناتجة عن طبيعة الوظيفة العامة وهي تأخذ في غالبيتها صورتين:

***الصورة الأولى :** صورة ايجابية تقضي بأداء الأعمال معينة أو بصورة سلبية تلزم الامتناع عن أداء أعمال معينة.

ولتوضيح هذه الإلتزامات أدرجنا في هذا الفصل مبحثين ، حاولنا أن نتناول فيهما الإلتزامات الممكن أن تكون على الموظف والتي تمس بأخلاقيات الوظيفة وجاءت كالتالي:

المبحث الأول: الإلتزامات الوظيفية الأخلاقية للموظف أثناء أداء الخدمة

وفي هذا المبحث سوف نقوم بدراسة و شرح الإلتزامات الأخلاقية التي تكون على عائق الموظف وذلك من خلال الممارسة الوظيفية أي داخل الإدارة العامة.

المطلب الأول : أداء الخدمة الوظيفية

إن أهم ما يجب على الموظف أن يلتزم به هو أداء العمل بنفسه في الوقت والمكان المخصصين لذلك يعتبر هذا الواجب من النظام العام ، إذ لا يجوز أن يتنازل عنه أو ينيب غيره فيه.

ويأخذ في إطار هذا الواجب أن يتم تأدية الأعمال المنوطة بالموظف بالثقة اللازمة وان يدخر أي جهد في تأدية تلك الأعمال وذلك في الإطار القانوني الممارس فيها من احترام ساعات العمل إلى غيرها من الإلتزامات في هذا الإطار وهذا ما سنوضحه فيما يلي:

• الفرع الأول : مفهوم الخدمة الوظيفية

إن مفهوم الخدمة الوظيفية يرتبط بصفة عامة بالوظيفة وبالإدارة العامة بصفة خاصة ، فالموظفون يعملون لخدمة الدولة فهم المشخصون لإرادتها وارتباط الوظيفة العامة بالدولة ونشاط الأجهزة يستدعي بالأخص إلى الاستعانة بأشخاص من شأنهم أن يقوموا بممارسات تؤثر على سير المؤسسات داخل الدولة.

أولاً : تعريف الخدمة الوظيفية

هي لفظ يتكون من كلمتين الأولى الخدمة و الثانية الوظيفة

1/الخدمة:

• **لغة :** اسم مصدره خدم وجمعها خدم ، خدمات ، فالخدمة تكون لهدف سام ومشترك

أو هي العمل في نشاطات ذات منفعة عامة¹.

¹.جيرار كورنو،معجم المصطلحات القانونية،ترجمة منصور القاضي، مجلد رقم 2،المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر. والتوزيع،بيروت 1998،ص1802.

- اصطلاحا : وحدة من وحدات العمل تتكون من عدة أنشطة مجتمعة مع بعضها في المضمون والشكل ويمكن أن يقوم بها موظف واحد أو أكثر .

فنقول الوظيفة العامة أو العمومية وهي نشاط يقع على عائق المأمورين العموميين ، أو هي مجموع هؤلاء المأمورين المعتبر ككيان خاضع لقواعد تنظيمية ووظيفية خاصة .

2/الخدمة الوظيفية:

- هي وضع شخص نشاطه في خدمة الجمهور للقيام بعمل معين إما مباشرة وإما عن طريق منظمة عامة ، ويمكن ممارسة بالتبعية في منظمة جماعية كما هي الحال في مؤسسات الخدمات العامة أو الخاصة أو الشركات ، يراد بها احد جوانب الأعمال الأساسية التي تقوم بها الدولة في تأدية مهامها و أوسع تفسير لها الوظيفة التشريعية le gestatives، التي تقابلها الوظيفة التنفيذية أو الإدارية exécutive التي تخط البعض بها ويفصل البعض الآخر عنها الوظيفة الحكومية gouvernemental وهناك الوظيفة القضائية judiciaire أو ولاية¹.

ومن خلال هذا المصطلح يبدو لنا بأنه ينشئ هذا الإلتزام مع التحاق الموظف بمنصبه وذلك للقيام بالأعمال المنوطة به وفي إطار اختصاصاته التي حددها القانون و بالرجوع إلى المشرع الجزائري فنجده قد عالج هذا الإلتزام في نص المادة 47 من الأمر 06-03 والتي نصت على كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه.

زيادة على ذلك ألزم المشرع الموظف بأداء مهامه بصفة مستمرة وان يبذل جهده بالإخلاص لأن يكون ذلك بدقة وأمانة مجسد بذلك صفة المواطن الصالح في خدمة الدولة وهذا ماجاء في نص المادة 41 من الامر 06-03 والتي جاءت كما يلي : "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز".

ثانيا: القواعد التي تحكم إلتزام أداء الخدمة الوظيفية

الإلتزام بالخدمة الوظيفية يشمل مجموعة من القواعد والتي تتمثل فيما يلي:

¹ احمد ازكي بدوي ، معجم المصطلحات القانونية. فرنسي . انجليزي . عربي ، الناشرين : دار الكاتب المصري(القاهرة) دار الكاتب اللبناني ، (بيروت) ، الطبعة الثانية ، مجلد 1 ، 2003 ص 113.

1/ أن يؤدي العامل الأعمال المنوطة به بنفسه ولا يجوز له أن يعهد به إلى غيره إلا في الحدود التي يسمح بها القانون.

ويترتب على هذا الإلتزام أن كل تصرف على خلاف هذا الأصل يعرض العامل للمساءلة التأديبية ويقع التصرف باطلا ، هذا من جهة ، ومن جهة أخرى ، إذ قام بالعمل طوعية واختيارا ، فإنه يقوم بالعمل على مسؤوليته ويجب عليه الاهتمام بأداء العمل حتى يحقق الغرض منه بصرف النظر عن ظروف إسناده إليه فلا يعفى من المسؤولية بحجة انه باشر العمل طوعية واختيارا.

2/ يجب على العامل أن يؤدي العمل بدقة وأمانة ، ومقتضى هذا الإلتزام احترام القوانين والتعليمات والنشرات التي تصدرها الجهات الرئاسية لتنظيم العمل ومن اجل تجنب الوقوع في الخطأ ، يجب على العامل الإحاطة بهذه التعليمات و النشرات قبل البدء في العمل ، فإذا وقع خطأ نتيجة مخالفة هذه التعليمات متى كان بوسعه الإطلاع عليها حققت مسؤوليته التأديبية.

3/ يجب على العامل أن يؤدي عمله في الوقت الرسمي المخصص لذلك ، ولكن معنى ذلك ان باقي الوقت ملكا له يتصرف فيه كيفما يشاء ، بل انه محظورا عليه أن يؤدي للغير أعمالا بمقابل أو بدون مقابل ، ولو في غير أوقات العمل الرسمية ، إلا إذا سمح القانون بذلك صراحة¹.

ثالثا: الاستثناءات الواردة على واجب أداء الخدمة الوظيفية.

أن يقوم الموظف شخصا بالعمل المنوط به وعليه أن يلحق بالمنصب الذي يكون قد تم تعيينه أو نقله إليه ، وكل إخلال بهذا الإلتزام يعرضه للإجراءات التأديبية التي بالإمكان أن تفسر عن عزله لترك المنصب ، إلا أن هذه القاعدة العامة تتضمن ثلاث استثناءات تفرضها بعض المقتضيات الظرفية المعروفة:

➤ يمكن التنصل من جزء من مسؤولياته عن طريق التفويض المرخص به قانونا ويمكن تعريف التفويض الإداري بأنه العملية التي من خلالها يعهد الرئيس ببعض اختصاصاته إلى مرؤوسيه وذلك بنقل سلطات معينة من الرئيس إلى المرؤوس ضمن

¹ - شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007 ص 172. 173.

حدود وأصول معينة ولمصلحة سير العمل في وحدات الإدارية وسمح النظام الإداري للموظف تفويض جزء من صلاحياته إلى من هم أدنى منه رتبة في التسلسل الإداري وذلك حسب قيود محددة استقرت عليها أحكام القانون

➤ الممارسة المؤقتة للموظفة التي يجوز السماح بها عند شغور أو عند تعذر شغله من طرف صاحبه أي الموظف المرسم فيه.

➤ الاستخلاف وهي حالة خلافة موظف غائب أو في حالة الامتناع لضمان السير المرفق العام.

تجدر الإشارة في هذه الحالات بأنها مرتبطة مبدئياً بوجود نص يسمح بها ، إلا أن القضاء أقر بجوازها بدون نص في حالة ضرورة المصلحة من طرف الموظف التي يتجاوب مركزه و الصلاحيات المسندة إليه بالصلاحيات المستخلف فيها .

وعلاوة على ما سبق ذكره فإن الإلتزام بالقيام بالخدمة هو إلتزام قانوني ويتمثل في ضرورة الإضطلاع بالمهام المترتبة بمنصب الشغل المعين فيه بصفة شخصية والتقيد بقواعد المصلحة.

إذا يجب أن يكون على الموظف القيام بالأعمال الموكلة إليه بنفسه فلا يجوز له أن يتنازل عنها وأن يوكل غيره بأدائها ، وعلى الموظف أن يقوم بما يعهد إليه من رؤساء دون تحقيق على ملائمة العمل أو عدالة توزيع العمل على الموظفين ، فتوزيع العمل فيما بينهم اختصاص الرئيس وحدة ، ويجب أداء العمل المنوط إليه بدقة وأمانة وهذا ما تضمنته المادة 43 من الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي للموظفة العامة .

• الفرع الثاني : حدود أداء الخدمة الوظيفية

تتمحور حدود الخدمة الوظيفية في الأداء الوظيفي للموظف فيما يلي:

أولاً: حالات الغيابات المشروعة

كما سبق توضيحه على أن الإلتزام بالقيام بالخدمة أول شرط ينحدر من الإلتحاق بالوظيفة ويتمثل أساسا في ضرورة الاضطلاع بالمهام المرتبطة بمنصب الشغل فيه أو المشغول بصفة شخصية والتفديد بقواعد المصلحة.

فالإلتزام بالخدمة يفرض على الموظفين جملة من الإلتزامات منها التفديد بمواعيد العمل وانجاز المهام المرتبطة بوظائفهم كما هي محددة في القوانين الأساسية الخاصة بها، ومن تم فأى تغيب غير مشروع عن العمل بمعنى غير مرخص به يعتبر خطأ من شأنه الإضرار بمبدأ حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد ويعرض الموظف لعقوبات صارمة تصل إلى حد العزل¹.

*فطبقا للمادة 129 من نفس الأمر 06-03 بأنه يعتبر في وضعية القيام بالخدمة الموظف الموجود في:

- عطلة سنوية .
- عطلة مرضية أو حادث مهني .
- عطلة أمومة .
- المستفيد من رخصة غياب كما هي محددة في المواد 208 إلى 212 و 215 من هذا القانون.
- الذي تم استدعاؤه لمتابعة فترة تحسين المستوى أو الصيانة في إطار الاحتياط .
- الذي استدعى في إطار الاحتياط .
- الذي تم قبوله لفترة تحسين المستوى.

وأیضا جاء في نفس الأمر 06-03 المادة 128 على انه يعتبر في وضعية القيام بالخدمة الموظف الذي يمارس فعليا في المؤسسة أو الإدارة التي ينتمي إليها المهام المطبقة لرتبة أو مهام شغل المنصب المنصوص عليها في المادة 10 و المادة 15 من هذا القانون وبالرجوع للمادة 130 من نفس الأمر ، حالة وضع الموظفين التابعين لبعض الرتب في حالة القيام

¹ - سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2010 ، ص 278.

بالخدمة لدى مؤسسة أو إدارة عمومية أخرى غير التي ينتمون إليها والمادة 131 من ذات الأمر الموظفين الذين يوضعون تحت تصرف جمعيات وطنية معترف لها بطابع الصالح العام أو المنفعة العمومية لمدة سنتين قابلة للتجديد مرة واحدة¹.

ثانيا : حالات الغياب الغير المشروعة

إذا كان للموظف في حالة القيام بالخدمة الحق في العطل والغيابات المدفوعة الاجر المنصوص عليها فانه لا يمكنه مهما كانت رتبته ان يتقاضى راتبا عن فترة لم يعمل خلالها بل ان القانون ينص صراحة على معاقبة كل غياب غير مبرر عن العمل بالخصم من الراتب يتناسب مع مدة الغياب وذلك دون المساس بالعقوبات التأديبية المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية المادة 207 بل للموظف الاستفادة من الرخص للتغيب مدفوعة الأجر المنصوص عليها في المواد من 208 الى 214 ومن الرخص الاستثنائية للغياب غير مدفوعة الأجر لأسباب الضرورة القصوى المبررة لا يمكن أن تتجاوز مدتها 10 أيام في السنة وهذا حسب المادة 215 من نفس الأمر 03-06.

وبإستثناء هذه الحالات المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية فان الموظف الذي يضع نفسه خارج هذا الإطار يكون في حكم المتخلي عن منصب عمله بطريقة فجائية وإرادة حرة وهي الوضعية التي غالبا ما تؤدي إلى التسريح أي الشطب النهائي من تعداد مستخدمي الإدارة أو مؤسسة التي يتبعها الموظف وبالتالي حرمانه من الضمانات القانونية المقررة للموظفين.²

ثالثا : مشتملات الإلتزام بأداء الخدمة

الالتزام بالخدمة يشمل مايلي:

1/ إلتزام الموظف بتنفيذ واجباته الوظيفية العامة بشكل شخصي:

بمعنى انه لا يجوز تفويض مهمة تنفيذ واجباته الوظيفية إلى شخص آخر ما لم يكن مفوضا بذلك صراحة بموجب القانون أو اللوائح ذات الصلة أو تفويض خطي صريح من رئيسه المباشر أو في حالة القوة القاهرة.

² - المادة 128 و129 و130 و131 من الأمر 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة ، الجريدة الرسمية العدد 46 الصادرة في 16 يوليو 2016.
² - سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 277 وما بعدها.

يعتبر التزم الموظف بتنفيذ واجباته العامة إلتزاما شخصيا بناءا على مبدأ المسؤولية والكفاءة الفردية.

2/ التزم الموظف بتنفيذ الواجبات العامة بدقة وبشكل جدير بالثقة وبنية حسنة :

على الموظف العام عند قيامه بتنفيذ الواجبات والمهام الوظيفية أن يأخذ بعين الاعتبار المصلحة العامة فقط ويجب عليه تطبيق القوانين والقواعد واللوائح السارية المفعول ذات العلاقة بطبيعة وظيفته بدون استثناء.

على الموظف تنفيذ واجباته الوظيفية على وجه السرعة وبدقة وبنية حسنة وبموضوعية.

3/ إلتزام الموظف بتنفيذ الواجبات العامة والقيام بها بشكل فوري وسريع ضمن فترة زمنية معقولة وفقا لأفضل الممارسات:

على الموظف الحضور إلى مقر عمله في الوقت المحدد لبداية الدوام الرسمي المحدد طبقا للوائح والقرارات المعمول بها في هذا الشأن وأن يكون متواجد في مكان عمله خلال وطوال ساعات العمل الرسمية لتنفيذ إلتزاماته المتعلقة بواجباته الوظيفية ومنصبه وعليه التقيد التام بجميع التعليمات والقرارات التنظيمية ذات الصلة.

• الفرع الثالث: معنى اخلاقيات المهنة

ويقصد بأخلاقيات المهنة ، علم الواجبات المعنوية التي تفرض على أعضاء مؤسسة أو تنظيم ما بمعنى جماعة اجتماعية ملتقطة حول مشروع مشترك ، قائمة خاضعة الى سلطة مكلفة بتحديد مبادئ العمل الواجبة الاحترام ، تحت طائلى الجزاءات التأديبية.

وبعبارة أخرى ، يقصد بأخلاقيات المهنة ، ممارسة المهام وفق قوانين الشرف والاستقامة و النزاهة *les désintéressement* ، علاوة على الإلتزام بالتفرع لممارسة الوظيفة ، أي عدم الجمع بين أكثر من وظيفة ، والكتمان المهني ، كما يشترط في الموظفين من جهة أخرى الاتصاف بالسلوك الحميدة *de bon moralité* فأخلاقيات المهنة التي تحيلنا على الأخلاقية الادارة *administrative* أصبحت اليوم مبدأ أساسيا في عمل السلطات العمومية وبرامجها المنشغلة بتقديم صورة عصرية وشفافة للادارة.

وكمصطلح يقصد بالأخلاق *ethique* نظام للقيم السلوكية ذات العلاقة بالضمير المهني الذي يتكامل معه ، فإخلاقية كل مهنة ترمي الى القيام بالعمل والالتزام به عن قناعة وطواعية وفيه خير للاخرين والامتناع عن اتيان عمل من شأنه الحاق الاذى والضرر بهم ، وللتحكم في هذه القيم السلوكية ينادي الكثير اليوم بوضع مدونة لآخلاقيات المهن تلزم المنتمين لها عن قناعة ذاتية وضمير مهني.

وفي هذا الصدد تدرج اخلاقيات ممارسة مهنة ادارة الموارد البشرية مع ازدياد اهمية المورد البشري ، من ذلك ان العديد من البلدان كالولايات المتحدة الامريكية وكذا ودول اوروبا الغربية واستراليا واليابان ، تشهد حركة متنامية تنادي بوجود قيم اخلاقية على شكل مدونة *code de déontologie* تضع أصولا من اجل ممارسة مهنة ادارة الموارد البشرية ولاسيما في مجتمع الاعمال ، يلتزم بها ممارسو هذه الموارد في قراراتهم وممارساتهم اليومية ، فعلى سبيل المثال الا يتخذ مدير الموارد البشرية قرارا بتعيين الرجال عوضا عن النساء لقناعته ان الرجل يمتلك امكانات وطاقات فسيولوجية أكثر ، وبان هذا التصرف منه يحقق المنفعة للمنظمة بغض النظر عن أسلوب تحقيقها ، تطبيقا لقاعدة الغاية تبرر الوسيلة ، فمثل هذا القرار وهذه القناعة والممارسة لا يمكن اعتبارها اخلاقية لذلك وجه المختصون في مجال الادارة بوجه عام والموارد البشرية بوجه خاص ضرورة وضع هذه المدونة على شكل قيم تعتبر جزءا من ثقافة المنظمة التنظيمية يختلف تطبيقها من منظمة لاخرى ومن مجتمع لاخر حسب الثقافة فيهما¹. والغاية من وضع هذه القواعد ، أن يطلع عليها ممارسوا مهنة ادارة الموارد البشرية ويفهموا محواها وياخذونها في الاعتبار خلال ممارساتهم ونذكر على سبيل المثال مايلي:

- العمل على تحسين عمل ادارة الموارد البشرية في المنظمة التي يعمل بها الموظف.
- العمل بانتظام على تطوير قدرات الموظف في مجال ادارة الموارد البشرية.
- العمل على دعم الاهداف والغايات المجتمعة في مجال تنمية مهنة ادارة الموارد البشرية.

¹ سعيد مقدم مرجع سابق ص 203.

- حث أصحاب المنظمة على توفير العدالة والموضوعية في التعامل مع الموارد البشرية وجعل هذه المعاملة في المقام الاول ضمن قائمة اهتماماتهم وان تكوت فعالة.
- السعي لايجاد انطباع جيد وثقة لدى العاملين في المنظمة والمجتمع عن المنظمة وأصحابها .
- أن يدين العاملين بالوفاء للمنظمة التي يعملون فيها وتحقيق أهدافها بما يتماشى مع صالح المجتمع.
- مراعاة خلال الممارسة القوانين والانظمة السارية المفعول المتعلقة بالموارد
- عدم استغلال واستعمال الوظيفة والسلطة لاغراض شخصية ، او محاية البعض لحماية المصالح الشخصية.
- المحافظة على سرية معلومات الموارد البشرية.

فالمطلوب من اعداد مدونة لاخلاقية المهنة في مجال ادارة الموارد البشرية ، ان تكون للمنخرط في هذا المجال خلفية علمية ، بمعنى قد تلقى تكويننا وتعلينا اكاديميا للاصول و القواعد المعرفية العلمية المتعلقة بالمهنة ولديه خبرة عملية في مجالها بمعنى ان العمل في ادارة الموارد البشرية والانتماء اليه ، هو مكان عمل ذو أهمية وحساسية عالية ، لان هذه الادارة تتعامل مع اهم عناصر العمل والانتاج الا وهو المورد البشري.

فاعداد مدونة لاخلاقيات المهنة هو انشغال دائم غالبا ما اصبح يتكرس في الحياة العملية على مستوى العديد من المؤسسات والادارات العمومية كالجمارك والامن الوطني ، الطب ، العدالة ، الاعلام ، التربية ، والتعليم العالي ... الخ ما تنشئء محافظات وطنية لاخلاقية المهنة والامن commissariat national de déonotologie de la sécurité التي تعتبر سلطة ادارية مستقلة مهمتها مراقبة احترام قواعد اخلاقية المهنة من قبل المصالح والاشخاص المساهمون في الحفاظ على الامن على التراب الوطني.

