

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

المرجع:

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم : القانون العام

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

تأديب الموظف العام في قانون الجزائري

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

التخصص: قانون إداري

تحت إشراف الأستاذ :

د/ بن عودة يوسف

الشعبة : حقوق

من إعداد الطالبة :

العربي بن حجار إيمان

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا

د. زواتين خالد

الأستاذ(ة)

مشرفا مقرر

د. بن عودة يوسف

الأستاذ(ة)

مناقشا

د. عبد اللاوي جواد

الأستاذ(ة)

السنة الجامعية: 2020/2019

نوقشت يوم: 2020/06/29

قال الله عزّ و جلّ:

بسم الله الرحمن الرحيم

" و قال ربّ أوزعني أن أشكر نعمتك التي أنعمت عليّ و على والديّ و أن أعمل صالحا ترضاه و أدخلني برحمتك في عبادك الصالحين. "

صدق الله العظيم

سورة النمل الآية (19)

الإهداء

أهدي هذه المذكرة لمن كان لهم الفضل عليّ بعد الله سبحانه وتعالى .
إلى من ساندتني في صلاتها و دعائها، إلى من سهرت الليالي لتتير دربي،
إلى من تشاركني أفراحي و أحزاني، إلى نبع الحنان و أجمل إبتسامة في حياتي،
إلى أروع امرأة في الوجود : أمي الغالية.
إلى من علمني أن الدنيا كفاح و سلاحها العلم و المعرفة ،
إلى الذي لم يبخل عليّ بأي شيء، إلى من سعى لأجل راحتني و نجاحي، إلى
أعظم رجل في الكون : أبي الغالي.
إلى أجمل الهدايا من والديّ إخوتي : خديجة، فاطمة، محمد، و إلى برعم عائلتي
أنفال كوثر .
و إلى أحبائي و أصدقائي الذين شاركوني مشوار حياتي .

شكر و عرفان

نتقدم بأسمى معاني الشكر و الامتتان:

إلى كل من أشعل شمعة في دروب عملنا و إلى من وقف على المنابر و أعطى
حصيلة فكره لينير دربنا إلى كل الأساتذة الكرام في كلية الحقوق و العلوم السياسية
بمستغانم .

إلى الأستاذ " بن عودة يوسف " الذي تفضل بالإشراف على هذه المذكرة ، فجزاه
الله كل الخير و له منا كل التقدير و الاحترام.

إلى كل زملائي في الدراسة طلبة قسم الحقوق خاصة تخصص القانون العام (
قانون إداري) .

و في الأخير نسأل المولى عزّ و جل أن يجعلنا ممن يكثر ذكره و يحفظ أمره و
أن يغمر قلوبنا بمحبته و يرضى عنا.

المقدمة:

أصبح مجال الوظيفة العامة يكتسي جانبا مهما في الدراسات و الأبحاث الإدارية، و تأتي أهميتها انطلاقا من الدور الذي يلعبه اليوم لما يشكله قطاع الموظفين من أهمية خاصة في الدولة الحديثة التي لن تقتصر على الأنشطة التقليدية و إنما أصبحت تمارس مهام عديدة شملت جميع القطاعات .

فالوظيفة العمومية هي أداة أساسية لإنجاح السياسة العامة في الدولة و تحقيق أهدافها التنموية و الإجتماعية، و بتتبع التطور الذي شهدته الوظيفة العامة في الجزائر نلخص إلى أنه مرّ بمرحلتين:

المرحلة الأولى : عقبى الإستقلال مباشرة ، فقد تميزت هذه الفترة بالتوظيف الجماعي أو الكمي pléthorique بفعل الفراغ الذي أحدثه رحيل المعمرين بشكل جماعي داخل الإدارة العمومية الجزائرية، على اعتبار أن الجزائريين الذين كانوا يشغلون الوظائف الإدارية خلال الفترة الإستعمارية كانوا يمثلون نسبة ضئيلة .

و رغم أن الجزائر قد تبنت نظام الوظيفة العامة الفرنسي الذي كان قائما قبل الاستقلال بصفة مؤقتة و عرضية بعد أن جرى تمديد صلاحيته بمقتضى القانون رقم 157/62 الصادر في 31 ديسمبر 1962 لتفادي حصول فراغ قانوني في تنظيم هذا المجال و ذلك إلى غاية صدور تشريعات وطنية جديدة، فإن هذا القانون وجد حدودا لتطبيقه للنقص الواضح في الموظفين الذين تتوفر فيهم الكفاءة المهنية لإنعدام المؤهلات التي تسمح بتولي الوظائف الإدارية.

المرحلة الثانية: بدأت بصدور أول تشريع وظيفي المتمثل في الرقم 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفية العامة الذي اعتنى بتنظيم الجوانب الوظيفية داخل الإدارة العمومية يشكل عنصرا أساسيا للنمو الإقتصادي لبلد فتي مثل الجزائر، وأن هذا النمو لا يمكن تحصيله إلا بجهاز إداري حديث تقنيا و مستقر، و بموظفين على درجة عالية من الكفاءة لمسايرة و مواكبة متطلبات التطور و التقدم باستمرار، و

هو ما استهدفته التعديلات المتتالية لهذا القانون منذ ذلك الحين إلى الآن بمقتضى كل المرسوم رقم 59/85 و الأمر رقم 03/06.

غير أن هذه الوظيفة لا تعمل بمفردها إذ يتطلب ذلك توفر مجموعة من الوسائل من بينها الموظف العمومي باعتباره أداة الإدارة في تحقيق أهدافها الإلزامية لإشباع الحاجات الجماعية و في تنفيذ القوانين و اللوائح في مواجهة الأفراد، فهو واجهة الإدارة مع الجمهور، ويعود إليه أمر تمثيلها في كافة أنشطتها تحقيقا للمصلحة العامة.

حيث عرف الأستاذ أندري لوبادر على أن الموظف هو " عامل في المرفق العام و الذي يدير الهيئة العامة و الذي يشغل وظائف دائمة داخل كادرات هذا المرفق". و عرفه المشرع الجزائري في قانون الوظيفة العامة الساري المفعول 03/06 في مادته 04 على أنه: " يعتبر موظفا كل عون عيّن في وظيفة عمومية دائمة و رسم في رتبة في السلم الإداري ..".

فبعد تعيين الموظف العام تنشأ رابطة تنظيمية تربطه بالإدارة، حيث يتمتع بكامل حقوقه مقابل أنه يلتزم بمجموعة من الواجبات التي يلتزم بإحترامها و أداء واجبه الوظيفي على أكمل وجه، حيث يستوجب عليه أن يكون خاضعا لسلطة الرئيس الإداري و طاعة أوامره من أجل تحقيق المصلحة العامة . غير أنه في حالة الإخلال بهذه الواجبات الملتزم بها و ارتكابه خطأ تأديبي فإنه يتعرض إلى عقوبات تأديبية تفرضها السلطة الرئاسية الإدارية المختصة قانونا بأخذ رأي المجلس التأديبي .

فالتأديب في نطاق الوظيفة العامة له دور هام في إرساء مبدأ الانضباط الواجب توافره لتمكين الإدارة بما يناط لها من دور لتحقيق الصالح العام، فهو بمثابة وسيلة لعقاب الموظف و تأديبه و لإرجاعه إلى الصواب بإتخاذ السلطة الرئاسية كافة الإجراءات لمتابعته تأديبيا بهدف إثبات الخطأ القائم به أو تبرئته.

غير أنه بمقابل ذلك قد أقر المشرع الجزائري ووضع مجموعة من الضمانات القانونية معترف بها للموظف العام لمنع الإدارة من التعسف في استعمال سلطتها الرئاسية ضد موظفيها و قد نصت عليها النصوص القانونية من بينها الأمر 03/06 الأخير. و سنحاول من خلال هذه الدراسة تسليط الضوء على التأديب في قانون الوظيفة العمومي الجزائري مبرزين كافة الجوانب المحاطة بنظام التأديبي للموظف العام و الإجراءات التأديبية و مختلف أنواع الضمانات المقررة له لمواجهة العقوبات المتخذة في حقه، و في إطار ما سبق يستلزم علينا طرح الإشكالية التالية: ما هو نطاق صلاحيات السلطة التأديبية في تأديب الموظف العام ؟ و فيما تتمثل ماهية الخطأ التأديبي الصادر عن الموظف، وعقوبته المقررة له من طرف السلطة المختصة؟

فيما تتمثل الإجراءات التأديبية التي كفلها المشرع الجزائري في نطاق النظام التأديبي ؟ و ما هي الضمانات المقررة للموظف العام في مواجهة الجزاء التأديبي ؟
_ أهداف الدراسة:

ومن خلال هذه الدراسة نأمل لتحقيق مجموعة من أهداف تتمثل في:

/ التعرف على السلطة المختصة في تأديب الموظف العام.

/ التعرف على الخطأ و علاقته بالعقوبة التأديبية و تمييزها على الجريمة

الجنائية.

/ التعرف على الإجراءات التأديبية المتبعة في النظام التأديبي.

/ دراسة و تحليل النظام التأديبي .

_ أهمية الدراسة:

تكمن أهمية دراسة هذا الموضوع في معرفة نظام تأديب الموظف العمومي في

ظل التشريع الجزائري.

_المنهج:

و تقوم هذه الدراسة على المنهج التحليلي و المقارن من خلال عرض و تحليل و مقارنة النصوص القانونية المدعمة لموضوع البحث.

و بناءا على ما تقدم و في إطار الإجابة على الإشكالية المطروحة ، فإن دراسة موضوعنا سيكون وفق الفصلين كآآتي:

_ يتضمن الفصل الأول ماهية سلطة التأديب للموظف العام، و بدوره ينقسم إلى مبحثين، يتمثل المبحث الأول في مفهوم سلطة التأديب للموظف العام و يتضمن المبحث الثاني الخطأ التأديبي و علاقته بالعقوبة التأديبية.

_ يتضمن الفصل الثاني نظام تأديب الموظف العام و ضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية، و بدوره ينقسم إلى مبحثين، يتمثل الأول في نظم و إجراءات التأديبية للموظف العام، و الثاني يتضمن الضمانات المقررة للموظف العام في مواجهة قرار السلطة التأديبية.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

تختلف القواعد التي تنظم سلطة التأديب في مجال الوظيفة العامة من تشريع إلى آخر، و كذلك تختلف النظم القانونية فيما بينها اختلافا كبيرا في طرق معالجتها للمخالفات التأديبية التي يقترفها الموظف العام أثناء ممارسة لمهام وظيفته وهذا نظرا إلى اختلاف السياسات التشريعية داخل كل بلد وذلك لتأثرها بالأوضاع السياسية، و الاقتصادية القائمة.¹

حيث يعتبر التأديب هو الوسيلة القانونية التي تتخذ من طرف السلطة التي لها صلاحية التعيين ضد الموظف الذي يقوم بأعمال تخل بقواعد نظام وظيفته مخالفا بذلك الواجبات المنصوص عليها قانونا، وهذا ما جاء به المشرع الجزائري في نص المادة 20 من المرسوم 59-85 المتضمن القانون النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارة التي نصت على أنه : " يتعرض العامل لعقوبة تأديبية دون المساس صارخ بالانضباط، أو ارتكب أي خطأ خلال ممارسة مهامه أو بمناسبة هذه الممارسة... " ²

لذا فالهدف الأساسي الذي ترمي إليه العقوبة التأديبية هو حماية سير المرافق العامة بانتظام، ومن خلال ذلك سنتناول ماهية سلطة التأديب للموظف العام في المبحثين التاليين:

المبحث الأول: مفهوم سلطة التأديب للموظف العام.

المبحث الثاني: الخطأ التأديبي و علاقته بالعقوبة التأديبية.

(1) بشتة دليلة ، حملاوي رشيدة ، نظام تأديب الموظف العمومي في التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص القانون العام (منازعات إدارية) قسم العلوم الإدارية و القانونية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945 ، قالمة، الجزائر ، 2013/2014 ، ص7.

(2) المرسوم رقم 59/85 ، المؤرخ في 23 مارس 1985 ، المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية ، ج .ر ، العدد 13 ، الصادر سنة 1985.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

المبحث الأول : مفهوم سلطة التأديب للموظف العام

من المسلم به أن سلطة التأديب تعد السلاح الفعال في يد الإدارة لكي تردع به الموظفين عند حدوث تقصير من جانبهم أثناء أداء واجباتهم الوظيفية، لذا تعتبر هذه السلطة الجهة التي تختص قانونا بولاية تطبيق الجزاءات الوظيفية، وهي التي تقوم بتحديد ما إذا كانت الواقعة تستلزم فرض الجزاء.¹

حيث أن عملها الأساسي هو معاقبة الموظف العام حينما يخل بإحدى الواجبات الوظيفية الملقاة على عاتقه أثناء ممارسة وظيفته أو بمناسبة، فعمل المشرع الجزائري على منح السلطة التي لها صلاحية التعيين الاختصاص باتخاذ كافة الإجراءات الخاصة بالتأديب، غير أنه لم يترك هذه الممارسة حكرا على السلطة الرأسية فحسب، إنما سمح لهيئات أخرى بمشاركتها بحسب العقوبة المراد تسليطها على الموظف كالمجلس التأديبي أو اللجنة المتساوية الأعضاء، ولتفسير ذلك سيتم التعرض إلى تعريف هذه السلطة و أساسها القانوني الذي يختلف باختلاف نظرة الفقهاء في مطلبين :

مطلب الأول : السلطة التأديبية.

مطلب الثاني : الأساس القانوني لسلطة التأديبية .

المطلب الأول : السلطة التأديبية

في حالة إذا ارتكب الموظف العام خطأ مهنيا ، تتحرك الإدارة بمتابعته، لذا خصّ المشرع بنص قانوني على الجهة المختصة للنظر في ذلك أي في معاقبة الموظف المرتكب للجريمة التأديبية، و هو ما عرفها بالسلطة التأديبية كما وسع من دورها في حالة وجود إشكال في تكيف الخطأ مع الواجبات المنصوص عليها.²

حيث عرف الأستاذ فالين السلطة التأديبية على أنها : هي السلطة التي توقع العقوبات على الموظف، بحيث تمسه في حياته الوظيفية أو تحرمه من مزايا وظيفته إذا ارتكب خطأ

(1) بشتة دليلة ، حملاوي رشيدة ، المرجع السابق ، ص32.

(2) محمد ماجد الباقوت ، شرح الإجراءات التأديبية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، مصر، دون سنة النشر ، ص 204.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

يتتافى مع وجباته الوظيفية. أو هي الجهة أو الشخص الذي يخول له القانون صلاحية ممارسة وظيفة التأديب من خلال توقيع الجزاء التأديبي على من تبثت مسؤوليته في ارتكاب الخطأ التأديبي.¹

كما أنها تعتبر الجهة التي تقوم بتحديد ما إذا كانت الواقعة تستلزم فرض الجزاء، غير أنه لم يأخذ المشرع الجزائري في إطار التأديب بالنظام التأديبي الإداري و لا بنظام التأديبي القضائي² و إنما انتهج ما يعرف بالنظام التأديبي شبه قضائي الذي يعتبر من أفضل النظم التأديبية في تحديد السلطة التأديبية المختصة بممارسة التأديب لأنه يتفق مع المتطلبات التي تقتضيها المبادئ القانونية العلمية للعمل الإداري بصفة عامة وتجلى ذلك سواء في الأمر رقم 133/06 أو المرسوم رقم 59/85 و حتى في الأمر 03/06 ، و تمثل هذا النظام بتحويل سلطة توقيع بعض العقوبات التأديبية إلى السلطة الرئاسية أي السلطة الرئاسية الإدارية و إحالة البعض الآخر إلى المجالس التأديبية³ ، أي أنه بمقابل الاختصاص الواسع الممنوح لسلطة التأديبية الذي يشكل خطورة على الحياة المهنية للموظف العام فقد أشرك المشرع بجانب هذه السلطة لجان تأديبية (لجنة الموظفين) أو ما يسمى بلجنة متساوية الأعضاء أي مجالس التأديبية الذي نصفهم يمثل الموظفين و النصف الآخر يمثل الإدارة، و هذه اللجان يتم تعيين أعضائها وفقا لأحكام المرسوم التنفيذي 10/84 المؤرخ في 14 يناير 1984 المحدد لاختصاص اللجان المتساوية الأعضاء و تشكيلها و تنظيمها و عملها.⁴

(1) أوراك حورية، الإجراءات التأديبية للموظف العام في القانون الجزائري، مذكرة نيل شهادة الماجستير في القانون (فرع الإدارة و المالية)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010، ص52.

(2) عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص361.

(3) قيقاية مفيدة، زغداوي محمد، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع المؤسسات الإدارية و السياسية، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، الجزائر، 2009/2008، ص117.

(4) المرسوم التنفيذي رقم 10/84 المؤرخ في 14 يناير 1984، يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء و تشكيلها و تنظيمها و عملها، ج.ر، العدد 3، الصادر سنة 1984.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

وعليه نجد أن المشرع الجزائري أعطى للسلطة التأديبية كسلطة رئاسية الحق في معاقبة الموظف بأخذ رأي المجالس التأديبية (فرع الأول) و سلطة التقديرية الواسعة التي تتمتع بها هذه السلطة (الفرع الثاني) .

الفرع الأول: السلطة الرئاسية و المجالس التأديبية

أولاً: السلطة الرئاسية

إن المشرع الجزائري كباقي التشريعات الأخرى خول مهمة تأديب الموظف في يد السلطة الرئاسية أي السلطة المختصة بالتعيين المتمثلة في السلطة الإدارية¹، وهذا ما قد نصت عليه المادة 162 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية رقم 03/06 على أنه : "تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين ."² و ذلك لأن للإدارة دور فعال فهي الوحيدة التي يمكن لها تكييف الفعلي للخطأ التأديبي الذي ارتكبه الموظف و من جهة أخرى فإن السلطة الإدارية الرئاسية هي أكثر قدرة و كفاءة على معرفة و فهم الموظف العام المخطئ.³

حيث تعتبر سلطة التأديب في الوظيفة العامة هي جزء من فكرة السلطة الرئاسية و مظهر من مظاهرها كما أن اختصاص الرؤساء الإداريين بسلطة التأديب هو اختصاص أصيل يمارسه الرؤساء على أشخاص مرؤوسهم داخل الإدارة إذا اقتضى الأمر من أجل حسن سير المرافق العامة بانتظام و هذا عملاً بمبدأ تلازم المسؤولية و السلطة الذي يقرر أنه لا مسؤولية بدون سلطة ولا سلطة بدون مسؤولية⁴ ، غير أنه يمكن تعريف السلطة الرئاسية على أنها هي سلطة تأديب الموظف العام في قانون الوظيفة العامة عندما يرتكب خطأ جسيماً، فتنتهي بذلك

(1) بو شعير سعيد ، تأديب الموظف العمومي في الجزائر ، بحث مقدم للحصول على دبلوم الدراسات العليا في القانون العام ، معهد الحقوق و العلوم السياسية و الإدارية ، جامعة الجزائر ، 1976 ، ص72.

(2) المادة 162 ، من الأمر رقم 03/06 ، المؤرخ في 15 يوليو 2006 ، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ، ج.ر، العدد 47، الصادر سنة 2006.

(3) بن سليم إلياس ، الفصل التأديبي للموظف العام في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، إدارة و مالية ، كلية الحقوق بن عكنون ، جامعة الجزائر ، 2002 ، ص67.

(4) عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 364_365.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

علاقته بالسلطة الإدارية و عليه فإن سلطة التأديب من اختصاص سلطة التعيين كأصل عام و هي أيضا الجهة المعينة من قبل المشرع بهدف تطبيق العقوبات التأديبية التي نص عليها ق و ع علما أن هذه السلطة يحكمها مبدأ الشرعية، الذي يعني هنا أنه لا يملك الحق في تطبيق العقوبة التأديبية إلا الجهة التي حددها المشرع، فلا يجوز لهذه السلطة أن تفوض في اختصاصها هذا إلا إذا نص القانون على ذلك ولا يمكن أن يحلّ محلها في ذلك إلا الجهة التي عينها المشرع و قد نصت المادة 165 من ق و ع رقم 03/06 على أنه : " تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني .

تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ رأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة، المجتمع كـ مجلس تأديبي، و التي يجب أن تبث في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى خمسة و أربعين (45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها.."¹

الشيء نفسه بالنسبة للمشرع الفرنسي الذي خول سلطة التأديب للسلطة الرئاسية التي تملك سلطة التعيين² ، فلها أن تقوم بتوقيع عقوبتي الإنذار و التوبيخ ، أما الجزاءات الأخرى فيتعين على السلطة الرئاسية أن تقوم باستشارة اللجنة الإدارية المشتركة أو ما يسمى بمجلس التأديب و ذلك قبل توقيع العقوبة.³

ثانيا: المجالس التأديبية

إلى جانب السلطة الرئاسية التي تختص كأصل عام بالتأديب فإن المشرع الجزائري أنشأ هيئات على مستوى كل سلك إداري تقوم بمشاركتها في اتخاذ القرارات التأديبية، إذا ما تعلق

(1) المادة 165، من أمر رقم 03/06، المرجع السابق.

(2) علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي و المصري و الفرنسي و الإنجليزي، دار النشر و التوزيع، الإسكندرية، مصر، 2004، ص 203.

(3) يحي قاسم علي سهل، فصل الموظف العام " دراسة مقارنة "، رسالة لنيل شهادة دكتوراه دولة في القانون، تخصص إدارة و مالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005، ص 318.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

الأمر بعقوبات على درجة من شدة، ولقد أطلق عليها المشرع الجزائري عدة تسميات ففي الأمر رقم 133/66 الذي يعتبر كأول تشريع بنظام الوظيفة العامة في الجزائر اسم " لجنة متساوية الأعضاء "، أما مرسوم رقم 59/85 فقد سماها ب " لجنة الموظفين " في حين أطلق عليها الأمر رقم 03/06 تسمية " اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء " .

و لجنة متساوية الأعضاء تتشكل من عدد متساو من ممثلي عن الإدارة و ممثلي منتخبين عن الموظفين و ترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها ، يختار من بين الأعضاء المعينين بعنوان الإدارة¹ ، و لقد أشار المشرع إلى هذه اللجان في مادة 62 من الأمر 03/06 التي نصت على أنه : " تنشأ في إطار مشاركة الموظفين في تسيير حياتهم المهنية :

_ لجان إدارية متساوية الأعضاء .

_ لجان الطعن .

_ لجان التقنية.²

و أيضا المواد 63³ و 64 من نفس الأمر التي أشارت إلى كيفية تشكيل هذه اللجان و عملها حيث نصت م 64 على أنه: " تستشار اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء في المسائل الفردية التي تخص الحياة المهنية للموظفين .

و تجتمع زيادة على ذلك كجنة ترسيم و كمجلس تأديبي.⁴

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

(1) يحي قاسم علي سهل ، المرجع نفسه ، ص 333-335 .

(2) المادة 62 ، من الأمر 03/06 ، المرجع السابق .