وغالبا ما تترجم هذه الواجبات كمبادئ مكتوبة ، مقننة احيانا ، كما هو الشأن بالنسبة لقواعد أخلاقية مهنة الطب التي يلتزم الاطباء من خلال اداء اليمين على احترامها الفعلي تحت

أشرف مجلس أخلاقية مهنة الطب ، وهذه المبادئ تستمد في كثير من الأحيان من العادات والاتفاقات ومجموع القيم والأعراف والتقاليد المتفق عليها.

المطلب الثاني : السلطة الرئاسية

يكون على الموظف أساسا بعد التعيين في منصبه أن يلتزم بتنفيذ ما يصدر إليه من أوامر تعليمات تحدد لها السلطة الرئاسية .

• الفرع الأول :تعريف واجب السلطة الرئاسية

توجد عدة تعاريف فقهية لواجب الطاعة و هذه التعاريف على نوعين منها ما يذهب الى تعريف الطاعة بمعنى واسع يعرفها بأنها :احترام النصوص الدستورية و التشريعية و الأئحية بوجه عام ، و منها ما يقصر معناها على مداول خاص و هو الخضوع لأوامر الرؤساء . وهذا هو التعريف الشائع .

ومن هؤلاء الفقهاء الذين عرفوا الطاعة بمعناها الواسع -catherine-كاترين الذي يقول أن طاعة الرؤساء هي النتيجة المنطقية و العلمية للواجب الذي يلزم به كل مواطن حتى الذين هم على رأس السلطة و احترام القانون ، أما الفقهاء الذين عرفوا واجب الطاعة بمعنى ضيق – salon – فيعرفه بأنه: " التنفيذ الدقيق لقواعد المرفق و التطابق مع أوامر الرؤساء شفويا كانت أو كتابيا" ¹.

أولا :تعريف الشريعة الإسلامية للسلطة الرئاسية .

براعي الموظف العام أثناء أداء مهامه الوظيفية وجه الله و ما يفرضه دينه ، فيحرص على الإلتزام بما أمرنا به الله سبحانه و تعالى و رسوله الكريم -صلى الله عليه و سلم -و ما نهى عنه و ذلك في طاعة أمر الله تعالى و رسوله الكريم -ص-

¹ عاصم أحمد عجلية طاعة الرؤساء في الوظيفة العامة إداريا، تأديبيا جنائيا مدنيا مقارنة بالشريعة دار النهضة العربية للنشر والتوزيع، الإسلامية صنعاء 2009-ص 19.

حرصت الشريعة الإسلامية حرصاً شديداً على عنصر الطاعة و هذا ما نجده في القرآن الكريم في قوله تعالى: "يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله و أطيعوا الرسول و أولي الأمر منكم " وأولو الأمر لفظ عام يشمل جميع المسؤولين ، سواء رؤساء الإدارات بمختلف رتبهم ، و الحديث النبوي الشريف هو ثاني مصدر للتشريع الاسلامي يؤكد ذلك بقوله صلى الله عليه و سلم " على المرء المسلم السمع والطاعة فيما أحب و أكره ما لم يأمر بمعصية فاذا أمر بمعصية فلا سمع عليه ولا طاعة¹ . "

فالاسلام أعطى للفرد المسلم التصرف السليم و عدم الطاعة العمياء ، كما يجنب المنطقة الادارية الوقوع في الأخطاء نتيجة للطاعة العمياء فالاصلاح و الافساد هما المعيار للطاعة و عدمها و بهذا المقياس المحدد للطاعة و تنفيذ الأوامر توجد خدمة مدنية سليمة تؤدي دورا مهما في التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و ايجاد المجتمع الفاضل المتعاون .

ثانيا : التعريف القانوني لواجب السلطة الرئاسية .

يقصد بالطاعة في الاصلاح التشريعي القانوني إمتثال المرؤوس لأوامر رئيسه الاداري فيعتبر هذا الواجب من الواجبات المنصوص عليها صراحة في القانون و هذا بموجب نص المادة 47 من الأمر-06 03 و التي تنص على أنه: " كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الاداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه . "

ومن هذه المادة نجد أن الموظف يلزم لضرورة طاعة أوامر رؤسائه الصادرة اليه في نطاق عمله ، وبدون هذه الطاعة لا يمكن للإدارة أن تستمر بانتظام أو بالقدر اللازم من الكفاءة للموظفين ، بحيث لا يصدر الرئيس الاداري أوامره الا لمرؤوسيه المباشرين الذين يلتزمون بدورهم بتوصيل تلك الأوامر الى مرؤوسيههم اذا كانت ضرورية لذلك .

و لأن طاعة الرؤساء هي التي تحقق وحدة الجهاز الاداري الذي يقوم على التدرج الوظيفي ، كما أن طاعة الرؤساء تلزم المرؤوسين بتنفيذ أوامر رؤسائهم و تلزمهم باحترامهم بالقدر الذي يجب ، كما أن المرؤوس لا يتصل الا برؤسائه المباشرين ليتلقى منهم الأوامر و التوجيهات ولا يجوز بذلك له تخطيهم . وهذا الواجب قائم حتى و لم ينص عليه صراحة في

¹ الآية 59 من سورة النساء

القانون طالما أن طبيعة التنظيم الإداري تقتضي ذلك اعمالا لمبدأ السلطة الرئاسية أو مبدأ التدرج الوظيفي في السلم الإداري للموظفين ، فالموظف الأدنى يطيع الموظف الأعلى منه درجة الذي تربطه به علاقة رئاسية .

• الفرع الثاني : الأساس القانوني لواجب السلطة و محتواه .

سنحاول بيان القوة القانونية التي يستند اليها واجب الطاعة الرئاسية ثم التطرق الى محتواها .

أولا : الأساس القانوني لواجب السلطة

يستمد واجب السلطة أساسه القانوني من تنظيم الوظيفة العامة ذاتها و القائمة على فكرة التبعية التسلسلية أو ما يعرف بنظام السلطة الرئاسية ، ويمكن أن نجمل هذا الأساس في فكرتين أساسيتين هما :

1/ السلطة من يمثل الدولة :

هذه السلطة التي ترتبط ارتباطا وثيقا بمبدأ التدرج الإداري و الذي توزع فيه المسؤولية على درجات متعددة و يتخذ شكل هرم متتابع و ترتبط الدرجة بالدرجة التي تليها مباشرة برابطة قانونية مباشرة هي رابطة السلطة الرئاسية¹ .

و عليه تكون السلطة الادارية بمثابة سلطة متميزة ، تمثل من خلالها الدولة و تتصرف باسمها فالسلطة الممنوحة للرئيس الإداري مستمدة من تمثيله للدولة و ان طاعته هي طاعة للدولة و القانون .

2/ السلطة الرئاسية ضمانا للتطبيق الجيد لقرار الرئيس الإداري :

هي سلطة للرئيس و واجب على المرؤوس ، فالرئيس يتولى مسؤولية سير العمل في الإدارة التي يترأسها أو يشرف عليها بالتالي الطاعة أمر تفرضه طبيعة الأمور ، فأى عمل يقوم به الموظف العام ماهو لا تنفيذ لأوامر الرئيس المسؤولين سير العمل وتوزيع المهام في الإدارة، ذلك لو ترك مجال الخيار في القيام ببعض الأعمال دون الأخرى لكن هناك تغليب لمصلحته على حساب المصلحة العامة ، وهذا من شأنه زرع الفوضى و الاحتلال بالسير الحسن للإدارة .

¹ عبد الحميد بن عشية، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاتها في الإدارة الج ا زئرية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق ، الجزائر 2001 ، ص63.

فواجب الطاعة يضمن فعالية قرارات الرئيس الاداري ، ومن ثم وجب على الموظفين العام احترام هذا الواجب و تطبيق هذه القرارات بصفة محايدة .

وهذا لايعني اهدار كرامة المرؤوس وانعدام حقه في ابداء رأيه حول الأمر الذي يصدره الرئيس بكل حياء و موضوعية ¹.

نص المشرع الجزائري في المادة 40 من الأمر " 03-06 يجب على الموظفين في اطار تأدية مهامه احترام سلطة الدولة و فرض احترامها وفقا للقوانين و التنظيمات المعمول بها " .

ثانيا: محتوى واجب السلطة

باعتبار أن واجب الطاعة يحتل مكان الصدارة في واجبات المواطن العام فهو الحجر الأساسي في أداء الرفق و طاعة الرؤساء واجبة على الموظفين و لذلك يتمثل محتوى هذا الواجب في :

1/ الامتثال لأوامر الرئاسية :

و هو الخضوع لأوامر الرئيس و دور المرؤوس في ذلك لا يقل أهمية دور الرؤساء إن لم يزد عليه و هو بذلك خضوع للتعليمات التي توجه الى المرؤوسين ، فليس لهم أن يتجاوزوا مضمونها أو يجيدوا عن الغرض الذي من أجله شرعت .

و يمكن لنا أن نستخلص مبادئ وضعها الفقه لتبين معنى الخضوع للأمر الرئاسي :

- الأداء الشخصي للأمر .
- احترام التدرج الرئاسي .
- تنفيذ الأمر الرئاسي و الخضوع له .
- الأداء الأمثل و الاخلاص في التنفيذ².

2/ احترام المرؤوس لرؤسائه :

تقتضي طاعة الرؤساء من المرؤوسين بالاضافة الى تنفيذ ما يصدرونه من أوامر و تعليمات و قرارات بدقة و أمانة ، ابداء الاحترام لهم و هو واجب تغلب عليه السمة الأخلاقية و

¹ محمد رفعت عبد الوهاب، حسن عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص3

² عاصم احمد عجيلة ، مرجع سابق ، ص 60 وما بعدها.

مقتضاه أن يتعين على الموظف احترام رئيسه في جميع المناسبات شريطة أن لا يجرده هذا الاحترام من شخصيته .

فعلى الموظف أن لا يخرج عن حدود اللياقة و الذوق في مخاطبة رؤسائه و اذا أحل بهذا الواجب فانه يستحق الجزاء لاسيما و أن الرئيس في العادة أكثر خبرة و دراية بالعمل و أمير سنا ، و ما أوصل الى هذا المنصب في الغالب لا بعد قضاء فترة طويلة في تلك الوظيفة و مروره على عدة ترقيات أثبتت خلالها قدرا من الكفاءة أهلتها لتولي منصبه الرئاسي في تلك الوظيفة .

و بهذا فان تلك الطاعة لا تكون عمياء و إن إلتزم بها لا يجب بأن تصل أبدا الى حد إهدار كرامة الموظف و شخصيته ، فالموظف له أن يناقش رئيسه و يبدي الرأي اذا لزم الأمر في جو يسوده الاحترام.¹

و في هذا السياق نص المشرع الجزائري في المادة 40 من الأمر 03-06 على أنه : "يجب على الموظف في اطار تأدية مهامه احترام سلطة الدولة و فرض احترامها وفقا للقوانين و التنظيمات المعمول بها " و بذلك يؤكد لنا المشرع عن الوجه الثاني لمحتوى واجب الطاعة و المتمثل في احترام الرؤساء من طرف الموظفين و أن يتقيد بحدود اللباقة في مخاطبتهم .

• الفرع الثالث: شروط واجب السلطة الرئاسية و حدودها

إن الطاعة في الوظيفة العامة تستلزم توافر شروط و حدود معينة تساهم إلى حد كبير في تقيد ممارستها و هذا ما سنوضحه فيمايلي :

أولا :الشروط الواجبة لقيام واجب السلطة الرئاسية .

أن واجب الطاعة يلزم لقيامه توفر شروط معينة لا يوجد بدونها تذكرها فيمايلي :

الشرط الأول: صدور أمر رئاسي

الأوامر هي التي تتحمل خلاصة تفكير الرئيس و على قدر هذه الأوامر تتحدد مسؤولية كل من الرئيس عن الأوامر المرؤوس عن التنفيذ و التي هي موضوع الطاعة التي يلتزم بها

¹ حاجة عبد العالي ، مرجع سابق .ص389

المروءوس و يشترط في الامر الرئاسي أن يكون قد اتخذه الرئيس فعلا من جانبه و قام بإتمام إجراءات إصداره و يكون محدد و رسمي بمعنى أن يكون متعلق بموضوع معين و من الرئيس نفسه و ليس من زميل آخر¹.

فقد يصدر الرئيس أمرا ولكن وجوده مع ذلك يبقى مشكوكا فيه لأن الرئيس قد يغفل عن توقيعه او ينتقل الى المروءوس أو امر شفوية تساور الأخير حولها الشكوك ، ما قد يساور المروءوس وهو يقوم بالتنفيذ شك يتعلق بسلامة الأمر الرئاسي ، فيرى بعض الفقهاء أن الأمر الرئاسي المشكوك فيه تكون طاعته واجبة على المروءوس طالما كان مشروعاً في ظاهره ، و حجتهم في ذلك أن الطاعة تؤسس على قرينة مفادها أن القانون قد أعطى للرئيس مكانه يعلو بها على المروءوس ، و من ثم يلتزم الأخير بطاعة أو امره كما يلزم بعدم التدخل في معنويات رئيسه .

و في هذا الخصوص نرى بأنه عند الوقع في الامر المشكوك فيه و بدون اي حسابات يقوم بها المروءوس أي الأساس الذي اعتمد عليه المروءوس في شكه في الأمر فعليه عدم التنفيذ الا أن يقوم بمراجعة من قبل الرئيس .

الشرط الثاني : اختصاص طرفي السلطة

من القواعد الراسخة في العمل الإداري أن يكون من كل طرفي الطاعة دور محدد فالرئيس يختص باصدار الأوامر و المروءوس يقوم بتنفيذها ، فان لم يكن كلاهما مختصا تختلف شرط من شروط واجب الطاعة فتصبح غير مستحقة الأداء².

فيثبت الرئيس الحق في توجيه أو امره الى مروءوسيه فانه بشرط أن يكون عهد اليه بهذه السلطة من الجهة المختصة على نحو سليم و ذلك عن طريق القوانين أو اللوائح أو التعليمات فاختصاص المروءوس هو أن يكون تنفيذ الأمر داخلا في عدد واجبات من وجهت اليه ، فيتحدد ذلك عادة وفقا للقوانين أو اللوائح أو التعليمات الرئاسية .

الشرط الثالث: التبعية المرفقة

¹ العزازي ابراهيم احمد ، سلسلة أبحاث في الفقه الدستوري ، بدون دار نشر ، المنصورة ، مصر ، بدون تاريخ النشر ص 40.

² العزازي ابراهيم احمد ، مرجع سابق ص 15.

ينهض واجب الطاعة للرؤساء على نوعين من التبعية ، تبعية رئاسية و هي التي تقوم بين الرئيس و المرؤوس بسبب علاقة الخضوع الرئاسي و تبعية مرفقة تتعلق بعمله ، وقد أوضح fougère بذلك بقوله " :أن الطاعة لا تثبت الا بالنسبة للرؤساء الذين يكون لهم على الموظف سلطة رئاسية ، وبالنسبة للأوامر التي تخص نشاط المرفق بطريق مباشر أو غير مباشر فإضافة لما سبق أنه يكون على الأمر الرئاسي الواجب الطاعة أن يتوفر على مجموعة شروط منها :

*أن يكون الأمر الرئاسي واضح أي أن يكون محدد من حيث الطبيعة و الهدف ووقت الانجاز .

*أن يكون الأمر الرئاسي غير تعسفي ومرده هو أنه لا يسلك القائد سلوكا تسلطيا يتخذ من خلال القرارات لنفسه على انفراد دون مشاركة المرؤوسين ، فقد يلجأ بعض الموظفين الى إساءة استعمال السلطة منها مثلا : كأن يقوم مسؤول باختيار الشخصية الضعيفة مثلا كمساعد أو نائب له حتى يتمكن من السيطرة عليه و بقاءه في موقعه .

*أن يكون ممكنا في الظروف الشخصية و العلمية للمرؤوسين و المثل القائل " اذا اردت ان تطاع لما هو مستطاع " .

ثانيا :حدود واجب الرئاسة

ومما سبق فان الموظف العام يعتبر في وضعية المؤتمن على مصالح الدولة و لوضعيته التبعية الهرمية التي تفرض عليه تنفيذ مهامه الموكلة اليه وذلّم مهما كانت رتبته في السلم الاداري لكونه مسؤول عن تنفيذها و ذلك فهو مطالب بالالتزام بطاعة الأوامر الصادرة من رئيسه المباشر ، فلا ينبغي على الموظف الخروج عن الطاعة الا اذا كانت الأوامر غير مشروعة و بطبيعتها الحاق الضرر الجسيم بالمصلحة العامة و يترتب على تنفيذها المساس الخطير بحسن سير المرفق العام أو من شأنه دفع الموظف المرؤوس الى ارتكاب مخالفة جزائية و الى التعسف .

و يقصد بعبارة "لا ينبغي على الموظف الخروج عن الطاعة لا اذا كانت الأوامر غير مشروعة" هو أن طاعة الرئيس اذا كانت هي واجبة فهي أيضا ليست مطاعة لانصرافها و تعلقها بالمسؤولية التأديبية الى مصدر القرار الا في الحالات التي تتوفر فيها الشروط التالية :

- صدور أمر مخالف للقانون من الرئيس الى المرؤوس
- أن ينيه المرؤوس الرئيس الى الأمر المخالف .
- اصرار الرئيس رغم ذلك على أن ينفذ المرؤوس الأمر .
- و عالية فان موافقة الرئيس لا تبرر مخالفة القانون بل أن أمر الرئيس قد صدر كتابيا .
- فاعترض عليه كتابة لرئيسه ، فأصر على تنفيذ مرؤوسه للمخالفة في هذه الحالة تكون المسؤولية على الرئيس مصدر الأمر الأول .

• الفرع الرابع: نظريات الفقهية حول الأمر الرئاسي الغير مشروع و موقف المشرع

الجزائري منها

- وهنا سنحاول التعرض الى أهم الآراء الفقهية المتعلقة بالأمر الصادر إلى المرؤوس من قبل الرئيس ، إلا أن هذا الأمر الرئاسي غير مشروع ، ومن ثم عرض لموقف المشرع الجزائري منه .

أولا : النظريات الفقهية حول الأمر الرئاسي الغير مشروع

و في هذه النقطة الحساسة للممارسة المهنية للموظف في ظل الإلتزام بواجباته الوظيفية ظهر خلاف فقهي شديد مما أنتج ثلاث نظريات حاولت كل منها وضع حل لهذه الإشكالية .

1/نظرية المشروعة :ومن أبرز روادها الفقيه دوجي duguit حيث ذهب هذا الفقيه الى أن رجل الادارة المرؤوس عندما يجد نفسه في موقف الخيار بين تطبيق أوامر الرئيس غير المشروعة و بين تطبيق القانون و يرفض طاعة و تنفيذ أوامر رئيسه غير المشروعة، و إذا ما نفذها يعد مرتكبا لخطأ شخصي يقيم و يعقد مسؤولياته الشخصية المدنية و ذمتهم المالية الخاصة، لان العامل العام أو الموظف هو رجل الإدارة العامة ملزم مثل سائر الموظفين

باحترام القانون ومراعاة أحكامه فإذا ما صدر إليه أمر بالقيام بعمل غير مشروع وجب عليه عدم تنفيذه.¹

وبذلك يكون هذا الإتجاه بأن الطاعة لا تكون إلا للقانون وحده دون سواه والسلطة الرئاسية لا يمكن لها أن تمارس نشاطها إلا وفقا للقوانين واللوائح والمبادئ الأساسية التي تحكم النشاط الإداري .

2/ نظرية السلطة المطلقة :

يذهب أنصار هذه النظرية ومن أشهر مؤيديها العميد -هوريو HOURYAO إلى انه في حالة تعارض أمر الرئيس مع حكم القانون ، فعلى المرؤوس أن يمضي في طاعة أمر رئيسه ، وتنتقل المسؤولية بعد ذلك إلى عاتق الرئيس مصدر الأمر ، كما هو الشأن بالنسبة لكل قرار خاطئ يتجسم عبء المسؤولية عنه من قام باتخاذها.

و إذا كان ينجم عن ذلك بعض النتائج الضارة فما على الرؤساء إلا أن يتحاشوا إصدار أوامر خاطئة من جانبهم ، أما الخوف على المشروعية فهو ينحني أمام الإعتبارات الأمرة للسلطة فالرئيس هو وحده الذي يكون له الفصل في ذلك ولذلك فالطاعة المطلوبة له تكون تامة ، وتتمثل في خضوع دائم لأوامره دون تردد أو تخاذل.

وهم بذلك يعرفون واجب الطاعة على انه " الخضوع لأوامر الرؤساء فحسب " ، وهذا ما جعل الفقيه سالون SALOUNE يعرفها بقوله " التنفيذ الدقيق لقواعد المرفق والتطابق مع أوامر الرؤساء شفوية كانت أو كتابية " .