(3) المادة 63 ، المرجع نفسه ، " تنشأ اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء ، حسب الحالة ، لكل رتبة أو مجموع الرتب ، أو سلك أو مجموعة أسلاك تتساوى مستويات تأهيلها لدى المؤسسات أو الإدارات العمومية . تتضمن هذه اللجان بالتساوي ، ممثلين عن الإدارة و ممثلين منتخبين عن الموظفين ، و ترأسها السلطة الموضوعة على مستواها أو ممثل عنها ، يختار من بين الأعضاء المعينين بعنوان الإدارة ."

(4) المادة 64 ، المرجع نفسه .

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

فالموظفين الذين يمثلون الإدارة تعيينهم يتم على مستوى الإدارة المركزية وذلك بقرار من الوزير المختص من بين المتصرفين الإداريين، أما فيما يخص الأعضاء الذين يمثلون الإدارة على مستوى الهيئات اللامركزية (الولايات، البلديات، و المؤسسات العمومية) فيتم تعيينهم بقرار من الوالي أو المدير المختص، يمكن أن تكون اللجان المتساوية الأعضاء حسب كل سلك أو مجموعة من الأسلاك، و تتكون من أعضاء دائمين و أعضاء إضافيين يتساوون في العدد مع الدائمين، و لا يشارك الأعضاء الإضافيين في الاجتماعات إلا إذا خلفوا أعضاء دائمين غائبين.¹

و يعين أعضاء اللجان المتساوية الأعضاء لمدة (03) سنوات، ويمكن تجديد عضويتهم و يمكن استثناءا تقصير مدة العضوية أو تمديد العضوية أو تمديدها في فائدة المصلحة بقرار من الوزير أو الوالي المعني، بعد موافقة كاتب الدولة للوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري، حتى يمكن خاصة تجديد عدة لجان تابعة لمصلحة واحدة أو مجموعة مصالح في آن واحد. و لا يمكن أن يتجاوز هذا التقصير أو تمديد مدة (06) أشهر، غير أنه في حالة طرأ تعديل على هيكل أحد الأسلاك أمكن إنهاء عضوية اللجان المختصة بقرار من الوزير أو المعني دون اشتراط المدة.²

إن التمثيل المتساوي داخل اللجان المتساوية الأعضاء بين ممثلي الموظفين يعد كضمانة هامة للموظف ، غير أن ترك الإدارة و من خلال ما نصت عليه المادة 05 من المرسوم رقم 10/84 مؤرخ في 14 يناير 1984 يحدد اختصاص اللجان المتساوية الأعضاء و تشكيلها و تنظيمها تتحكم في تمديد أو تقصير مدة العضوية " ..و يمكن تقصير مدة العضوية أو تطويلها في فائدة المصلحة.."، يجعل هذه اللجان عرضة للتحكم من طرف الإدارة بما يخدم أغراضها و مصالحها، إلا أن اشتراط موافقة كاتب الدولة للوظيفة العمومية و الإصلاح الإداري، يمكن أن يحدّ نوعا ما من هذا التحكم.

(1) المادة 2 و 4 من الأمر 10/84 ، المرجع السابق.

(2) المادة 5 من المرسوم رقم 10/84 ، المرجع نفسه.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

تعقد اجتماعات اللجان المتساوية الأعضاء المنعقدة بصفة مجلس تأديبي بصورة سرية ، و يترأس هذه الاجتماعات الوزير المختص على مستوى الوزارات، والوالي أو مدير المنشآت على المستوى المحلي بطلب من الرئيس أو من الإدارة أو بطلب من نصف ممثلي العمال على الأقل أو بطلب من المعنيين أنفسهم.

و لا تصح مداوات المجلس إلا إذا التزم بقواعد تشكيله و عمله ، إذ يجب أن يحضر اجتماعاته ثلاث أرباع (3/4) الأعضاء على الأقل، وإذا لم يبلغ هذا النصاب تؤجل القضايا المطروحة على المجلس و يفصل فيها في الجلسة التالية و لو بحضور نصف أعضائه. و يصدر المجلس رأيه بالأغلبية البسيطة، و في حالة تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً ما عدا في حالة الانضباط التي تكون العقوبة المتخذة تقل مباشرة عن العقوبة المقترحة.¹

إن ترجيح صوت الرئيس في حالة تساوي الأصوات يتنافى مع الهدف المتوخى من التمثيل المتساوي بين ممثلي الإدارة و ممثلي الموظفين ، إذا ليس من شك في أن صوت الرئيس يخدم الإدارة و لن يخدم أبداً الموظف ، و بالتالي فإن هذا يتنافى مع الباعث من وراء وجود هذه اللجان و الذي هو أساساً ضمان للموظف أمام تعسف الإدارة.

كما أن المشرع في المجال التأديبي، قد أخذ بقاعدة ترجيح صوت الرئيس عند تساوي الأصوات قياساً على ما هو معمول به في المجال السياسي داخل البرلمان و المجالس المحلية (الولاية و البلدية) .

تعدّ كل لجنة متساوية الأعضاء نظامها الداخلي ثم تعرضه على الوزير أو الوالي المعني للموافقة، و يمكن حل إحدى اللجان بالكيفية نفسها التي تمّ بها تكوينها.²

إن اللجان المتساوية الأعضاء تبقى دائماً تابعة للجهة الإدارية المنشأة لديها من ناحية و جوب عرض نظامها الداخلي المعد على الوزير أو الوالي المعني للموافقة، الذي له أن يرفض

(1) المواد 11-19 ، من المرسوم رقم 10/84 ، المرجع السابق.

(2) المواد 12_20 ، المرجع نفسه.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

أي مادة يراها حسب تقديره لا تخدم السير الحسن للإدارة، بل و أكثر من ذلك فإن بقائها هو بيد الجهة الإدارية و مرهون برضاها عنها، و هذا كله يؤكد أن اللجان لا تتمتع باستقلالية كاملة.

هذا فيما يتعلق بكيفيات تعيين ممثلي الإدارة داخل اللجان المتساوية الأعضاء أما عن ممثلي الموظفين و كيفية تعيينهم داخل هذه اللجان فكانت طبقا 11/84 المؤرخ في 14 يناير 1984¹.

إن قائمة الناخبين المدعويين للانتخاب في إحدى الفروع الانتخابية تحدد بعناية من قبل رئيس لمصلحة التي يوجد بها مكتب الانتخاب و تعلق في الأماكن الإدارية خلال 20 يوما على الأقل قبل التاريخ المحدد للاقتراع ، كما أنه يمكن لتأدية عمليات الانتخاب توزيع الناخبين على فروع اقتراع بقرار من الوزير أو الوالي المعني، ويمكن لناخبين خلال الأيام الثمانية التي تلي تعليق القائمة أن يتحققوا من التسجيلات، وإن اقتضى الأمر أن يقدموا طلبات التسجيل كما يمكنهم في الأجل نفسه وطوال ثلاثة أيام إبتداء من انتهاء الأجل أي 11 يوما في المجموع بعد تاريخ التعليق.

هذا بالنسبة للناخبين، أما فيما يتعلق بالمرشحين فقد نص المرسوم 11/84 المذكور أعلاه على ما يلي:

يمكن أن ينتخب كعضو في اللجان المتساوية الأعضاء كل موظف تتوفر فيه الشروط المطلوبة للتسجيل في القائمة الانتخابية لهذه اللجنة، ولا يمكن انتخاب:

_ الموظفين الموجودين في عطلة مرضية طويلة الأمد.

_ الموظفين الذين أصيبوا بعجز ورد ذكره ف النصوص العامة المتعلقة بعدم القابلية

للاقتراع.²

(1) المرسوم رقم 11/84 المؤرخ في 14 يناير 1984 ، يحدد كيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان المتساوية الأعضاء ، ج.ر ، العدد 3 ، الصادر سنة 1984.

(2) المواد 1_2_3 ، المرسوم رقم 11/84 ، المرجع نفسه.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

يسجل المرشحون للانتخاب في قائمة واحدة على أن عدد هؤلاء لا يمكن أن يقل عن ضعف عدد المناصب المراد شغلها.

لأي موظف تتوفر فيه شروط الانتخاب أن يترشح و ذلك بإصدار تصريح موقع عليه عن طريق التسلسل الإداري إلى الوزير أو الوالي أو مدير المؤسسة التي يتبعها، و تتولى هذه الجهات تجميع التصاريح التي تقدم بها المرشحون و إعداد قائمة بذلك و ذلك خلال خمسة أسابيع على الأقل قبل التاريخ المحدد للانتخابات.

تعرض كل قائمة على الدراسة في الأمانة الدائمة للجنة المركزية فيما يخص الإدارة المركزية و على المحافظة فيما يخص الجماعات المحلية خلال أسبوع من تاريخ الإيداع ، وإذا لم تدل الأمانة الدائمة للجنة المركزية أو المحافظة برأي مخالف خلال 15 يوما فإن سكوتها يعدّ موافقة.¹

و هكذا يتضح أن المساواة في التمثيل بين ممثلي الإدارة و ممثلي الموظفين التي أقرها المشرع على مستوى المجالس التأديبية، لإعمال حالات اجتماعها سويا، تستوجب النظر في النصوص الناظمة للإطار العضوي للمجالس التأديبية الذي يظهر جليا تبعيتها و خضوعها بشكل آخر، رغم خاصية التمثيل المتساوي، ومدى التأثير الذي يظهره هذا الإطار على ممارسة هذه المجالس لاختصاصها الوظيفي حينئذ.

أما من ناحية الإطار الوظيفي حيث أطلقت المادة 11 من المرسوم رقم 59/85 اختصاص لجان الموظفين " مجالس التأديب " بالنظر في جميع القضايا ذات الطابع الفردي التي تهم الموظفين.²

و هي نفس الصياغة ضمن المرسوم رقم 10/84 الذي نصت المادة 9 منه على أنه : "يمكن الرجوع إلى اللجان المتساوية الأعضاء في جميع المسائل ذات الطابع الفردي.." و حسب المادة 64 من الأمر 06/03 السابقة الذكر.

(1) المواد 4_5 ، من المرسوم 11/84 ، المرجع السابق.

(2) المادة 11 ، من المرسوم رقم 59/85 ، المرجع السابق.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

فإذا كانت العقوبات التأديبية مهما كانت درجاتها لا تطبق إلا بعد استشارة اللجان المتساوية الأعضاء المنعقدة كمجلس تأديبي حسب ما نصت عليه المادة 123 من المرسوم 59/85 : " تختص هذه السلطة بعد استشارة لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس تأديبي مع مراعاة المادة 125 أدناه."

فإن المادة 125 قد استثنت عقوبات الدرجة التي تقرها السلطة التي لها صلاحية التعيين " السلطة الرئاسية التأديبية " دون استشارة أما العقوبات من الدرجة الثانية فغنها حسب المادة 126 تستوجب الإشارة و إن كان للسلطة التي لها صلاحية التعيين للخيار في أن تأخذ بهذا الرأي أو لا أما العقوبات من الدرجة الثالثة فإن السلطة الرئاسية التأديبية ملزمة بأخذ رأي المجلس التأديبي.¹

هذا و قد تخلى المشرع في الأمر 03/06 عن الطابع الإلزامي لرأي اللجنة المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي و هو حسن فعل، فما الفائدة من إلزام السلطة الرئاسية التأديبية باستشارة اللجنة المتساوية الأعضاء إن كانت غير ملزمة بالأخذ برأيها، بالرغم من أن المسألة كانت تتعلق بمدى رأي اللجنة بقدر ما كانت تتعلق بمدى حرص المشرع على النص عليها لصاحب الشأن _ الموظف _ ذلك أن الإلزام لا ينصب على الأخذ بهذا الرأي و إنما في ضرورة معرفته الذي يمكن أن يؤثر على مصدر القرار حتى إن أعرض عنه. فقد نصت المادة 165 على أنه : " تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة المجتمعة كمجلس التأديبي."²

و هكذا يبدو جليا أن انعقاد اللجنة المتساوية الأعضاء كمجلس تأديبي بالنسبة لعقوبات الدرجة الثالثة و الرابعة و إن بدا أنه يحقق ضمانا للموظف العام في مواجهة الإدارة، إلا أنه لم

(1) المواد 125_126_127، من المرسوم رقم 59/85، المرجع السابق.

(2) المادة 165 ، من الأمر 03/06 ، المرجع السابق.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

يخرج الإدارة " السلطة الرئاسية التأديبية " بهذا المستوى من الهيمنة على سلطة التأديب و ذلك لسببين :

الأول: انعكاس تدخل الإدارة حينما تتأخر اللجنة المتساوية الأعضاء التي تنصب لديها كمجلس تأديبي ما يعد إخلالا بمبدأ التمثيل المتساوي.

الثاني: يخص ترجيح صوت الرئيس في حالة تساوي الأصوات و هو ما يمس مصداقية الهدف الذي شرع من أجله التساوي بين ممثلي الإدارة و ممثلي الموظفين، و هذا معناه أن التمثيل المتساوي لم يغير شيئاً من مكانة الإدارة في الواقع حال توقيعها لهذه العقوبات.

الفرع الثاني : السلطة التقديرية للسلطة الرئاسية التأديبية

إن السلطة التقديرية للإدارة واسعة و تشمل كل المجالات نظراً لتمتعها بالامتياز، كما تتسع هذه السلطة و تضيق بحسب موقف المشرع .

أولاً: تعريف السلطة التقديرية

هي سلطة قانونية لا يمكن أن تتجاوز الإدارة الحدود الممنوحة لها في هذا المجال و هي تحقق المصلحة العامة، و إلا ألغيت كافة قراراتها الإدارية الصادرة في هذا الشأن.

حيث عرفها الفقيه " موريس هوريو " بأنها : " سلطة تقدير مدى تلائم الإجراءات الإدارية".¹ و يقول فالين أن اختصاص الجهة الإدارية يؤدي إلى تمتعها بسلطة القيام بأعمال معينة في داخل حدود ذلك الاختصاص، و أن السلطة التقديرية تعني الطريقة التي تمارس بها الجهة الإدارية اختصاصها.

أما الفقيه الفرنسي ميشو فيري عرفها أن : " السلطة التقديرية هي القدر من الحرية الذي يتركه المشرع للإدارة كي تباشر وظيفتها الإدارية على أكمل وجه".²

كما عرفها الدكتور سامي جمال الدين بأنها تتمتع الإدارة بقسط من حرية التصرف عندما تمارس اختصاصاتها القانونية بحيث يكون للإدارة تقدير اتخاذ التصرف أو الامتناع عن اتخاذه

(1) أحمد حافظ عطية نجم، السلطة التقديرية للإدارة و دعاوي الانحراف بالسلطة في الأحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي، مجلة العلوم الإدارية، العدد 01، القاهرة، جوان 1982، ص 46.

(2) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات للجلي الحقوقية، بيروت، 2003، ص 197.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

أو اتخاذه على نحو معين أو اختيار الوقت الذي تراه مناسب للتصرف، أو سبب ملائم له، أو في تحديد محله.¹

أما تعريف الفقه و القضاء الإداري للسلطة التقديرية فلم يخرج عن نطاق التعريفات الفقهية السابقة، فقد عرفها رئيسة مجلس الدولة الجزائري فريدة أبركان بأنها هي : " أن تكون الإدارة حرة تماما في التصرف في هذا الاتجاه ، أو ذلك و بدون أن تكون خاضعة لأي شرط، في قدرة على تقدير الشروط التي تتخذ في ضوءها قراراتها من أمثلتها تعديل سلكا من أسلاك الموظفين." ²

و بذلك فعندما يتاح للإدارة اتخاذ التدابير بحرية مطلقة عن كل قيد أو نص في القانون، نكون أمام سلطة تقديرية، حيث أن إطلاق حرية التقدير للإدارة يعمل على غرس روح الإبداع و الابتكار، و هذا ما يؤدي إلى حسن ممارسة الوظيفة الإدارية.

ثانيا: مبررات أعمال السلطة التقديرية

جاءت المادة 182 من الأمر رقم 03/06 و قبلها المادة 73 من الأمر 302/82 لتؤكد وضع الإدارة " السلطة التأديبية الرئاسية " و دورها المكمل للمشرع في إسباغها صفة الخطأ المهني _ كلما دعت الضرورة إلى ذلك _ على تصرفات الموظفين التابعين لها بما لا يدع شكاً في مباشرتها لوظيفة شبه تشريعية حيث نصت أن : " توضح القوانين الأساسية الخاصة كلما دعت الحاجة إلى ذلك ، و تبعا لخصوصيات بعض الأسلاك، مختلف الأخطاء المهنية المنصوص عليها في المواد 178 إلى 181 أعلاه ."

و هو واقع وجد له الكثير من المبررات التي تفسر هذا الإقحام رغم مساسه بمبدأ الشرعية المعروف على مستوى قانون العقوبات " لا جريمة إلا بنص " لأن ما فرضه و حتم تطبيقه هو قصور النصوص النازمة للمسار الوظيفي عن حصر الأخطاء المهنية و تحديد أركانها من جهة و عموميتها و غموضها من جهة أخرى .

(1) سامي جمال الدين، القضاء الإداري و رقابة أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، ب.س.ن، ص145.

(2) فريدة أبركان ، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة، مجلة مجلس الدولة، العدد01، الجزائر، 2002، ص37.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

1_ قصور النصوص القانونية المنظمة للمسار الوظيفي:

تعرف القاعدة القانونية في المجال الإداري بالتطور السريع و المرونة و تأثرها بما يحدث داخل المجتمع، و لا يمكن للمشرع الإحاطة علما بمجمل الوقائع بما تحمله من احتمالات مختلفة و حالات متباينة و فروع و جزئيات متداخلة و متشابكة¹ ، مما لا يسمح له حصر كل تصرفات الموظفين، فإن تحديدها صعب كثيرا مما يصعب دور الإدارة التي هي في مواجهة تصرفات موظفيها، و التي يجب عليها الوقوف في وجهها بتسليط عقوبة تأديبية على الموظفين المخطئين.²

و باعتبار ذلك فلم يضع المشرع الجزائري في الأمر 03/06 حصرا للأخطاء المهنية و الأفعال المكونة لها، و إنما اقتصر على بيان واجبات الموظف و الأعمال المحظورة عليه، ثم منعه من ارتكاب بعض التصرفات على وجه التحديد نظرا لأهميتها، وترك غيرها من التصرفات دون تحديد .

فأما الأخطاء التي حددها المشرع باعتبارها أخطاء مهنية و التي نص عليها في المواد 179، 180، 181.³

حيث أن قصور هذه النصوص، راجع إلى أن الظروف التي توضع فيها القوانين قد تتغير من وقت لآخر، مما يستوجب إعادة النظر في الشروط و الأوضاع التي تطبق فيها القوانين، لذا كان من الأفضل أن تتحدد هذه الشروط بواسطة السلطة التنفيذية المناط بها السهر على تنفيذ القوانين حتى يتم تنفيذها بسهولة دون حاجة إلى تغيير القوانين ذاتها أو تعديلها و خاصة أن الإجراءات الواجب إتباعها في هذا الشأن إجراءات طويلة و معقدة لذا كان من الأفضل أن توكل هذه المهمة إلى السلطة التنفيذية.

كما أنه لا يوجد خطر من تمتع الإدارة بحرية التقدير، حيث استقر الأمر على أن السلطة التقديرية ليست امتيازاً بقدر ما هي واجب يهدف إلى تحقيق الصالح العام، و من ثم فإنها

(1) محمد فؤاد عبد الباسط ، القرار الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، مصر ، 2000 ، ص 217.

(2) عمار بوضياف ، القرار الإداري ، الطبعة الأولى ، جسور للنشر و التوزيع ، الجزائر ، 2007 ، ص 48.

(3) الأمر 03/06 ، المرجع السابق .

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

ليست سلطة تحكيمية أو تعسفية، و إنما هي سلطة قانونية تخضع للرقابة القضائية على شرعيتها و لا تتحقق هذه الشرعية إلا بالتأكد أنها استهدفت المصالح العامة و هو الدور الذي يتولاه القاضي الإداري في حدود خبرته و مدى اتصاله بالإدارة العامة و نشاطها.¹

و عليه نستنتج بأن المشرع يعترف للإدارة بقدر من الحرية اعتبارا أنها الأقرب ميدانيا و الأكثر اتصالا بالحياة اليومية الجارية و الأكثر علما بالمعطيات الجديدة و المسائل غير المشمولة بالنص، كما أنها تحرص على ديمومة المرفق و سمعته، هو ما جاءت به التعليمات رقم 267 المؤرخة في 19 يناير 2016 الصادرة من المديرية العامة للوظيفة العمومية و التي حولت للسلطة التأديب السلطة التقديرية في مساءلة الموظف في حالة متابعته جزائيا حتى و لو تمت تبرئته من الحكم الجزائي.

2_ عمومية النصوص القانونية و غموضها:

إذا كان الأصل في النصوص العقابية أن تصاغ في حدود ضيقة و واضحة، إلا أن المشرع في المجال التأديبي، زيادة على تجريمه للأفعال و تركه لأفعال أخرى دون تجريم فإنه حتى في تجريمه كان البعض غامضا و البعض لآخر عاما بحيث لا يمكن أن تتبين من خلالها أركان الخطأ المهني و لا عناصر تحديده، مما يقضي الوقوف على المجال المحظور ارتياده من ذلك المباح إتيانه، فقد تضيع الحدود الفاصلة بين المنع و الإباحة.²

فصياغة المادة 160 من الأمر 03/06 لا تثير أي جدل في أنها تتسم بالعمومية حيث خطأ مهنيا يعرض صاحبه إلى العقوبة التأديبية كل تخلّ عن الواجبات المهنية مساس بالانضباط و كل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه.

ما يحتم ضرورة تدخل الإدارة من أجل توضيح و توضيح هذا المعنى و إعطاء وصف الخطأ المهني و تحديد أركانه و عناصره.

(1) سامي جمال الدين ، قضاء الملائمة و السلطة التقديرية الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، 1992، ص25.

(2) قيقاية مفيدة ، زغداوي محمد ، المرجع السابق ، ص54.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

كما أن صياغة بعض النصوص القانونية الأخرى من نفس الأمر لا سيما المادتين 178 و 179 في فقرتها الثانية جاءت غامضة، ففي المادة 178 تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الأولى كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح، وكما هو الحال بالنسبة للمادة 179 في فقرتها الثانية على أن تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثانية....الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير منصوص عليها في المادتين 180_181.¹

فكيف يقاس هذا الانضباط و الذي يمكن أن يمس حسن سير المصالح؟
و أيضا ما هي هذه الواجبات ؟

إن تحليل المتكامل للنصوص السابقة الذكر، يبرز أن تدخل الإدارة هو نتيجة حتمية لعمومية وغموض هذه النصوص، ويظهر هذا عند القراءة المتأنية لها و التي توجي إلى تقرير المشرع أعمال مبدأ السلطة التقديرية في التجريم.

حيث أن هذه الوضعية المبينة في المواد السابقة الذكر هي المستند الذي خول السلطة التأديبية سلطة تقديرية واسعة لتحديد الأخطاء المهنية و تكييفها و أتاح لها واقعا علميا مرسوم نسا.

و إن كان ما يدعو حقيقة إلى ضرورة فسخ المجال واسعا لإعمال السلطة التقديرية هو الطابع الخاص المميز للخطأ المهني و صعوبة حصره لتعدد أنواعه و اختلافه باختلاف الجهات الإدارية، ما يجعل الإدارة أدرك من المشرع لحقيقته بحكم اتصالها اليومي بالواقع الوظيفي و أسرع منه في تحديد عناصره.

و هذا النهج أعتبر ميزة النظام التأديبي، حيث يقيه من الجمود، و لأن من مقتضيات النشاط الإداري أن الإسراف في التقييد يترتب عنه شل حركة الإدارة و القضاء على روح الإبداع و الابتكار، و ذلك في وقت تواجه فيه الإدارة حركة تحول أساسية و مستمرة في مختلف الجوانب، و من المؤكد أن هذه التحولات التي تستلزم التغيير و التطور الدائمين تتطلب إدارة

(1) مواد 160 و 178 إلى 181 ، من الأمر 03/06 ، المرجع السابق .

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

عامة على مستوى عال من الأداء و الفاعلية، و من ثمّ فإن المصلحة لن توافق مع إدارة مبرمجة السلوك مثل الرجل الآلي و إنما يستلزم ذلك أن تتمتع الإدارة بسلطة تقدير القرار الكافي لمواجهة التحولات و الاحتياجات .

من كل ما تقدم يتبين أن السلطة التقديرية حقيقة واقعية لا غنى عنها حتى تتمكن الإدارة من أداء وظيفتها على أكمل وجه تحقيقاً للمصلحة العامة و أنه ليس في ذلك إضرار بحقوق الأفراد و حرياتهم.

و إذا كان أحد لم ينكر تطبيق مبدأ السلطة التقديرية بصفة مطلقة، إلا أن النقاش قد ثار بشأن تخفيف منه، فكان السبيل إلى ذلك بأن وضعت ضوابط لممارسة السلطة.¹

ثالثاً: ضوابط السلطة التقديرية في تكيف الخطأ المهني

قد لا يمثل سلوك معين للموظف اعتداء حقيقياً، أو يجسد خطورة معينة على درجة من الجسامه تستدعي تأديبه، و قد لا يشكل التصرف الذي أتاه ما يهدّد مصلحة الإدارة أو يعيق سير العمل فيها بانتظام و اطراد.

لذا كان على السلطات التأديبية أن تلتزم عند تقديرها خطورة الأفعال التي تستوجب تدخلها ضوابط هي:

1_ أن تتأكد جهة الإدارة من توافر أركان الخطأ و عناصره، لأن توافر أركانه يُؤكّد شرعيته.

2_ أن يمثل السلوك الذي أتاه الموظف خطأ فعلياً و تعدياً على مصلحة جديرة بالحماية، و هي مصلحة سير المرفق العام بانتظام، وعدم الخروج عن الأنظمة و اللوائح الإدارية المنفذة للقانون فعلى الإدارة أن تتحقق من وجود الفعل و ضرورة تجريمه، و تتأكد من خطورة الأفعال التي تستوجب تدخلها وفقاً لمعايير حاجات و مصالح الإدارة الجديرة بالحماية و غيرها من المعايير الموضوعية الدقيقة التي تستوجب الوقوف على معالم الخطأ و نشوءه مادام المشرع لم يحدد معالمه.

(1) قيقاية مفيدة ، زغداوي محمد ، المرجع السابق ، ص 55 - 56

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

و ليس لسلطة التأديب حسب الدكتور سليمان الطماوي أن تتقيد بضوابط قانون العقوبات، فهي في تقديرها للجرائم التأديبية تستلزم ضوابط الوظيفة العامة بما تتضمنه من حقوق و واجبات و تقدير ما إذا كان الموظف قد أخطأ يستوجب عقابه إنما يرجع إلى هذه الحقوق و الواجبات دون غيرها.¹

و كان للقضاء المصري دور في وضع ضوابط للخطأ المهني من خلال رقابته على ممارسة السلطة التأديبية لسلطتها التقديرية في التجريم هي:²

1_ ألا يكون الفعل المكون للمخالفة ممارسة لحق مشروع:

فإذا كان التصرف المنسوب للموظف سواء كان سلبيا أو إيجابيا، ممارسة لحق من الحقوق المشروعة كحق الشكوى و التظلم رئاسيا و حق اللجوء إلى القضاء و حق الانضمام لعضوية جمعية أو نقابة، فالتصرف لا يشكل خطأ مهنيا.

2_ أن يقاس الخطأ بمعيار موضوعي:

فالخطأ يقاس أصلا بمعيارين، بمعيار شخصي بالنظر إلى الشخص مرتكب الخطأ ذاته لبيان ما إذا كان الفعل أو التصرف المنسوب إليه يشكل انحرافا أو اعوجاجا في سلوكه أو لا، أو بمعيار موضوعي مجرد، ينظر فيه قياسا بالسلوك المألوف للشخص العادي مع استبعاد الظروف الخارجية كالزمن و المكان و ظروف العمل و الطائفة التي ينتمي إليها المخطئ و درجته في السلم الإداري .

3_ أن يتحدد الخطأ على أساس أوضاع الوظيفة العامة و الالتزامات المترتبة عليها و طبيعة الوظيفة و أهداف المرفق و درجة المسؤولية التي يتحملها المتهم و مستواه في التدرج الرئاسي.

4_ يتأثر تحديد الخطأ المهني بوقوعه في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية ، فمن المسلم به أن الظروف الاستثنائية تعطي للإدارة سلطات تقديرية أوسع لتواجه بها الظروف

(1) سليمان محمد الطماوي ، الجريمة التأديبية ، دراسة مقارنة ، دار الثقافة العربية ، القاهرة ، مصر ، 1975 ، ص72.

(2) محمد ماجد الباقوت ، الدعوى التأديبية في النظام الوظيفي للضباط و أفراد الشرطة و ثلاثة أنظمة خاصة للوظيفة العامة وفقا لأحدث التشريعات و آراء الفقه و المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية، مصر ، 2007 ، ص235-236.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

الطارئة ففي هذه الظروف تكون نظرة السلطات التأديبية إلى ما يعتبر خطأ مهنيا مغايرة لنظرتها إليه في الظروف العادية ما يمكنها من اتخاذ التدابير السريعة و الحاسمة لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية و معالجة الأمور بالقدر الذي توجبه الظروف.

5_ أن يكون الخطأ قد ارتكب دون عذر شرعي:

فمن الأعدار التي تعفي من المسؤولية ، انعدام إرادة العامل و هو يرتكب الفعل الخاطئ، و العامل حتى يسأل تأديبيا يجب أن يكون مدركا قادرا واعيا لمعنى الجزاء، و تكون لديه الإرادة الحرة التي تمكنه من الامتناع أو الإقدام على الفعل المكون للمخالفة، أما إذا انعدمت إرادة العامل و هو يرتكب الفعل الخاطئ فلا يحاسب عليه.

هذا إضافة للأخذ بعين الاعتبار الوظيفة التي يشغلها الموظف وطبيعتها و درجة المسؤولية التي يتحملها أو التي تفرضها درجته في سلم التدرج الإداري¹ ، فلا بد من ملاحظة غايات المرفق الذي يعمل به المهتم و أهدافه و مصالحه. كما يؤخذ بكافة الظروف المحيطة بمرتكب الفعل سواء كانت ذاتية كالسن و العلم و الجنس، أو خارجية كالزمان و المكان و البيئة و العرف و العادات، و سواء كانت هذه الظروف ظاهرة أو غير ظاهرة ، و يجب أن يكون المعيار موضوعيا واقعيا، كما يجب قياس الخطأ وفقا لما يتمتع به شخص عادي ينتمي إلى فئة الجاني إذا وضع في نفس الظروف الشخصية التي مرّ بها هذا الأخير و هذا لا يتنافى مع المصلحة العامة بل هو دعى إلى تحقيقها.

و تطبيقا لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بتاريخ 11/02/1989:

" إن من المبادئ العامة للمسؤولية التأديبية تقدير خطورة ما يثبت من قبل العامل من مخالفات أو جرائم تأديبية في الظروف و الملابسات الموضوعية التي حدثت فيها سواء تلك المتصلة بذات المتهم و دوافعه فيما فعل أو غيره من العاملين الذين أسهموا في حدوث الخطأ

(1) مغراوي محمد شاهين ، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة و القطاع العام ، عالم الكتب ، القاهرة ، مصر ، 1974 ، ص 147.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

التأديبي و مدى الخلل في إدارة المرفق العام الذي قد يكون قد ساعد على وقوع الأفعال المؤثمة و تجسيم أثارها الضارة بالصالح العام..¹

و على السلطة التأديبية أن تراعي ظروف ارتكاب الفعل و الجو الذي حصل فيه و كذلك أن تدخل في الاعتبار طبيعة الوظيفة و صفاتها.²

و في هذا الصدد جاء في حكم المحكمة الإدارية بالإسكندرية بتاريخ 22 / 06 / 1970:

" جدير بالإدارة... أن تنتظر بعين الاعتبار إلى الظروف التي أحاطت بهذه الواقعة..."³

غير أنه و في حال تبث إخلال الموظف العمومي بواجباته الوظيفية أو خروجه على مقتضياتها فإن ذلك يقتضي توقيع العقوبة التأديبية المناسبة جزاء له على فعله المنحرف، لتقويمه من جهة و من جهة أخرى ليكون عبرة لغيره من الموظفين ممن تسوّل له نفسه الحياد عن جادة الصواب.

المطلب الثاني: الأساس القانوني لسلطة التأديبية

يتحدد مبرر وأساس السلطة التأديبية بنوع العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة، إلا أن هذه العلاقة قد مرت بمراحل و قيل بشأنها عدة نظريات تجمل الآراء التي جاءت بها في نقطتين أساسيتين، بحيث تضم النقطة الأولى النظريات التعاقدية بينما تتجلى النقطة الثانية في النظريات التنظيمية ثم الانتقادات التي وجهت لها، مع إبراز في الأخير النظرية التي تبدو أنها راجحة في ذلك و التي اعتمدها الفقه في تحديده لأساس سلطة التأديب عامة ذلك تحت الفروع التالية :

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية ، بتاريخ 1989/02/11 ، مشار إليه في محمد فؤاد عبد الباسط ، المرجع السابق ، ص66 - ص75.

(2) محسن حسنين حمزة ، القانون التأديبي للموظف و رقابته القضائية ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، مصر، 1960 ، ص73.

(3) المحكمة الإدارية بالإسكندرية ، بتاريخ 1970/06/22 ، مشار إليه في محمد مصطفى حسن ، الرقابة القضائية على حدود السلطة التقديرية للإدارة ، دراسة مقارنة ، مجلة العلوم الإدارية ، العدد 1 ، ب.ب.ن ، يوليو 1980 ، ص66-75.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

الفرع الأول: النظريات التعاقدية

وتقوم هذه النظريات على أساس أن العلاقة هي علاقة عقدية ينتج عليها التزامات متبادلة بحيث ينبغي لكل من الطرفين احترامها، و عليه فالأخطاء الوظيفية تعد إخلالاً بالتزام عقدي يسمح للدولة كطرف ثاني في العقد أن تمارس حق العقاب التأديبي .

و هكذا فالسلطة التأديبية تنشأ عن العقد المبرم بين الطرفين وذلك على أساس أن الموظف العام قد أخلّ بالتزاماته التعاقدية الملقاة على عاتقه، غير أن الفقهاء اختلفوا فيما يخص تكييف العقد المبرم بين الإدارة و الموظف العام فمنهم من اعتبره عقداً من عقود القانون الخاص إذ أن الجزاء التأديبي يتعلق بتنفيذ هذا العقد، و منهم من اعتبره عقداً من عقود القانون العام بحيث أن طبيعة العقد تحدد وفقاً لطبيعة مصالح موضوع العقد، ومنهم أيضاً من اعتبر هذا العقد مدنياً يترتب عليه التزامات كل طرف إزاء الطرف الآخر حيث أن الدولة ملزمة بتقديم الأجر و الحوافز المادية الأخرى بينما الموظف العام فهو ملزم بممارسة وظيفته و القيام بالتزاماته على أكمل وجه، فالدولة بهذه الرابطة العقدية تحقق الصالح العام، إلا أن فريقاً من أنصار هذه النظرية يقول بأن العلاقة بين الموظف و الإدارة أساسها عقد وكالة، وهناك فريق من الفقهاء اعتبر هذا العقد في الوظيفة العامة مبرم بين الدولة و الموظف العام فيصبح هذا الأخير خاضعاً لنظام التأديب في حالة إخلاله بالسير الحسن للمرفق العام.¹

_الانتقادات الموجهة لنظريات التعاقدية:

بالرغم من الاعتبارات التي قدمتها هذه النظريات إلا أنها كانت محل انتقادات عنيفة من قبل الفقهاء ومن أهم هذه الانتقادات : أن العلاقة بين الموظف العام و الإدارة هي علاقة تنظيمية ولا تعتبر عقدية، ووضع الموظف العام اللائحي لا يسمح باعتبار العقد أساس السلطة التأديبية.²

(1) مليكة الصوخ ، سلطة التأديبية في الوظيفة العامة بين الإدارة و القضاء " دراسة مقارنة " ، الطبعة الأولى، مطبعة الجيلاوي شبرا ، مصر ، 1984 ، ص 39-40.

(2) محمد مختار محمد عثمان ، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري و علم الإدارة العامة " دراسة مقارنة " ، رسالة دكتوراه مقدمة من كلية الحقوق ، جامعة عين الشمس ، القاهرة ، بدون سنة ، ص 41.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

الفرع الثاني: النظريات التنظيمية

تتلخص هذه النظريات في رأي واحد و هي تسعى لهدف واحد و تختلف في تحديد أساس السلطة التأديبية، و رأيها أن أحكام الوظيفة العامة و ما تتضمنه من حقوق و ما تفرضه من واجبات وظيفية مأخوذة من نصوص القوانين واللوائح التي تنظمها، فالموظف في مركز تنظيمي لائحي و قرارات تعيينه لا تنشئ له مركزا ذاتيا خاصا فهو موجود بمقتضى القوانين و اللوائح، و عليه فإن الوظيفة نفسها فهو ملزم بقيام بما تتطلبه واجبات هذه الوظيفة، و هكذا فإن أي إخلال بهذه الواجبات الوظيفية قد تضر بمصلحة المرفق العام مما يعرضه لجزاء تأديبي و من قبل الجهة المختصة بذلك وفقا للقوانين و اللوائح فأساس السلطة التأديبية إذن مستمدة من هذه القوانين و اللوائح.

أولا: نظرية المؤسسة

أول من وضع أسس هذه النظرية هو "موريس هوريو" وهي تقوم بوجود سلطة تعمل على تنظيم الجماعة إضافة على وجود مصلحة مشتركة بين جميع الموظفين لتحقيق ذات الفكرة ، من ثمة فأساس السلطة التأديبية يقوم عند الإخلال بهدف أفراد المجتمع.

وهكذا فقد تعرضت هذه النظرية لنقد شديد و تم هجرها من قبل الفقهاء و ذلك لأسباب عديدة منها: أنها غير دقيقة حيث تأخذ بمفهوم واسع لفكرة المؤسسة نفسها و حتى بنسبة لمفهوم الجزاء الذي أخذت به إذ أن العقاب بمفهومها صار جامعا للجنائي و التأديبي معا و من خلال ذلك فإنها أصبحت أقرب في شبه لنظرية العقد.¹

ثانيا: نظرية السلطة الرئاسية

تستند هذه النظرية على أساس أن السلطة الرئاسية هي التي لها الحق في ممارسة سلطة التأديب، وبعبارة أخرى أنه مادام الرئيس الإداري مسؤولا عن السير الحسن للعمل في المرفق العام بانتظام و اطراد فينبغي أن يكون له الحق في استعمال الوسائل التي تمكنه من تحقيق هدفه و من ضمن هذه الوسائل الحق في ممارسة التأديب.

(1) مليكة الصروح ، المرجع السابق، ص41

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

غير أنه نتيجة تدخل طرأ على هذه النظرية تعديلات في أسسها و خصائصها مما ألزم السلطة الرئاسية باستشارة هيئة مشتركة (لجنة الموظفين) قبل تطبيق الجزاء التأديبي مما يقلل من سلطاتها فيقتصر اختصاصها على تطبيق العقوبات البسيطة، أما العقوبات الجسيمة فتمنح إلى الجهة المستقلة قد تكون قضائية أو هيئة مستقلة و بذلك صارت هذه النظرية تفقد لبعض مقوماتها مما أدى الأمر بالفقهاء إلى هجرها.¹

ثالثا: سلطة الدولة

يترأسها العميد "دوجي" فهو أول من جاء بهذه النظرية القائمة على أساس أن علاقة الدولة بالموظف العام هي علاقة سلطة فهي تقوم بممارسة حقها في تطبيق الجزاءات التأديبية بوضعها التشخيص القانوني للمجتمع ككل، كما أن سلطة الدولة هذه تمارس لفائدة و مصلحة كافة المواطنين و وفقا لنظام الوظيفة العامة، و ممارسة هذا الحق من قبل الدولة قد تتكفل به السلطة الرئاسية تحت رقابة القضاء الإداري أو تشاركها في ذلك محاكم التأديبية و قد يقتصر هذا الحق على هذه المحاكم بصورة كلية .

و هكذا و رغم الاعتبارات المقنعة التي جاءت بها هذه النظرية فإنها لم تسلم هي الأخرى من انتقاد الفقهاء لعدة أسباب منها:

أن قيام الحق في تطبيق الجزاء التأديبي على أساس سلطة الدولة من شأنه أن يؤدي إلى الاعتراف لها بحقها في الإكراه البدني ضد الموظف العام المقصر في واجباته الوظيفية في حين إن العقوبات التأديبية لا تشمل الإكراه البدني.²

أخيرا و بعد استعراض مختلف النظريات التي قبلت بشأن الأساس و المبرر القانوني لسلطة التأديب و التبريرات التي قدمتها في ذلك فما هي النظرية الراجعة ؟

يبدو أن نظرية السلطة الرئاسية هي النظرية الراجعة هنا لأنها تجمع في تحديدها لأساس السلطة التأديبية بين فكرة السلطة العامة وجهة و فكرة السلطة الرئاسية من جهة أخرى.

(1) مليكة الصوخ ، المرجع السابق ، ص42-43-44.

(2) محمد مختار محمد عثمان ، المرجع السابق ص 41.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

هكذا و بعد أن قام النقاش و الجدل حول هذا الأساس القانوني لسلطة التأديبية من ناحية هل هو فكرة العقد أو نظرية المؤسسة أو فكرة السلطة الرئاسية أو نظرية سلطة الدولة ؟ فإن الدكتور "عمار عوابدي" قد أجاب عن هذا التساؤل المطروح بقوله " ... قد انتهى الأمر إلى إرسال و تقدير الحقيقة القائلة، بأن الأساس القانوني لسلطة التأديب هو فكرة السلطة العامة بصفة عامة و فكرة السلطة الرئاسية بصفة خاصة " ¹.

المبحث الثاني : الخطأ التأديبي و علاقته بالعقوبة التأديبية

إذا ما ارتكب الموظف العام خطأ تأديبي أو اقترف ذنبا وظيفيا يشكل هدرا لكرامة الوظيفة و سمعتها، فإن السلطة التأديبية تملك سلطة التأديب التي تهدف إلى إعادة تأهيل الموظف الذي ارتكب الخطأ التأديبي حفاظا على سمعة الوظيفة العامة أولا و ليكن عبرة لغيره من الموظفين ثانيا لذلك نقسم دراسة هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول نتناول فيه الخطأ التأديبي و أنواعه و المطلب الثاني نتناول فيه العقوبة التأديبية.

المطلب الأول : الخطأ التأديبي و أنواعه

يعتبر الخطأ التأديبي أو المهني أساس أو نقطة الارتكاز التي تدور حولها أية دراسة متعلقة بالتأديب في مجال الوظيفة العامة ²، فبمجرد وقوع الخطأ التأديبي و الإخلال بالواجب الوظيفي تقوم المسؤولية التأديبية للموظف العام لما له من حقوق و واجبات، ومن هنا سوف نتطرق إلى تحديد مفهوم الخطأ التأديبي و أركانه و أنواعه في التشريع الجزائري .

فرع الأول : تعريف الخطأ التأديبي و أركانه

مهما استوفى الموظف من شروط لممارسة الوظيفة خاصة شرط حسن السيرة و السلوك إلا أنه قد يصدر عنه أثناء مساره الوظيفي خطأ تأديبيا يستوجب المسائلة، فالخطأ التأديبي أو

(1) عمار عوابدي ، المرجع السابق ، ص 349.

(2) مصطفى عفيفي ، فلسفة العقوبة التأديبية و أهدافها " دراسة مقارنة " ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1976 ، ص 21.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

الجريمة التأديبية يكون في الإخلال بالواجبات الوظيفية لذلك أجمع الفقه أن مناط المسؤولية التأديبية هو مخالفة الموظف لواجبات الوظيفة.

نتطرق إلى مفهوم الخطأ التأديبي من خلال تعريفه تشريعا و فقها و قضاء :

أولا : تعريف الخطأ التأديبي في التشريع

إن معظم التشريعات جاءت خالية من تعريف محدد للخطأ التأديبي و هذا راجع إلى طبيعة المخالفة التأديبية الغير المحصورة ولا المحددة بتقنين واحد، و عليه ينبغي التوضيح بأنه حتى الخطأ كمصطلح يصعب تعريفه إذ يقول العالم "بلانيول" في هذا السياق "... لا يمكن نقد المشرع لأنه لم يعرف الخطأ لأن الخطأ غير ممكن تعريفه.."¹

حيث أن المشرع الجزائري كباقي التشريعات الأخرى لم يقم بتعريف الخطأ التأديبي و ذلك بسبب أنه قد خشي إن أورد تعريفا أن يرد ناقصا أي لا يشمل على جميع أنواع الأخطاء التأديبية و اكتفى فقط بقول بأن كل من يخالف الواجبات الوظيفية يتعرض لعقوبة تأديبية حيث نص المشرع على الخطأ في المادة 17 من الأمر رقم 133/66 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة الذي كان الأسبق في تنظيم الوظيفة العامة على أن : " كل تقصير في الواجبات المهنية وكل مس بالطاعة عن قصد و كل خطأ يرتكبه موظف في ممارسة مهامه أو أثناءها يعرضه إلى عقوبة تأديبية .."² و هو ما انتهجه بموجب المادة 20 من المرسوم 85-59 سائلة الذكر³ و كذلك في نص المادة 160 من الأمر رقم 06-03 على أنه : " يشكل كل تخلّ عن مساس بالانضباط و كل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنيا و يعرض مرتكبه لعقوبة، دون المساس، عند الاقتضاء، بالمتابعات الجزائية." و يتضح من خلال هذه المادة أن الخطأ التأديبي يتحقق بإحدى الصور الآتية:

(1) زهدي يكن، المسؤولية المدنية أو الأعمال غير المباحة، منشورات المكتبة العصرية صيدا، الطبعة الأولى (د.ت)، بيروت، بدون سنة، ص 68.
(2) المادة 17، من الأمر رقم 133/66، المؤرخ في 02 جوان 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر، العدد 46، سنة 1966.
(3) المادة 20، من الأمر 59/58، المرجع السابق.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

- 1- إخلال الموظف بواجبات وظيفته التي تحددها القواعد التنظيمية و اللوائح و أوامر الرؤساء المشروعة في حدود القانون و هذا إما بعدم تأديتها أو التقصير في أدائها.
 - 2- إتيان الموظف عملا محرما يمس بالانضباط .
 - 3- خروج الموظف على مقتضى الواجب أثناء أو بمناسبة تأدية وظيفته.
- و هذا ما يبين أن الخطأ التأديبي ينحصر في الإخلال بالواجبات الوظيفية .¹
- و نفس الشيء اتجه له كل من المشرع الفرنسي و المصري حيث لم يقوما بتعريف الخطأ و إنما اكتفوا فقط بذكر الصور و الأمثلة عنه تركا ذلك للفقهاء و القضاء.²

ثانيا : تعريف الخطأ التأديبي فقها

في الفقه نجد العديد من التعريفات حول الخطأ التأديبي، فقد عرفه الدكتور عبد الفتاح حسن بأنه هو : " كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء وظيفته أو خارجها و يؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل و ذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة."³ حيث لم يكن هذا التعريف دقيقا باعتبار أنه قد أخلط بين الجريمة الجنائية و بين الخطأ التأديبي الذي يعد أساس المسؤولية التأديبية و ذلك باستعماله لعبارة " إرادة آثمة " .⁴

أما الأستاذ محمد ماجد الياقوت فقد عرفه أنه : " هو كل عمل أو امتناع يرتكبه العامل داخل أو خارج الوظيفة، و يتضمن الإخلال بواجباتها أو المساس بكرامتها إخلالا صادرا عن إرادة دون أن يكون هذا العمل أو الامتناع استعمال الحق أو أداء الواجب."⁵ و الأستاذ عمار بوضياف عرفه بأنه: " إخلال بالترزام قانوني، و يؤخذ القانون هنا بالمعنى الواسع بحيث يشمل

(1) المادة 160 ، الأمر رقم 03/06 ، المرجع السابق.