وحسب غالبية الفقه الإداري فان هذا الإتجاه هو الذي يوافق المعنى الواقعي لواجب الطاعة في الوظيفة العامة ، إذا أن واجب الطاعة القانون الدستوري يسري على جميع المواطنين الموظفين منهم وغير الموظفين.²

3/ الجمع بين المشروعية وأوامر الرئيس:

تقوم هذه النظرية على إجراء التصالح بين المذهبين السابقين ، لأن المشكلة التي نحن بصددتها مثل اغلب مثيلاتها من مشكلات القانون العام، وفي سبيل التصالح يتم تطعيم واجب

¹ - عوايدي عمار ، دروس في القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2000 . ص 81 .

² - مازن ليلو ارضي ، الطاعة وحدودها في الوظيفة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2002 ، ص 15 .

الطاعة للرؤساء بمبدأ المشروعية بحيث نأخذ بحسنات كل منهما ، ويوجد اتجاهين لبلوغ ذلك

➤ الإتجاه الأول ويشجعه أغلب الفقه الألماني ، ويقوم على نظرية تكرار الأمر الرئاسي ومقتضاه انه إذا تبين للمرؤوس أن الأمر وجهه إليه مشوب بعد المشروعية ، فعليه أن ينبه رئيسه إلى ذلك فإذا أصر الرئيس على قراره فعلى المرؤوس أن يصدع لأمره وتسمى هذه النظرية بنظرية حق الفحص .

➤ الإتجاه الثاني فيقوم كأصل عام على مبدأ الطاعة النسبية ، ومقتضاه أن الأوامر الرئاسية كمبدأ عام تتمتع بخاصيتها الأمرة والملزمة للمرؤوسين إلا في حالات معينة ، كما لو كان عدم المشروعية ظاهر في الأمر ، أو يترتب على تنفيذه نتائج خطيرة.

ويعتبر رأينا الخاص في كون انه إذا وقع مثل هذا الإشكال فنكون أمام أمرين لا ثالث لهم :
الأمر الأول في كون أن القرار غامض وفيه نوع من اللبس وواسع ، بذلك يحتمل عدة تأويلات بطريقة مختلفة سواء من قبل الرئيس أو المرؤوس.
الأمر الثاني في كون علم الرئيس بعدم مشروعية القرار الصادر منه . فنحن بذلك نؤيد الإتجاه الأول من نظرية الجمع والذي يشجعها اغلب الفقهاء الألمان والمسماة بنظرية حق الفحص.

ثانيا : موقف المشرع الجزائري من الأمر الرئاسي الغير مشروع

أما عن موقف المشرع الجزائري من فكرة تنفيذ الأوامر غير المشروعة ، فقد نصت المادة 129 من القانون المدني المعدل بموجب القانون رقم 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005 :
" لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير ، إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم" .

من خلال هذا النص يتضح لنا أن المشرع الجزائري يميل إلى ترجيح الإتجاه الثاني الذي يعطي الأولوية لطاعة الرؤساء على طاعة القانون والدليل على ذلك إعفاء المشرع للموظف المرؤوس من المسؤولية الشخصية عن الأعمال التي أضرت بالغير والتي قام بها تنفيذاً لأوامر الرئيس الإداري وهو الرأي الذي يرجحه الدكتور عمار عوابدي .

أما ما جاء في المادة 47 من الأمر 03-06 بنصها : "لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه".

فالمرؤوس مسؤول مسؤولية شخصية على الأوامر غير المشروعة التي قام بتنفيذها والتي أضرت بالغير وهذه المسؤولية تمتد لتشمل الرئيس الإداري والذي لا يعفى منها أيضا ، ذلك لأن الأخذ بالإتجاه الأول يقتضي إقامة المسؤولية المرفقة إذا ترتب عن تنفيذ الأوامر إضرار بالغير.

غير انه كان على المشرع تبيان الرأي الوسط بين الرأيين السابقين وهو الرأي الذي يوفق بين اعتبارات مبدأ المشروعية ومتطلبات السلطة الرئاسية ، فإذا كانت المخالفة التي تتضمنها تنفيذ الأمر لا تشكل جريمة جنائية وفي هذه الحالة يعفى الموظف المرؤوس من المسؤولية إذا توافرت الشروط التالية:

- أن تكون المخالفة عادية وليست جسيمة .
- أن يكون أمر الرئيس قد صدر للمرؤوس كتابة.
- ان يعترض الموظف المرؤوس على الأمر كتابة يوضح فيه وجه المخالفة .
- إصرار الرئيس على قيام المرؤوس بتنفيذ أمر¹.

¹ .حاجة عيد العالي ، مرجع سابق ، ص388 .

المبحث الثاني: الإلتزامات الوظيفية الأخلاقية للموظف خارج أداء الخدمة

يتعين على الموظف العام أن يكتفم الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك وان يظل هذا الكتمان حتى بعد انتهاء الخدمة ويلاحظ أن هذا الواجب يستهدف المحافظة على مصالح الوحدة الإدارية التي يتبعها الموظف ومصالح الأفراد ، إذ أن المشرع الجزائري قد اعتبر الأسرار المهنية ذات أهمية بالغة في تسير المرفق العام ومن الإلتزامات الأساسية للموظف العام خارج الأداء الوظيفي كذلك منع عليه بأن يكون له نشاط موازي آخر مريح له وهذا ما سوف نقوم بدراسته وتفصيله في هذا المبحث.

المطلب الأول: الإلتزام بعدم إفشاء الأسرار المهنية

سنحاول التعرض له من خلال بيان تعريفه إلى النظر في نطاقه وحدوده وهذا فيما يلي :

• الفرع الأول: تعريف السر المهني

فالإلتزام بالسر المهني كان محل دراسة كل من الفقه والقانون والقضاء وهذا ما سنبينه في النقاط التالية:

أولاً: السر المهني لغة و اصطلاحاً

لغة: يعرف السر لغوياً بأنه: هو ما يكتفم، وهو خلاف الإعلان يقال: أسررت الشيء إسراراً، خلاف أعلنته.

إصطلاحاً: هو عدم إفصاح الموظف و عدم إدلائه بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته، و عدم إفشاء الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات.

ثانياً: التعريف الفقهي للسر المهني

ولقد عرفته الدكتورة فوزية عبد الستار بأن السر المهني على أنه : " الواقعة التي تعد سرا إذا كانت هناك مصلحة يعترف بها القانون في حصر العلم بها في شخص أو أشخاص محددين¹ "

وقد عرف السر المهني أيضا بأنه : " هو ما تفضي به شخص إلى شخص آخر مستكتما إياه ويدخل فيه كل أمر تدل القرائن على طلب كتمانها، أو كان العرف يقضي بكتمانها كما يدخل في الشؤون الشخصية والعيوب التي يكره صاحبها أن يطلع عليها الناس , ومنه الأسرار الطبية الخاصة بالمرضى التي يطلع الطبيب عليها أو غيرها ممن يمارسون المهن الطبية".

ثالثاً: التعريف القانوني للسر المهني

لقد سار المشرع الجزائري على غرار ما سارت عليها التشريعات و لم يعرف السر المهني وذلك بالنظر لوجود بعض الصعوبة في تحديد معنى السر قانونا، فعرف البعض السر بأنه : " كل ما يضر إفشائه بالسمعة والكرامة "

غير أن البعض الآخر يرى أنه " النبأ يصح أن يعد سرا ولو كان ليس شائنا يريد كتمانها و إنما على أية حال أن يكون سر شأن البوح به أن يلحق ضررا بشخص ما بالنظر إلى طبيعة النبأ و إلى ظروف الحال و يستوي أن يكون الضرر أدبيا".

والتعريف الجزائري للسر المهني هو " واقعة أو صفة يتحصل نطاق العلم بها في عدد محدود من الأشخاص إذا كان ثمة مصلحة يعترف بها النظام لشخص أو أكثر يظل العلم بها محصورا في ذلك النطاق"².

رابعاً: التعريف القضائي للسر المهني

رأى القضاء الفرنسي بأنه عند اكتساب معرفة وظيفية من طرف الموظف يلزم مباشرة بكتمانها حتى ولو كانت شائعة بين الناس ولكنها غير مؤكدة، أما متى تأكد للجمهور فقد زالت عنه صفة السر .

¹ سليمان علي حمادي الحلبوسي ، المسؤولية المدنية الناشئة عن إفشاء السر المهني ، دراسة قانونية ، الطبعة الأولى، 2012 ، ص2

² حمدي امين عبد الهادي ، إدارة شؤون موظفي الدولة أصولها وأساليبها وإصلاحها ، الطبعة الثالثة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1976 ، ص. ص48.47

وقد عرفت محكمة أمن الدولة في مصر السر بأنه : "أمر يتعلق بشئ أو بشخص وخاصيته أن يظل محجوبا أو مخفيا عن كل أحد ، غير من هو مكلف قانونا بحفظه " .

• الفرع الثاني: حدود السر المهني

من نص المادة 48 والمادة 49 من الأمر 03-06 يتبين لنا الإلزام بعدم إفشاء الأسرار المهنية التي إطلع عليها الموظف و المتعلقة بالخدمة العمومية أو الأفراد من خلال الوثائق الإدارية أو تظلمات الأفراد أو إتصاله المباشر بهم، حيث يمنع على الموظف الكشف عن أي محتوى أو وثيقة بحوزته ، أو أي حدث أو خبر اطلع عليه بمناسبة مهامه ، ما عدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة العامة ، و يتحرر الموظف من واجب حفظ السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة المؤهلة وعلى الموظف أن يسهر على حماية الوثائق الإدارية وعلى أمنها ويمنع عليه إخفاء أو تحويل أو إتلاف الملفات أو المستندات .

كما أشرنا سابقا بأن واجب عدم إفشاء السر المهني حتى بعد أن يفقد صفته كعامل ، وعلى الموظف أن يلتزم بالسرية ليس فقط اتجاه الأفراد بل حتى اتجاه المؤسسات والإدارات العمومية التي يدين لها الموظف بالتبعية .

ققد أوجب المشرع من خلال المادة 48 من الأمر 03-06 الموظف سواء في سلك الوظيفة العمومية أو أولئك الذين يشغلون وظيفة عليا بالإلتزام بعدم كشف السر المهني حتى بعد انتهاء الخدمة إلا انه قد أجازها في حالات نذكرها :

1/ موافقة السلطة السلمية صراحة على إفشاء السر المهني

وطبقا لنص المادة 48 أعلاه بأنه يكون الإفشاء مرخصا من السلطة السلمية ، في حالات عديدة وهي على سبيل الحصر مثال لإثبات البراءة أو لإعطاء القضية الإدارية الرد الذي تحتاجه كما يجوز للإدارة تحويل ملف موجه إلى إدارة أخرى يتعلق بالترشح لوظيفة لدى هذه الإدارة ويشترط فيه بأن يكون الترخيص مكتوبا.

والإفشاء في هذه الحالة لا يعد جريمة تأديبية وذلك راجع إلى موافقة السلطة الإدارية للموظف بالإفشاء.

2/ إذا كان القانون يلزم الإفشاء بالسر المهني

يكون الإفشاء إلزاميا في التبليغ عن الجرائم والجنح التي يعلم الموظف بها أثناء ممارسته للموظيفة ، وتبليغ المعلومات والمستندات والوثائق إلى السلطات القضائية بصدد المسائل الجنائية والجزائية ، كذلك الإشهاد أمام القضاء في المسائل الجنائية إلا إذا تعلق الأمر بمعلومات طبية فيكون ذلك بواسطة طبيب يعين لهذا الغرض، و إضافة إلى قيام هيئات الضمان الاجتماعي بتبليغ المحضر القضائي المكلف من قبل الدائن بتحصيل الدفع المباشر لمنحه النفقة وهويته وعنوان الجهة المستخدمة له أو لغير المدين أو مودع المبالغ النقدية المستخدمة .

فصاحب الحق له جميع الصلاحيات في الإطلاع على المعلومات التي تهمة، ينبغي أن تصله باللغة الواضحة، وتمكنه من الاحتفاظ بحقه في اشتراط تصحيحها أو إتمامها بالتوضيح أو بإزالة بعض المعلومات .

ولقد عالج المشرع الجزائري هذا الإلتزام في عدة تقنيات من أهمها ما جاء في المادة 16 من الأمر 133-66 ، و المادة 23 من القانون رقم 59-85 الصادر بتاريخ 23-03-1985 الخاص بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العامة، و المادة 10 من المرسوم 131-88، و المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 ، و الأمر رقم 06-03 والذي حرص من جهته على الإلتزام بالسر في المادة 48 حيث منع على الموظف القيام بعدة أفعال تؤثر سلبا على نشاطه ككشف محتوى الوثائق التي بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع بمناسبة تأدية مهنته.

و عليه يكون المحافظة على الأسرار التي تحصل عليها بحكم وظيفته هو التزم لا يمكن للمؤمنين التنصل منه حتى وان كان لا يترتب على إفشائها الضرر الكبير .

ويلتزم الموظفون بالمحافظة على ما يطلعون عليه من الأسرار ومخالفة هذا الواجب من شأنه التعرض للمسؤولية الجنائية إذا كان المشرع قد قرر عقوبة جنائية للمخالفة ،

وللمسؤولية المدنية إذا تترتبت أضرار مادية وأدبية على إفشاء الأسرار ، وللمسؤولية التأديبية في جميع الحالات.¹

وفي الخلاصة يمكن اعتبار الحفاظ على السر المهني له هدفين أساسيين:

✓ **الهدف الأول:** يتمثل في إرساء الثقة التي ينبغي أن تطبع علاقات بعض الوظائف

بالمواطنين وتتضمن الإستقرار الإجتماعي وراحة المواطنين.

✓ **الهدف الثاني :** فيتعلق بضرورة حماية الإدارة ضد ظاهرة تسرب المعلومات التي

بالإمكان أن تمس بمصداقيتها أو تهدد أمن الدولة واقتصادها .

ومن الأهمية بمكان أن يزيد الموظف وعي بإبعاد هاذين الهدفين وبضرورة احترامهما في

كل الأحوال فلا يمكنه التحرر من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة

السلمية المؤهلة.

المطلب الثاني: عدم الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر

يكون واجب التفرغ الكلي للوظيفة من طرف الموظف إلزاميا حفاظا على المصلحة العامة

وهذا ما سنتناوله بالتفصيل فيما يلي :

• الفرع الأول: المقصود بالجمع بين الوظيفة وعمل آخر

وقد ورد هذا المنع في القانون الأساسي للوظيفة العمومية كان يخص الموظفين كل

نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم ولا يمكنهم ممارسة نشاط مريح في إطار خاص

مهما كان نوعه ولقد نصت المادة 43 على انه² " يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني

للمهام التي اسندت إليهم ، ولا يمكنهم ممارسة نشاط مريح في إطار خاص مهما كان نوعه "

وبذلك يكون المشرع قد أوجب على الموظف أن لا يجمع بين الوظيفة التي يشغلها وأي

نشاط آخر ،سواء كان نشاط تجاري أو أي نشاط من شأنه أن يتعارض مع وظيفته ، والهدف

من ذلك كان حماية شاغل المنصب من التبعية الوظيفية التي قد تفرضها عليه بمناسبة

¹ سليمان علي حمادي الحلبيسي ، مرجع سابق ، ص21

² انظر المادة 43 من الأمر 06-03 السالف الذكر

ممارسته الوظيفية ، وإبعاده من أي مخاطر قد يتعرض إليها وتلحق به ضغوطات تؤثر سلبا على السير الحسن للمرفق¹ .

فيمنع بذلك على الموظف الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مربح آخر ، كما يمنع عليه مهما كانت وضعيته في السلم الإداري أن يمتلك داخل التراب الوطني أو خارجه مباشرة أو بواسطة شخص آخر بأية صفة من الصفات مصالح من طبيعتها أن تؤثر على استقلاليته أي تشكل عائقا للقيام بمهنته .

وفي حالة كان زوج الموظف يمارس بصفة مهنته نشاطا خاصا مربحا، وجب عليه التصريح بذلك للإدارة التي ينتمي إليها، وتتخذ السلطة المختصة إذا اقتضت الضرورة ذلك التدبير الكفيلة بالمحافظة على مصلحة الخدمة.

أولا: أساس مبدأ عدم الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر

ويستند هذا المبدأ إلى عاملين أساسيين:

1/ عامل ظرفي :

ويتمثل في الحد من ظاهرة البطالة التي ميزت معظم بلدان العالم غداة الحرب العالمية الثانية ولا تزال قائمة في العالم الثالث إلى يومنا هذا.

2/ عامل إيديولوجي :

يرتبط بضرورة حماية الموظف مما ينجم من آثار سلبية على نزاهته وحياده *Impartialité* من جراء الجمع بين مسؤوليات في خدمة الصالح العام وأنشطة تابعة للقطاع الخاص غالبا ما تتعارض مع هذا الصالح العام.

ثانيا: أسباب إضعاف مبدأ عدم الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر

إن العديد من التطورات المختلفة ساهمت في إضعاف هذا المبدأ وجعلته لا يخص لا بالتطبيق الصارم ولا بطابع الإطلاع وهذا راجع للأسباب التالية:

1/ التدني الذي يميز وضعية الأجور في الوظيفة العمومية الذي قد يبهر السماح لأعوان

الإدارة بالبحث على مدا خيل إضافية تمكنهم من تلبية ضرورات الحياة.¹

¹-هاشمي خرفي، مرجع سابق،ص271

2/ اعتبارات لصيقة بالتطورات التي يعرفها عالم الشغل أو بالتقدم التكنولوجي الذي يميز مجال الإتصال التي أفرزت صيغا جديدا للعمل العمومي (العمل الجزئي. العمل عن بعد) خاصة بالنسبة للنساء توفر وقتا كافيا للممارسة أنشطة إضافية تتلاءم والوضع الإجتماعي لكل واحد من المعنيين بهذه الصيغ .

وقد تبنت الجزائر هذا التوجه بصفة مستمرة منذ صدور قانونها الأساسي الأول للوظيفة العمومية فهي تسمح:

- بالقيام بأنشطة تعليمية في حدود ست ساعات في الأسبوع وشريطة الحصول على رخصة مكتوبة من جهة الإدارة المختصة .
- ممارسة أعمال الخبرة والإستشارة في حدود لا تضر بالوظيفة الأساسية المسندة .إليه ولا تتضمن أجرا سنويا يتجاوز ثلاث أضعاف الأجر الأساسي الذي يتقاضاه شهريا.

ثالثا : الحكمة من عدم الجمع بين الوظيفة و أي عمل آخر

إن واجب أداء المهام المنوطة بالوظيفة من قبل الموظف بصفة شخصية ومستمرة يقتضيان التفرغ الكلي لها وعدم الإنشغال بمهنة أخرى سواء أثناء أوقات العمل الرسمية أو خارجها ، والحكمة من وجوب التفرغ الكلي للوظيفة هو انه عند إقبال الموظف على الجمع بين الوظيفة العمومية ومهنة أخرى سينشأ عندئذ تعارض في المصالح بين الوظيفتين ، وبالتالي فإن الموظف سيميل إلى تفضيل مصلحته الخاصة على المصلحة العامة ، وقد نصت المادة 43 من الأمر رقم 03-06 في فقرتها الأولى على عدم الجمع بين وظيفتين وجاء نصها كما يلي²:

"يخصص الموظفون كل نشاطهم المهني للمهام التي أسندت إليهم ولا يمكنهم ممارسة نشاط مربح في إطار خاص مهما كان نوعه".

¹ قبقاية مفيدة ، زغداوي محمد ، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري ، رسالة ماجستير ، جامعة قسنطينة، الجزائر 2009/2008 ، ص2

² المادة 43 من الأمر 06-03 السالف الذكر.

• الفرع الثاني : الحالات القانونية التي يسمح بها الجمع بين الوظائف

إن واجب التفرغ لأداء الوظيفة من أهم الواجبات الملقاة على عاتق الموظف العام، ولهذا لا يجوز له كأصل عام الجمع بين الوظيفة والأعمال الأخرى في آن واحد، فالموظف ملزم بتخصيص كامل وقته لوظيفته التي عين فيها. ولكن لكل أمر استثناء فقد يسمح في بعض الحالات أن يتم الجمع بين وظيفتين ، وبذلك يكون المشرع الجزائري قد أورد استثناءات عن هذا الحصر وهي تخص فيما يلي:

- 1/ الموظفين الذين يمارسون مهام التكوين أو التعليم أو البحث كنشاط ثانوي ضمن شروط وفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم.
- 2/ إنتاج الأعمال العلمية أو الأدبية أو الفنية، مع عدم ذكر صفته أو رتبته الإدارية بمناسبة نشر الأعمال إلا بعد موافقة السلطة التي لها صالحيات التعيين.
- 3/ كما مكن المشرع الجزائري الموظفين المنتمين إلى أسلاك أساتذة التعليم العالي و الباحثين وكذا أسلاك الممارسين الطبيين المتخصصين ممارسة نشاط مربح في إطار خاص يوافق تخصصهم .