(2) حاج سعيد يوسف الجزائري ، الفصل التأديبي للموظف العام " دراسة مقارنة " ، ماجستير القانون الإداري ، كلية القانون ، جامعة اليرموك ، ب.ب.ن . ، 2015 ، ص37.

(3) محمد مختار محمد عثمان ، المرجع السابق ، ص41.

(4) محمود ندا ، انقضاء الدعوى التأديبية " دراسة مقارنة" ، دار الفكر العربي ، القاهرة ن الطبعة الأولى ، 1981 ، ص9.

(5) محمد ماجد الياقوت ، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة و المهن الحرة النقابية و العمل الخاص الدعوى التأديبية ، التحقيق الإداري ، المحكمة التأديبية- الإثبات ، القرارات و الأحكام التأديبية ، تنفيذ أحكام الإلغاء و طرق الطعن على الأحكام و القرارات ، منشأة المعارف ، 2003 ، ص36-

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

جميع القواعد القانونية أيا كان مصدرها تشريع أو لائحة ، يشمل أيضا القواعد الخلقية.¹ و كذلك تمّ تعريفه من قبل الفقيه المصري سليمان محمد الطماوي بأنه : "كل فعل أو امتناع يرتكبه العامل و يجافي واجبات وظيفته".²

ثالثا: تعريف الخطأ التأديبي قضاء

إن القضاء الإداري لم يعرف الخطأ التأديبي و اكتفى فقط بذكر صور تعدّ أخطاء تأديبية تستوجب العقاب التأديبي و من أمثلتها :

قرار الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى بتاريخ 17 ديسمبر 1985 الذي جاء فيه : " من المقرر قانونا أن الأخطاء التأديبية تشمل كل تقصير مرتكب في ممارسة الوظيفة و الأفعال المرتكبة خارج الوظيفة و التي تمس من حيث طبيعتها بشرف و اعتبار الموظف أو كفيلة بالخط من قيمة الفئة التي ينتمي إليها أو المس بصورة غير مباشرة بممارسة الوظيفة .."³

أما مجلس الدولة الفرنسي فقد قضى بأن الخطأ المهني هو " كل إخلال بالتزام وظيفي حتى و لو اكتسب خارج نطاق الوظيفة مادام أنه يمس سمعتها و كرامتها".⁴

و جاء أيضا عن محكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها بتاريخ 22 ماي 1965 أن : " كل عامل يخالف الواجبات المنصوص عليها في القانون أو يخرج عن مقتضى الواجب الوظيفي في أعمال وظيفته أو بمناسبة أدائها، و ذلك بمخالفة ما تفرضه من واجبات إيجابية أو سلبية يستوي في ذلك أن ترد عن الواجبات في نصوص صريحة أو أن تفرضها طبيعة العمل الوظيفي ذاته".⁵

و بعد كل هذه التعريفات و الصور التي تمّ ذكرها سابقا للخطأ التأديبي يمكننا استخلاص :

- (1) أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986، ص17.
- (2) سعيد بوالشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر طبقا للأمر 133/66، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991، ص52.
- (3) قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، بتاريخ 1998/12/07، قضية(ب م ش) ضد (وزير الداخلي، المدير العام للأمن الوطني)، المجلة القضائية، العدد1، ب.ب.ن، سنة1990، ص215-ص218.
- (4) يحيى قاسم علي سهل ، المرجع السابق، ص70.
- (5) سليمان محمد الطماوي ، المرجع السابق، ص70.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

أن الأخطاء التأديبية أو ما يسمى أيضا بالجريمة التأديبية أو المخالفة التأديبية هي مختلف الأفعال و التصرفات التي يتخذها الموظف العام مخالفا بذلك الواجبات الملقاة على عاتقه في نطاق الوظيفة التي يشغلها، كما يمكن تعريفه بأنه كل ما يرتكبه الموظف من إخلال سابق بالتزاماته و واجباته الوظيفية عن طريق الإهمال أو التراخي أو الخطأ في أداء مهامه كما يشمل كل عمل منافي لكرامة وظيفته لأن الموظف يسأل أيضا عما يصدر عنه خارج وظيفته فلا يجوز أن يصدر منه ما يمكن أن يعتبر مناقضا للثقة الواجبة فيه و الاحترام المطلوب منه.

_ التمييز بين الجريمة التأديبية و الجريمة الجنائية:

يمكن أن نوجز ما تتميز به الجريمة التأديبية عن الجريمة في النظام الجنائي ما يلي :

من حيث الأشخاص:

يشترط لوقوع الجريمة التأديبية أن يكون الفعل المعاقب عليه قد ارتكبه موظف مرتبط بالإدارة برابط الوظيفة.

و هذا ما دعى الفقه إلى القول بأن نظام التأديب نظام طائفي أي أنه يتعلق بطائفة في المجتمع على عكس النظام الجنائي الذي يتصف بالعمومية و الشمول.

من حيث الأفعال المكونة للجريمة:

أن الجرائم التأديبية ليست محددة على سبيل الحصر لذلك فهي لا تخضع لمبدأ " لا جريمة و عقوبة إلا بنص " و إنما مددها الإخلال بكرامة الوظيفة و الخروج على مقتضيات الواجب و تقرير قيام الجريمة من عدمه خاضع لتقرير الإدارة.

أما الجريمة في المجال الجنائي فحدده على سبيل الحصر.

من حيث الهدف:

يهدف النظام التأديبي إلى حسن أداء الموظفين لأعمالهم و ضمان سير المرافق العامة بانتظام و اطراد، أما في النظام الجنائي فالأمر يتعلق بحماية المجتمع كله و ضمان استقراره و

أمنه. 1

(1) محمد فؤاد عبد الباسط ، العقوبة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة ، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر ، 2005، ص9.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

من حيث المسؤولية:

تستقل الجريمة التأديبية عن الجريمة الجنائية من حيث المسؤولية، فإن إعفاء الموظف من المسؤولية الجنائية و إلغاء التهمة الجنائية المنسوبة إليه لا يمنع من مسأئلته تأديبيا، فالمخالفة التأديبية أساسا قائمة على ذاتها مستقلة عن التهمة الجنائية، قوامها مخالفة الموظف العام لواجبات وظيفته و مقتضياتها، و هذا الاستقلال قائم حتى و لو كان هناك ارتباط بين الجريمتين، فالموظف قد يسأل تأديبيا لمخالفته النصوص التشريعية أو العرف الإداري و مقتضيات الوظيفة العامة، في حين أن الجريمة الجنائية لا تقوم إلا إذ خالف الفاعل نسا تشريعا.

من حيث نوع العقاب المفروض:

إن العقاب التأديبي يتعلق بمركز الموظف و متعلقاته، و يكون بإيقاع مجموعة من الجزاءات محددة على سبيل الحصر، و آثارها محددة سلفا أما في النظام الجنائي فإن العقاب يتعلق بالمساس بحرية الشخص أو حياته أو ماله، و للقاضي الحرية في تقدير العقوبة وفق الواقعة المنظورة في الحدود المسموح بها قانونا.

من حيث الإجراءات:

تتميز الجريمة التأديبية على الجريمة في المجال الجنائي، من حيث الإجراءات الواجب إتباعها منذ ارتكاب الموظف للجريمة و مسأئلته عنها و حتى إيقاع الجزاء عليه، و هذه الإجراءات تنظمها قوانين الخاصة بالوظيفة العامة و الموظفين.¹ أما الجريمة في المجال الجنائي فلها أصولها الخاصة التي تنظمها القوانين العامة كقانون الإجراءات الجزائية.

_ و برغم من الاختلافات السابقة إلا أنها لا نفني وجود نوع من الترابط و صلة بين الجريمتين التأديبية و الجنائية، فالجريمتان عبارة عن سلوك خاطئ يعاقب عليه القانون و يجب تجنبه تحقيقا للمصلحة العامة، و من يرتكبه يعرض نفسه للمسأئلة و العقاب المناسب.

(1) محمد فؤاد عبد الباسط ، العقوبة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة ، ص10.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

كما أن هذا السلوك المنسوب إلى الموظف قد يشكل جريمتين جريمة تأديبية و أخرى جنائية، و لكن المسألة لا تنقيد بالحاكمة الجنائية إلا فيما يتعلق بوقوع الفعل المكون للجريمة من الموظف أو عدم وقوعه، فضلا عن ذلك قد تعتبر بعض العقوبات التأديبية بمثابة عقوبة تكميلية للعقوبات في المجال الجنائي.

_ أركان الخطأ التأديبي:

اختلف الفقهاء في تحديد أركان الخطأ التأديبي بصورة عامة و لهم في ذلك مذاهب كثيرة فكان لكل فقيه رأيه الخاص .

فذهب الأستاذ سليمان الطماوي إلى الخطأ التأديبي يقوم على ركنين هما الموظف و الخطأ أو الذنب الإداري.

و ذهب الأستاذ ماجد راغب الحلو إلى أن الخطأ التأديبي يقوم على ركنين هما الركن المادي و الركن المعنوي.

بينما ذهب الأستاذ عبد الفتاح حسن إلى أن الجريمة التأديبية تقوم على ثلاثة أركان ركن معنوي و الركن المادي و الركن الصفة.

و الراجح أن أركان الخطأ التأديبي أو الجريمة التأديبية هي نفس الأركان في أي جريمة أخرى و هي الركن المادي و الركن المعنوي و الركن الشرعي و الطبيعة الخاصة التي تتمتع بها الجريمة التأديبية يكون الركن الرابع و هو ركن الصفة .

1 الركن المادي :

يتجسد في الشكل الخارجي لسلوك الموظف العام الذي ينطوي على الإخلال بواجباته الوظيفية¹، بمعنى أنه يتمثل في الفعل المخالف للواجبات المقررة للموظف مسببا أضرارا.

(1) أحمد بوضياف ، المرجع السابق ، ص18

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

12 الركن المعنوي :

يقوم هذا الركن عند صدور الفعل المكون للمخالفة عن إرادة آثمة (إرادة مذنبية) إيجابيا أو سلبيا فإن توجد تلك الإرادة الآثمة أصلا فإن الركن المعنوي للمسؤولية ينعدم و بالتالي لا يكون هناك مجال للمسائلة التأديبية .

و الإرادة الآثمة لا تعني العمد بل يكفي توافرها لاتجاه إلى عدم مراعاة الدقة و الحرص، أي بمجرد حدوثها و لو وقعت دون قصد.¹

13 الركن الشرعي:

لا يقصد به نص التجريم و إنما هو الصفة غير مشروعة للفعل الذي يأتيه الموظف، أو يمتنع عن أدائه مخالفا بذلك واجبات وظيفته و مقتضياتها سواء نص على ذلك صراحة أو لم ينص،² لأن المشرع لم يقم بحصر المخالفات التأديبية حتى لا يحصرها حصرا جامعا أو مانعا.

4/ ركن الصفة :

أو ما يسمى بالركن الشخصي الذي لا يمكن قيام الخطأ التأديبي بدونه فهو شرط لازم فلا بد من أن يقع الفعل المكون للجريمة التأديبية من أحد الموظفين المرتبطين جهة الإدارة برابطة الوظيفة.

الفرع الثاني : أنواع الخطأ التأديبي

حيث حدد المشرع الجزائري درجات الأخطاء التأديبية في القانون الجزائري كما يلي:

أولا: أنواع الأخطاء التأديبية حسب المرسوم رقم 82 / 302

قام المشرع الجزائري في مجال التأديبي بتصنيف الأخطاء المهنية إلى ثلاثة درجات

أساسية،

(1) محمد فؤاد عبد الباسط ، العقوبة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، المرجع السابق ، ص 77.

(2) بن علي عبد الحميد ، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العمومي ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة تلمسان ، 2011، ص13.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

وهذا حسب المواد 69_71 من المرسوم 302/82 المؤرخ في 11/09/1982 المتعلق

بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردي¹، وهي كالتالي:

1_ الأخطاء التأديبية من الدرجة الأولى:

يتعلق الأمر هنا بالأعمال التي يمسّ بها العامل قواعد الانضباط العام بمعنى هي تلك الأفعال التي يقوم بها المستخدم (الموظف) و تشكل إخلالا بالانضباط العام دون أن تكون لها نتائج جسيمة على مناخ العمل و نشاط المؤسسة العامة.

2_ الأخطاء التأديبية من الدرجة الثانية:

يتعلق الأمر هنا بالأخطاء المهنية التي يرتكبها الموظف بمناسبة قيامه بنشاط داخل المؤسسة العامة دون قصد أو نية إحداث ضرر، و هذا بسبب غفلة منه أو إهمال مما يسبب أضرار على المنشآت و التجهيزات إضافة إلى إلحاق أضرار تمس بأمن المستخدمين. فالمشرع هنا يقر أنه كلما كانت الأخطاء المهنية المرتكبة نتيجة الإهمال أو الغفلة من طرف الموظف فإنها تعد أخطاء مصنفة كأخطاء من الدرجة الثانية.

3_ الأخطاء المهنية من الدرجة الثالثة:

هي الأخطاء التي يرتكبها المستخدم و التي يترتب عنها أضرار مادية أو معنوية تلحق بالمؤسسة المستخدمة و المستخدمين فهذه الأخطاء نتج عنها أثار قانونية اتجاه المستخدم المرتكب للفعل حيث أنها لا تسمح لعلاقة العمال بأن تتواصل أو تغير مسار الحياة المهنية للمستخدم (العامل أو الموظف) المذنب نظرا لخطورة الفعل المرتكب على السير الحسن للمؤسسة العامة، و انعكاساته على أهدافها و حتى على مستخدميها.²

(1) المرسوم رقم 302/82، المؤرخ في 11 ديسمبر 1982، المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردي، ج.ر، العدد 37، سنة 1992، الذي أحالت إليه المادة 122 من المرسوم 59/85: "تطبق على الموظفين الأحكام التشريعية و التنظيمية المعمول بها، لا سيما الأحكام المنصوص عليها في المواد 61-76 من المرسوم رقم 302/82.."
(2) المواد 69-71، من المرسوم 302/82، المرجع السابق.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

و من خلال هذا نلاحظ أن المشرع الجزائري قد حصر الأخطاء التأديبية من الدرجة الثالثة نسبيا و ذلك مقارنة مع باقي الأخطاء التأديبية من الدرجتين الأولى و الثانية التي أوردها على سبيل المثال.

ثانيا: أنواع الأخطاء التأديبية حسب المرسوم 59/85

لم ينص المرسوم 59/85 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون النموذجي لعمال المؤسسات الإدارية العمومية على تحديد الأخطاء التأديبية، بل اكتفى بالإحالة إلى أحكام المواد 61 إلى 76 من المرسوم 302/82 السابق ذكر هذه الأخيرة التي تتعلق بالأخطاء المهنية و عقوبتها التأديبية.¹

غير أن المشرع الجزائري و مواكبه للتغيرات الاقتصادية، و السياسية التي عرفتها الجزائر في فترة التسعينات فإنه أضاف قانونين جديدين لتتمة أو تغطية جزء من النقص التي اكتنف هذه المراسم السابقة فيما يخص تحديد الأخطاء الجسيمة في القانونين و هما:

القانون الأول: هو قانون 11/90 المؤرخ في 21 أبريل 1990 و المتعلق بعلاقات العمل الذي نص على حالة عزل العامل المرتكب لخطأ جسيم تمّ تحديده مسبقا بالنظام الداخلي للمؤسسة.²

القانون الثاني : هو قانون 29 /91 المؤرخ في 11 ديسمبر 1991 المتعلق بتسوية النزاعات الفردية في العمل، و الذي نصّ في مادته 02 أنه يتم للمادة 73 من القانون 11/90 السالف الذكر التي تنص على أنه : " يتم التسريح التأديبي في حالة ارتكاب العامل أخطاء جسيمة..."

و التي حصرت الأخطاء الجسيمة التي من شأنها أنه تؤدي إلى تسريح العامل تأديبيا، بدون مهلة العطلة و بدون علاوة و هي الأفعال التالية :

(1) المادة 126، من المرسوم 59/85، المرجع السابق.

(2) المادة 73، من القانون 11/90، المؤرخ في 21 أبريل 1990، المتعلق بعلاقات العمل، ج.ر.، العدد 38، الصادر سنة 1990.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

_ رفض العامل دون عذر مقبول التعليمات المرتبطة بالتزاماته المهنية أو التي قد تلحق أضرارا بالمؤسسة و الصادرة من السلطة السلمية التي يعينها المستخدم أثناء ممارسة سلطاته العادية.

_ إذا أفضى العامل بمعلومات مهنية تتعلق بالتقنيات ، و التكنولوجيا و طرق الصنع و التنظيم أو وثائق داخلية للهيئة المستخدمة إلا بإذن السلطة السلمية أو إجازة القانون.

_ إذا شارك في توقف جماعي أو تشاوري عن العمل خرق لأحكام التشريعية الجاري العمل بها في هذا المجال.

_ إذا قام بأعمال عنف.

_ إذا تسبب عمدا في أضرار تصيب البنيات و المنشآت و الآلات و الأدوات المواد الأولية و الأشياء الأخرى التي لها علاقة بالعمل.

_ إذا رفض تنفيذ أوامر التسخير المبلغ بها قانونا.

_ إذا تناول الكحول أو المخدرات داخل أماكن العمل.¹

ثالثا: أنواع الأخطاء التأديبية حسب الأمر 03/06

حيث قسم المشرع ج الأخطاء التأديبية حسب الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي

العام للوظيفة العامة إلى أربعة درجات و هي كالتالي:

1_ الأخطاء التأديبية من الدرجة الأولى :

و قد نصت عليها المادة 178 و تشمل:

كل إخلال بالانضباط العام الذي يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح.

2_ الأخطاء التأديبية من الدرجة الثانية :

و هذا ما نصت عليه المادة 179 تشمل على وجه الخصوص:

1_ المساس سهوا أو إهمالا بأمن المستخدمين أو أملاك الدولة.

(1) المادة 2، من قانون 28/91، المؤرخ 21 ديسمبر 1991، المتعلق بنصوص النزاعات الفردية في العمل، ج.ر. ، العدد 68 ، الصادر سنة 1991، و التي تعدل المادة 73 من قانون 11/90 سالف الذكر

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

2_ الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180 و 181 أدناه.

3_ الأخطاء التأديبية من الدرجة الثالثة :

نصت عليها المادة 180 تشمل على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثالثة الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

1_ تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية.

2_ إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه.

3_ رفض تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول.

4_ إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية.

5_ استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة.¹

4_ الأخطاء التأديبية من الدرجة الرابعة :

نصت عليها المادة 181 حيث تشمل أيضا على وجه الخصوص أخطاء مهنية من الدرجة الرابعة إذا قام الموظف بما يأتي:

1_ الاستفادة من امتيازات من أية طبيعة كانت يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديته خدمة في إطار ممارسة وظيفته.

2_ ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.

3_ التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات و أملاك المؤسسة أو الإدارة العمومية التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة.

4_ إتلاف وثائق إدارية قصد الإساءة للسير الحسن للمصلحة.

5_ تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو الترقية.

(1) المواد 178-179-180، من الأمر 03/06 ، المرجع السابق.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

6_ الجمع بين الوظيفة التي يشغلها و نشاط مربح آخر، غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و 44 من هذا الأمر.¹

كما أضاف المشرع حسب المادة 184 من ق.و.ع خطأ لم يتم تصنيفه ضمن الدرجات السابقة، و يتمثل في حالة تغيب الموظف لمدة 15 يوما متتالية على الأقل دون مبرر مقبول تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب و هذا بعد الإعذار التي يتم وفقا لكيفيات عن طريق التنظيم .

كما لا يمكن الموظف الذي كان محل عقوبة التسريح أو العزل أن يوظف من جديد في الوظيفة العمومية طبقا للمادة 185 من نفس الأمر.²

_أخطاء أخرى منصوص عليها في القوانين الأساسية الخاصة:

من الثابت و المؤكد أن القانون الأساسي العام هو قانون الوظيفة العامة، إن كان يمثل إطار عاما للأحكام المنظمة للعلاقة بين الموظف و الإدارة المستخدمة غير أنه مع ذلك قد يكمل بالقانون الأساسي للقطاع، فيتضمن هذا الأخير حينئذ أحكاما لم يرد ذكرها في الأمر المتعلق بالوظيفة العامة من أمثلتها: المرسوم التنفيذي 08-130³ المؤرخ في 03 مايو 2008 نجده في المادة 24 أضاف خطأ تأديبيا من الدرجة الرابعة تمثل في قيام الأساتذة أو مشاركتهم في عمل ثابت للانتحال و تزوير النتائج أو الغش في أي منشورات علمية أو بيداغوجية أخرى .

كما تضمن المرسوم التنفيذي 08-409⁴ المتضمن القانون الأساسي الخاص بمستخدمي أمانات الضبط للجهات القضائية المؤرخ في 24 ديسمبر 2008 الأخطاء التأديبية من درجة الثانية و شملت كل تقصير في تشكيل الملفات القضائية و عدم إنجاز العمل في الآجال المحددة و تضمن أيضا الإعلان عن أخطاء تأديبية أخرى بعنوان الدرجة الثالثة فشملت

(1) المادة 181، من الأمر 03/06، المرجع السابق.

(2) المواد 184-185، المرجع نفسه.

(3) المرسوم التنفيذي 130/08، المؤرخ في 03/05/2008، المتضمن القانون الأساسي الخاص بالأستاذ الباحث، ج.ر، العدد 23، سنة 2008.

(4) المرسوم التنفيذي رقم 409/08، مؤرخ في 24 ديسمبر 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بمستخدمي أمانات الضبط للجهات القضائية، ج.ر، العدد 73، السنة 2008.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

فعل التأثير على السير الحسن للعمل القضائي و تقصير في تطبيق الإجراءات القانونية و القضائية، و بعنوان الدرجة الرابعة أعلن المرسوم عن خطأ التهاون في تسيير المحجوزات و كلها أخطاء قد تبرز للوجود على مستوى الجهات القضائية الأخرى.

الفرع الثالث: فكرة تقنين الأخطاء المهنية

طرحت فكرة حصر الأخطاء التأديبية من عدمها إشكالية و انشغالات في المحيط الوظيفي و ذلك لما يمكن أن تحققه للمرفق العام من حسن سير أعماله بانتظام و اطراد، و قد انقسم الفقه إلى مؤيدين و معارضين لهذه الفكرة و لكل منهما دوافعه.

أولاً: المؤيدين لفكرة تقنين الأخطاء المهنية

ينادي أصحاب هذا الفكر بتقنين الأخطاء المهنية و حصرها في مجموعة محددة كما هو الحال بالنسبة للأخطاء الجزائية المنصوص عليها في قانون العقوبات، و هو ما قام به المشرع الألماني و المشرع الإيطالي، و يبرر أصحاب الرأي المؤيد لتقنين الأخطاء المهنية إن عدم وضوح الواجبات الوظيفية يجعلها محل نزاع بين الموظف و الإدارة و يضيف هؤلاء المؤيدين إن حصر الأخطاء المهنية مسبقاً¹ تجعل الموظف على اطلاع عليها مما يمكنه تقادي الوقوع فيها، كما أنه بتحديد هذه الأخطاء نضع حدّ للتقدير الواسع للإدارة² و تسلطها و تعسفها في معاقبة الموظف عن تصرفات قد لا تكون أخطاء مهنية.

إن تحديد الأخطاء المهنية يدعم الضمان و الفاعلية، الضمان للموظف و الفاعلية لسير المرفق العام و يسهل على الرئيس الإداري تكييف الفعل و تطبيق العقوبة الملائمة.

ثانياً: المعارضين لفكرة تقنين الأخطاء المهنية

و تستند هذه الفئة في موقفها إلى الواجبات المهنية و التي لم تأت على سبيل الحصر لعدة اعتبارات تكمن في الوظيفة ذاتها³ و يرى هؤلاء إن حصر الأخطاء المهنية يقيد من

(1) عمار عباس الحسيني، التجريم و العقاب في النظام التأديبي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية ، ب.ب.ن، 2015، ص84.

(2) محمد فؤاد عبد الباسط ، العقوبة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، المرجع السابق، ص35.

(3) محمد فؤاد عبد الباسط، المرجع نفسه، ص26.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

سلطات الإدارة و يضعف فاعليتها و وظيفتها التأديبية و يضيق من امتيازاتها و قوتها و يزعزع مكانتها مقارنة بالموظف.

ثالثا: الموقف المنادي بالتقنين الجزئي

يرى بعض الفقهاء إمكانية تقنين الأخطاء المهنية و لو جزئيا، و ذلك يكون بالنسبة للأخطاء المهنية الأكثر شيوعا، بمعنى المخالفات العامة أو المشتركة التي تشمل كل فئات الموظفين، وبهذا يمكن النص في القانون التأديبي العام على المجموعات العامة للمخالفات من جهة و من جهة أخرى أن ينص القانون التأديبي على منح الإدارة صلاحية تقنين المخالفات الفرعية الخاصة بكل جهاز إداري.¹

إن حصر الأخطاء المهنية و إن كان فيه بعض الصعوبات إلا أنه ليس بالأمر المستحيل و هو موقف صائب يسهل و يفعل العملية التأديبية للموظف، أما عن المشرع الجزائري فقد اعتمد طريقة التصنيف و التقنين للأخطاء المهنية.²

المطلب الثاني: العقوبة التأديبية

سنتعرض في هذا المطلب إلى العقوبة التأديبية حسب القاعدة المستقرة في هذا الشأن هي العقوبة التي تمس الموظف في حياته الوظيفية و في مزاياه التنظيمية و من خلال هذا سوف نتطرق إلى تعريف العقوبة التأديبية كالفرع الأول أما الفرع الثاني نتطرق إلى درجات العقوبة التأديبية في القانون الجزائري.

الفرع الأول: تعريف العقوبة التأديبية

من ناحية الفقه فقد اختلف الفقهاء حول وضع تعريف جامعاً و مانعاً للعقوبة التأديبية، فعرفها الدكتور مصطفى عفيفي: " بأنها وسيلة من وسائل الإدارة تتطوي على عنصر الإيلاء تقوم باستخدامها بناء على نص في القانون، في مواجهة مرتكبي المخالفات التأديبية داخل الجماعة الوظيفية بهدف المحافظة على النظام فيها."³

(1) نوفان العقيل العجارمة، سلطات تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، الأردن، 2007، ص62.

(2) كمال رحماوي، سلطة تأديب الموظف العام، دار هوام، الجزائر، 2003، ص50.

(3) حمد محمد حمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2014، ص198.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

كما عرفها الأستاذ delpéré بأنها : " ذلك الإجراء الفردي تتخذه الإدارة بغية قمع المخالفة التأديبية و الذي من شأنه أن يرتب نتائج سلبية على حياة الموظف العملية." ¹ كما عرفها الفقه الفرنسي و الفقه المصري بأنها جزاء يمس الموظف في حياته أو مركزه الوظيفي. و عليه من خلال تعريف الفقهاء للعقوبة التأديبية يمكن استنتاج أنها هي الجزاء الذي يمس الموظف في حياته الوظيفية سواء بإنقاص مزاياه المادية أو بإنهاء خدمته مؤقتا أو نهائيا.²

أما من ناحية التشريع فلم يضع المشرع الجزائري شأنه شأن المشرع المصري تعريفا للعقوبة التأديبية، و إنما رتبها و حددها على سبيل الحصر بادئا بأخفها و منتهيا بأشدّها تاركا للسلطة التأديبية الحرية في توقيع الجزاء.³

الفرع الثاني: طبيعة القانونية للعقوبة التأديبية و ما مدى تفرقتها عن العقوبة الجزائية

باعتبار أن العقوبة التأديبية هي جزاء ذو نوعية يتبلور في حرمان الموظف من امتيازات وظيفته أو تحقيقها يمكن أن يمتد حتى إلى درجة الحرمان من الوظيفة نفسها، إما بصفة مؤقتة أو بصفة دائمة، و عليه فإن العقوبة التأديبية لا تعد من قبل العقوبات السالبة للحرية أو حتى للملكية كما هو الشأن بالنسبة للعقوبة الجزائية.

1_ الطبيعة الذاتية للعقوبة التأديبية :

لا وجود للعقوبة التأديبية دون الوظيفة، فمناط خضوع الموظف للتأديب هو اكتسابه صفة الموظف، و هذا تبعا للقاعدة السبب المسبب بحيث تدور معها وجودا و عدما، فمتى وجدت الوظيفة العامة وجد الموظف، وجدت العقوبة التأديبية و العكس صحيح.

فالجزاء الوظيفي لا يوقع إلا بمناسبة خطأ وظيفي، و العقوبة هنا تصيب الموظف في مزايا الوظيفة لتي يشغلها، حيث أن جانب من الفقه اعترض حول هذه الطبيعة الخاصة للعقوبة

(1) كمال رحامي، المرجع السابق، ص88.

(2) سلماني منير ، مدى فعالية الضمانات التأديبية للموظف، مذكرة لنيل درجة الماجستير، تخصص قانون عام، فرع منازعات الإدارية، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2015، ص93.

(3) سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي في الجزائر ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، سنة 2005، ص93-ص94.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

التأديبية و يرى بأن محلها ليس قاصرا على مزايا الوظيفة المادية أو الأدبية فحسب، فيمكن أن تكون محلّ لحق الملكية أو حتى الحرية الشخصية للموظف.¹

أ/ المساس بالكيان المعنوي للموظف:

العقوبات المعنوية : تعتبر بمثابة سخط الإدارة على الموظف، غير القائم بواجباته بدقة و أمانة و هي شعور بالألم يحس به الموظف الحساس و لا يكثرث به غيره.

ب/ المساس بمزايا الوظيفة:

الوظيفة عمل يتضمن مزايا و عناصر إيجابية تشكل إغراء للفرد للانخراط بسلوكها، و لحرص الموظف على الاستفادة من مزايا وظيفته، فالأساس بها هو خطوة لإعادة الموظف المذنب إلى رشده، و هذه المزايا تتفاوت في حجمها و طبيعتها و آثارها، و من ثمّ يتعين إجراء الملائمة بين خطورة الذنب و جسامة الجزاء الواجب إيقاعه إزاء ذلك، كونها تأثر من الناحية المالية صورة غير مباشرة أو تمتدّ إلى حدّ الحرمان من الوظيفة لمرتكب بعض الأخطاء الجسيمة.²

و سنتطرق فيما يلي إلى محاولة توضيح أهم الاعتراضات الخاصة بورود العقوبة التأديبية على حق الموظف في الملكية أو الحرية الشخصية على التوالي:

_ الاعتراض الخاص بورود العقوبة التأديبية على حق الملكية :

تعتبر العقوبة التأديبية بهذا الاعتراض من قبيل العقوبات السالبة للحق بالملكية، و هذا استنادا إلى وجود حق شخصي للموظف على وظيفته، أو عناصرها المالية كالمرتب و العلاوات و غيرها من التعويضات و المكفآت المالية (فالحق الملكية حق شخصي).

الذي يعتبر سلطة موضوعية مستمدة من قانون الوظيفة لا غير، و هذا لا يعتبر حقا لأنه لو كان كذلك لأصبح الموظف حرا في أداء وظيفته، إلا أن القانون يثبت خلاف ذلك كون حتى الموظف الذي يقدم استقالته يبقى ملزما بأداء وظيفته هذه حتى تقبل استقالته نهائيا.

(1) مصطفى عفيفي ، المرجع السابق ، ص33-34.

(2) علي جمعة محارب، المرجع السابق ، ص19-20.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

عنصر الامتيازات و الحصانات :

جاء أن "jilink et pabande" أن نشوء الحق الشخصي للموظف استنادا لوجود عقد خدمة بين الموظف و الدولة، فحقه هنا أساسه المصلحة الشخصية الفردية التي تحركه، إلا أن هذا الرأي مستبعد كون الموظف لا تربطه بالدولة علاقة تعاقدية كما سلف و أشرنا. و تأييدا للقائلين بهذه النظرية فإن الراتب الذي يتقاضاه الموظف هو أحد العناصر الوارد عليه الحق الشخصي المزعوم إلا أنه تقرر لمصلحة الوظيفة، و ليس الموظف فالمصلحة الجديرة بالحماية هنا هي مصلحة الوظيفة لا الموظف، إضافة إلى عدم ثبوت أي حق للمطالبة بالتعويض بالنسبة للموظف الذي عدلت حالته الوظيفية، و هو ما لا يتفق مع القائلين بالحق الشخصي بالموظف.

و نخلص إلى القول أن الموظف لا يتمتع بأي حق شخصي على اختصاصات وظيفته و امتيازاتها و بالتالي عدم ثبوت أي حق للملكية عليها نهائيا.

الاعتراض الخاص بورود العقوبة التأديبية على الحرية الشخصية :

يرى الأستاذ " Delanbadere " أن العقوبة التأديبية يمكن أن ترد على الحرية الشخصية للموظف فتسلبه إياها، و في سياق ذلك فهو يستدل بمثال شهير خاص بالعقوبات التأديبية السالبة للحرية و المعمول بها في الأنظمة العسكرية .

إلا أن هذا الافتراض غير صحيح مطلقا كون الإجراءات التأديبية العسكرية السالبة للحرية ترتكز على مبررات و أساليب مستمدة من طبيعة الحياة العسكرية و إهمال فكرة الواجب و الشرف بالنسبة للموظفين العسكريين، بحيث لا يوجد لها أي مثال في النظم القانونية للموظفين المدنيين¹.

ثانيا: الفرق بين العقوبة التأديبية و العقوبة الجنائية

و سوف نتطرق من خلال هذا العنصر إلى ما يلي :

(1) مصطفى عفيفي، المرجع السابق، ص 35-38.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

1/ الاختلاف من حيث الفعل المرتب للعقوبة:

ينطوي الفعل المحرك للعقوبة التأديبية على معنى الإخلال بالواجبات الوظيفية و خرقها سواء كان ذلك داخل المرفق العام أو خارجه، و سواء اقتصر الضرر المرتب على المجتمع الوظيفي أو امتد إلى المجتمع الأساسي كله و عليه نجد بأن الأفعال المحركة للعقوبة التأديبية لم تحصر كلياً. عكس تلك التي تحرك العقوبة الجزائية فهي محددة في القانون على سبيل الحصر تطبيقاً لمبدأ الشرعية إضافة إلى أن العقوبة الجزائية تركز على الجريمة التامة الأركان فإن لم تتوفر أركانها فلا عقاب.

بالمقابل هذا المبدأ مرن نوعاً ما بالنسبة للنظام التأديبي أن تبحث العقوبة التأديبية عن مسلك معين للموظف بغض النظر عن تكوين الجريمة التأديبية من عدمها، هذا إلى جانب شمولية الجرائم الجزائية و احتوائها الأخطاء التأديبية أحياناً، كون الجريمة الجزائية تنطوي على إيذاء الشعور و الضمير العامين داخل المجتمع ككل.

2/ الاختلاف من حيث طبيعة العقوبة و تحديدها:

العقوبة التأديبية هي عقوبة وظيفية ذات طبيعة سالبة للوظيفة و امتيازاتها و ليست من العقوبات السالبة للحرية أو الملكية، كما أن العقوبات التأديبية عقوبات ذات حد واحد باستثناء عقوبات الوقف و الخصم من المرتب في حين أن العقوبة الجنائية ذات طبيعة ما و سالبة للحرية و الملكية أحياناً.¹

3/ الاختلاف من حيث نطاق أعمال العقوبة:

العقوبة الجزائية بحسب الأصل إقليمية بمعنى أنها لا تطبق إلا داخل إقليم الدولة في مواجهة جميع الأفراد المقيمين أصليون كانوا أو أجانب، أما العقوبة التأديبية فهي بحسب الأصل شخصية تلحق بالموظف دون غيره بأي مكان داخل التراب الوطني أو خارجه في هذه الحالة تعتبر العقوبة التأديبية أوسع نطاقاً من حيث السريان الإنساني من العقوبة الجزائية.

(1) مصطفى عفيفي، المرجع السابق، ص 64

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

و كذلك هي أضيق نطاقا من حيث السريان الزمان بالنسبة للعقوبة الجزائية كون العقوبة التأديبية لا توقع إلا لمن له صفة الموظف و التي تستمر حتى فقدانها، و ليس حتى الوفاة كما هو الحال في العقوبة الجزائية.

4/ الاختلاف من حيث هدف العقوبة:

يخضع الفرد إلى العقوبة الجزائية و المدنية باعتباره فردا عاديا داخل المجتمع أما العقوبة التأديبية فيخضع لها الفرد بصفته موظفا فقط، و الهدف منها هو الحفاظ على حسن سير المرافق العامة بانتظام و اطراد تحقيقا للمصلحة العامة للمجتمع الوظيفي.¹

أما الهدف الأساسي للعقوبة الجزائية فهو الحفاظ على النظام العام و الدفاع عن المجتمع كله ضدّ كل ما يعرض أمنه و استقراره و سلامته للخطر، و العقوبة في هذه الحالة تمارس بإسم المجتمع و لمصلحته، في حين العقوبة المدنية هدفها هو إعادة الحال لما كانت عليه أو جبر الضرر و هذا حفاظا على المصالح الذاتية للأفراد.

و من هذا نستنتج أن العقوبة التأديبية ذات أهداف قريبة من الردع بنوعيه العام و الخاص و الإصلاح و التعليم و التهذيب، لنزع الرغبة في ارتكاب الجريمة من نفوس الموظفين إضافة لأهدافها بعيدة المدى، و التي تتبلور في إعادة التوازن، و الانسجام، و حسن سير العمل بالمرافق العامة خلافا للعقوبة الجزائية.

5/ الاختلاف من حيث السلطة الموقعة للعقوبتين:

تشارك في توقيع العقوبة التأديبية سلطات متعددة، رئاسية " فردية أو جماعية " و حتى قضائية أحيانا، في حين أن العقوبة الجزائية لا تعرف في هذا التعدد في السلطات العقابية إذ تقوم بتوقيعها سلطة واحدة و هي المحاكم الجزائية وفقا لإجراءات قضائية معينة.

6/ الاختلاف من حيث التأثير المتبادل بين العقوبتين:

آثار العقوبة الجزائية و انعكاساتها تشمل المسؤولية التأديبية في حين أن المسؤولية التأديبية لها أثر محدودة نسبيا مقارنة مع سابقتها .

(1) مصطفى عفيفي، المرجع السابق، ص68.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

يمكن أن يرتكب شخص فعل يشكل جريمة جزائية و لا يعاقب عليه بالنظام التأديبي و العكس بالعكس صحيح، إضافة إلى إمكان توقيع عقوبات تأديبية على أفعال لا تشكل جريمة في نظر القانون الجزائي و لا تستلزم العقاب.

/ التحقيق الجزائي يوقف التحقيق التأديبي إلى غاية الفصل به و هذا لارتباطها، حيث أن حفظ التحقيق من النيابة العامة لا يمنع توقيع عقوبة تأديبية على الموظف، و كذلك الشأن عند صدور حكم البراءة في الجنائي، لا وجود لما يمنع من توقيع عقوبة تأديبية.

/ عدم سريان قاعدة الشك يفسر لصالح المتهم بالنسبة للمسؤولية التأديبية.

/ عدم سريان قاعدة تقادم العقوبة التأديبية كما الحال للعقوبة الجزائية و المدنية.

/ صدور العقوبة التأديبية في الجلسات سرية عكس ما هو عليه في العقوبة الجنائية التي تصدر علنا و في جلسة علنية، كما أن العفو الرئاسي لا يعني العقوبة التأديبية.¹

الفرع الثالث: درجات العقوبة التأديبية

حيث عمل المشرع الجزائري على تحديد درجات العقوبة التأديبية و ترتيبها على سبيل الحصر تاركا للسلطة التأديبية المختصة الحرية في توقيع أي عقوبة من العقوبات التي تراها مناسبة للخطأ المرتكب من قبل الموظف العام، على اعتبار لما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية في توقيع الجزاءات.

و قد قسم المشرع ج هذه العقوبات حسب القانون 133/66 إلى قسمين: عقوبات من الدرجة الأولى، و عقوبات من الدرجة الثانية و هو ما جاء في الفصل الأول من الباب السادس من المواد 54 إلى 61 و تتمثل هذه التقسيمات في:

1_ عقوبات الدرجة الأولى:

تشمل الإنذار، و التوبيخ.

2_ عقوبات الدرجة الثانية:

الشطب من قائمة التأهيل.

(1) مصطفى عفيفي، المرجع السابق، ص 68-73.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

التنزيل من درجة واحدة إلى ثلاثة درجات.

النقل التلقائي.

التنزيل من الرتبة.

العزل مع إبقاء الحق في المعاش أو بدونه.

الإحالة إلى التقاعد التلقائي.

بالإضافة إلى ذلك يمكن تقرير الاستبعاد المؤقت من الوظائف لمدة لا يمكن أن تزيد عن ستة أشهر كعقوبة من الدرجة الثانية، و ذلك بصفة رئيسية أو تكميلية، مما يحرم صاحبه من كل مكافأة باستثناء المنح العائلية.

إنّ الإحالة على التقاعد تلقائياً لا تقرر إلا إذا توافرت في المعني الشروط المنصوص عليها في التشريع الخاص بالمعاشات.

أما العزل فيمكن أن ينتج عنه المنع من التوظيف في الإدارات و الجماعات المحلية و المصالح و الهيئات العمومية المشار إليها في المادة الأولى من هذا المرسوم.¹

و تكون الجزاءات من الدرجة الأولى من حق السلطة المختصة بالتعيين الحق بتوقيعها، أما العقوبات من الدرجة الثانية فمن الضروري استطلاع اللجنة المتساوية الأعضاء قبل إصدار الإدارة قرار الجزاء، أما بخصوص عقوبة العزل لا يمكن للإدارة توقيع العقوبة إلا بعد أخذ رأي الموافق للجنة المتساوية الأعضاء.²

وبعد أن تمّ إلغاء هذا المرسوم جاء مرسوم رقم 59/85 و صنف المشرع العقوبات التأديبية في نص المادة 124 إلى ثلاثة درجات تمثلت في :

العقوبات التأديبية حسب المرسوم رقم 59/85:

تتمثل في:

(1) المواد 54-61، الأمر 133/66، المرجع السابق.

(2) أحمد بوضياف ، المرجع السابق، ص107-109.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

1_ عقوبات الدرجة الأولى :

الإذمار و التوبيخ.

الإيقاف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام.

حيث ترك المشرع للإدارة الحرية في توقيع هذه العقوبات و ذلك لعدم خطورتها و ذلك دون أي رقابة أو استشارة من أي جهة، كما هناك إمكانية تطبيق هذه العقوبات على العمال خلال فترتهم التجريبية.

2_ عقوبات الدرجة الثانية:

الإيقاف عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية أيام.

الشطب من جدول الترقية.

كما أن الإدارة في هذه العقوبات مقيدة برأي جهة أخرى عند توقيعها الجزاء على الموظف كذلك هي ملزمة بتسبيب مقررهما ، مع إمكان الموظف أن يعترض على هذه العقوبات برفع قضيته إلى لجنة الموظفين خلال شهر من صدور القرار لتعطي رأيها في ذلك.

3_ عقوبات الدرجة الثالثة:

النقل الإجباري.

التنزيل من الرتبة.

التسريح مع إشعار مسبق و مع التعويض.

التسريح بدون إشعار مسبق و بدون تعويض.

و نظرا لخطورة هذه العقوبات فإن السلطة التأديبية لا تملك سوى اقتراح العقوبة و يبقى على اللجنة متساوية الأعضاء الحرية أن توقع و توافق على العقوبة المقترحة أو تقضي بتسليط العقوبة التي تراها مناسبة للخطأ.¹

(1) المواد 124-127، 130، المرسوم رقم 59/85، المرجع السابق.

الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام

وقد تمّ إلغاء هذا المرسوم و جاء قانون الوظيفة العامة حسب الأمر 03/06¹ الحالي و عاد المشرع الجزائري ليضع تقسيما جديدا و ذلك في المادة 163 من الأمر 03/06 و صنف فيه العقوبات التأديبية إلى أربعة درجات حسب جسامة الأخطاء المرتكبة من الموظف و تمثلت في ما يلي :

1_ العقوبات من الدرجة الأولى:

التنبيه.

الإنذار الكتابي.

التوبيخ.

2_ عقوبات الدرجة الثانية:

التوقيف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام .

الشطب من قائمة التأهيل.

يمكن للموظف الذي هو محل واحدة من هاتين العقوبتين أن يستفيد من رد الاعتبار إما بطلبه خلال مدة سنة ابتداء من تاريخ اتخاذ قرار العقوبة، وفي كل الأحوال يترتب على الاعتبار محو كل أثر للعقوبة من ملف الموظف المعني في حالة إعادة الاعتبار طبقا للمادة 176 من نفس الأمر.