وتأكيدا لما سبق جاء نص المادة 45 من الأمر 03-06 في هذا السياق كما يلي :¹ "يمنع على كل موظف ، مهما كانت وضعيته في السلم الإداري ، أن يمتلك داخل التراب الوطني أو خارجه مباشرة أو بواسطة شخص آخر ، بأية صفة من الصفات مصالح من طبيعتها أن تؤثر على استقلاليته أو تشكل عائقا للقيام بمهمته بصفة عادية في مؤسسة تخضع إلى رقابة الإدارة التي ينتمي إليها أو لها صلة مع هذه الإدارة وذلك تحت طائلة تعرضه للعقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون" .

وزيادة في الحرص ورغبة من المشرع الجزائري في إبعاد الموظف العام عن كل الشبهات التي يمكن أن تمس بنزاهة واستقلاليته جاء نص المادة 46² من الأمر 03-06 على أنه : " إذا كان زوج الموظف يمارس بصفة مهنية نشاطا خاصا مربحا ، وجب على الموظف التصريح بذلك للإدارة التي ينتمي إليها وتتخذ السلطة المختصة إذا اقتضت الضرورة ذلك التدابير الكفيلة بالمحافظة على مصلحة الخدمة .

¹ المادة 44 من الأمر 06-03 السالف الذكر .
² المادة 46 من الأمر 06-03 السالف الذكر .

ومنه فهنا كقاعدة عامة لا يجوز بحال من الأحوال للموظف أن يجمع بين وظيفته وعمل آخر سواء كان عمله هذا في القطاع العام أو في القطاع الخاص والغاية من ذلك هي أن الموظف ملزم بتكريس وقته لخدمة الجماعة ولأن نشاطه الأصلي قد يتضرر من مزاوله نشاط آخر مع العلم انه يخشى أن يفقد الموظف حرّيته.

وفي الأخير نلخص إلى :

الوظيفة عبارة عن مجموعة من الواجبات والمسؤوليات المنوطة بواسطة السلطة المختصة لشخص يتطلب منه إنجازها ، فهي تكليف للقائمين بها قبل أن تكون حقا لهم ، هدفها خدمة المواطنين تحقيقا للمصلحة العامة ، والواجبات الأخلاقية بذلك عبارة عن مجموعة الأعباء التي يجب أن يقوم بها الموظف لحسن سير العمل بها .

فالوظيفة تفرض واجبات كثيرة لا يمكن حصرها، فبعضها تكون على الموظف أثناء الممارسة الوظيفية والبعض الآخر خارج الأداء الوظيفي والذي يستلزم من الموظف الإمتناع عن القيام بها والتي تعتبر من المحظورات على الموظف العام.

وعليه قد تتفاوت واجبات الموظفين الأخلاقية من وظيفة إلى أخرى إلا أنها قد تكون كمرجعية لأخلاقيات المهنة لا تختلف من بلد إلى آخر وحتى من نظام إلى آخر.

وعليه يكون على الموظف الإلتزام بالواجبات الوظيفية ذلك للوصول للصالح العام إذ أنها في مضمونها تهدف إليه وذلك بالحرص على الحفاظ على التوازن القائم بين مصالح الدولة ومصالح الأفراد ، ولطبيعتها الحساسة التي يصعب تحديدها رغم كل التوصيات والقواعد القانونية إلا أنها تعتبر في مجملها سلوكيات تطغى على الموظفين وذلك بالمرعاة بأخلاقيات الفرد أولا للوصول إلى أخلاقيات المهنية قبل أن تكون التزمات وظيفية قام المشرع بتقنينها لحماية الصالح العام.

فهي ليست مجرد قائمة واجبات قانونية فحسب ولكنها مرجعية لأخلاقيات المهنة تتمحور حولها سلوكيات الموظفين جميعا بمناسبة مباشرتهم للعمل وحتى خارج العمل.

الفصل الثاني

جزاء الإخلال بالالتزامات الأخلاقية للموظف

كما تم توضيحه في الفصل الأول بأن الواجبات الوظيفية الأخلاقية هي الأعباء التي يجب أن يقوم بها الموظف لحسن سير العمل فيها، وعلى ذلك يتعلق الإخلال بالواجبات الوظيفية الأخلاقية للموظف عن قصد كانت أو غير قصد إلى وقوعه في أخطاء تستلزم التأديب فيها ، فالخطأ التأديبي الأخلاقي يخضع لتقدير السلطة التأديبية والتي تراعي مقتضيات الوظيفة ، وما يجب أن يكون عليه الموظف من حسن أخلاق والتزام بواجباته الوظيفية.

وعليه يجوز لمن يملك قانون سلطة التأديب أن يرى في أي عمل ايجابي أو سلبي من الموظف عند ممارسته أعمال وظيفته خطأ تأديبيا أخلاقيا، إذا كان ذلك لا يتفق وواجبات الوظيفة الأخلاقية، ومن ثم يمكن حصر الأخطاء التأديبية الأخلاقية مقدما ليتماشى مع النظام التأديبي لأن الأفعال المكونة للخطأ مردها الإخلال بواجبات الوظيفة الأخلاقية أو الخروج على مقتضياتها ، ولذلك لم يحدد المشرع عقوبة تأديبية لكل فعل ، وإنما ترك ذلك للسلطة التأديبية تقديرها لدرجة جسامة الفعل وما يستحقه جزاء في حدود ما يقرره القانون.

وهذا ما سوف نقوم بدراسته في هذا الفصل المعنون بـ " جزاء الإخلال بالالتزامات الوظيفية الأخلاقية للموظف" من خلال مبحثين:

المبحث الأول: المسؤولية التأديبية للموظف عن الإخلال بالالتزامات الوظيفية الأخلاقية

المسؤولية التأديبية هي المسؤولية القانونية الناشئة عن إخلال الموظف العام بالالتزامات الوظيفية عموماً والأخلاقية خصوصاً، وقد لقيت المسؤولية التأديبية للموظف العام عناية فائقة من مختلف التشريعات الوظيفية في العالم بسبب أهمية تحديدها وانعكاس أثارها على الهدف النهائي للتأديب وهو ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد، وبارتكاب الموظف مخالفة تأديبية ينشأ الحق في عقابه تأديبياً وهذا ما سوف نبينه في هذا المبحث وذلك بالتعريف بالخطأ التأديبي الأخلاقي والعقوبات المقررة لهذه المخالفات.

المطلب الأول: الخطأ التأديبي الأخلاقي

يعد تحديد الخطأ التأديبي الأخلاقي ذات الأهمية البالغة، لذلك اعتبره البعض على أنه وسيلة من وسائل الرقابة الذاتية للإدارة، بحيث تمارس هذه الرقابة السلطة الرئاسية في أي من مجالات العمل على مرؤوسيهما والعاملين بها، فالغرض من ممارسة هذه الرقابة هو محاسبة الموظف على ما جنته يده في عمله من أخطاء أو إخلال، بما يفرضه عليه نظام العمل من واجبات.¹

و نظراً للأهمية التي يتسم بها الخطأ التأديبي الأخلاقي وجب علينا التفصيل في كل جوانبه بداية بمفهومه مروراً بتحديد أركانه وصولاً إلى صورته.

• الفرع الأول : مفهوم الخطأ التأديبي الأخلاقي

سنتناول في هذا الفرع التعريف الفقهي والقضائي وأخيراً التشريعي.²

¹ قوسم حاج غوثي، مبدأ التناسب في الجزاءات التأديبية والرقابة القضائية عليه، دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، الجزائر 2012-2011. ص 15.

² قوسم حاج غوثي، مرجع سابق، ص 22-23.

أولاً : التعريف الفقهي للخطأ التأديبي الأخلاقي

نظراً لأن صياغة التعاريف في العادة من أهم الوظائف المنوطة بالفقه، فإن هذا الأخير لم يتوان عن القيام بعدة محاولات بقصد صياغة تعريف جامع ومانع للخطأ التأديبي .

فلقد عرفه الفقيه " Duguit " على أنه كل فعل صادر عن الموظف ينتهك فيه الواجبات التي تفرضها عليه صفة الموظف" ¹ .

أما الفقيه "فرانسي دليبري" عرفها بأنها " فعل أو الإمتناع عن فعل ينسب إلى الفاعل يعاقب عليه بجزاء تأديبي.

وكذلك عرفها الدكتور فؤاد العطار: " على أنه كل فعل يؤديه العامل و ينشأ عنه ضرر يمس إدارة الحكم".

أما هوريو يرى بأنه " ذلك الخطأ الذي لا يمكن فصله عن الواجبات الوظيفية بحيث يعتبر من المخاطر العادية التي يتعرض لها الموظفون".

وما يمكن ملاحظته من خلال التعاريف السابقة أنها كانت تتمحور حول الإخلال بالواجبات الوظيفية و التي تؤدي إلى عرقلة سير المرفق العامة، أي إتيان الموظف بعمل من الأعمال المحرمة عليه قانوناً ، وعلى هذا الأساس أن كل تخلي عن واجب مهني ، من شأنه أن يؤدي إلى خطأ تأديبي، وكل خطأ تأديبي من شأنه أن يؤدي إلى متابعة تأديبية ، وكل متابعة تأديبية قد تنتهي بتوقيع جزاء تأديبي .

و على ذلك يمكن تعريفه بأنه " هو سلوك الموظف الخارج عن الإطار القانوني للممارسات الواجبة عليه، وذلك بإتيان أو امتناع عن أداء فعل ألزمه القانون إياه".

¹ محمد سليمان الطماوي، القضاء الإداري (قضاء التأديب)، دراسة مقارنة، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، مصر،

ثانياً: التعريف القضائي للخطأ التأديبي الأخلاقي

تعرض القضاء المقارن إلى تعريف الخطأ التأديبي ، ومن ذلك ما ذهب إليه القضاء الإداري الليبي ، حيث عرفت دائرة القضاء الإداري بمحكمة بنغازي بقولها " أن القرار التأديبي شأنه في ذلك شأن أي قرار إداري ، يجب أن يقوم على سبب يسوغ تدخل الإدارة لإحداث اثر قانوني في حق الموظف هو توقيع الجزاء للغاية التي استهدفها القانون ، وهي الحرص على حسن سير العمل ، ولا يكون ثمة سبب للقرار إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوغ هذا التدخل ، الذي لا يكون له ما يبرره إلا إذا اخل الموظف بواجبات وظيفته أو خرج على مقتضاها ، وهذا هو سبب القرار التأديبي ، فكل فعل أو مسلك من جانب الموظف راجع إلى إرادته إيجاباً أو سلباً ، تتحقق به المخالفة لواجبات الوظيفة العامة أو الإخلال بالنهي المحرم عليه إنما يعد ذنباً إدارياً يسوغ مؤاخذته عليه تأديبياً.¹

وكذلك عرفته المحكمة الإدارية العليا بمصر حكم صدر في الطعن في قضية رقم 159 في جلسة ليوم 15-11-1995 بـ : " إن سبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته، إيجاباً أو سلباً، أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء في حدود القانون، أو يخرج عن مقتضى الواجب في أعمال وظيفية، أو يقصر في تأديتها بما تتطلبه من حيطة و دقة و أمانة، أو يخل بالثقة المشروعة في هذه الوظيفة التي يقوم بها بنفسه إذا كان منوطاً به، يرتكب ذنباً إدارياً يسوغ تأديبه فتتجه الإدارة إلى توقيع الجزاء عليه بحسب الأشكال و الأوضاع المرسومة قانوناً".

أما القضاء الإداري الجزائري ، فقد استقر على أن الخطأ التأديبي ليس فقط إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجاباً أو سلباً ، وما تقتضيه هذه الواجبات من احترام الرؤساء وطاعتهم ، بل تقوم هذه الجريمة ايضاً كلما سلك الموظف سلوكاً معيباً ينطوي على إخلال بكرامة الوظيفة ، أو لا يستقيم مع ما تفرضه عليه من تعفف واستقامة وتحل بالحياد ، وهذا ما ذهب

1- الحكم الصادر عن عرفت دائرة القضاء الإداري بمحكمة بنغازي في الدعوى الإدارية رقم 02-03 ق بتاريخ 20-05-1974، نقلاً عن بن علي عبد الحميد ، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة تلمسان 2010-2011. ص 10-09.

إليه مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 09-04-2001، والذي جاء في إحدى حيثياته " ... وهكذا وارتباطا بالظروف الحالية ، جاء المرسوم رقم 93-54 المؤرخ في 16-02-1993 ليذكر ببعض الإلتزامات الخاصة والمطبقة على الموظفين والأعوان الإداريين ، وكذا عمال المؤسسات العمومية، هذه الإلتزامات الهادفة إلى تحلي الموظفين بواجب التحفظ ، حتى خارج المصلحة ، والإمتناع عن كل عمل وسلوك وتعليق يعتبر متعارضا مع وظائفهم " ... وجاء فيه أيضا " ... إذا كان الخطأ يمكن تكييفه بالخطأ الشخصي لإرتكابه أثناء القيام بنشاطات خاصة، وبالتالي لا عالقة له بالمرفق، فانه يمس بالسلوك المنتظر توفره لدى عون الدولة المفترض فيه التحلي بالحياد وبالتحفظ " .

ومن خلال ما تقدم يبدو أن القضاء لم يتمكن من إعطاء تعريف محدد للخطأ التأديبي الأخلاقي الواجب المتابعة التأديبية ، ومن النقاط السلبية التي عليه انه لم يضع إطار قانوني معين تتحدد فيه صور الموظف العام ، الذي يوجد في مركز تنظيمي أو لائحي تجاه الإدارة ، بما تفرضه عليه من واجبات ينبغي عليه احترامها ، تحت طائلة المساءلة التأديبية قد تنتهي بتوقيع جزاء تأديبي.

ثالثا : التعريف التشريعي للخطأ التأديبي الأخلاقي

وقد تناوله المشرع الفرنسي في القانون المتعلق بالموظفين الصادر 19 أكتوبر 1946 في المادة 11 منه بأنه: " يعاقب تأديبيا عن كل خطأ يرتكب أثناء أو بمناسبة تأدية الوظيفة " ، وأيضا في القانون المتعلق بحقوق والتزامات الموظفين الصادر في 13 جويلية 1983 في نص المادة 29 منه بأنه " كل خطأ يصدر عن الموظف أثناء أو بمناسبة أدائه لعمله يعرضه لعقوبة تأديبية دون تحيز أو محاباة ، دون الإخلال بحق المتابعة الجزائية عند الضرورة¹ " .

أما المشرع الجزائري والذي انتهج منهج المشرع الفرنسي في المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية ، الصادر في 23 مارس 1985 حيث جاء في نص المادة 20 على انه " يتعرض العامل لعقوبة تأديبية

¹ -Article n 29 loi n 83/634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

دون المساس بتطبيق القانون الجزائري إذ اقتضى الأمر ، إذا صدر منه أي إخلال بواجباته المهنية أو أي مساس صارخ بالإنضباط أو ارتكب خلال ممارسة مهامه أو بمناسبة هذه الممارسة".

وفي الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة في نص المادة 160 و التي نصت على انه " يشكل كل تخل عن الواجبات المهنية أو مساس بالإنضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرفه أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس عند الضرورة بالمتابعات الجزائية". وهذا ما يفسر بأن المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ الإطار العام لمسؤولية التأديبية وتتميز بكونها تفرق بين طبيعة الخطأ والنتائج المترتبة عنه .

ومن خلال هذا النصين والذين يظهران محاولة المشرع الجزائري لوضع تعريف مضبوط و محدد للخطأ التأديبي ، إذ أن الملاحظ في هذين المادتين أنهما جاء في أبواب مختلفة من القانون بحيث أن المادة 20 من المرسوم 85-95 جاءت في الباب المتعلق بالحقوق والواجبات، أما المادة 160 من الأمر 03-06 فكان في الباب السابع المعنون بـ النظام التأديبي.

وأيضا استعمال مصطلح العامل للتعبير عن الموظف العام وذلك في نص المادة 20 من المرسوم 85-59، وهو توجه مرده للقانون رقم 78-12 المتضمن القانون الأساسي العام للعامل، الذي ساوى بين الموظف والعامل انطلاقا من مبدأ المساواة، وهو ما يتضح من تأثر المشرع الجزائري بالنهج الإشتراكي الذي كان سائد في البلاد.

فبالنظر لأحكام المرسوم رقم 85-59 نجده قد نص فقط على العقوبات التأديبية، والتي صنفها إلى ثلاث درجات، وأحال أمر تصنيف الأخطاء التأديبية إلى أحكام المرسوم رقم 82-302 المؤرخ في سبتمبر 1982.¹

¹ - المادة 20 من المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والادارات العمومية . الصادر في 23 مارس 1985. الجريدة الرسمية .

وعليه يكون المشرع الجزائي قد أعطى وصف عام للخطأ التأديبي وذلك باستعمال عبارات تدل عليه مثل الإهمال ، عدم مراعاة اللوائح ، التقصير والإخلال ، فهو بذلك لم يعطي تعريفاً جامعاً ومانعاً للخطأ الواجب التأديب.

ومن خلال ما سبق ذكره يمكن تعريف الخطأ الوظيفي الأخلاقي الواجب التأديب بأنه: " كل فعل صادر من الموظف يؤدي إلى ضرر أثناء الممارسات الوظيفية أو بمناسبةها". وينتج عن هذا التعريف أنه لا يعتبر خطأ تأديبياً أخلاقياً عدم الكفاية المهنية والعجز الجسماني إلا أنه يجوز أن يؤدي ذلك إلى شطب اسم الموظف من الكادر الوظيفي بناءً على طلبه أو تلقائياً بعد إجراء الفحص الطبي كما أن القضاء الفرنسي اعتبر من الأخطاء التأديبية الأفعال التي يرتكبها الموظف قبل التحاقه بالوظيفة إذا كانت ما يتعارض مع واجبات الوظيفة.

• الفرع الثاني : أركان الخطأ التأديبي الأخلاقي

لتحقيق مسؤولية الموظف التأديبية نتيجة ارتكابه خطأ يستوجب توقيع العقوبة ، لابد له من ارتكاب فعل يكون من شأنه مخالفة الواجبات الوظيفية المفروضة عليه ، أو كذلك المحظورات التي يتعين عليه تجنبها ، ولتحقيق الخطأ التأديبي يجب توافر ثلاثة أركان أولها الركن الشرعي وثانيهما الركن المادي وثالثهما المعنوي.

أولاً: الركن الشرعي

إن الكثير من الأنظمة التأديبية تمنح للإدارة سلطة إخفاء طابع الذنب على تصرفات الموظف إذا لا يوجد تحديد للأخطاء التأديبية على سبيل الحصر كما هو معمول به في قانون العقوبات إلا نادراً وهو الوضع كما تقول الأستاذة - DREYFUS - يشكل خطورة كبيرة على وضعية موظف لأنه يمنح للإدارة سلطة تقديرية واسعة النطاق في مجال التأثيم على عكس ما هو معمول به في القانون الجنائي ، إذ لاجرمية ولا عقوبة إلا بنص مع هذا فإن شرعية التأديب أن عدم حصر الجريمة التأديبية على غرار ما هو معمول به قانون العقوبات ، وهذا

ما يتجلى من خلال تعريف المخالفة التأديبية في تشريع وتصنيف هذه الأخطاء أو بالرجوع إلى واجبات الموظف.¹

فالركن الشرعي للمخالفة التأديبية يعني وجود نص قانوني يقرر أنه فعلا معيناً يعد مؤثماً ويترتب على مخالفته عقوبة معينة ، بحيث أن المبدأ المسلم به دستورياً " أن العقوبة شخصية ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على نص " ، فمن المستقر عليه في مجال العقاب انه لا جريمة ولا عقوبة بغير نص ، يعتبر من المبادئ العامة في المسؤولية التأديبية . ولكي يتحقق هذا المبدأ فإنه يتعين أن يحتوي النص القانوني الجزائي أو العقابي على شقين ، أولهما شق القاعدة أي ماهية الفعل المؤثم ، وثانيهما قاعدة الجزاء أو العقوبة المحددة له .

فالمشرع نص على كافة الجزاءات التي يمكن أن توقع على الموظف المخطأ ، وجعل لسلطة العقاب الحرية في اختيار الجزاء المناسب للفعل المؤثم فتوقعه على مرتكبه ، وعلى هذا النحو يكون للجريمة التأديبية ركن شرعياً كاملاً ومتكاملاً وبدون أي نقص.

ثانياً: الركن المادي

يتضح هذا الركن من خلال الفعل الذي يرتكبه الموظف والذي يخالف به واجباته ، غير أن كل فعل يرتكبه الموظف لا يعد ذنباً إدارياً إلا إذا رتب آثاراً فعلية في المجتمع الوظيفي ، فعدم الكفاءة المهنية وكذلك المعتقدات الدينية والسياسية لا تشكل جرائم تأديبية ، كما انه لا يجوز للإدارة متابعة الموظف بحجة التصرف العام الغير مرضي.