3_ العقوبات من الدرجة الثالثة :

التوقيف عن العمل من أربعة أيام إلى ثمانية أيام .

التنزيل من درجة إلى درجتين.

النقل الإجباري.

4_ العقوبات من الدرجة الأربعة:

التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة ، التسريح.²

(1) الأمر رقم 03/06، المرجع السابق.

(2) المادة 163 ، من الأمر 03/06 ، المرجع السابق.

خاتمة الفصل الأول:

من خلال دراستنا لهذا الفصل تبين أن المشرع الجزائري في الأمر 03/06 حدد لنا مفهوم المخالفة التأديبية " الخطأ التأديبي " التي يرتكبها الموظف العام خلال ممارسة وظيفته، وصنف الأخطاء التأديبية وفقا للدرجات الأربعة دون تحديدها، لأن الحياة الإدارية متطورة و سريعة و لا يمكن صياغة مخالفتها، فتكون على سبيل المثال لا على سبيل الحصر، و بالتالي تبقى الإدارة صاحبة السلطة الرئاسية بما لها من سلطة تقديرية في تقدير و تكييف الخطأ التأديبي، و توقيع العقوبة التأديبية المناسبة لها وفقا لدرجات التي حددها المشرع الجزائري الأربعة وفقا للقانون السالف الذكر، غير أنه حسب ما تبنى المشرع الجزائري من النظام الرئاسي الذي يقر بأن السلطة الرئاسية التي لها صلاحية التعيين ليست لها الحرية المطلقة في توقيع الجزاء حيث قيدها المشرع باستشارة اللجنة المتساوية الأعضاء و ذلك في العقوبة من الدرجة الثالثة أما الدرجة الرابعة فألزمها بأخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

الفصل الثاني: نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له للعقوبة التأديبية

يستوجب تطبيق الإجراءات التأديبية عند ارتكاب الموظف العام للخطأ التأديبي المنسوب إليه و ذلك بمتابعته تأديبياً و إصدار القرار التأديبي في حقه، إلا أنه لا يعطي الإدارة الحق في توقيع العقاب التأديبي دون إجراءات تأديبية، و يترتب على عدم إتباع هذه الأخيرة أو التغاضي عنها بطلان العقاب التأديبي أو صدوره مخالفاً للقانون، و قد وضع المشرع عدة ضمانات مقررة في قانون الوظيفة العامة لحماية الموظف العام عند توقيع الجزاء التأديبي عليه من قبل السلطة المختصة التأديبية¹ ، فالضمانات تعد بمثابة الطريق الذي ينير به الإجراءات المتبعة من طرف السلطة المختصة سلاحاً يلجأ إليه الموظف العمومي لمواجهةها.²

و عليه يعتبر موضوع نظم و إجراءات التأديبية للموظف العام (المبحث الأول) و الضمانات المقررة للموظف العام في مواجهة قرار السلطة التأديبية (المبحث الثاني) في الجزائر من المواضيع الهامة التي تستلزم البحث و الدراسة و لما لها من قيمة و قوة قانونية تتطلب الاحترام لحفظ حق الموظف من جهة و حق الإدارة في احترام و السهر على مصالحها من جهة أخرى.

(1) خلف فاروق ، إجراءات تأديب الموظف العام في التشريع الوظيفي الجزائري، مذكرة ماجستير ، قانون عام ، جامعة بن عكنون، الجزائر ، 2003، ص5-6.

(2) موصلي ليدية، والي سهام ، الفصل التأديبي للموظف العام في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق تخصص الجماعات الإقليمية ، قسم قانون العام ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة عبد الرحمن ميرة ، الجزائر ، 2016/2017.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

المبحث الأول: نظم و إجراءات تأديب الموظف العام

بمناسبة أداء الموظف العام لمهامه الوظيفية، قد يرتكب أخطاء مهنية أو حتى جنائية تجعله عرضة للمتابعة التأديبية، و على اعتبار أن العلاقة التي تربط الموظف العام بالهيئة المستخدمة هي علاقة تنظيمية فقد تولت النظم القانونية تنظيم المسار المهني للموظف بما في ذلك الجانب التأديبي، وذلك بمتابعة الموظف العمومي تأديبياً وفق إجراءات تأديبية واضحة منصوص عليها في قانون الوظيفة العامة¹.

و من خلال هذا سيتم التعرض إلى ماهية إجراءات تأديب الموظف العام كمطلب أول ، و الإجراءات المتبعة في النظام التأديبي للموظف العام كمطلب ثاني.

المطلب الأول: ماهية إجراءات تأديب الموظف العام

نتناول في هذا المطلب تعريف الإجراءات التأديبية للموظف العام (الفرع الأول) و الطبيعة القانونية للإجراءات التأديبية (الفرع الثاني)، و خصائص القاعدة الإجرائية التأديبية (الفرع الثالث).

الفرع الأول: تعريف الإجراءات التأديبية للموظف العام

لم يلجأ التشريع المقارن كقاعدة عامة إلى وضع تعريف للإجراءات التأديبية مكتفياً بالنص على أنواعه و بيان أحكامه التفصيلية².

أما من ناحية الفقه فعرف الإجراءات التأديبية كل من :

الدكتور عبد الفتاح مراد بأنها الإجراءات التي تملكها السلطة و تملك صلاحية التعيين أو من تفوضه من أعضائها عند مخالفة الموظف للقانون الوظيفي، و إن العقوبة التأديبية هي نوع من العقوبات الإدارية تفرض على العاملين قبل تركهم المصلحة العامة.

(1) غيتاوي عبد القادر ، الإجراءات التأديبية للموظف العام في القانون الجزائري ، مجلة دفاتر السياسة و القانون ، العدد19، جامعة أدرار ، الجزائر، جوان2018، ص53.

(2) خليلي محمود ، إجراءات تأديب الموظف العام و الرقابة عليها، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في الحقوق و الحريات ، كلية الحقوق و العلوم السياسية (قسم الحقوق) ، جامعة أحمد دراية أدرار- الجزائر، سنة 2016/2017.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

هذا التعريف يشير إلى فصيلة هذا الجزاء إلى أنه لا يوقع بعد ترك الخدمة أي العقوبات الإدارية تفرض على العاملين قبل تركهم المصلحة العامة.¹

و يعرفها الأستاذ سليمان محمد الطماوي بأنها : " سلسلة من الأعمال هدفها الأساسي تسليط الجزاء على الموظف المذنب، و هي تخضع لقواعد قانونية من شأنها أو تحول دون إساءة استعمال السلطة الرئاسية في المجال التأديبي."²

و عرفها الفقيه محمد ماجد الياقوت على أنها : " هي حماية الواجبات و الالتزامات التي يفرضها الانتماء إلى جماعة أو طائفة أو هيئة من أي إخلال يقع من أفرادها، ويمس نظامها وهذا الحق تباشره الجماعة أو الهيئة بواسطة من يمثلها ، وذلك بالالتجاء إلى صاحب الولاية وفقا للشكل المحدد لمطالبته بالتحقيق من ارتكاب مخالفة تأديبية و تحديد المسؤول عنها، و إنزال العقوبة التأديبية عليه."³

كما هناك من عرفها أنها : " هي مجموعة القواعد الواجب إعمالها في مواجهة الموظف العام خلال الفترة الممتدة ما بين اقترافه للخطأ التأديبي و صدور القرار التأديبي."⁴

و من خلال استعراضنا لكافة هذه التعريفات نؤيد و نرجح تعريف الأستاذ سليمان محمد الطماوي لأنه مقبول إلى حد بعيد، فقد أعطى وصف دقيقا للإجراءات عندما وصفها بالأعمال و بين الغرض و الهدف منها، ثم النطاق الشخصي لهذه و أثر عدم القيام بها، وإن كانت هذه الإجراءات تمثل سياجا يحد من تطرف سلطة الإدارة في اتخاذ الجزاء، فإنها تبرز بوجه عام تمايز الجزاء الإداري بما فيه التأديبي عن الجزاء الجنائي من ناحية الإجرائية.⁵

(1) عبد القادر الشبخيلي ، النظام القانوني للجزاء التأديبي ، دار الفكر للنشر و التوزيع ، عمان ، 1983 ، ص 131.

(2) سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري ، قضاء التأديب ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1995 ، ص 422.

(3) محمد ماجد الياقوت ، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة و المهني الحرة النقابية و العمل الخاص، المرجع السابق، ص 73.

(4) مصطفى عفيفي ، المرجع السابق ، ص 56.

(5) خليلي محمود ، المرجع السابق ، ص 9.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للإجراءات التأديبية

لقد ثار الجدل حول تحديد الطبيعة القانونية للإجراءات التأديبية إن كانت ذات طبيعة إدارية خالصة، و إما إجراءات قضائية، فقد اتجه غالبية الفقهاء في فرنسا إلى القول بأن الطبيعة القانونية للإجراءات التأديبية هي إدارية على أساس أن النظام الفرنسي لا يقوم على المحاكم التأديبية، و إن كانوا لا ينكرون طابعه العقابي، إلا أنه لا يعتبرونه عقابا جنائيا نظرا لأن العقاب في الوظيفة العامة هو عقاب إداري .

في حين اتجه الرأي الثاني إلى إضفاء الطابع القضائي على التأديب و إجراءاته ، استنادا إلى تحليل وظيفة التأديب الذي يعتبر في حقيقته عقابا جنائيا و بمثابة نوع من ولاية القضاء، بما يستلزم حصر المخالفات التأديبية و قيام القضاء يتولى الفصل في المنازعات التأديبية في ظل مجموعة من الإجراءات الواجب إتباعها.

فالنظام التأديبي السائد في الدولة سواء كان رئاسيا، قضائيا أو شبه قضائي ذو طابع إداري كما هو الحال عليه في الجزائر كأصل عام، وهو الذي يفرض للطبيعة القانونية للإجراءات التأديبية سواء كانت إدارية أو قضائية حسب الإجراءات المتبعة خلال محاكمة الموظف المتهم.¹

الفرع الثالث: خصائص القاعدة الإجرائية التأديبية

تتميز القواعد الإجرائية التأديبية بالميزات التالية:

1- القواعد الإجرائية التأديبية من طبيعة قانونية:

إن القاعدة الإجرائية التأديبية لها صفة أمر و قد تتضمن الأمر بقيام بعمل ما أو النهي عن سلوك معين و تكون مكملة أو محددة أو مفسرة لقاعدة إجرائية أخرى .

(1) بيازة محمد ، الإجراءات القانونية لتأديب موظف العمومي في التشريع الجزائري ، مذكرة ماستر ، تخصص تنظيم إداري ، جامعة العربي التبسي ، تبسة ، 2015/2014، ص35.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

كما أنها قاعدة عامة و مجردة، فهي ليست موجهة إلى أشخاص معينين بل إلى فئات غير محددة ويتواجدون في مواقف واقعية معينة.¹

2- القواعد الإجرائية هي قواعد تنظيمية:

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

3- قصور النصوص في مجال الإجراءات التأديبية:

بين المشرع الجزائري واجبات الموظف العام من خلال الأمر 03/06 و منعه من ارتكاب بعض التصرفات من خلال تصنيف أخطاء مهنية و العقوبات التي تقابلها.

كما أن الإجراءات و المواعيد التي حددها الأمر السالف الذكر تبقى غير كافية لحماية حقوق الموظف العام، وقصور هذه النصوص راجع للظروف التي توضع فيها القوانين و تغييرها من وقت لآخر، مما تستوجب إعادة النظر في الشروط و الأوضاع التي تطبق فيها القوانين، لذا كان من الأفضل أن تتحدد هذه الشروط بواسطة السلطة التنفيذية المناط لها السهر على تنفيذ القوانين، حتى يتم تنفيذها بسهولة دون الحاجة إلى تغيير القوانين ذاتها أو تعديلها.³

4- تسبب القرارات التأديبية:

يوجب القانون على السلطة التأديبية تسبب قراراتها التأديبية بكيفية فحص مشروع العمل المطعون، وأن يكون التسبب مباشر أو معاصر لصدور القرار التأديبي.⁴

فالمشرع الجزائري يوجب على السلطة التي لها صلاحية التعيين تبرير قراراتها التأديبية مهما كانت درجة العقوبة المسلطة على الموظف.

(1) محمد ماجد الباقوت ، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة و المهني الحرة النقابية و العمل الخاص، المرجع السابق، ص76.

(2) بيازة محمد ، المرجع السابق ، ص31.

(3) بيازة محمد ، المرجع نفسه، ص34.

(4) محمد ماجد الباقوت ، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة و المهني الحرة النقابية و العمل الخاص، المرجع السابق، ص 673-674.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

أ- إذا كانت العقوبة التأديبية المسلطة عليه من الدرجة الأولى أو الثانية، فالتسبب يكون بناء على التوضيحات الكتابية التي تحصل عليها من المعني مسبقا.

ب- أما إذا كانت العقوبات التأديبية المسلطة عليه من الدرجة الثالثة أو الرابعة، فالتسبب يكون بعد أخذ الرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي.¹

5- عدم العقاب عن الخطأ مرتين:

إذ تمت معاقبة موظف تأديبيا لإرتكابه خطأ تأديبي لا يجوز للإدارة بعد ذلك معاقبته مجددا عن نفس الفعل الذي عوقب من أجله.²

المطلب الثاني: الإجراءات المتبعة في النظام التأديبي للموظف العمومي

بعد ارتكاب الموظف العام للخطأ التأديبي، تكيف السلطة الإدارية التأديبية المختصة لهذا الفعل، ثم تأتي مرحلة لا تقل أهمية عن سابقتها ألا و هي مرحلة تحديد المسؤولية و مدى إسناد الخطأ المرتكب للموظف، و ذلك قصد الوصول للعقوبة المستحقة إذا تبثت إدانته أو القول ببراءته في حالة عدم ثبوتها خلال مراحل الإجراءات التأديبية و هذا ما سوف نتطرق له خلال دراستنا لهذا المطلب.

الفرع الأول: مرحلة اتهام الموظف العام

إن الدعوى التأديبية التي تقيمها الإدارة ضد الموظف تمر بمراحل و إجراءات نص عليها النظام التأديبي للموظف العام، وقبل أن يتم الفصل في هذه الدعوى لا بد من مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه من أخطاء، و يتمثل ذلك في توقيف الموظف إلى غاية إتمام التحقيق إذا كان الخطأ جسيما، إن التصدي لهذا الأمر يقتضي التطرق إلى معاينة الخطأ، توقيف الموظف، مواجهة الموظف بما هو منسوب إليه من مخالفات³.

(1) المادة 165 ، الأمر 03/06 ، المرجع السابق .

(2) سليمان محمد الطماوي ، القضاء الإداري الكتاب الثالث ، قضاء التأديب ، دار الفكر العربي ، القاهرة، 1987، ص280-281.

(3) غيتاوي عبد القادر ، المرجع السابق،ص54

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

1- معاينة الخطأ:

من المؤكد أن ممارسة العمل التأديبي غالبا ما تبدأ بمجرد معاينة إخلال الموظف بإحدى الواجبات المهنية الملقاة على عاتقه، سواء أثناء ممارسته لوظيفته أو بمناسبةها¹ ، وفي هذا الإطار جاء في النظام التأديبي في الجزائر " يجب مباشرة الإجراءات التأديبية فور معاينة الخطأ، بناء على تقرير يتم إعداده من طرف الرئيس السلمي المباشر للموظف و إرساله إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين".²

أ- تقرير المعاينة:

فور معاينة الخطأ يقوم المسؤول المباشر في الغالب أو أي شخص آخر بتحرير تقرير، و الذي يجب أن يبين الأفعال المكونة للخطأ المهني، ظروف وقوعه و تحديد الأشخاص الحاضرين أثناء وقوعه، وكذا مختلف التقييمات الممكن إجراؤها على هذه الحالة، وكذلك اقتراح التسريح في حالة ما كان الخطأ جسيما من الدرجة الرابعة.

ب- الجهة المختصة بالمعاينة:

إن معاينة الوقائع تكون من اختصاص الرئيس السلمي، أو أي شخص آخر ليست له أي علاقة بالوقائع.

_ الرئيس السلمي:³

تتم المعاينة في الأصل من طرف الرئيس السلمي، أو من قبل أعوان مكلفين بالمراقبة أو التفيتش، وفي هذه الحالة يتعين على المختص منهم القيام عن طريق السلم الإداري بإخطار السلطة التي لها صلاحية التعيين، بكافة الوقائع التي يترتب عليها عقوبات التأديبية، مع توضيح الطبيعة الحقيقية لهذه الوقائع و تقديم كافة البيانات التي من شأنها تنوير الإدارة حول ظروف و ملابسات المسألة.⁴

(1) سعيد مقدم ، أخلاقيات الوظيفة العمومية ، دار الأمة ، الجزائر ، بدون سنة النشر ، ص130.

(2) المنشور رقم 05 المؤرخ في 12 أبريل 2004، المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130 و 13 من المرسوم 54/85، المرجع السابق.

(3) سعيد مقدم ، المرجع السابق ، ص131.

(4) غيتاوي عبد القادر ، المرجع السابق ، ص55.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

_ شخص آخر غير موظف :

يمكن أن تتم معاينة الخطأ من قبل أشخاص لا علاقة لهم بالإدارة التي يتبعها الموظف حالة ما إذا تعلق الأمر بفعل ارتكب خارج المصلحة. و في هذه الحالة يتعين على المصلحة التي لاحظت تصرفا بدلها مخالفا لأخلاقية المهنة و خرقا للواجبات الملقاة على الموظف، القيام مباشرة بإخطار السلطة التي لها صلاحية التعيين لهذا الموظف، أو رؤسائه المباشرين إذا تعذر ذلك، و على الرؤساء السلميين اتخاذ الإجراءات اللازمة بهذا الصدد، و منها التبليغ الفوري دون أي أجل، أما إذا كان الخطأ يشكل جريمة فيجب إخطار النيابة العامة حسب قانون الإجراءات الجزائية.¹

2-توقيف الموظف :

إن توقيف الموظف (la suspension) في هذه الحالة لا يعد عقوبة أو إجراء احتياطي إداري، و يكون هذا عندما يرتكب الموظف خطأ جسيما.

_ تعريف التوقيف:

هو إجراء تحفظي و مؤقت، لذلك تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين عندما يكون الخطأ المرتكب خطيرا ويؤدي إلى تسريح الموظف أو إلى متابعة جزائية ، و هذا الإجراء نص عليه الأمر رقم 03/06 في مادته 173 " في حالة ارتكاب الموظف خطأ جسيما، يمكن أن يؤدي إلى عقوبة من الدرجة الرابعة، تقوم السلطة التي لها صلاحية التعيين بتوقيفه عن مهامه فوراً... " ²

(1) المادة 32 ، الأمر رقم 155/66 المؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية ، ج.ر ، العدد 48، الصادر في 10 جوان 1966 ، " يتعين على كل سلطة نظامية وكل ضابط أو موظف عمومي يصل إلى علمه أثناء مباشرته مهام وظيفته خبر جنابة أو جنحة إبلاغ النيابة العامة بغير توان ، و أن يوافيه بكافة المعلومات ، ويرسل إليها المحاضر و المستندات " (2) المادة 173 ، من الأمر 03/06 ، المرجع السابق.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

و الحالة الثانية التي يوقف فيها الموظف العام فوراً ، في حين ارتكابه فعلاً يكون محل متابعة جزائية لا يسمح ببقائه في منصبه¹ ، و يهدف هذا الإجراء إلى إبعاد الموظف عن وظيفته، و أثناء هذه الفترة يعتبر الموظف بريء إلى غاية إثبات عكس ذلك.

_ مدة التوقيف :

أما بخصوص مدة الوقف فإن الأمر رقم 03/06 لم يحددها في أحكامه صراحة، إلا أنه يمكن لنا من خلال التدقيق في المادتين 173 و 174 منه أن نفرق بين حالتين :

فالحالة الأولى هي ما نصت عليها المادة 173 السابق الذكر و هي ارتكاب الموظف لخطأ جسيم لا يصل إلى أن يكون جزائياً، وهنا مدة التوقيف يمكن نستشفها من خلال مدة الإخطار و الفصل في الدعوى، فالأكيد أن مدة التوقيف مرتبطة بمدة الفصل في الدعوى، وفي هذا الإطار نجد أن المشرع حدد مدة إخطار المجلس التأديبي من طرف سلطة التعيين تحت طائفة سقوط الخطأ المنسوب للموظف و هي 45 يوماً من تاريخ معاينة الخطأ² ، و من جهة فإنه ألزم المجلس التأديبي بالفصل في الدعوى في مدة 45 يوماً من تاريخ إخطاره.³

و من خلال ما سبق يتبين أن أقصى مدة توقيف في هذه الحالة يمكن أن تكون هي تسعون (90) يوماً، تبدأ بمعاينة الخطأ إلى غاية الفصل في الدعوى التأديبية، وبالتالي فإن التوقيف لا يمكن أن يتجاوز هذه المدة .

و الحالة الثانية هي التي نصت عليها المادة 174 من نفس الأمر، وهو كون الخطأ محل متابعة جزائية، وفي هذه الحالة فإن مدة التوقيف غير محددة بدليل نص المشرع في الفقرة الرابعة من المادة السالفة الذكر : ".و في كل الأحوال، لا تستوي وضعيته الإدارية إلا بعد أن

(1) المادة 174 ، من الأمر رقم 03/06، المرجع السابق.

(2) المادة 166 ، المرجع نفسه ،تنص على أنه : " يجب أن يحظر المجلس التأديبي ، بتقرير مبرر من السلطة التي لها صلاحية التعيين ، في أجل لا يتعدى خمسة و أربعين يوم (45) ابتداءاً من تاريخ معاينة الخطأ".

(3) المادة 165 ، المرجع نفسه.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

يصبح الحكم المترتب على المتابعات الجزائية نهائياً. " و بديهي أن مدة التوقيف مرتبطة بالفصل النهائي أمام القضاء الجزائري.

_ أثار التوقيف:

يعتبر الأثر المالي مهما باعتباره مسألة اجتماعية خالصة و في هذا الإطار فإنه حدث تطو تشريعي بهذا الخصوص، ففي حين أن المرسوم 59/85 الملغى من خلال المادة 130 في الفقرة الثانية لم يكن يسمح للموظف الموقوف بتقاضي الأجر طيلة مدة توقيفه باستثناء المنح العائلية¹ . جاء الأمر رقم 03/06 الساري المفعول بحكم جديد، و هو أنه مكن الموظف الموقوف بسبب خطأ جسيم لا يحمل الطابع الجزائي بالحصول على نصف الراتب إضافة إلى المنح العائلية² ، مما يجب التذكير أن الأمر رقم 133/66 هو الآخر كان يسمح للموظف الموقوف بالحصول على نصف راتبه في أحسن الأحوال³.

و بالتالي يمكن القول أن المشرع في الأمر 03/06 استدرك الوضع بالرجوع إلى توفير ضمانات أكبر للموظف العام الموقوف احتياطياً مقارنة بالمرسوم رقم 59/85 الملغى الذي سبقه. و إذا تبين أن الموظف بريء مما نسب إليه، أو أن العقوبة كانت أقل من العقوبات من الدرجة الرابعة أو أن المجلس التأديبي لم يبتّ في الأجل المحددة، فإن الموظف يسترجع كامل حقوقه بما فيها الجزء المخصوم من الراتب.