فالركن المادي بصفة عامة سواء في التشريعات الوضعية أو السماوية يتمثل في الفعل المادي أي المظهر الخارجي الذي تدركه الحواس ، فالتجريم لا يلحق إلا بالأفعال المادية أو المظاهر الخارجية التي يمكن أن تحس في الحيز الخارجي.

ومن ثم فلا بد لقيام الجريمة التأديبية من إسناد فعل ايجابي أو سلبي إلى العامل مما يعتبر إخلالاً بالواجبات الوظيفية أو بمقتضياتها¹ .

¹ كمال رحماوي ، مرجع سابق ، ص5

فيلزم لقيام هذا الركن أن يقع من الموظف فعل أو امتناع له مظهر خارجي ملموس وان يكون الفعل أو الإمتناع محدد ويرتب على ذلك أن المخالفة التأديبية لا تقوم على مجرد الشائعات ، وكذلك لا تقع بمجرد التفكير في ارتكاب المخالفة .

فمجلس الدولة الفرنسي يشترط توفر الركن المادي و إلا ألغى القرار التأديبي، وإلا هذا جنحت المحكمة العليا الجزائرية حيث جاء في قرارها : أنه اتضح من خلال التحقيق بأن الإدارة لم تذكر الأفعال المنسوبة إلى الموظف و التي أدت إلى تحريك الدعوى التأديبية، الأمر الذي جعل المحكمة غير قادرة على ممارسة رقابتها على القرار التأديبي...".

وما يتم استنتاجه من هذا أنها حاولت تقديم تعريف مضبوط للركن المادي للخطأ الوظيفي الأخلاقي الواجب التأديبي وذلك للأهمية البالغة في ذلك ، وانطلاقاً من ذلك يمكن وضع تعريف بانه " الفعل أو الإمتناع عن فعل صادر من طرف الموظف وذلك أثناء أو بمناسبة تأدية وظيفته والتي يشكل الواقعة المادية التي يستند عليها القرار الإداري ".

ثالثاً: الركن المعنوي

وهو القصد العام فيكفي أن يتم العمل الموجب للمسؤولية عن إرادة واعية بصرف النظر عما إذا كان الفاعل قد قصد ما ترتب عن هذا الفعل من نتائج ، بصرف النظر أيضاً عما إذا كانت نيته قد انصرفت إلى الأضرار والإساءة ، ويتبع ذلك من الأخطاء التأديبية ما يتحقق بغير قصد ونتيجة خطأ، والخطأ هو المسلك الذهني لدى الجاني الذي لا يتوقع النتيجة الإجرامية التي تؤدي إليها الفعل، وكان بوسعها أو من واجب أن يتوقعها لو انه التزم بالحيطه والحذر ومطلوبين من مثله ومثل ظروفه بمراعاة مركزه و مؤهلاته وخدمته والملابسات التي أحاطت به عند ارتكاب الخطأ التأديبي².

¹ محمود طنطاوي ، الدعوى التأديبية، ضماناتها موانع تحريكها عقوباتها، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، الطبعة 332. الأولى، 2001 ، ص.ص 331

² نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الوظيفة العامة، القرارات الإدارية، العقود الإدارية ، الأموال العامة ، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن ، 2006 ، ص18

أما عن مسؤولية الموظف المخطئ عن مدى الفعل إذا كان إرادي أو غير إرادي بمراعاة الملابسات المحيطة بالواقعة وكذا مركزه القانوني ومؤهلاته وطبيعته عمله، فلا يسأل الموظف إذا كانت إرادته معيبة، وتنتفي المسؤولية التأديبية عليه في حالات الضرورة، الإكراه المادي أو المعنوي والقوة القاهرة، والحادث الفجائي.

ولقد كان لتحديد درجة خطورة الخطأ الذي يؤدي إلى تحريك الدعوى التأديبية، تخضع في القضاء الفرنسي إلى عدة عوامل نجملها في ما يلي:

- مصلحة المرفق.
- نية الموظف في إلحاق الضرر بمصلحة المرفق.
- الدوافع التي أدت بالموظف إلى ارتكاب الخطأ .
- درجة مسؤولية الموظف في ارتكاب الخطأ.

وتفاديا لإساءة الإدارة في استعمال حقها في المجال التأديبي تدخل المشرع الجزائي في تحديد الخطأ التأديبي في جانبه المعنوي، الأمر الذي يؤدي حتما إلى تقييد سلطة الإدارة في تحريك الدعوى التأديبية، وقد حددت المادة 76 من القانون رقم 82-06 الخاص بعلاقات العمل الفردية أن تأخذ بعين الاعتبار عند تقدير الخطأ الجسيم ما يلي:

- الظروف التي ارتكب فيها الخطأ .
- الضرر الناجم عن الخطأ .
- سلوك العامل قبل ارتكابه الخطأ.

• الفرع الثالث : صور الأخطاء التأديبية الأخلاقية للموظف

وهنا سنرى الأخطاء الواجبة للتأديب استنادا للالتزامات الوظيفية الأخلاقية للموظف العام وهذا بالتفصيل فيها

أولاً: امتناع الموظف عن أداء الخدمة ويتحقق الامتناع عن العمل الذي يعد سبباً لجريمة إساءة استغلال الوظيفة بإحجام الموظف العام عن إتيان عمل يوجب القانون عليه أدائه.

فالإمتناع المقصود هنا والذي يتميز عن الإمتناع في جريمة الرشوة هو امتناع الموظف عن أداء ما يلزمه القانون به ، أي الإمتناع غير المشروع. ويفسر الفقه الإمتناع عن أداء العمل تفسيراً موسعاً ليشمل أيضاً التأخير عن أداء العمل ، أي عدم أداء العمل في الوقت المحدد له ، ويعد من قبيل التأخير في تنفيذ العمل : عدم القيام به في الوقت المناسب لكي لا يترتب عليه أثار ، ومثله تراخي مسؤول الشؤون القانونية في إبلاغ إدارته بالحكم الصادر ضدها والذي يتضمن إدانة مالية ، حتى يفوت ميعاد الطعن عليها . فقد يمتنع الموظف عن أداء وظيفته ويتهرب عن ممارسة الصلاحيات المخولة له ، وهذا لعدم ثقته في قدراته أو خوفه من الوقوع في الخطأ وتحمل نتائجه¹.
أهم صور هذه الحالة نذكر منها :

- رفض الموظف أداء العمل المكلف به من قبل رؤسائه .
- امتناع الموظف عن القيام بأعمال وظيفته .
- قيام الموظف بأداء أعمال وظيفته على نحو غير صحيح .
- امتناع الموظف عن تنفيذ القوانين والتنظيمات .
- امتناع الموظف عن تنفيذ الأحكام القضائية².

ثانياً : عدم المحافظة على كرامة الوظيفة

فالموظف مطالب دائماً بالتحلي بالسلوك اللائق بالمركز الوظيفي الذي يشغله سواء داخل الخدمة أو خارجها ، وعليه تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه وهذا ما نصت عليه المادة 42 من القانون 03-06 ، وكل تصرف يخرج عن هذا الإطار يعد من قبيل الإنحراف

¹ - حاجة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص 217.
² . نف المرجع ، ص 387.

السلوكي للموظف ، كارتكاب الموظف ل فعل مذل بالحياء مثلا . ونقصد بها ممارسة الفرد أعمال تعيبه وتعيب الجهاز الإداري الذي ينتمي إليه ¹.

ثالثا: عدم طاعة الرؤساء

إن احد أهم مظاهر الفساد الإداري هو عدم إطاعة المرؤوسين للرؤساء ، فمن المتعارف عليه انه ووفقا لمبدأ التسلسل الهرمي يتوجب على كل موظف إطاعة أوامر رؤسائه والتي لا تتعارض مع القوانين ، غير أن ما يسود بين الموظفين في مختلف مستوياتهم هو عدم الاكتراث لأوامر رؤسائهم ، وذلك لأن شغل الوظائف الإدارية بالنسبة لعدد معتبر لا يتم على أسس قانونية وموضوعية وإنما يخضع لإعتبارات كثيرة ، ومن شأن هذا الوضع خلق بؤر توتر وصراعات بين الرؤساء والمرؤوسين ، مما ينعكس على سير المرافق العامة وعلى مصالح المواطنين والحقيقة أن إحساس الرئيس بالإستهانة بالأوامر التي يوجهها للمرؤوس ومحاولة المرؤوس التملص من طاعة تلك الأوامر هو بمثابة أداة هدم في التنظيم الإداري ومظهر من مظاهر تخلف الجهاز الإداري يجب تجاوزه ².

رابعا : إفشاء المعلومات السرية

ويقصد بها عدم المحافظة على الأسرار الوظيفية ، وما تتضمنه من معلومات وبيانات ووثائق أتيح للموظف بحكم منصبه ووظيفته الإطلاع عليها ، ولم يكن بمقدوره تحقيق ذلك لولا المركز الوظيفي الذي يشغله . وقد يصل الحد بالموظفين الضالعين في الفساد إلى مرحلة التكتم على المعلومات والتي من غير الجائر التكتم عليها، كالكسوت على السرقات والإختلاسات سواء كان المقابل في ذلك مادي أو معنوي أو حتى بدون مقابل . ومن نص المادة 48 من الأمر 06-03 السالفة الذكر يستشف منه بان المشرع الجزائري قد منع الموظف من كشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به و اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه ، ماعدا ما تقتضيه المصلحة ،

¹ - قاسم نايف علوان ، تأثير العدالة التنظيمية على انتشار الفساد الاداري ،دراسة ميدانية ،مجلة العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، العدد 07 ، كلية الاقتصاد ، جامعة التحدي ليبيا ، 2007 ، ص 62.

² ابراهيم توهامي ، وليتيم ناجي ، قراءة تحليلية في مضامين وأبعاد ودلالات الفساد الإداري في المؤسسات العمومية الجزائرية ، ملتقى وطني حول : حوكمة الشركات كآلية للحد من الفساد المالي والإداري . جامعة محمد خيضر . كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير – بسكرة – ماي 2012 - ص 1 -

ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة¹.

خامسا : استعمال الممتلكات على نحو غير شرعي

وهي إحدى جرائم الفساد التي نص عليها المشرع الجزائري في المادة 29 من قانون الوقاية من الفساد ومكافحته وأشار إليها في قانون العقوبات في المادة 119 مكرر 1 الملغاة ، ونظرا لتداخل وارتباط جريمة استعمال الممتلكات على نحو غير شرعي من قبل الموظف مع جريمة إخلال الممتلكات من قبل الموظف العمومي واشتراكهما في غالبية الأركان ، فإن المشرع الجزائري أشار إليهما في نفس المادة ، وأطلق الدكتور : أحسن بوسقيعة عليها وصف " التعسف في استعمال الممتلكات " ².

سادسا : الجمع بين وظيفة وعمل آخر

ويبنى على ما سبق أنه يحظر على الموظف العام مزاولة أي نشاط خاص بجانب وظيفته الأصلية ، ويبرر واجب التفرغ للوظيفة العامة لأسباب قانونية وأسباب اقتصادية ، ولذلك يكون أي إخلال لهذا الواجب يعرض صاحبه للمساءلة التأديبية ، فالموظف ملزم بتخصيص كامل وقته لأداء وظيفته التي عين فيها ، فيمنع عليه:

- ❖ ممارسة نشاط مربح في إطار خاص مهما كان نوعه.
- ❖ يمنع عليه امتلاك داخل التراب الوطني أو خارجه مباشر أو بواسطة شخص آخر وبأية صفة من الصفات مصلح من طبيعتها أن تؤثر على استقلاليته أو تشكل عائق للقيام بمهمته .
- ❖ وزيادة على ذلك أوجب المشرع على الموظف بالتصريح للإدارة التي ينتمي إليها في حالة إذا كان زوجه يمارس أي نشاط خاص مربح .

¹ - المادة 48 من الأمر 06-03 السالف الذكر.
² - حاحة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص 181.

المطلب الثاني : العقوبات التأديبية المقررة للخطأ التأديبي الأخلاقي

العقوبة التأديبية تعتبر من أهم الجدليات الفقهية في المجال التأديبي نتج عنه تعريفات مختلفة ومتنوعة وذلك لإرتباطها بالأخطاء التأديبية وهذا ما سوف نفضله فيما يلي :

• الفرع الأول : مفهوم العقوبة التأديبية

نتعرض لها بالتعريف التشريعي ثم التعريف الفقهي .

أولاً: التعريف التشريعي للعقوبة التأديبية

لقد اتبع المشرع الجزائري نهج بقية تشريعات الدول الأخرى فلم يعرف العقوبة التأديبية غير انه قام بترتيبها وتحديدتها على سبيل الحصر وهذا ما أكدته المواد من المادة 160 إلى المادة 165 من الأمر 03-06 ، حيث بدأ بأخفها وانتهى إلى أشدها وهذا أمر منطقي تاركا للسلطة المختصة بالتأديب الحرية في أن توقع العقوبة المحددة في النص التي تراها مناسبة للخطأ المرتكب من قبل الموظف ، ويفسر هذه الحرية بأنها سلطة تقديرية واسعة تتمتع بها الإدارة.

ثانياً: التعريف الفقهي للعقوبة التأديبية

ومن هذه التعريفات الفقهية نذكر بأن العقوبة التأديبية هي جزاء يمس الموظف العام المرتكب لخطأ تأديبي في مركزه الوظيفي دون شخصه ولا ملكه الخاص ، ولكن قد تمس العقوبة التأديبية الموظف في شخصه وهذا من الناحية المعنوية .
أما خليل خالد طاهر رأى أنها : " الجزاءات التي توقع على الموظف بسبب ارتكابه مخالفات أو أي إخلال بواجباته الوظيفية سواء ايجابية أو سلبية ¹ ."
فالعقوبة التأديبية تقتصر على معاقبة الأفعال التي تعد مخالفة لواجبات الوظيفة العامة ، فالجزاء التأديبي لا يمس بحرية الموظف أو أملاكه ، ومع هذا فان الموظف العام قد يعاقب من الناحية الجنائية والتأديبية معا ² .
إن الهدف الذي ترمي إليه العقوبة التأديبية يختلف تماما عن الغرض الذي يسعى لتحقيقه الجزاء في القانون الجنائي ، غير أن هذا الإختلاف في الهدف لا يمنع العقوبة التأديبية من أن

¹ خليل خالد طاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار المسيرة والتوزيع، الأردن، الطبعة الأولى، 1988، ص 25.
² -سليم جديدي، سلطة تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2011، ص 76.

تتأثر بالعقوبة الجنائية إذا كان الموظف العام محل متابعة جنائية. ويتضح من خلال هذا التعريف الطابع القمعي الذي يتميز به العقوبة التأديبية والذي من دونه لا يرتدع عن خرق قواعد الوظيفة ، ومنهم من يرى أن العقاب التأديبي جزاء يوقع على الموظف الذي تثبت المسؤولية عن الخطأ التأديبي والجزاء يمس الموظف في حياته الوظيفية بانتقاص من مزاياه المادية أو إنهاء خدمة مؤقتة أو نهائية ، وان السلطة الرئاسية دورها المحافظة على سير المرافق العامة بانتظام واطراد وهي المهمة الأساسية لها ¹.

• الفرع الثاني : تصنيف العقوبات التأديبية

لقد تناول المشرع الجزائري تصنيف العقوبات على مر القوانين فكان أولها القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 1966 والتي قسمها إلى درجتين ، والمرسوم المتعلق بالقانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية الصادر لسنة 1985 ، أما فيما يخص الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة في أحكام المادة 163 منه على أنه " تصنف العقوبات التأديبية حسب جسامة الأخطاء المرتكبة إلى أربعة درجات" ².

أولاً: عقوبات الدرجة الأولى

- التنبيه: وهو لفت نظر العامل إلى ما ارتكبه من مخالفة لواجبات وظيفته.
- الإنذار الكتابي: وهو تحذير العامل من الإخلال بواجبات وظيفته، كي لا يتعرض لجزاء أشد وهو أيضا زجر لهذا العامل ، لما ارتكبه من ذنب .
- التوبيخ: وهو استنكار عمل الموظف أو سلوكه وهو اقصرى من الإنذار لأنه يتضمن معنى التقرير والإستهجان ³.

¹ - حسين حمودة المهداوي ، شرح أحكام الوظيفة العامة ، دار الجماهيرية للنشر والتوزيع ، ليبيا ، 2002 ، ص 08.

² -المادة 163 من الأمر رقم 03-06 السالف الذكر.

³ --محمد ماجد ياقوت ، مرجع سابق ، ص 728،730.

ثانيا: عقوبات الدرجة الثانية

- التوقيف عن العمل من يوم (1) واحد إلى ثلاثة (3) أيام : وهو إسقاط ولاية الوظيفة إسقاطا مؤقتا يتمثل في الإيقاف المؤقت عن العمل لمدة بين يوم إلى 3 أيام ، فلا يتولى خلاله سلطة ، ولا يباشر لوظيفته عملا .
- الشطب من قائمة التأهيل: قائمة التأهيل هي جداول تعد سنويا للترقية يتم التسجيل فيها الموظفين الذين تثبت كفاءتهم واقتديتهم وتعد استنادا لمبدأ سنوية الميزانية ، وبذلك تكون كعقوبة تأديبية الشطب من هذه القائمة .

ثالثا: عقوبات الدرجة الثالثة

- التوقيف عن العمل من أربعة (4) إلى ثمانية (8) أيام : وهو إسقاط ولاية الوظيفة إسقاطا مؤقتا يتمثل في الإيقاف المؤقت عن العمل لمدة بين 4 إلى 8 أيام ، فلا يتولى خلاله سلطة ، ولا يباشر لوظيفته عملا .
- التنزيل من درجة إلى درجتين ويتم من خلالها إعادة الموظف في تصنيفه في الدرجات إلى درجة أو درجتين إلى الخلف .
- النقل الإجباري: وهذا الإجراء من شأنه أن يفرض على الموظف إلزامية الإلتحاق بمقر مكان عمل جديد غير الذي كان فيه أي بتحويل إلى مكان عمل آخر .

رابعا: عقوبات الدرجة الرابعة

- التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة وهو أن يتم فيها إعادة تعيين العامل في منصب عمل مصنف أسفل ، يخول له رتبة اقل من رتبته السابقة ¹ .
- التسريح: وهو أن يتم فك الرابطة القانونية بين الموظف والخدمة أي بمعنى انتهاء الخدمة .

¹ -كمال رحماوي ، مرجع سابق ، ص11 .

• الفرع الثالث : الجزاءات المقررة للأخطاء التأديبية الأخلاقية

وهنا وفي هذا المبحث سوف نركز فيه على الجزاء التأديبية جراء الإخلال بالواجبات الوظيفية الأخلاقية والتي هي في أغلبها من العقوبات ذات الدرجتين الثالثة والرابعة وهذا ما سوف نوضحه في هذا الفرع.

أولا :جزاء امتناع الموظف عن أداء العمل المنوط به

عند معاينة الإدارة لحالة امتناع الموظف عن أداء العمل المنوط به ، تقوم بداية بإخطار الموظف المعني ، برسالة مضمنة تحثه على ضرورة الإلتحاق بمنصبه و اداء الأعمال المنوطة به تحت طائلة الشطب النهائي من قائمة المستخدمين في حالة عدم الإستجابة . والتسريح أو الشطب من قائمة المستخدمين يتم ، من الناحية المبدئية دون الحاجة إلى مراعاة الشكليات المنصوص عليها في المجال التأديبي ، بل أن الممارسة العملية أثبتت أن الشطب من تعداد المستخدمين يتم دون الحاجة مسبقا إلى إخطار الموظف ، بعدم معاينة عدم عودة الموظف إلى عمله بعد انقضاء فترة الإجازة أو الإستيداع ، غير أن التسيير العادي للمسار المهني للموظف يقتضي التزام الادارة بتوجيه إخطار أول ثم ثان ، تعذر فيه المعني بضرورة التحاقه بمنصب عمله تحت طائلة تطبيق القانون ، ولا سيما الحكم المطبق على المتخلفين عن وظائفهم¹.

ثانيا :جزاء الإخلال بالطاعة الرئاسية

إن عدم الالتزام بواجب الطاعة الرئاسية على النحو الذي تم تبيانه فيما سبق يستوجب المؤاخذة التأديبية لأنه يشكل إخلالا بواجب وظيفي ، وهذا استنادا لما تم ذكره في نص المادة 180 من الأمر 03-06 والذي اعتبر فيها المشرع الجزائي أنها تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة ، والتي تستوجب بذلك :التوقيف عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية أيام أو التنزيل من درجة إلى درجتين أو النقل الإجباري طبقا للمادة 163 من الأمر 03-06 . وهذا عند خروج الموظف عن أحكام الطاعة ، تكون للسلطة الإدارية التقدير المطلق في تكيفها ، إلا أنها ملزمة بان تستند في تقديرها إلى وقائع محددة ارتكبتها الموظف إخلالا بهذا الواجب وتثبت في حقه ، ويجب التمييز بين عدم القدرة أو عدم المهارة الفنية

¹ -سعيد مقدم ، مرجع سابق ، ص 281 .-

التي قد تثبت من قبل الموظف أو العامل أو بين عدم إطاعة الأوامر ، فالتأديب يفترض به خروج الموظف عن واجبات الوظيفة ، أما إذا ثبت أن الموظف ليس على مستوى القدرة أو المهارة الفنية ، فإن سبيل تقويمه لا يكون عن طريق التأديب ، بل عن طريق التدريب ، فإذا لم ينجح معه التدريب فيمكن النظر في نقله إلى عمل آخر.¹

ثالثا: جزاء الإخلال بالالتزام بالسري المهني

من الجزاءات المقررة في حالات الإخلال بالالتزام بعدم كتمان السر المهني ، التعرض أصلا لعقوبة تأديبية ، دون الإخلال بالمتابعات الجزائية المنصوص عنها في مختلف القوانين منها المادة 301 و 302 و 303 من قانون العقوبات الجزائري و المادة 23 من الأمر 06 - 01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته والمادة 45 و 46 من قانون الإجراءات الجزائية الجزائري وهذا ما أكدته المادة 49 من الأمر 06 - 03 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية لعام 2006.

رابعا: الجزاء المترتب عن الإخلال بعدم جمع الوظيفة وأي عمل آخر

إن عدم التقيد بالالتزام بعدم ممارسة الأعمال المحظورة ، يعد مخالفة يترتب عنها مساءلات تأديبية تستوجب عقوبات من الدرجة الرابعة كما أكدته المادة 181 من الامر 03-06 دون الإخلال بالجزاءات التأديبية ومنها أساسا:

- استرداد المبالغ المتحصل عليها بصفة غير شرعية عن طريق الخصم من المرتب لعدم القيام بالخدمة ، وذلك ابتداء من تاريخ الإلتحاق بالوظيفة الثانية .
- التوقيف الفوري للمعني عن ممارسة وظائفه ، تحضيراً لإحالاته على اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة ، المجتمعة كمجل تأديبي ، ضمن الأشكال والأجل المنصوص عليها في المسائل التأديبية .

¹ -شعبان عبد الحكيم سالم ، الأمر الرئاسي في القانون الإداري والفقہ الإسلامي، دراسة مقارنة ، الطبعة الأولى ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2011 ، ص 192 .

علما بان دور اللجنة المتساوية الأعضاء يقتصر بهذا الخصوص على معاينة الواقعة المادية المنسوبة للمعني ، وفي حالة التأكد من حدوثها ، فان العقوبة المقررة ، بهذا الصدد هي التسريح أو التنزيل إلى الرتبة السفلى دون إشعار أو تعويض.¹

خامسا : الجزاء المترتب على إخلال بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة

ألزمة الموظف بالمحافظة على كرامة الوظيفة سواء كان داخل نطاق الوظيفة أم خارجها طبقا للعرف العام ، و أن يسلك في تصرفاته مسلكا يتفق و الاحترام الواجب لذا فرض المشرع الجزائي عقوبة تأديبية على الموظف الذي يسلك مسلكا من شأنه المسا بكرامة الوظيفة ، وذلك حسب درجة جسامة الخطأ والذي قد تؤدي عموما باتخاذ عقوبات من الدرجة الثانية ، و استنادا بالمادة 179 من الأمر 03-06 والتي اعتبرت على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثانية الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180 و 181 .

و علي تكون العقوبات المسلطة على الموظف المخل ، التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام أو الشطب من قائمة التأهيل وذلك طبقا للمادة 163 من نف القانون ، و يرجع للسلطة التقديرية للإدارة عملية التكييف ، و فضلا عن العقوبات التي قد يتعرض لها بمقتضى قانون العقوبات استنادا لمعيار التجريم والفعل المجرم فيكون الإخلال بهذا الإلتزام ، يستند في تكيفه إلى طبيعة الفعل المجرم تأديبيا في تحديده وتسويته جزائيا .

سادسا :الجزاء المترتب على عدم المحافظة على ممتلكات الإدارة

يكون عدم المحافظة على ممتلكات الإدارة على نحو غير شرعي من قبل الموظف إذا استخدمت في غير محلها أو تم الإنحراف بها عن الغرض الذي سلمت من أجله للموظف، أي تم استعمالها خلافا لمصلحتها .ويكون انحرافا في استعمال الممتلكات متى ابتغ الموظف العمومي من ورائها تحقيق مصالح شخصية سواء كان لنفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر ذلك لأن استخدام الممتلكات من قبل الموظف العام مقيد بضرورة تحقيق الغرض الذي من أجله سلمت له .

¹ -سعيد مقدم ،مرجع سابق ، ص 284 . 285

كما يكون الإستخدام على نحو غير شرعي إذا كان من شأن استخدام الأموال والممتلكات لحاق أذى بها، ويكون ذلك متى ترتب من قبل الموظف العام، المساس بمصلحة الإدارة عن ، وبهذا فإن الفعل لوحده- فعل الإستعمال الذي يكون على نحو غير شرعي- يقيم الجريمة وفق وجهة نظر المشرع الجزائي، الذي لا يعتد بالضرر المترتب عنه، والذي يشكل نتيجة محتملة وغير ضرورية لهذا الفعل¹. وإضافة إلى العقوبة الجزائية المنصوص عليها في المادة 29 من الأمر 01-06 السالفة الذكر تم تسلط عقوبة تأديبية على مخالفتها تتمثل في عقوبات من الدرجة الثالثة وهذا ما تأكده المادة 180 من الأمر 03-06 السالف الذكر.

¹ -حاجة عبد العالي ، مرجع سابق ، ص 183 .184.

المبحث الثاني: الضمانات الممنوحة للموظف في مواجهة العقوبة التأديبية

هي تلك الضمانات التي قررتها النصوص القانونية في نطاق المساءلة التأديبية لموظف العام ، أي تلك الضمانات التي تتعلق بالمحاكمة التأديبية للموظف ، والتي يتعين مراعاتها قبل توقيع العقوبة

المطلب الأول : مراحل الإجراء التأديبي

وهنا سنتعرض إلى أهم المراحل التي يمر بها إعداد القرار التأديبي.

الفرع الأول: مرحلة الإحالة على التحقيق

هنا سنتطرق إلى ضمانات التحقيق التأديبي، بوصفها ضمانات جوهرية يتعين مراعاتها عند المساءلة التأديبية للموظف، من خلال ما تثيرها من مسائل قانونية جد مهمة.

أولاً: تعريف التحقيق

لم يرد في النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العامة تعريفاً للتحقيق التأديبي ، وإنما تصدى لتعريفه الفقه الإداري، فعرفه بعض الفقهاء بأنه: "إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها، أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين الهدف منه الوصول إلى الحقيقة وإمطة اللثام عنها".

وعلى العموم يمكن القول بان التحقيق التأديبي هو إجراء جوهرى يستوجب على الإدارة القيام به بغرض الكشف عن حقيقة ما ينسب إلى الموظف المتهم ، أما بناء على تعليمات صادرة من الرئيس المباشر الذي يتبعه الموظف ، أو استنادا إلى تقارير جهات التفتيش ، أو اعتماد على شكاوى تليغات من المنفعين بخدمات المرفق العام ، وبيان ما إذا كانت هذه الأعمال تشكل مخالفة تأديبية قصد إحالته إلى المحاكمة التأديبية ، أما أنها مجرد مخالفات لا تستوجب تحريك الدعوى التأديبية ضده وفي كل الأحوال يجب أن يكون التحقيق جديا ، يستهدف في الأساس تحديد موقف الموظف المتهم من المخالفة المنسوبة إليه ، لا مجرد وسيلة للانتقام منه من طرف الرؤساء الإداريين¹.

وبذلك تكون الإحالة إلى التحقيق من الإجراءات الهامة واللازمة للوصول لشرعية المخالف المنسوبة إلى الموظف لتوقيع الجزاء المناسب له ، فهو بذلك يجنب مفاجأة الموظف

¹بوادي مصطفى، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي ، دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة تلمسان ، الجزائر ، 2013/2014 ، ص 49 . 50.

بإحالاته إلى التحقيق دون أي مقدمات . وتكمل أهمية بالغة في مجال الإجراءات التأديبية في انه يعد الأداة القانونية التي تمكن من الوصول إلى الحقيقة ، أنه يهدف إلى كشف حقيقة العالقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه ووسيلة لجمع الأدلة الكافية ، ولأن التأديب إجراء عقابي فال يجوز إقامة الإدانة على مجرد الشبهة والشك بل لا بد أن تقوم على أسس الجرم واليقين المستمد من ذات الواقعة هذا بالإضافة إلى انه يعتبر أسس قرار السلطة الرئاسية في اقتراح الجزاء أو توقيعه¹.

ثانيا : إجراءات التحقيق التأديبي إن التحقيق التأديبي

باعتباره مجموعة الإجراءات التي تقوم بها الجهة المختصة بهدف تحديد الأخطاء التأديبية وكذا الموظفون المسؤولون عن ارتكابها ، يجب أن تتوفر على مجموعة من الإجراءات الواجب توافرها في التحقيق حتى يرتب آثاره القانونية ويحقق النتيجة التي استهدفها القانون وتتمثل هذه المقومات في ما يلي:

1 تدوين الإجراءات:

الأصل العام انه لا يوجد ما يوجب إفراغ التحقيق التأديبي في شكل معين ، غير أن القوانين الوظيفية كقاعدة عامة تستوجب كتابة التحقيق، ذلك لأن " الكتابة بالعادة تكون أكثر دقة وانضباطا وأدق تعبيراً .

2 تضمين محضر التحقيق بمجموعة من البيانات:

يثبت إجراءات التحقيق في محضر يضم مجموعة من الأوراق والمستندات التي يحررها . المحقق والتي تشمل على جميع ما تم إجراؤه من أعمال وما حدث من وقائع ولكي يكون للمحضر قيمة قانونية وقوة ثبوتية يتعين أن يستوفي المحضر جميع البيانات والشكليات اللازمة لصحته دون إي لب أو غموض ومن ابرز هذه البيانات ما يلي:

➤ يجب أن يذكر في التحقيق اسم الموظف المرتكب الخطأ وسنه ومحل إقامته ووضعيته . ودرجة وظيفته وان تدون الإجابات التي أدلى بها ردا على أسئلة المحقق.

¹ محمد ماجد ياقوت ، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة والنقابية العمل الخاص ، منشأة المعارف ، مصر ، 2004 ، ص 113 .

- يجب أن يتضمن التحقيق اسم المحقق الذي تولى التحقيق وبيان وظيفته.
- أن يتضمن المحضر تاريخ ومكان وساعة افتتاحه . وإتمامه وان تذيل كل ورقة من أوراق التحقيق بتوقيع المحقق¹.
- وأخيرا يجب أن يشمل المحضر على توقيع الموظف على المحضر وفي حالة رفضه التوقيع يثبت المحقق ذلك. ويجب أن يكون التوقيع تحت كل صفحة من صفحات . التحقيق ولي فقط على الصفحة الأخيرة.

ثالثا: موقف المشرع الجزائري من إجراء التحقيق

- كان للمشرع الجزائري موقفا لإجراء التحقيق بأن جعله جوازي للسلطة الإدارية وترك لها كامل الحرية إذا ما رأت حاجة إليه ، وذلك عند عدم توصل اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء إلى حقيقة الأفعال الموجبة التأديب ، بسبب غموض الوقائع ، وهنا تقوم اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء إلى تقديم طلب للسلطة الإدارية المعنية والتي لها صلاحية التعيين إلى فتح تحقيق إداري بالكيفيات الواجبة قانونا.
- من خلال المادة 30 من المرسوم 152/66 بحيث نص على أنه يسوغ لمجلس التأديب أن يأمر بإجراء التحقيق إذ لم يكتف بالإيضاحات الواردة على الأفعال المقررة للمعني أو الظروف التي ارتكبت فيها هذه الأفعال"².
- أما ما جاء في الأمر 03-06 في نص المادة 171 فهو تأكيد لما نصت عليه المادة 30 من المرسوم 152-66 على انه " يمكن للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجل تأديبي طلب فتح تحقيق إداري من السلطة التي لها صلاحيات التعيين قبل البت في القضية المطروحة"³.
- رغم الأهمية البالغة للتحقيق وذلك لكونه إجراء وقائي يقي الموظف من المؤاخذه بمجرد الشبهة أو الاتهام الكاذب ، إلا أن المشرع اعتبره إجراء غير وجوبي وإنما جوازي للإدارة المستخدمة السلطة في القيام به ، ونحن بذلك ندعم هذا الرأي ونؤيده للحساسة التي قد يرتبها

¹ عمر اوي حياة ، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة باتنة ، الجزائر ، 2011/2012 ، ص. ص 86.8

² المرسوم رقم 152-66 المؤرخ في 02 جويلية 1966 المتعلق بالإجراءات التأديبية الجريدة الرسمية العدد 476.

³ لمادة 171 من الأمر 03-06

على الموظف بالمساس بسمعته وحتى وان تم الوصول إلى نتائج سلبية تبرئه ، فيكون للإدارة عدم فتح التحقيق إلا إذا كانت هناك أدلة قوية تدين مرتكب الخطأ التأديبي.

الفرع الثاني: مرحلة المناقشة وإصدار القرار التأديبي

وهنا تكون الإجراءات التأديبية في مرحلتها الأخيرة والتي يتم فيها عملية النطق بالحكم وما لذلك الحكم من انعكاسات على المسار المهني للموظف ، وهذا ما سنحاول توضيحه من خلال التعرض إليه في هذا الفرع

أولاً: مرحلة المناقشة:

تكون هذه المرحلة بعد الاستماع إلى ملابسات القضية ومختلف الأدلة التي تتعلق بالمساءلة التأديبية ضد الموظف المخل بالتزاماته الوظيفية الأخلاقية والتي ينصرف فيها المجل التأديبي إلى مناقشة حيثيات القضية والتشاور بين أعضائه للوصول إلى التكيف المناسب للخطأ المرتكب باقتراح العقوبات المناسبة له قانوناً.

و بما أن التزامات الوظيفة الأخلاقية السالفة الذكر تتخذ في حالة الإخلال بها عقوبات من الدرجتين الثالث والرابعة فهنا سوف ندرس هذه المرحلة بالنسبة لهذه الدرجتين:

فقد جعلها المشرع تتخذ من قبل السلطة التي لها صلاحيات التعيين وذلك بقرار مبرر ، بعد اخذ الرأي الملزم من اللجنة متساوية الأعضاء المنعقدة في شكل مجل تأديبي¹ ، وذلك لما قد تلحقه من أضرار تمس بالمشوار المهني للموظف خاصة وأنها قد تصل لغاية فصله من منصب عمله وبذلك يكون المشرع قد أناط سلطة إصدار العقوبة التأديبية للجنة متساوية الأعضاء، والتي تبقى وحدها المختصة بإبداء الرأي الموافق على العقوبة المقترحة على السلطة الرئاسية، أو أن تقضي بالعقوبة التي تقدر أنها مناسبة للخطأ المقترف من طرف الموظف، وما على السلطة الرئاسية بعدئذ إلا إصدار قرارها مطابقاً لرأي اللجنة متساوية.

ثانياً: مرحلة إصدار القرار التأديبي

في هذه المرحلة الحاسمة والتي تكون الحلقة الأخيرة في صدور القرار التأديبي وذلك في صدور العقوبة التأديبية بحيث يتم تبلغ القرار المتضمن العقوبة التأديبية للمعني في أجل لا

¹ المادة 165 من الأمر 03-06 السالف الذكر

يتعدى ثمانية أيام من تاريخ اتخاذ القرار¹ وذلك حسب الشكليات المعتمدة بتضمينه مجموعة من البيانات، مثال تاريخ صدور القرار والجهة التي أصدرته والخطأ المنسوب للموظف، والتكليف الذي تمنحه لهذا الخطأ وأخيرا العقوبة المتخذة، والنصوص القانونية التي اعتمدت عليها في اتخاذ هذا القرار التأديبي.

المطلب الثاني : الإجراءات القانونية لاتخاذ القرار التأديبي

تكون هذه الإجراءات القانونية التي تم القرار التأديبي لإضفاء الصفة الشرعية عليه وذلك وفقا لما تضمنه القانون وهنا في هذا المطلب سنتعرض لهذه الإجراءات القانونية في ثالث فروع كالتالي:

الفرع الأول : ضمانات قبل صدور القرار التأديبي

إن للموظف مجموعة من الضمانات قبل توقيع العقوبة عليه تجنبا ألي تعسف يصدر من طرف الإدارة و لكي يكون أيضا مطلعاً على كافة ما يتعلق بقضيته و تتمثل هذه الضمانات في ضرورة مواجهة العامل بالمخالفات المنسوبة إليه و من ثم تمكين المتهم من الدفاع عن نفسه².

أولاً: أباغ الموظف بالأخطاء الأخلاقية المنسوبة إليه

التبليغ وهو عمل يسمح بربط الصلة بين القرار الإداري التأديبي والموظف المساءل تأديبياً حتى ولو كان غائب عن كافة الإجراءات، على ذلك يكون التبليغ عملية إعلام الموظف بكل محتويات الملفات والإجراءات التي تتبع ضده، فهو حق للموظف المساءل تأديبياً وذلك حسب ما جاء في نص المادة 167 من الأمر 03-06 والتي أقرة له بتبليغه بالأخطاء المنسوبة له والتي جاءت كالتالي: " يحق للموظف الذي تعرض إلى إجراء تأديبي أن يبلغ بالأخطاء لمنسوبة إليه وأن....."³

ثانياً: إطلاع الموظف على ملفه التأديبي:

كما نجد أيضا أنه من حق الموظف الاطلاع على كل سند أو أوراق يمكن أن تدينه أي الاطلاع على ملفه التأديبي. بحيث يعتبر حق الموظف في الاطلاع على الملف التأديبي حقا

¹ المادة 172 من الأمر 03-06 السالف الذكر

² علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 481ص. 2004

³ المادة 167 من الأمر 03-06 السالف الذكر.

أساسيا للموظف المحال على المجلس التأديبي وذلك بتمكينه من الاطلاع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات الدعوى التأديبية ، ونقصد هنا بالملف التأديبي هو الملف المتعلق بالإجراء التأديبي المتبع أي الملف الشخصي الذي يحتوي على كافة الوثائق و المستندات المبينة للوضع الإدارية للموظف¹.

فجاء في المادة 129 من المرسوم 59-85 تنص: " يحق للموظف الذي يحال على لجنة الموظفين و التي تجتمع كمجلس تأديبي أن يطلع على ملفه التأديبي فور الشروع في إجراءات القضية التأديبية"².

والمادة 167 من الأمر 03-06 والتي نصت على " ... وأن يطلع على كامل ملفه التأديبي في أجل (15)يوما من تاريخ تحريك الدعوى التأديبية"³

و تثير مسألة تسليم الملف عدة مشاكل لم يتطرق إليها القانون بصفة دقيقة منها :
لم لا يطلع الموظف على ملفه الكامل حيثما حدد محتوياته وكيفية ترتيبه في المادة 93 من قانون 2006 علما انه بالإمكان الاعتماد على وثيقة لم يتضمنها الملف التأديبي لتشديد العقوبة أو لتخفيفها.

لم يحدد القانون المدة التي بإمكان الموظف أن يحتفظ فيها بالملف وان يستنسخ منه ما يراه مفيدا للدفاع عن حقوقه ،فاقتداء بما توصل إليه القضاء الإداري في بعض البلدان منها فرنسا من الأهمية بمكان أن تقترن عملية تسليم الملف بمفهوم (الآجال المعقولة) و(الآجال الضرورية) حتى لا يجيد هذا الحق على حدود ممارسته بصفة موضوعية فيه علما بأنه الا يسمح بنقل الملف خارج مكان الاطلاع عليه⁴.