و بخصوص الموظف المتابع جزائياً فإن الحكم يختلف عما سبق ذكره بخصوص الحصول على الراتب، بحيث أن المشرع الجزائري في الأمر رقم 03/06 منح لسلطة التعيين السلطة التقديرية في منح جزء من الراتب الموقوف بحيث لا يتعدى النصف خلال مدة (06) أشهر من تاريخ التوقيف . فسلطة التعيين لها أن تمنح جزء من الراتب بحيث لا يتعدى النصف كما لها ألا تمنحه أي جزء، و مع ذلك فإن المشرع أبقى على استعادة الموظف الموقوف من

(1) غيتاوي عبد القادر ، المرجع السابق ، ص 56.

(2) المادة 173 ،فقرة 2، من الأمر 03/06، المرجع السابق .

(3) المادة 54 ، من الأمر 133/66 ، المرجع السابق.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

مجل المنح العائلية¹ ، على أن تسوى وضعيته الإدارية بعد أن يصبح الحكم المترتب على المتابعة الجزائية نهائيا.

أما الموظف المتابع جزائيا فإن توقيفه يستمر إلى غاية الفصل النهائي أما القضاء مما قد يؤدي إلى تمديد المدة أكثر من شهرين، لذلك نجد أن المشرع خصه بحال خاص و هو حصوله مدة ستة أشهر على الأكثر على ثلاثة أرباع من أجره الأساسي² ، و هذا الاستثناء لا يطبق إذا حصلت المتابعات بعد ارتكاب خطأ مهني جسيم يمكن أن ينجر عليه التسريح.

إن الحرمان من الأجر كاملا خلال فترة التوقيف الاحترازي يبرر على أساس أن الموظف لا يقدم أي خدمات³ ، و ما تجدر الإشارة إليه أن مجمل النصوص لم تعالج مسألة الرواتب التي تحصل عليها خلال مدة توقيفه خاصة إذا ثبتت إدانته بالرغم من عدم قيامه بالتزاماته المهنية، كما أن النصوص القانونية المتعاقبة التي نظمت الوظيفة العامة كلها أبقّت للموظف على المنح العائلية، و هذا يعد ضمانا قانونيا مهما، ومراعاة لجانب إنساني في التشريع.

كما أن المرسوم التنفيذي رقم 54/93 من خلال نص المادة 15 منه أضاف إمكانية حرمان الموظف من البطاقة المهنية، و كل وسيلة أو أداة مخصصة لأداء الواجب المهني (سيارة ، سلاح...)⁴ . و تجدر الملاحظة أن النصوص القانونية لم تدرج صراحة مسألة الحرمان من السكن الوظيفي ، و ذلك يبقى السؤال مطروح إذا كان السكن الوظيفي يدخل ضمن مقتضيات نص المادة 15 خاصة عبارة (و كل وسيلة أو أداة مخصصة لأداء الواجب المهني) ، و حسب رأينا فإن السكن لا يمكن أن يدخل ضمن محجوزات فترة التوقيف، و بالتالي لا يمكن أن يحرم الموظف من هذا الامتياز، باعتبار أنه لا يمكن التوسع في ما سكت

(1) المادة 174 ، فقرة 2 ، من الأمر 03/06 ، المرجع السابق.

(2) المادة 31 ، من المرسوم 59/85 ، المرجع السابق.

(3) غيتاوي عبد القادر ، المرجع السابق ، ص 56.

(4) المادة 15 ، من المرسوم التنفيذي 93-54 ، المؤرخ في 16 فبراير 1993 ، يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين و الأعوان العموميين و على عمال المؤسسات العمومية ، ج.ر. ، العدد 11 ، الصادر في 17 فبراير 1993.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

عنه النص هذا من جهة، ومن جهة أخرى هو من قبل المنح العائلية، أي يتعلق بمسألة إنسانية، وعليه يمكن القول أن المشرع مرة أخرى راع الجانب الإنساني.

الفرع الثاني: مرحلة التحقيق

بما أن إجراء الوقف التحفظي هو إجراء يتخذ لصالح التحقيق ، وبعبارة أخرى يتم إبعاد الموظف العام المرتكب للخطأ مؤقتاً عن وظيفته حتى يجري التحقيق معه في جو خال من كل التأثيرات.

_ مفهوم التحقيق الإداري:

استعمل المشرع الجزائري في تشريع الوظيفة مصطلح " التحقيق الإداري " للتعبير عن مرحلة التحقيق مع الموظف المنسوب إليه الخطأ التأديبي، حيث يبدو أن هذا المصطلح يحقق معنى واحد مع مصطلح " التحقيق التأديبي " إلا أنه يبدو واسعاً¹.

حيث أن التحقيق كإجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة التأديبية، يهدف إلى الكشف عن مرتكبها و الغاية من الوصول إلى الحقيقة، فيجب أن لا يحال الموظف إلى التحقيق الإداري إلا إذا كان الاتهام المنسوب إليه جدياً قائماً على احتمالات قوية كلها ترجح ارتكابه للجريمة التأديبية المنسوبة إليه، وهذا كله حفاظاً على سمعته و مكانته.²

فهو الطريق نحو التحري عن الحقيقة في التهمة الموجهة للموظف المعين و جمع كافة المعلومات عنها في جميع العناصر المتصلة بها، فالقرار التأديبي لا يكون عادلاً و سليماً إلا إذا أسس على معلومات صحيحة و صادقة.

كما كان الأمر كذلك فإن معظم التشريعات الوظيفية أقرت بأنه لا يجوز توقيع أية عقوبة تأديبية على الموظف إلا بعد التحقيق معه . و للتحقيق أهمية في تأثيم الموظف المتهم فلا بد من ضمان سير المرافق العامة بانتظام فإنه لا يعاقب الموظف دون تحقيق أو استجواب.

(1) كباسي إنتصار ، عزوز نادية ، الجزاءات التأديبية للموظف العام بين تفعيل الأداء و قمع الحريات ،مذكرة التخرج لنيل الماستر في القانون العام ، نظام منازعات إدارية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة 8 ماي 1945 ، قالمة ، الجزائر ، 2015-2016 ، ص 47.

(2) علي جمعة محارب ، المرجع السابق ، ص 187.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

_ السلطة المكلفة بإجراء التحقيق الإداري:

منح المشرع الجزائري السلطة التي لها صلاحية التعيين الحق بتوجيه الاتهام و التحقيق في شأن التهم المنسوبة للموظف العام.¹

و عليه فالسلطة التي لها صلاحية التعيين تجمع بين الاتهام و التحقيق أو بمعنى أصح كافة الإجراءات التأديبية على النحو ما هو معمول به في فرنسا.

و هذا الأمر أثار خلاف كبير بين الفقهاء فيما يخص الحيطة في عملية التحقيق و الجمع بين سلطتي الاتهام و الإدانة و انفصلا إلى ثلاث مواقف و هي:²

الموقف الأول : لا يرى أي مانع من أن تقوم سلطة الاتهام بالتحقيق لأن هذا امتداد للسلطة التأديبية و ضمان لحسن سير المرفق العام بانتظام و إطراد.

الموقف الثاني : يرى أن الجمع بين سلطة التحقيق و مباشرة الإجراءات التأديبية وضع خطير ينجم عنه مساس بضمانات الموظف العام في مواجهة السلطة التأديبية.

الموقف الثالث: رغم أن المشرع الجزائري نص فقط على سماع الموظف مهما كانت درجة الخطأ الذي اقترفه، وأعطى اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة و المجتمعة كمجلس تأديبي الحق بمطالبة السلطة التي لها صلاحية التعيين فتح تحقيق في حالة وجود غموض في المخالفات المنسوبة للموظف، أو في حالة ما إذا كان الخطأ المقترف جسيما.³

_ شكلية التحقيق:

إن التحقيق سواء تولته النيابة الإدارية أو الجهة الرئاسية بأجهزتها، يستهدف كشف الحقيقة، عكس التحقيق الجنائي، فإن المشرع لم يضع تنظيما متكاملًا للتحقيق الإداري، لا سيما حينما تتولاه الجهة الإدارية، فالتحقيق عملية معقدة ترمي إلى معرفة الظروف التي تمّ فيها ارتكاب الذنب الإداري، إذ يتعين على المحقق الوقوف على آراء الشهود و الاستماع إلى

(1) المادة 162 ، من الأمر 03/06 ، المرجع السابق ، تنص : " تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين."

(2) كمال رحماوي المرجع السابق ، ص 154 -ص156.

(3) كباسي إنتصار ، عزوز أمينة ، المرجع السابق ، ص48.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

توضيحات الموظف المتهم خاصة عندما يتعلق الأمر بأخطاء جسيمة، وفي القانون الجزائري نجد أنه نص على الاستماع للموظف المعني، إلا إذا رفض المثل و تمت معاينة ذلك قانونا.

الفرع الثالث : مرحلة المداولة

تنص المادة 170 من الأمر 03/06 أن تداول اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعة كمجلس تأديبي في جلسات مغلقة و تكون قراراتها مبررة.¹ كما تضيف المادة 171 من نفس الأمر أن تبليغ الموظف المعني بالعقوبة التأديبية يكون في أجل لا يتعدى 8 أيام من تاريخ إتخاذ القرار، مع حفظه بملفه الإداري فرغم كل هذه القيود الإجرائية التي وضعها أمام السلطة التأديبية نجد أنه ترك لها جانب من الحرية بحيث لم يقيد بها بأي إجراء في الحالات التالية:

1- الحالة الأولى:

بالعودة لنص المادة 165 من الأمر 03/06 نجد أن المشرع في الفقرة الأولى ترك للسلطة التي لها صلاحية التعيين أن تخذ بقرار مبرر العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى و الثانية بعد حصولها على توضيحات كتابية من الموظف المعني دون أي قيد.

2- الحالة الثانية:

جاء نص المادة 173 باستثناء في حالة ارتكاب الموظف لخطأ جسيم يمكن أن يؤدي به لعقوبة الدرجة الرابعة، فهنا يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين أن توقفه عن مهامه فورا دون إتخاذها أي إجراء معين.

و كذلك الأمر بالنسبة للموظف الذي يثبت لها بأنه محل متابعات جزائية لا تسمح ببقائه

في منصبه و هذا ما أكده المشرع بالمادة 174 من نفس الأمر.²

(1) المادة 171 ، من الأمر 03/06 ، المرجع السابق.

(2) بشتة دليلة ، حملاوي رشيد ، ص50-ص51.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

الفرع الرابع: مرحلة إصدار القرار التأديبي

الجهة المختصة بمقتضى القانون بممارسة وظيفة التأديب هي صاحبة الاختصاص العقوبات التأديبية، التي تؤدي إلى الحرمان من التمتع ببعض أو كل المزايا الوظيفية بصورة مؤقتة أو نهائية، وذلك في ضوء الأوضاع المحددة قانونا، في حالة ثبوت ارتكاب إخلال بواجبات الوظيفية و مقتضياتها.¹

1- بالنسبة للعقوبات من الدرجة الأولى و الثانية :

السلطة التي لها صلاحية التعيين توضع العقوبات من الدرجة الأولى و الثانية بقرار مسبب و بعد حصولها على توضيحات كتابية من الموظف المعني .

2- بالنسبة للعقوبات الدرجة الثالثة و الرابعة :

تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المختصة ، المجتمعة كمجلس تأديبي، و التي يجب أن تبث في القضية المطروحة عليها في أجل لا يتعدى 45 يوما إبتداءا من تاريخ إخطارها.²

المبحث الثاني: الضمانات المقررة للموظف العام لمواجهة قرار السلطة

التأديبية

أقر المشرع الجزائري مجموعة من الضمانات لحماية الموظف العام في مواجهة أي قرار إداري تأديبي سواء كان هذا قبل أو بعد توقيع الجزاء التأديبي . حيث تعتبر ضمانات التأديب السابقة على توقيع الجزاء التأديبي، تلك الضمانات التي قررتها النصوص القانونية في نطاق المسائلة التأديبية للموظف العام و التي يتعين مراعاتها قبل

(1) محمد ماجد الباقوت ، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة و المهن الحرة النقابية و العمل الخاص، المرجع السابق ، ص52.

(2) المواد 162 ، 165 ، الأمر 03/06، المرجع السابق.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

توقيع العقوبة عليه، و نظرا لخطورة الجزاء التأديبي و ما يترتب عليه من آثار، يفرض أن تهدف هذه الضمانات السابقة على توقيع الجزاء إلى إظهار حقيقة ما ينسب إلى الموظف من تهم، حتى يبني القرار المتضمن العقوبة على مقومات سليمة¹، وتتمثل هذه الضمانات مواجهة الموظف العام بالتهم المنسوبة إليه، إطلاع الموظف العمومي على ملفه التأديبي، حق الاستعانة بمدافع.

أما الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي تتمثل في الرقابة الإدارية التي يعهد بها إلى الإدارة في حد ذاتها و التي تمارسها هذه الأخيرة من خلال التنظيم الإداري بأنواعه. في حين تتمثل الثانية في الرقابة القضائية² عن طريق الطعن القضائي، مما خصص المشرع كذلك ضمانات تنفيذ القرارات القضائية الإدارية لضمان حماية تامة للموظف العام وعليه جاءت دراستنا لهذا المبحث على الشكل التالي:

المطلب الأول: الضمانات السابقة و اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي.

المطلب الثاني: ضمانات تنفيذ القرارات القضائية الإدارية في الجزائر.

المطلب الأول: الضمانات السابقة و اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي

بما أن التأديب يعني العقاب، فلا بد من ضمانات لهذا الموظف ضد تعسف الإدارة في استعمال سلطاتها في توقيع الجزاء على الموظفين التابعين لها³، خوفا من فقدان الثقة بين الرؤساء و المرؤوسين، و اضطراب المصالح العامة و تسيير المرفق العام، فوجود هذه الضمانات أمر حتمي لحماية الموظف العام عند توقيع العقاب التأديبي عليه من قبل السلطة المختصة أثناء الإجراءات التأديبية⁴.

(1) مصطفى بوادي، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي، دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي و الجزائري، أطروحة الدكتوراه في القانون العام،

جامعة أبي بكر بالقايد، كلية الحقوق و العلوم السياسية، تلمسان، الجزائر، 2013-2014، ص45.

(2) عمراوي حياة، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية،

تخصص قانون إداري و إدارة عامة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2011-2012، ص99.

(3) حمد محمد شلاني، المرجع السابق، ص07.

(4) كباسي إنتصار، عزوز أمانة، المرجع السابق، ص50.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

حيث أقر المشرع الجزائري مجموعة من الضمانات لحماية الموظف في مواجهة أي قرار إداري تأديبي سواء كان قبل توقيع العقوبة التأديبية أي السابقة و هذا ما سندرسه في الفرع الأول أو بعد توقيع العقوبة التأديبية أي اللاحقة و هذا ما سندرسه في الفرع الثاني .

الفرع الأول: الضمانات السابقة لتوقيع الجزاء التأديبي

تتضمن الضمانات السابقة لتوقيع الجزاء التأديبي كل من مبدأ المواجهة، ممارسة حق الدفاع .

_ أولا: مبدأ المواجهة:

هي إحدى الضمانات التأديبية التي تشكل في ذات الوقت أمرا ضروريا يقتضيه سير الإجراء التأديبي لتحقيق غايته، حيث أنه بدون تلك المواجهة لن تكون هناك محاكمة تأديبية بالمعنى القانوني.¹

(1)- مضمون المواجهة :

المواجهة تعني " المقابلة بالوجه أو الكلام أي أن يكون الموظف في مقابل الأخطاء المنسوبة إليه وجها لوجه".

و في نطاق المسألة التأديبية تعني المواجهة " تمكين العامل من الإحاطة بالاتهامات المنسوبة إليه و إخطاره بذلك ."

كما أن مبدأ المواجهة هو حق مقرر ليس فقط للموظفين و لكن لجميع الأشخاص المرتبطين بالإدارة، حيث جعل مجلس الدولة من هذا المبدأ مبدءاً قانونيا عاما يتعين الالتزام به من قبل الإدارة و لو في غياب النص، إلا في الحالات الاستثنائية التي تمنع الموظف صراحة من خلال نصوص قانونية واضحة من التمتع بهذا الحق.²

و الملاحظ أن مبدأ المواجهة في التأديب مستلهم من القانون الجزائري، حيث ذهب غالبية الفقهاء إلى أن أساس المواجهة في التأديب نابع من طبيعته الجزائية، بمفهوم المخالفة أنه في

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، مصر ، 2008 ، ص127.

(2) قيقاية مفيدة ، زغداوي محمد، المرجع السابق ، ص 137.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

غير حالات العقاب لا تجب المواجهة إلا بنص كما هو الحال في النقل التلقائي دون عقاب في فرنسا.

(2) - ضوابط المواجهة بالتهمة:

نظرا لأهمية مواجهة المذنب بالمخالفات المنسوبة إليه، و ذلك من خلال دورها الفعال في إعطاء هذا الأخير فرصة لتحقيق دفاعه و بالتالي درء الخطأ عنه و تنفيذ الاتهام المنسوب إليه في حالة ما إذا كان بريئا لأجل هذا كله قررت مجموعة من الضوابط تحكم هذا المبدأ و ذلك للحفاظ على فاعلية حق الدفاع و من أبرزها :

أ- أن تكون التهمة محددة:

لم يحدد المشرع شكلا دقيقا للمخالفات التأديبية و لم يذكرها على سبيل الحصر، وإنما اكتفى بوضع مبدأ عام مفاده أن كل إخلال بالواجبات الوظيفية تعتبر مخالفات تعرض صاحبها لتوقيع عقوبات تأديبية مختلفة، كما أن العبارة التي استخدمها المشرع و الدالة على الخطأ التأديبي غالبا ما تأتي فضفاضة و غير واضحة.

و على ضوء ذلك فإنه ينبغي أن تكون التهمة الموجهة للموظف محددة المعالم بشكل واضح لا لي فيه و لا غموض، لكي يتسنى للموظف المتهم الرد عليها و تحضير دفاعه لأن التهمة الغامضة من شأنها أن تجلب الشك و عدم الاطمئنان و في ذلك قضي بأنه " و كل مخالفة تأديبية هي خروج عن واجب وظيفي لا بد وأن يكون محدد الأبعاد من حيث المكان و الزمان و الأشخاص و سائر العناصر الأخرى المحددة لذاتية المخالفة، ذلك التحديد الذي لا بد و أن يواجه به المتهم في التحقيق بعد بلورته في صورة دقيقة المعالم على النحو الذي يمكن المتهم من الدفاع عن نفسه، و إلا كان الاتهام فضفاضا يتعذر على المتهم تحديده مما يعتبر إخلالا بحق الدفاع.¹

(1) سعد الشتوي ، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة ، الطبعة الأولى ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، ، 2008، ص101.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

ب- أن تتم على وجه يستشعر معه الموظف أن الإدارة بسبيل مؤاخذته:

أوجب المشرع الجزائري تنبيه الموظف المحال إلى التأديب بحقيقة موقفه و خطورة الاتهامات المنسوبة إليه لكي يكون على بينة من أمره، وذلك نظرا لقلة الخبرة القانونية الكافية للموظفين، و عدم معرفتهم بإجراءات التأديب و لعدم الإطلاع عليها بالقدر الكافي.

وعليه لا يكفي مواجهة الموظف المتهم بالتهمة المنسوبة إليه، و إنما يجب أن تتم

المواجهة على وجه يستشعر معه الموظف ينشط في الدفاع عن نفسه.¹

ج- أن تشمل المواجهة جميع الأخطاء المنسوبة إلى الموظف:

حتى يكون قرار التأديب غير معيب فيحصد بذلك ضد الإلغاء يجب أن تشمل المواجهة جميع الأفعال المنسوبة للمتهم و المكونة للذنب الإداري بالإضافة إلى أدلة الاتهام المؤيدة لذلك، إذ إن إغفال أي منها يجعل القرار التأديبي قابلا للإبطال، وفي ذلك قرر مجلس الدولة الفرنسي أن " مواجهة المتهم بكافة التهم المنسوبة إليه و إن أغفل نكر أي من الاتهامات و الأخطاء يجعل القرار معيب و قابلا للبطلان إلا إذا كان ذنبا غير جوهري أو غير مؤثر".

غير أنه بالرجوع إلى القضاء الإداري نجد أنه لم يضع معيارا محددًا للذنب غير الجوهري أو الغير المؤثر لذا فمن الأولى مواجهة الموظف المذنب بكافة الاتهامات لأنه ما يعتبره المحقق أخطاء غير جوهري قد تعتبره المحكمة غير ذلك.²

(3) - أساس مبدأ المواجهة:

برز اتجاهان في تفسير أساس فكرة المواجهة ، حيث يرجع الاتجاه الأول المواجهة إلى الإجراء الجزائي، و يرجع الاتجاه الثاني المواجهة إلى مبدأ سماع الطرف الآخر.

أ) أساس المواجهة الإجراء الجزائي:

يرى هذا الاتجاه أنه باستقرار القضاء على اعتبار المواجهة من المبادئ العامة للقانون، والتي تطبق و لو في حالة غياب نص، فإن الإجماع يكاد ينعقد على أن نطاق المواجهة هو

(1) عمرآوي حياة ، المرجع السابق ، ص61.

(2) سعد الشتيوي ، المرجع السابق ، ص104.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

الإجراء الذي له طابع عقابي، أما ف الحالات الأخرى غير العقابية، فلا تجب فيها المواجهة إلا بنص.

و يرى أصحاب هذا الاتجاه أن القانون الوضعي بحقوق الدفاع إلا عندما تمارس الإدارة سلطة عقابية تبدو من اختصاص القضاء¹ ، و منطلق هذا الإسناد أن الإدارة لا تلتزم مبدئياً بالواجهة إلا في الحالات التي تطلب دفاعاً حقيقياً.

و هذا الربط بين المواجهة و العقاب يبدو واضحاً، فسلطة العقاب ليست عنصراً في السلطة الإدارية، لكن هذه السلطة يعترف بها للإدارة بصورة متزايدة، و من المنطقي عند قيامها بهذا الاختصاص العقابي أن تلتزم باحترام حقوق الدفاع، حتى بدون نص و كلما كانت تصدر توقيع جزاء.

(ب) أساس المواجهة مبدأ سماع الطرف الآخر:

يرى هذا الاتجاه، أن أساس المواجهة ليس هو النشاط العقابي و إنما الأساس هو مبدأ سماع الطرف الآخر، ذلك أن الطابع الجزائي يضيق من نطاق المبدأ و بالتالي فمبدأ الطرف الآخر هو الذي يحدد نطاق المواجهة، وإليه يرجع ما يقرره القاضي من حقوق الدفاع بالنسبة لكل إجراء له صفة الجزاء.

(4) - إجراءات مبدأ المواجهة:

يمكن استخلاص إجراءات المواجهة فيما يلي:

/ إعلام الموظف بالخطأ المنسوب إليه:

تعتبر شفافية الإدارة دعامة رئيسة لتحقيق ديمقراطية الإدارة و إحدى أهم الركائز الأساسية التي تقوم عليها الدولة الحديثة حتى تحل محل نموذج الإدارة التقليدية القائمة على مبدأ السرية.