ثالثا : تبليغ الموظف بتاريخ مثوله أمام المجلس التأديبي

تلزم السلطة الإدارية بتبليغ الموظف بتاريخ مثوله أمام اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء وهذا طبقا لنص المادة 168 من الأمر 03-06 التي تنص على " ويبلغ بتاريخ مثوله قبل خمسة عشرة (15)يوما على الأقل بالبريد الموصى عليه مع وصل استلام . "كما

¹ سعيد مقدم، مرجع سابق، ص453

² المادة 129 من المرسوم 59-85 الصادر في 23 مار 1985 والمتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية

³ مادة 167 من الأمر 03-06 السالف الذكر

⁴ هاشمي خرفي ، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية ، دار هومة ، الجزائر ، 341.ص ، 2010

يتعين السهر على أن يتضمن التبليغ جملة من المعلومات منها، الوقائع المبررة لتحريك الدعوى التأديبية ضد الموظف موضوع المتابعة أي الخطاء المنسوبة إليه، حقه في الاطلاع على كامل ملفه التأديبي، ولاستعانة بمدافع أو أكثر مخول أو موظف يختاره بنفسه (مادة 169 من الأمر 03-06) حقه في تقديم توضيحات كتابية أو شفوية للمجل التأديبي أو أن يستحضر شهوداً المادة (169 من الأمر 03-06) ويبلغ بها الموظف بعد أن يكون رأي اللجنة التأديبية قد قام بتحديد تاريخ وساعة اجتماع المجل التأديبي في إطار احترام الأجل المنصوص عليه في المادة 165 من الأمر 03-06¹

ولقد كان لمجل الدولي الجزائري التأكيد لهذا الحق قراره الصادر في 20 افريل 2004 و الذي ألغى مقرر العزل المتخذ من طرف والي ولاية سكيكدة في حق الموظف (م.ع) مع إعادة إدماجه في منصبه الأصلي أو مماثل له نظرا لعدم تلقي الموظف استدعاء رسميا لمثوله أمام اللجنة المختصة لتقديم دفاعه باعتباره إجراء جوهرى يدخل ضمن حماية حقوق الدفاع المقرر قانونا².

كما يجيز القانون للموظف الذي تعذر عليه المثول شخصيا أمام لجنة التأديب بسبب قوة قاهرة أن يلتمس منها التمثيل من قبل مدافع يختاره، أما في حالة عدم حضوره رغم استدعائه قانونا ودون عذر شرعي تستمر المتابعة التأديبية دون تقديم دفاعه ويعتبر القرار المتخذ مشروعا ولي جديرا بالإلغاء لغياب هذا الإجراء³.

الفرع الثاني : ضمانات معاصرة للتأديب

يتمتع الموظف أيضا بمجموعة من الضمانات أثناء التأديب تبدأ من لحظة إخطار اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، أي من لحظة تحريك الدعوى التأديبية ضد الموظف ومن هذا المنطلق سنتناول ضمانتين أساسيتين:

¹ سعيد مقدم، مرجع سابق، ص 465، 466
² قرار رقم 009898 الصادر في 2004/4/20 عن الغرفة الثانية لمجل الدولة، مجلة مجل الدولة، العدد الخام الجزائر، 2004، ص. ص. 143. 146. نقال عن: مخلوفي مليكة، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة، تيزي وزو، الجزائر، جويلية 2012، ص 71
³ مخلوفي مليكة، نفس المرجع، ص 71.

أولاً : حق الدفاع

الدفاع حق طبيعي معترف به لكل متهم ، ونظرا لأنه يتعلق بالمبادئ العليا التي تقوم عليها العدالة ، فان معظم الدول تحرص على النص عليه صراحة ، في قوانينها الأساسية، وفي المجال التأديبي تتكفل قوانين الوظيفة العامة بالنص على حق الدفاع ، كما يكفل القضاء احترام حق الدفاع ورغم أن حق الدفاع في نظم التأديب من الأمور المسلم بها سواء في القانون الوضعي أو في المبادئ العامة ، إلا انه يعد أمر حديث ، ونتج عن تطور يرمي إلى التقريب³ بين الإجراءات التأديبية والإجراءات الجنائية تحت تأثير مبدأ سماع الطرف الآخر¹ ومنه سنتعرض عليه بالتفصيل في الآتي.

1 تعريف حق الدفاع:

لقد جاء في نص المادة 169 من دستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم بموجب القانون² 16-01 على أن الحق في الدفاع معترف به ، واستنادا على ذلك يكون هذا الحق هو حق دستوري . و يعرف بـ : "تمكين الموظف الرد على ما هو منسوب إليه من أخطاء تأديبية"³.

وقد اختلفت الآراء الفقهية في تحديد مضمون حق الدفاع وعلاقته بضمانة المواجهة فظهرت عدة اتجاهات بهذا الخصوص منها:

الاتجاه الأول: يرى أن حقوق الدفاع ليست إلا عنصر لمبدأ المواجهة فمثال يرى الدكتور سليمان الطماوي "بان المواجهة تقوم على عنصرين وهما إعلام المتهم وتمكينه من الدفاع عن نفسه.

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

¹ محمد ماجد ياقوت ، مرجع سابق ، ص 276

² المادة 169 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المؤرخ في 08 ديسمبر 1996 والصادر في الجديدة الرسمية رقم 76 ، المعدل والمتمم بموجب القانون 16 - 01 المؤرخ في 06 مارس 2016 الصادر في الجريدة الرسمية العدد الصادر في 07 مارس 2016

³ مخلوفي مليكة ، مرجع سابق ، ص 70

الاتجاه الثالث: اخذ أصحاب هذا الاتجاه بالتفسير الوظيفي لحق الدفاع ومبدأ المواجهة الحضورية بحيث يوضع كل منها في الدعوى موضع الاعتبار فلكل منها مجال مختلف , فمبدأ المواجهة يضمن احترام بعض الشكليات , بينما يضمن مبدأ حق الدفاع احترام ما يبيديه الأطراف في الدعوى.

الاتجاه الرابع: يعتبر أن حق الدفاع هو الغرض من كل الإجراءات في الدعوى , وان الإجراءات مقررة لحماية الأطراف بتوجيه من القاضي , وان حقوق الدفاع تضمن هذه الحالة التي تدعمها المواجهة , فمبدأ المواجهة وفقا لأصحاب هذا الاتجاه عنصر من حقوق الدفاع.

إذا كان من الممكن تعريف حق الدفاع بأنه " تمكين الموظف المتهم من الرد على ما هو منسوب إليه من التهم بالوسائل المشروعة الممكنة " فان هذا التعريف وان كان جامعاً إلا انه لي مانعاً , فمواجهة الموظف المتهم بالتهمة المنسوبة إليه من شأنها تمكينه من الرد على ما هو منسوب إليه من التهم , ومع ذلك تعتبر المواجهة ضماناً مستقلة عن كفالة حق الدفاع¹.

2- وسائل الدفاع :

يتخذ حق الدفاع بعدة وسائل أكدتها المادة 169 من الأمر 06-03 المتمثل في:

أ/ تقديم تبريرات شفوية كانت أو كتابية:

فالشئ الذي يكون على الموظف لتبرير أو لتقديم ملاحظات حول التهم المنسوبة إليه فان له الحرية في تقديمها وذلك من اجل تبرئته سواء كانت مكتوبة أو شفوية على أن يتم تسجيلها في محضر لجلسة تأديبية كما .

ب/ استحضار شهود

يقوم الموظف في نطاق دفاعه عن نفسه بتقديم شهود للجهة المعنية ممن حضروا الواقعة المادية محل المتابعة ويمكن أن يتمثل في موظفين أو مواطنين ، وللمجل كامل الحق والرأي الحاسم في تقدير قيمة الشهادة واستخدام أو استخلاص الدليل منها أو إسقاطها كلياً .

¹ امجد جهاد نافع عياش ، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير في القانون العام ، كلية الدراسات العليا ، نابلي ، فلسطين، 2007 ص. 14.13

الاستعانة مدافع مخول أو موظف من اختياره حق المتهم في الاستعانة بمدافع من المبادئ المستقر عليها في جميع الدول فقد نصت عليه دساتير العالم المختلفة وتضمنتها المواثيق الدولية لحقوق الإنسان ، حيث جاء في المادة 14 من الاتفاقية الدولية لحقوق المدنية والسياسية ان للمتهم الحق في الدفاع عن نفسه أو الاستعانة بمحامي.

ونظرا لكون الإجراءات التأديبية تدار بين طرفين غير متساويين احدهما يحتل مركز ضعيف (الموظف) والآخر يحتل مركز قوي (الإدارة)، فضلا عن ضعف المستوى الثقافي لبعض الموظفين إن لم نقل جلهم ، مما يصعب عليهم عملية الاطلاع على الملف التأديبي لعدم درايتهم بالأمر والشؤون القانونية وبالتالي عدم إلمامهم بكل ما يحتويه الملف، و لهذه الأسباب كان من العدل أن يمكن الموظف من الاستعانة بمدافع يوضح له الأمور ويساعده على إثبات براءاته . ونص على هذا المبدأ المشرع الجزائري في عدة نصوص قانونية منها نص المادة 65 من المرسوم 82-302 في فقرتها الثانية على انه " للعامل الحق في الاطلاع على ملفه ، ويمكنه زيادة على ذلك أن يستعين لدى الاستماع إليه بأحد العمال أو أي شخص يختاره " ، والمادة 57 من الأمر 66-133 على انه " ... يجوز له أن يستعين بمدافع يختاره بنفسه...". أما الأمر 06-03 فجاء في المادة 169 على انه " ... ويحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه " . والملاحظ في هذا الصدد أن المشرع الجزائري حين نص على المبدأ ، انه لم يستعمل لفظ محام غير انه استعمل عبارة دالة على ذلك ويندرج معنى الاستعانة بمحام كعبارة " مدافع يختاره أو مدافع مخول¹

ثانيا : تسبيب القرار التأديبي:

ظهر لفظ " التسبيب " la motivation لأول مرة في فرنسا كاصطلاح لغوي خلال القرن الثامنة عشر و كان يقصد به : " تضمين الأحكام القضائية بالأسباب الضرورية التي أدت إلى وجودها " وبدأت قوانين الدول في أواخر القرن التاسع عشر بدأت قوانين الدول تدرك أهمية و حقيقة الدولة القانونية وعلى إثرها اعتبر واجب تسبيب القرارات التأديبية أحد أهم أبرز الوسائل القانونية التي ال بديل عنها لممارسة رقابة المشروعية عليها².

¹ عمر اوي حياة ، مرجع سابق ، ص. ص 76 ، 7.
² مخلوفي مليكة ، . مرجع سابق ، ص 48 ، 49.

1/تعريف التسبب :

ولضمانة التسبب تعاريف عدة نذكر من بينها: "هو تحديد الوقائع ومواد القانون و الرأي و النتيجة"¹ ، "ذلك الجزاء التأديبي الذي يحمل بجانبه الوقائع القانونية و المادية التي أدت إلى توقيعه على الموظف".

ونجد أن بعض الفقهاء قاموا بتعريفه على أنه: "إفصاح عن الأسباب القانونية و الواقعية التي تبرر القرار الإداري و بالتالي يكون القرار مسببا إذا أفصح بنفسه عن الأسباب التي استند إليها مصدر القرار ، فالتسبب هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار و من ثم فانه ينتمي للمشروعية الخارجية للقرار"

تسبب القرار لي فقط مجرد ضمانة شكلية معاصر ، لإصدار الجزاء التأديبي وإنما أن يعني أسلوبا للتقييد الذاتي لأنه يعني بالنسبة لها التأثير عن مضمون القرار وإنها ملزمة أن تبحث عن العناصر القانونية و الواقعية لقرار ها وهذا يعني ابتعادها عن التحكم ، مما يسهل الرقابة القضائية على القرارات السلطات التأديبية².

فالتسبب إذا هو عنصر من عناصر الشكل الذي يحدد المشروعية الخارجية للقرار التأديبي و ضمانة معاصرة للجزاء التأديبي و أسلوبا للتقييد الذاتي لسلطة التأديب التي تكون دائما ملزمة بالبحث عن العناصر القانونية و الواقعية لتبرير قرارها التأديبي. كما يفصح التسبب عن العوامل التي أسهمت في تكوين عقيدة الإدارة في التأديب و التي تكون بعيدة كل البعد عن حاجز السرية ما يعطي للموظف الفرصة الكافية لتقديم دفاعه و الرد على كافة الأسانيد التي تثيرها السلطة التأديبية في قرارها التأديبي كما تسهل عليه مهمة إثبات عكس ما تدعيه سلطة التأديب ضده أمام القاضي الإداري و التي على أساسه يتم إلغاء القرار التأديبي المتخذ. إن التسبب يختلف عن السبب حيث يعتبر التسبب شرط لصحة القرار التأديبي ، و كل قرار يفترض أن له سبب فالقرار التأديبي بوجه عام سببه هو إخلال الموظف بواجباته الوظيفية³.

¹ محمود طنطاوي، مرجع سابق، ص 466

² سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف ، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007، ص 3

³ محمود طنطاوي، مرجع سابق، ص 461

2/الوضعية القانونية للتسبيب

سنحاول عرض مجموعة من النصوص القانونية والتي نصت على جواز عملية التسبيب نبتدئها بالمادة 125 من المرسوم 59-85 كما يلي : " تقرر السلطة التي لها صلاحية التعيين أو السلطة المخولة عقوبات الدرجة الأولى بمقرر مبين الأسباب ، دون استشارة لجنة الموظفين مقدما " . في حين تنص المادة 126 من ذات المرسوم على " تقرر السلطة التي لها صلاحية 2التعيين عقوبات الدرجة الثانية بمقرر مبين الأسباب¹ . " وما يمكن ملاحظته من خلال هذي النصوص انه قد قصر هذا الإجراء في حالة تسليط عقوبات من الدرجتين الأولى والثانية دون العقوبة من الدرجة الثالثة، وهذا ما يقودنا إلى اعتبار بأن هذا الإجراء هو إجراء شكلي غير ضروري . أما نص المادة 165 من الأمر 03-06 والتي أكدت إلزامية التسبيب وذلك بنصها على ما يلي : " تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني ، وتتخذ العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر ، بعد اخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة المجتمع كمجمل تأديبي " .

وفي نفس الأمر في المادة 170 على " : تتداول اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمع كمجمل تأديبي في جلسات مغلقة ، يجب أن تكون قرارات المجمل التأديبي مبررة² .

وهذا ما يقودنا إلى أن المشرع الجزائري تدارك الأمر من خلال النص في الأمر 06-03 على إلزامية التسبيب نظرا لإغفاله ذلك في نص المادة 125 من المرسوم 59-85 المذكور أعلاه وهذا راجع ربما للإشكاليات التي ظهرت في القرارات التي لم تحتوي على مبررات قانونية

¹ المادة 125 و126 من المرسوم رقم 85 - 59 المؤرخ في 23مار 1985 المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية

² المادة 165 و 170 من الأمر 03-06 - السالف الذكر

الفرع الثالث: الضمانات المقررة بعد توقيع العقوبة

ويكون للموظف المساءل تأديبيا بعد صدور القرار التأديبي الحق في مجموعة من الإجراءات نذكرها :

أولاً: التظلم الإداري (الطعن الإداري)

بالرجوع إلى نص المادة 175 من الأمر 03-06 " يمكن للموظف محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة أن يقدم تظلماً أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد ابتداء من تاريخ تبليغ القرار¹.

فالتظلم الإداري في المجال التأديبي عبارة عن عملية تسمح للموظف برفع شكوى ضد فالتظلم القرار الإداري وذلك إما إلغائه أو تعديله ، أي أنه وسيلة لصالح المتهم لمواجهة الإدارة لما تقرر له ضده من جزاءات وهذا ما سنوضحه فيما يلي بالتعرض إلي تعريفه ومن ثم إلى أنواعه وشروطه.

1/ تعريف التظلم الإداري :

أ/ تعريفه لغة : تظلم منه أي شكا منه ظلمه و يقال : تظلمني فلان فظلمه تظليماً أي أنصفه من ظالمه و أعانه عليه. و يقال ظلمته فتظلم أي صبر على الظلم.

ب/ تعريفه اصطلاحاً: و نجد أن عبارة التظلم الإداري تختلف عن الدعوى الإدارية و الطعن الإداري لكونها تعني الإجراء الذي يقوم به صاحب التظلم و الملقب بالمتظلم أمام جهة إدارية يطلب فيها من هذه الأخيرة مراجعة عملها محل التظلم أو الحصول على تعويض بسبب ضرر ناتج عن نشاطها و يختلف عنهم لكونه إجراء يقوم به المتظلم قبل اللجوء إلى القضاء الإداري².

و نجد أن هناك عدة تعاريف أخرى للتظلم الإداري من بينها : "التظلم هو عبارة عن إجراء يسمح للموظف بالطعن في القرار الإداري قصد إلغائه أو تغييره "

¹المادة 175 من الأمر 03-06 السالف الذكر

²مخلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية"تنظيم و اختصاص القضاء الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، الطبعة الرابعة ، 2008 ،ص9

¹التظلمات الإدارية هي الطلبات و الشكاوي التي يتقدم بها الأفراد ذوي المصلحة و الشأن و يتظلمون من قرار أو عمل إداري غير مشروع قد مس أو أخل بمراكزهم القانونية أو بمصالحهم الجوهرية المعتبرة أو بحقوقهم الثابتة و يلتمسون أو يطلبون من السلطات الإدارية المختصة مراجعة العمل المطعون فيه بتصحيحه أو بسحبه أو تعديله أو إلغائه بصورة يجعله أكثر ملائمة لمبادئ و مقتضيات المرافق و متطلبات الوظيفة الإدارية" "التظلم الإداري ذو طابع إداري محض يوجه إلى الإدارة التي تتولى دراسته و غالبا ما تكون هذه الدراسة دون إجراءات محددة و بدون مناقشة حضورية و لي للتظلم شكلا إلا الشكل الكافي وهو في عمومه عبارة عن نوع من الشكوى أو الاحتجاج ضد تصرف الإدارة و يمكن أن يتعلق بالوقائع أو بهما معا و المهم أن يكون واضحا².

2/ أنواع التظلمات الإدارية :

تشمل هذه التظلمات، التظلم الولائي و الرئاسي و التظلم إلى لجنة خاصة. فالتظلم المقدم إلى مصدر القرار يسمى التظلم الولائي أما التظلم المقدم إلى رئي مصدر القرار يسمى التظلم الرئاسي، أما آخر نوع و هو التظلم الموجه إلى لجنة خاصة.

أ/التظلم الولائي و الرئاسي :يعد القرار التأديبي قابلا للتظلم الإداري الولائي و الرئاسي حتى و لو لم ينص المشرع صراحة على ذلك. ولقد أشارت التعليمات رقم 7 الخاصة بالإجراءات التأديبية إلى هذا النوع من التظلم³.

التظلم الولائي: إن التظلم الإداري الولائي ما هو إجراء يقدمه ذو مصلحة أو الشأن في صورة التماس و رجاء إلى ذات السلطة الإدارية التي صدر منها التصرف أو العمل محل التظلم يطالب فيها مراجعة هذا القرار أو العمل على إعادة النظر فيه بما يحقق سلامة مشروعيته⁴.

¹كمال رحماوي، مرجع سابق، طبعة سنة 2004 ، ص 160

²مسعود شيهوب ، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية. الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1998 ،ص313

³كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 161

⁴فاطمة بن سنوسي ، دور التظلم الإداري في حل النزاعات الإدارية في القانون الجزائري، دار مدني للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003 ، ص 39

التظلم الرئاسي : وهو أن يرفع صاحب الشأن تظلماً رئاسياً أمام السلطة الرئاسية أي الجهة الأعلى من تلك التي أصدرت القرار التأديبي¹.

ب/التظلم إلى لجنة خاصة :

نظراً إلى أنه في غالب الأحيان لا يكون للتظلم الإداري الرئاسي والوطني فعالية بسبب إصرار الإدارة على المحافظة على عدم تغيير قراراتها الإدارية. ونظراً للاعتبارات التي سبق وأن تكلمنا عنها يلجأ المشرع إلى إنشاء هيئة إدارية خاصة مهمتها إعادة النظر في قرارات الإدارة².

بالرجوع إلى نص المادة 24 من المرسوم 84-10 نجد أنها تنص:
"يمكن الإدارة أو المعنيين أنفسهم أن يلجئوا إلى لجان الطعن خلال الطعن أجل (15) يوماً في حالة القرارات التأديبية الآتية فقط:

- التنزيل في الرتبة أو الدرجة.
- الإحالة على التقاعد الإجباري
- التسريح مع بقاء حقوق المعاش
- التسريح مع إلغاء حقوق المعاش³.

شروط التظلمات الإدارية :

ويكون التماس الموظف المدان أن يقدم تظلماً إلى اللجان في مهلة لا تتعدى خمسة عشر يوم من تاريخ تبليغه قرار التأديب.
وبالنظر للمادة 275 قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09 يتضح لنا أن التظلم الإداري يعد شرطاً من شروط رفع الدعوى كما نصت المادة 278 من ذات القانون السابق على وجوب رفع التظلم خلال مدة شهرين ينطلق حسابها من تاريخ تبليغ أو نشر القرار المتظلم فيه ، كما نصت المادة 279 من نفس القانون أيضاً على أن سكوت الإدارة المتظلم

¹سعد مقدم ، مرجع سابق ، ص

²كمال رحماوي ، مرجع سابق ، ص 162

³المادة 24 من المرسوم 84-10 الصادر في 14 يناير 1984 والذي يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلتها وتنظيمها وعملها.

المتظلم فيه¹ إليها لمدة تزيد عن ثلاثة أشهر عن الرد على التظلم الإداري يعتبر قرار ضمني لرفض الإدارة² التظلم الإداري المسبق³.

ولكم ما نصت عليه المادة 830 من قانون رقم 09-08 فنصت على : " يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه² في المادة 829 التي تسري على المحاكم الإدارية و مجل الدولة على حد سواء².
و يتعين على العموم أن يتوافر في صحة التظلم الإداري الشروط الآتية:

➤ التقدم به من طرف صاحب الشأن.

➤ أن يكون محل التظلم قرار إداري.

➤ أن يكون التظلم مجدياً.

➤ أن يقدم التظلم في الميعاد القانوني.

ثانياً: الطعن القضائي

يعد الطعن القضائي ضماناً أخرى للموظف منحه إياها المشرع في مواجهة تعسف الإدارة في قرار تأديبه ، وذلك باستعمال حقه في اللجوء إلى مرفق القضاء للطعن في القرار التأديبي ، هذا في حالة استنفاد كل الطرق والوسائل الإدارية والتي غالباً لا تتصف الموظف بحكم تواجد الإدارة مصدرة القرار التأديبي ، فالقضاء يعد من أهم الضمانات على الإطلاق وأنجعها لما يتميز به من استقلالية وحياد والتي منحت الموظف في مواجهة السلطة الإدارية ولهذا خوله المشرع حق الالتجاء إلى العدالة من أجل إلغاء القرار التأديبي غير مشروع أو طلب إدماج أو التعويض عما أصابه من ضرر نتيجة هذا القرار³.

إذ أن عامة الموظفين يطعنون في القرار التأديبي لعدم المشروعية بالمطالبة بإلغائه كهدف أساسي ومحوري إما المطالبة بالتعويض عن الأضرار التي لحقت به جراء هذا القرار التأديبي يكون نتيجة مسؤولية الإدارة عن إصدارها لقرار مشوب بعيب اللامشروعية أو

¹ المادة 275 و 278 و المادة 279 من القانون رقم 09-08 الصادر في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجريدة الرسمية العدد 21
² المادة 830 من القانون 09-08 السالف الذكر
³ حاحة عبد العالي، مرجع سابق، ص 482.

الخطأ إلحاق الضرر بالموظف الذي يطالب بالتعويض مثال عن مخالفات الأجور التي لم يتحصل عليها خلال فترة توقيفه.

فالقرارات الصادرة عن الهيئات المركزية ترفع دعوى الإلغاء بها أمام مجل الدولة، أما إذا تعلق الأمر بالقرارات الصادرة عن الولاية ترفع أمام المحاكم الإدارية الحوارية، أما بالسبب للقرارات الصادرة عن باقي الهيئات و المؤسسات الإدارية فترفع دعوى الإلغاء أمام المحاكم الإدارية.

أما القرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها فقد حددتها المادة 09 من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 القرارات التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء حيث أجاز هذا القانون لذوي المصلحة أن يطعنوا أمام محكمة العدل العليا بالقرارات النهائية الصادرة عن السلطات التأديبية ، ومن ماسبق يظهر لنا بان المشرع لم يفرق بين القرارات التأديبية عن سلطة تأديبية أو مجل تأديبي، وحسنا فعل إذا عدل عن المسلك غير المحدود لسلفه في قانون محكمة العدل العليا المؤقت رقم 11 لسنة 1989 ، والذي قصر اختصاص محكمة العدل العليا على القرارات التأديبية الصادرة عن المجال التأديبية دون غيرها إي انه اخرج من الية المحكمة الطعون في القرارات التأديبية الرئاسية وأمام هذا النص كانت محكمة العدل العليا تقضي بعدم اختصاصها بنظر الطعون في القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات التأديبية حيث يقول مدلول عبارة المجال التأديبية يختلف عن مدلول عبارة السلطات التأديبية ولكنه لا يدخل ضمن عبارة المجال التأديبية الأمر الذي يبني عليه أن القرار المطعون فيه صادر عن رئيس الجامعة كسلطة تأديبية لا يقبل الطعن أمام محكمة العدل العليا لأن اختصاصها مقيد بالنظر والقضاء بطلبات الموظفين العاملين بإلغاء القرارات النهائية الصادرة من قبل المجال التأديبية ، عمال بأحكام المادة 419 من قانون محكمة العدل العليا¹.

¹نوفان العقيل العجامة، مرجع سبق ص ص 445-446

ونخلص إلى :

فيما سبق تناوله في هذا الفصل عن الجزاء كوسيلة لردع الأفراد المخالفين التزاماتهم الوظيفية ، وباعتبار أن الجزاء الإداري أو العقوبة التأديبية بصفة اخص من صور الجزاء الذي تمتلك فيه الإدارة سلطة تقديرية واسعة في توقيعه على الموظفين المخطئين ، لأجل ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد ، فان المشرع الجزائري قد أحاطه بجملته من الضوابط التي تحد من استعمال سلطاتها المطلقة بشكل يلحق الضرر بموظفيها وخلق لهم نوع من الموازنة والضمانات لحقوقهم.

فرغم إتيان المشرع الجزائري بكثير من النصوص المنظمة للإجراءات التأديبية إلا أن ذلك لم يكن كافيا ، حيث لا توجد أي قاعدة واضحة لهذه الإجراءات ، إذ أن غموض النصوص الإجرائية المنظمة لهذه الضمانات يترك للإدارة سلطة واسعة في التقدير مما قد يؤثر على مفهوم العدالة بشكل عام ، إذ نجدها في كثير من الأحيان تنص على الإجراء ولا تحدد كيفية القيام به ، وهذا من شأنه أن يكون ثغرة قانونية يتمك استغلالها بصورة سيئ .

وفي خاتمة دراستنا والتي تم التطرق فيها إلى مجموعة من الأفكار التي تمس الموظف في مدى التزامه بالقيم الأخلاقية من خلال قانون الوظيفة العمومية ، بحيث انه تم الاعتماد في هذه الدراسة على فصلين ، فكان في الفصل الأول والذي تم التعرض فيه بالتفصيل إلى مجمل صور الالتزامات الأخلاقية للموظف ، نظرا لما لها من اثر بالغ في تحديد السير الحسن للمرفق العام ، وذلك بالتطرق لها بالتفصيل بدءا بالالتزامات الوظيفية الأخلاقية للموظف أثناء الخدمة أي التي تكون عليه أثناء الممارسات الوظيفية ، من أداء الخدمة ، وطاعة الرئيس والمحافظة على ممتلكات الإدارة إلى الحفاظ على كرامة الوظيفة ، لننتقل إلى الجانب الثاني من الفصل، فكان لتلك الالتزامات الوظيفية الأخلاقية للموظف خارج أداء الخدمة، وذلك من خلال بيان كل التزام على حدة . من الالتزام بالحفاظ على السر المهني إلى عدم الجمع بين الوظيفة وعمل آخر .

أما الفصل الثاني فجاء تحت عنوان جزاء الإخلال بالالتزامات الأخلاقية للموظف، بحث كان لنا من خلاله التعرف على مدى خطورة الإخلال بهذه الالتزامات ، من خلال المعالجات التي بينها المشرع الجزائري في مختلف النصوص الخاصة بها ، فكان من الممكن أن يكون أفضل مما كان أن تم التطرق لها بالتفصيل الدقيقة من قبل المشرع، والذي تم فيه أيضا النظر في عملية تكيف الفعل إلى خطأ تأديبي أخلاقي والعقوبات المناسبة له و وصول إلى الضمانات القانونية للموظف المساءل تأديبيا ، فكان منا الوصول إلى وضع

النتائج و توصيات ، التي نرى بأنها قد تعطي الإضافة إلى هذه الالتزامات الوظيفية الأخلاقية:

1. فيما يخص واجب أداء الخدمة فيكون على الموظف إلزام وظيفي أخلاقي ، فرغم أن المشرع قد يفسر المخل به تارك للمنصب مما يؤدي إلى عزلة ، فكان أجدر من المشرع أن يضع مجموعة من الضوابط الإجرائية التي تساعد مجلس التأديبي لتكيف الفعل على انه إخلال بواجب أداء الخدمة فذلك بإنشاء جهاز تحقيق بحيث يكون مستقل عن السلطة الإدارية التي تملك صلاحية التعيين.
2. أما الالتزام الثاني والمتمثل في الحفاظ على كرامة الوظيفة والملاحظ عليه أن المشرع الجزائري رغم ماله من أهمية باغية، فكان عليه وضع عدة نصوص قانونية تبين لنا مختلف الأعمال والأفعال المحرمة على الموظف وعدم ترك المجال مفتوح للفقهاء في تبيانها.
3. أما مسألة الحفاظ على ممتلكات الإدارة والتي ساواها المشرع في العقاب مع جريمة ، ورغم شدة العقوبة عليها إلا أننا - الاختلاس في نص المادة 29 من الأمر 06/ 01 نرى العديد من الانتهاكات عليها ، ولذلك ندعو إلى وضع رقابة تكون مهمتها الأول محاسبة أي موظف يقوم باستعمال هذه الوسائل لأي غرض، مع وضع عقوبات صارمة لأتفه الاستعمالات الغير شرعية للوسائل.

4. إن واجب طاعة الرؤساء والذي أولاه الفقهاء جزء كبير من الأهمية كونه يساهم في تسير المرفق العام ويعتبر العمود الفقري في النظام الإداري ، فكان على المشرع وضع عدة نصوص قانونية تبين لنا حدود وجوانب هذا الالتزام حتى لا يبقى المجال أيضا مفتوح أما الفقهاء لتبيانه.

5. فاعتبار التزام المحافظة على السر المهني في حالات ، وجواز إفشائه في حالات أخرى من شأنه أن يضعف القاعدة القانونية وهذا ما يترك المجال للتهرب من المسؤولية بحجة انه مشروعة ضمن الحالات الجوازية فيها، فهنا كان من المشرع ضبط ووضع مجموعة نصوص قانونية تحددتها بوضوح.

6. أما الالتزام الأخير والمتمثل في عدم الجمع بين الوظيفة وعمل آخر فكان الهدف منه انه عند تعارض مصلحة الموظف الخاصة ومصلحة العامة فانه بالطبيعة سيميل إلى مصلحته الخاصة، هنا المشرع أصاب إلى حد بعيد في معالجتها.

فبذلك تكون الالتزامات الوظيفية الأخلاقية بالنسبة للموظف عبارة عن أعباء اوجب بها الموظف بأدائها أو الامتناع عن أدائها ، لذلك كان من الأهمية البالغة أن يتم تدوينها وضبطها قانونا بما يتلاءم ويحقق التوازن بين فاعلية الإدارة وحقوق الموظف ، على أساس أن الموظف هو مرآة الدولة ، فإن صح اختياره من قبلها ، صلحت الدولة بكاملها وان تم اختياره خطأ لفسدت هي الأخرى ، فالموظف يعتبر أساس أجهزة الدولة وأرسها المفكر

وساعدها المنفذ فهو عماد ممارستها لنشاطها ، و المنفذ لسياستها ، مما يستوجب عليه الالتزام بقواعد وواجبات أخلاقية من شأنها أن تحافظ على السير الحسن لمرافق الدولة.

❖ النصوص القانونية :

1. دستور الجمهورية الجزائري الديمقراطية الشعبية المؤرخ في 08 ديسمبر 1996 والصادر في الجديدة الرسمية رقم 76 ، المعدل والمتمم بموجب القانون 16 - 01 المؤرخ في 06 مارس 2016 الصادر في الجريدة الرسمية العدد الصادرة في 07 مارس 2016 .
2. الأمر 03-06 المؤرخ في 15 يوليو 2006 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة ، الجريدة الرسمية العدد 46 الصادرة في 16 يوليو 2016 .
3. المرسوم رقم 66-152 المؤرخ في 02 جويلية 1966 المتعلق بالإجراءات التأديبية الجريدة الرسمية العدد 476.
4. المرسوم رقم 85 - 59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية.
5. المرسوم 10-84 الصادر في 14 يناير 1984 والذي يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء وتشكيلاتها وتنظيمها و عملها.
6. القانون رقم 09-08 الصادر في 25 فيفري 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجريدة الرسمية العدد 21.

❖ الكتب :

1. سعد نواف العنزي، النظام القانوني للموظف ، ديوان المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2007 .
2. سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2010.
3. شريف يوسف حلمي خاطر، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.
4. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004.

5. فاطمة بن سنوسي ، دور التظلم الإداري في حل النزاعات الإدارية في القانون الجزائري، دار مدني للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003 .
6. محمد ماجد ياقوت ، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة والنقابية العمل الخاص، منشأة المعارف ، مصر ، 2004.
7. مخلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية"تنظيم و اختصاص القضاء الإداري"، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، الطبعة الرابعة ، 2008 .
8. مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1998 .
9. هاشمي خرفي ، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية ، دار هومة ، الجزائر ، 2010.

❖ المذكرات:

1. امجد جهاد نافع عياش ، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير في القانون العام ،كلية الدراسات العليا ، نابلي ، فلسطين، 2007.
2. بوادي مصطفى ، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي ، دراسة مقارنة ، أطروحة دكتوراة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة تلمسان ، الجزائر ، 2013/2014 .
3. عمراوي حياة ، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري ، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة باتنة ، الجزائر ، 2011/2012.
4. مخلوفي مليكة ، رقابة القاضي الإداري على القرار التأديبي في مجال الوظيف العمومي، رسالة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة، تيزي وزو، الجزائر، جويلية 2012 .

❖ القرارات:

قرار رقم 009898 الصادر في 20/4/2004 عن الغرفة الثانية لمجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، العدد الخام الجزائر، 2004 .

الفصل الأول : بيان الالتزامات الأخلاقية للموظف .

01.....	تمهيد
02.....	المبحث الأول : الالتزامات الوظيفية أثناء أداء الخدمة
02.....	المطلب الأول : أداء الخدمة الوظيفية
02.....	الفرع الأول : مفهوم الخدمة الوظيفية
02.....	أولاً : تعريف الخدمة الوظيفية
03.....	ثانياً : القواعد التي تحكم التزام الخدمة الوظيفية
04.....	ثالثاً : الاستثناءات الواردة على أداء الخدمة الوظيفية
05.....	الفرع الثاني : حدود أداء الخدمة الوظيفية
05.....	أولاً : حالات الغيابات المشروعة
07.....	ثانياً : حالات الغيابات غير المشروعة
07.....	ثالثاً : مشتملات الالتزام بأداء الخدمة
08.....	الفرع الثالث : معنى اخلاقيات المهنة
11.....	المطلب الثاني : السلطة الرئاسية
11.....	الفرع الأول : تعريف واجب السلطة الرئاسية
11.....	أولاً : تعريف الشريعة الإسلامية للسلطة الرئاسية
12.....	ثانياً : التعريف القانوني لواجب السلطة الرئاسية
13.....	الفرع الثاني : الأساس القانوني لواجب السلطة ومحتواه
13.....	أولاً : الأساس القانوني لواجب السلطة
14.....	ثانياً : محتوى واجب السلطة
15.....	الفرع الثالث : شروط واجب السلطة الرئاسية وحدودها
15.....	أولاً : شروط الواجبة لقيام واجب السلطة الرئاسية
17.....	ثانياً : حدود واجب السلطة الرئاسية

- الفرع الرابع: النظريات الفقهية حول الأمر الرئاسي الغير مشروع وموقف المشرع
الجزائري منها.....18
- أولاً: النظريات الفقهية حول الأمر الرئاسي الغير مشروع.....18
- ثانياً: موقف المشرع الجزائري من الأمر الرئاسي الغير مشروع.....20
- المبحث الثاني : الالتزامات الوظيفية الأخلاقية للموظف خارج أداء الخدمة.....22
- المطلب الأول : الحفاظ على السر المهني.....22
- الفرع الأول : تعريف السر المهني.....22
- أولاً: السر المهني لغة واصطلاحاً.....22
- ثانياً: المفهوم الفقهي للسر المهني.....23
- ثالثاً: التعريف القانوني للسر المهني.....23
- رابعاً: التعريف القضائي للسر المهني.....23
- الفرع الثاني : حدود السر المهني.....24
- المطلب الثاني : عدم الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر.....26
- الفرع الأول : المقصود بالجمع بين الوظيفة وعمل آخر.....26
- أولاً: أساس مبدأ عدم الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر.....27
- ثانياً: أسباب إضعاف مبدأ عدم الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر.....27
- ثالثاً: الحكمة من عدم الجمع بين الوظيفة وأي عمل آخر.....28
- الفرع الثاني: الحالات القانونية التي يسمح بها الجمع بين الوظائف.....29
- الخلاصة.....30

الفصل الثاني: جزاء الإخلال بالالتزامات الأخلاقية للموظف

- تمهيد.....31
- المبحث الأول : المسؤولية التأديبية للموظف عن الإخلال بالالتزامات الوظيفية الأخلاقية.....32
- المطلب الأول : الخطأ التأديبي الأخلاقي.....32
- الفرع الأول: مفهوم الخطأ التأديبي الأخلاقي.....32

33. أولاً: التعريف الفقهي للخطأ التأديبي الأخلاقي.....
34. ثانياً: التعريف القضائي للخطأ التأديبي الأخلاقي.....
35. ثالثاً: التعريف التشريعي للخطأ التأديبي الأخلاقي.....
37. الفرع الثاني : أركان الخطأ التأديبي الأخلاقي.....
37. أولاً: الركن الشرعي.....
38. ثانياً: الركن المادي.....
39. ثالثاً: الركن المعنوي.....
40. الفرع الثالث: صور الأخطاء التأديبية الأخلاقية للموظف.....
41. أولاً: امتناع الموظف عن أداء الخدمة.....
41. ثانياً: عدم المحافظة على كرامة الوظيفة.....
42. ثالثاً: عدم طاعة الرؤساء.....
42. رابعاً: إفشاء المعلومات السرية.....
43. خامساً: استعمال الممتلكات على نحو غير شرعي.....
43. سادساً: الجمع بين وظيفة وعمل آخر.....
44. المطلب الثاني : العقوبات التأديبية المقررة للخطأ التأديبي الأخلاقي.....
44. الفرع الأول : مفهوم العقوبة التأديبية.....
44. أولاً: التعريف التشريعي للعقوبة التأديبية.....
44. ثانياً: التعريف الفقه للعقوبة التأديبية.....
45. الفرع الثاني: تصنيف العقوبات التأديبية.....
45. أولاً: عقوبات الدرجة الأولى.....
46. ثانياً: عقوبات الدرجة الثانية.....
46. ثالثاً: عقوبات الدرجة الثالثة.....
46. رابعاً: عقوبات الدرجة الرابعة.....
47. الفرع الثالث: الجزاءات المقررة للأخطاء التأديبية الأخلاقية.....
47. أولاً: جزاء امتناع الموظف عن أداء العمل المنوط به.....

- ثانيا: جزاء الإخلال بالطاعة الرئاسية.....47
- ثالثا: جزاء الإخلال بالالتزام بالسر المهني.....48
- رابعا: الجزاءات المترتبة عن الإخلال بعدم الجمع الوظيفة وأي عمل آخر.....48
- خامسا: الجزاء المترتب على إخلال بواجب المحافظة على كرامة الوظيفة.....49
- سادسا: الجزاء المترتب على عدم المحافظة على ممتلكات الإدارة.....49
- المبحث الثاني : الضمانات الممنوحة للموظف في مواجهة العقوبة التأديبية.....51**
- المطلب الأول: مراحل الإجراء التأديبي.....51**
- الفرع الأول : مرحلة الإحالة على التحقيق.....51**
- أولا: تعريف التحقيق.....51
- ثانيا: اجراءات التحقيق التأديبي.....52
- ثالثا: موقف المشرع الجزائري من إجراء التحقيق.....53
- الفرع الثاني :مرحلة المناقشة واصدار القرار التأديبي.....54**
- أولا: مرحلة المناقشة.....54
- ثانيا: مرحلة إصدار القرار التأديبي.....54
- المطلب الثاني : الإجراءات القانونية لاتخاذ القرار التأديبي.....55**
- الفرع الأول : ضمانات قبل صدور القرار التأديبي.....55**
- أولا: إبلاغ الموظف بالأخطاء الأخلاقية المنسوبة إليه.....55
- ثانيا: إطلاع الموظف على ملفه التأديبي.....55
- ثالثا: تبليغ الموظف بتاريخ مثوله أمام المجلس التأديبي.....56
- الفرع الثاني: ضمانات معاصرة للتأديب.....57**
- أولا: حق الدفاع.....58
- ثانيا: تسبيب القرار التأديبي.....60
- الفرع الثالث: ضمانات المقررة بعد توقيع العقوبة.....63**
- أولا: التظلم الإداري(الطعن الإداري).....63

ثانيا: الطعن القضائي.....66

خلاصة.....68

الخاتمة .

قائمة المراجع .

الفهرس .