(1) محمد ماجد الباقوت ، أصول التحقيق في المخالفات التأديبية ، دراسة مقارنة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2002 ، ص 360.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

و قد بذلت الجزائر جهودا معتبرة في هذا المجال، لدرجة أن البعض اعتبر إدراج مثل هذا المبدأ بمثابة القاعدة الذهبية التي تضمنتها أحكام المرسوم رقم 82-132 حيث نصت المادة 64 على أنه : " لا يمكن تسلط العقوبة إلا بعد سماع العامل المعني، إلا إذا رفض المثول و تمت المعاينة ذلك قانونا".¹

كما كرست المادة 167 من الأمر رقم 03/06² حق الموظف الذي يتعرض لمتابعة تأديبية أن يعلم بالأخطاء المنسوبة إليه من طرف السلطة التأديبية خلال 15 يوم من تاريخ تحريك الدعوى التأديبية ضده، حتى يكون له علما كافيا بالأخطاء المنسوبة ليعد دفاعه³ ، و لم يشترط المشرع شكلا معيناً لهذا الإخطار، بل يكفي لإستقائه أن يصل إلى علم الموظف بأن نية الإدارة قد اتجهت إلى اتخاذ إجراءات تأديبية بحقه، فقد يتم ذلك بموجب برقية توجه إلى الرئيس الإداري لكي يستلمها الموظف الخاضع للتأديب، أو عن طريق المحضر القضائي، أو رسالة موصى عليها مع الإشعار بالاستلام.

و في حالة ما إذا لم تحترم الإدارة هذا الإجراء يتعرض القرار التأديبي للإلغاء القضائي.⁴
/ إطلاع الموظف العام على ملفه التأديبي:

يقرر هذا الإجراء بنص قانوني صريح وفقا للمادة 167 السابقة الذكر من الأمر رقم 03/06 إذ يمكن للموظف الإطلاع على كامل ملفه الإداري و على كافة الوثائق و المستندات الملحقة به التي يمكن أن تستخدمها السلطة التأديبية كأساس لمحاكمته تأديبيا، فيتعين على الإدارة إخطار الموظف بهذا الحق في أجل 15 يوم من تاريخ تحريك الدعوى التأديبية حتى يتسنى له تحضير دفاعه.

(1) المادة 64 ، من المرسوم 82-302، المرجع السابق.

(2) المادة 167 ، الأمر 03/06 ، المرجع السابق.

(3) سلماني منير ، المرجع السابق ، ص39.

(4) بيازة محمد ، المرجع السابق ، ص57.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

و قد أوضح القضاء الإداري الجزائري أهمية هذا الإجراء من خلال قرار لمجلس الدولة الصادر في 25/02/2003 على أن إجراء استدعاء الموظف ف المواد التأديبية يعتبر كإجراء جوهري يدخل ضمن حماية حقوق الدفاع، وعلى الإدارة التأكد من هذا الإجراء قبل اتخاذ العقوبة التأديبية.¹

كما يلزم على الموظف المحال على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء بالحضور الشخصي أمامها إلا في القوة القاهرة، وحدد القانون شكل التبليغ عن أن يكون بواسطة البريد الموصى عليه مع وصل استلام موقع عليه من طرف الموظف العام بمحضر رسمي ممضي عليه.²

يجب أن يحتوي الملف التأديبي حسب المنشور رقم 05 الصادر على المديرية العامة للوظيفة العمومية على الوثائق التالية:³

- _ تقرير الرئيس السلمي حول الأفعال المنسوبة للموظف.
 - _ بطاقة معلومات خاصة بوضعية الموظف و سوابقه التأديبية عند الاقتضاء.
 - _ نتائج التحقيق الإداري عند الاقتضاء.
 - _ تقرير السلطة التي لها صلاحية التعيين مرفقا باقتراح العقوبة.⁴
- و عن كيفية إطلاع الموظف عن ملفه، فقد تم الإشارة إليه ف المرسوم 88-131 حيث نصت المادة 10 على أنه: " يمكن المواطنين أن يطلعوا على الوثائق و المعلومات الإدارية، مع مراعاة أحكام التنظيم المعمول به في مجال المعلومات المحفوظة و المعلومات التي يحميها السر المهني."

(1) قرار مجلس الدولة ، الغرفة الثانية ، رقم 7462 الصادر بتاريخ 2003/02/25، المجلة القضائية العدد الأول ، 2004 ، ص101.

(2) المادة 168 ، الأمر 03/06 ، المرجع السابق.

(3) المنشور رقم 05 ، المرجع السابق.

(4) سارة بونور ، إيمان راشدي ، الضمانات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري ، مذكرة ماستر قضائي إداري، كلية الحقوق ، جامعة باجي مختار،

عنابة ، الجزائر، دفعة 2004 ، ص 20.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

و يتم هذا الاطلاع عن طريق الاستشارة المجانية في عين المكان و/ أو تسليم نسخة منها على نفقة الطالب بشرط ألا يتسبب الاستنساخ في إفساد الوثيقة أو يضر بالمحافظة عليها، و يجب على كل مواطن يمنع من الاطلاع على هذه الوثائق أن يشعر بذلك بمقرر مبين الأسباب.¹

ثانيا: ممارسة حق الدفاع

يعد حق الدفاع من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها كافة أنواع المحاكمات التأديبية و الجنائية، وتعد الضمانة منبع جميع الضمانات المقررة للموظفين في المجال التأديبي، باعتباره من المبادئ العليا التي تقوم بها عليه العدالة .

1- مضمون حق الدفاع:

تهدف ضمانة حق الدفاع إلى إظهار الحقيقة و تجنب أي مجال للتعسف بتمكين الموظف من نفي مسؤوليته عما نسب إليه إليه أو على الأقل توفير بعض الظروف المخففة لتلك المسؤولية و اطمئنانه من عدالة المسائلة التأديبية.

و هو الوضع الذي ساد في الجزائر، إذا اعتبر المشرع الجزائري حق الدفاع حقا دستوريا بمقتضى المادة 32 من دستور 1989 بقوله " يعتبر حق الدفاع حقا دستوريا يجب على كل السلطات العمومية احترامه." هذا كما نصت المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 1996 و أيضا المادة 169 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بنصها " الحق في الدفاع معترف به، الحق في الدفاع مضمون في القضايا الجزائية ".

كما نصت المادة 57 من الأمر رقم 133/66 على هذه الضمانة إذ جاء فيها : " إن الموظف الذي يمثل أمام اللجنة المتساوية الأعضاء...يجوز له أن يستعين بمدافع يختاره كما يسوغ له أن يقدم بيانات خطية أو شفاهية، و أن يطاب حضور الشهود." ²

(1) المادة 10 ، المرسوم رقم 133/88، المؤرخ في 4 جويلية 1988، المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة و المواطن ، ج.ر، العدد 27، 1988 .

(2) عمراري حياة ، المرجع السابق ، ص 144

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

و في المادة 129 من المرسوم رقم 59/85 : " ...يمكنه أن يقدم أمام مجلس التأديب أو أمام لجنة الطعن، إن اقتضى الأمر أي توضيح كتابي أو شفوي، أو يستحضر شهوداً، كما يمكنه أن يستعين بأي مدافع يختاره للدفاع عنه." و على ذلك نصت المادة 169 من الأمر 03/06: " يمكن الموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية أو أن يستحضر شهوداً. و يحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه." 2- مقتضيات ممارسة حق الدفاع :

لكفالة ممارسة حق الدفاع مظاهر متعددة بن الطابع الحضورى وإبداء الملاحظات الشفوية و الكتابية و حق الاستعانة بمدافع و سماع الشهود .
أ- الطابع الحضورى:

شأنها شأن الإجراءات الجزائية، تتصف الإجراءات التأديبية بالطابع الحضورى المقرر قانوناً، ومع ذلك فإنه و حتى في حالة عدم وجود النص على حضور المتهم فإنه يلزم أن تتم هذه الإجراءات بحضوره، و ذلك تطبيق للمبادئ العامة للقانون، فقد جعل نظام تأديب الموظفين مبدأ الطابع الحضورى للإجراءات هو الأصل و الاستثناء إجراءها دون حضور المتهم، إذ من المبادئ الأصولية، أن الاستثناء لا يلجأ إليه إلا عند الضرورة، كما لا يجوز التوسع في تطبيقه.¹

و واضح من خلال المرسوم رقم 59/85 بأن حق الحضور الشخصى الموظف المتهم يكون أمام لجنة الموظفين " المجلس التأديبى"، وله أن يقدم أي توضيح كتابي أو شفوي يدعم وجهة نظره و يخدم مصالحه. و هو ما يؤكد الأمر رقم 03/06 بأنه يجب على الموظف الذي يحال على اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمع كـ مجلس تأديبى المثل شخصياً، ويمكنه في حالة تقديمه لمبرر مقبول لغيابه أن يلتمس من اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة المجتمع كـ مجلس تأديبى، تمثيله من قبل مدافعه.

(1) عمرأوى حىة ، المرجع السابق ، ص144- ص145.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

و في حالة عدم حضور الموظف الذي استدعيّ بطريقة قانونية، أو حالة رفض التبرير المقدم من قبله تستمر المتابعة التأديبية . كما تتم مناقشة الموظف المتهم في التهمة المنسوبة إليه و أدلتها و ذلك على وجه مفصل بغية الوصول إلى اعتراف منه أو دفاع بنفيها، و المناقشة بهذه الكيفية ذات طبيعة مزدوجة فهي وسيلة للإثبات، وهي في ذات الوقت وسيلة للدفاع.

هذا و لا يقتصر حق حضور الموظف المتهم على عقوبات الدرجة الثالثة و الرابعة، أي أمام المجلس التأديبي فحسب إذ يمكنه الحضور إذ ما تعلق الأمر بعقوبات الدرجة الأولى و الثانية ، حيث نصت المادة 165 من الأمر 03/06 السابقة الذكر في فترتها الأولى على أنه : " تتخذ السلطة التي لها صلاحيات التعيين.. العقوبات من الدرجة الأولى و الثانية، بعد حصولها على توضيحات كتابية من المعني."¹

ب-إبداء الملاحظات الشفوية و الكتابية:

إذا كان حق الدفاع مقرر لمصلحة المتهم فإن له اختيار وسيلة التعبير عن هذا الحق و لا يأتي له ذلك إلا عن طريق تقديم الملاحظات التي تحمل في طياتها دليل تبرئته، و يعتبر الأساس في الإجراءات أن تتم كتابة، لذلك فإن الحد الأدنى لممارسة حق الدفاع في المجال الإجراءات التأديبية هو تقديم الملاحظات المكتوبة رغم بداية تحول الشكل الكتابي للإجراءات نحو أشكال مختلطة كتابية و شفوية.²

إذا كانت الوسيلة المثلى لممارسة حق الدفاع هذا هو استعمال الطريقتين، أي إبداء الدفاع كتابة و شفاهة، إلا أن الفقهاء في كافة الدول يجتمعون على عدم وجود نص صريح يقرر الجمع بين هاتين الطريقتين، فليس هناك إلزام بإتباعها معا طبقا للقواعد العامة، بمعنى تترك الحرية للموظف في اختيار الطريقة التي يدافع بها عن نفسه سواء كتابيا أو شفاهيا.

(1) عمراوي حياة ، المرجع نفسه، ص147.

(2) محمد ماجد الباقوت ، أصول التحقيق في المخالفات التأديبية ، المرجع السابق ، 407.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

بالرجوع إلى التشريع الجزائري فقد نص الأمر 03/06 في المادة 169 على أنه : " يمكن ملاحظات كتابية أو شفوية.."

و من ثم فإن هذه المادة تترك للموظف كامل الحرية في إلقاء ما يراه مناسباً من توضيحات و بيانات مكتوبة أو شفاهة للدفاع عن نفسه، وتبرئة ساحته مما قد نسب إليه من اتهامات.

ج- حق الاستعانة بمدافع:

يحق للموظف المتابع تأديبياً الاستعانة بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه، و هو التوجه الذي سار عليه المشرع الجزائري على حق الموظف في الاستعانة في المرحلة السابقة على اتخاذ الجزاء التأديبي و تأكيداً على هذا المبدأ نص القانون الأساسي العام للوظيفة العامة الحالي رقم 03/06 في مادته 168 على أنه " ...يمكن الموظف، في حالة تقديمه لمبرر مقبول لغيابه أن يلتمس من اللجنة المتساوية الأعضاء المختصة بالمجموعة كمجلس تأديبي، تمثيله من قبل مدافعه.¹"

وكما نص في المادة 169 الفقرة الثانية على : "...يحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف يختاره بنفسه.²"

و نفس الحكم جاء في نصوص الوظيفة العمومية السابقة كالأمر 66-133 و كذا المرسوم رقم 85-59 و التي أكدت على أهمية الاستعانة بمدافع قبل اتخاذ أي إجراء تأديبي ضد الموظف.

و ما يعاب على المشرع أنه اعتبر أن الأصل هو حضور الموظف شخصياً و حرمانه من فرصة الاستعانة بمدافع إلا في حالة تقديمه لمبرر غيابه، وهو ما يتنافى مع النص المادة 129 فقرة الثانية 02 من المرسوم 85-59 بنصه على ما يلي : " ... كما يمكنه أن يستعين بأي مدافع يختاره للدفاع عنه."

(1) المادة 168 فقرة 03 ، الأمر 03/06 ، المرجع السابق.

(2) المادة 169 فقرة 02 ، المرجع نفسه.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

لذا كان يتوجب على المشرع أن يحتفظ بنفس الحكم الذي نص عليه الرسوم رقم 85-59، لأنه لم يقيد الموظف على حرية اختيار المدافع غيابه أم لا، الأمر الذي يؤكد على أهمية هذه الضمانة.

و على الرغم من أهمية هذه الضمانة، إلا أن حق الاستعانة بمدافع أو محام قد يفقد فاعليته إذا لم يتمكن المحامي أو المحامي أو مدافع من الاطلاع على ملف الدعوى التأديبية كاملاً.¹

د- طلب سماع الشهود:

إن سماع الشهود من الأمور الهامة التي تتصل بحق الدفاع، فمن حق الموظف المتهم طلب سماع أي شهادة يراها تخدم وجهة النظر الذي يدافع عنها، و استدعاء أي شخص للإدلاء بشهادته أمام المجلس التأديبي سواء كان من الموظفين أو من غيرهم.²

فقد عرفت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن الشهادة في أحد أحكامها، بأنها : " الأ أقوال التي يدلي بها غير الخصوم بما أدركوه بمسامعهم أو استقوه من غيرهم بأسمائهم أو أبصارهم متعلقة بالواقعة أو ظروف ارتكابها أو إسنادها إلى المتهم أو براءته منها، و يكفي في الشهادة إن لم توصل إلى الحقيقة كلها أن تؤدي إلى استنتاجها استنتاجاً سائغاً مقبولاً." ³

وبالرجوع إلى المشرع الجزائري فقد نص على هذا الإجراء المرسوم 85-59 بقوله أنه: " يمكنه أن يقدم أمام مجلس التأديب أو لجنة الطعن إن اقتضى الأمر...أو يستحضر شهوداً." ⁴ و كذا المادة 169 من الأمر 03/06 السابقة الذكر.

(1) معافة أحلام ، سعدي بسمة ، الضمانات التأديبية للموظف العام ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، تخصص منازعات إدارية ، كلية الحقوق و العلوم السياسية ، جامعة 8ماي 1945 ، قالمة ، الجزائر ، 2017 ، ص18.

(2) قيقاية مفيدة ، المرجع السابق ، ص146.

(3) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، المرجع السابق ، ص 179.

(4) المادة 129 الفقرة 02 ، المرسوم التنفيذي رقم 85-59 ، المرجع السابق.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

3- حدود ممارسة حق الدفاع:

يمكن تعذر تطبيق ضمانات ممارسة حق الدفاع لأسباب ترجع للموظف أو أسباب تعود لظروف طارئة و هذا ما سنعرضه فيما يلي:

أ- تعذر الاستفادة من حق الدفاع لأسباب ترجع للموظف:

يسقط حق الموظف في الدفاع عن نفسه، وذلك إذا كان قد تعاسف عن هذا الحق و يتحقق ذلك في دعوته لإبداء أقواله فيما نسب عليه من اتهامات إلا انه امتنع عن الحضور ، ويقاس على امتناع العامل عن إبداء دفاعه رفضه تسلم الإخطار، و بالتالي امتناعه عن الحضور أمام المحكمة التأديبية، و كذلك في حالة استحالة الإدارة القيام بالإخطار كأن يكون قد قام بتغيير محل إقامته دون إخطار الإدارة بذلك.

و إذا كان الامتناع عن الحضور أمام المحكمة التأديبية مرجعه عذر غير مقبول، ففي هذه الحالة يفوت على الموظف المخطئ فرصة إبداء دفاعه أمامها، ويحرمه من الطعن على هذا الحكم، أما إذا اتضح للمحكمة جدية العذر الذي منع الموظف المخطئ من تقديم دفاعه أمامها، كأن يكون في حالة مرض شديد الذي يفقده القدرة على الانتقال، فإن عليها التأجيل لحين زوال العذر حتى يتمكن من المثول أمامها و إبداء دفاعه.

ب- تعذر تطبيق حق الدفاع لظروف طارئة:

في حالة الظروف الاستثنائية يترتب علينا تنحية قواعد المشروعية العادية التي كانت سارية في ظل الظروف العادية لتحل محلها قواعد قانونية استثنائية، التي تفرضها الظروف القهرية التي تواجهها الإدارة، و لا تستطيع مقاومة هذه الظروف، و من ثم فإن صدور قرار تأديبي في ظل تلك الظروف دون استفادة الموظف من حق الدفاع لا يؤثر على مشروعية هذا القرار.¹

(1) عبد العزيز عبد المنعم ، المرجع السابق ، ص 229 - 230.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

الفرع الثاني: الضمانات اللاحقة لتوقيع الجزاء التأديبي

لم يغفل المشرع الجزائري عن حماية الموظف العام حتى بعد توقيع العقوبة، فقد أضاف عدة ضمانات قانونية و إن لم تكن توقف تنفيذ العقوبة إلا أنها تعتبر جوهرية و أساسية¹ خاصة إذا كان يرى بأن الجزاء الموقع عليه هو جزاء تعسفي و خارج عن إطاره القانوني ففي هذه الحالة يحق للموظف الطعن في هذا القرار التأديبي الصادر ضده إما عن طريق التظلم الإداري، أو التظلم القضائي.

أولاً- مفهوم التظلم الإداري:

1) تعريف التظلم الإداري:

يقصد بالتظلم كل وسيلة يضعها القانون تحت تصرف الشخص لإصلاح وضع من الأوضاع بمساعدة السلطة العامة.²

أما التظلم الإداري فعرفه الفقه على أنه : " هو وسيلة كفلها القانون للمتهم لمواجهة ما تصدره الإدارة ضده من جزاءات يعتقد في عدم مشروعيته، ويلتمس فيه أن تعيد النظر في قرارها الذي أضرّ بمركزه القانوني بالسحب أو التعديل، و هو طريق يسلكه من صدر ضده قرار الجزاء قبل لجوؤه إلى الطعن قضائياً".

كما عرفه مجلس الدولة الجزائري على أنه : " عبارة عن إجراء يرسمه القانون أحياناً لإتباعه و يتمثل في الطعن الإداري يقوم به الشخص الذي يريد مقاضاة الإدارة كإجراء أولي عن طريق توجيه شكوى أو احتجاجاً أ التماساً للإدارة، ويدعى ذلك الإجراء تظلماً مسبقاً أو طعناً إدارياً، يطلب الإدارة من خلاله مراجعة نفسها عن تصرفها قبل الشروع في مقاضاتها".

من خلال هذه التعريفات يمكننا استخلاص الغاية من التظلم و المتمثلة في تخفيف العبء عن المحاكم إذ قد تتراجع الإدارة عن رأيها بعد فحصها التظلم فتجيب المعترض إلى طلبه مما يؤدي إلى وأد الخصومة في مهدها فتتحقق العدالة بصورة أسرع و أيسر.

(1) بشتة دليلة ، حملاوي رشيدة ، المرجع السابق ، ص56.

(2) خليلي محمود ، المرجع السابق ، ص38.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

(2) أنواع التظلم الإداري:

قسم الفقه التظلم الإداري إلى تظلم ولائي و تظلم رئاسي وذلك حسب الجهة التي يقدم إليها، كما أيضا من حيث الأثر المترتب عليه إلى تظلم اختياري و تظلم وجوبي و سنتناول هذه التقسيمات من خلال ما يلي:

أ- التظلم ولائي و التظلم رئاسي:

- التظلم ولائي:

هو نوع من أنواع التظلم الإداري و هو أن يتقدم الموظف الذي صدر منه التصرف المخالف للقانون برأيه_ إلى صاحب المصلحة سواء كان فردا أو هيئة يلتمس منه إعادة النظر في تصرفه المخالف للقانون إما بسحبه أو إلغائه أو تعديله.

غير أن هذا لا يعني أن السلطة الإدارية ملزمة بالتعديل، بل لها إحالة الطالب بالرفض أو القبول، و تبقى لها السلطة التقديرية التي تستطيع بموجبها أن تعدل القرار جزئيا أو كليا أو تبقيه كما هو.¹

- التظلم الرئاسي:

و هو الذي يتم تقديمه لدى الرئيس الإداري الأعلى للشخص الذي قام بإصدار القرار محل الطعن و ذلك من أجل سحب الجزاء أو تعديله عندما تثبت عدم مشروعيته.

و يعتبر التظلم الرئاسي أكثر فعالية من التظلم ولائي و ذلك لتوفر الحياد في الجهة المقدم إليها الطعن و ذلك بشرط أن لا يجامل الرئيس الإداري الجهة المصدرة للقرار.

ب- أنواع التظلم بحسب الأثر المترتب عليه:

- التظلم الاختياري:

و هو الذي يتقدم به صاحب الشأن من تلقاء نفسه دون اشتراط من المشرع، و بالتالي فهو وسيلة اختيارية يستطيع الموظف اللجوء إليها متى تراءت له الفائدة من ذلك فالتظلم الإداري بدأ ظهوره اختياري ثم أصبح وجوبي في بعض الحالات.

(1) عبد لعزیز عبد المنعم خليفة ، المرجع السابق ، ص91.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

- التظلم وجوبي:

قد يوجب المشرع في بعض الأحيان على صاحب الشأن ضرورة تقديم تظلم إداري مسبق إلى الإدارة قبل رفع دعوى الإلغاء لهذا يلزم الشخص بتقديم التظلم الإداري مسبقا و إلا ردت دعواه شكلا لعدم استيفائها لشكلية تقديم التظلم الإداري.

و بالتالي فالتظلم وجوبي أوجبه المشرع على المعني قبل اللجوء إلى طريق الطعن القضائي و يكون ذلك في موضوعات محددة على سبيل الحصر مثل طعون الموظفين. و للإشارة فإن التظلم بنوعيه الاختياري و وجوبي يقطع سريان ميعاد الطعن القضائي فلا يحسب ميعاد رفع الدعوى خلال إجراءات رفع التظلم الإداري المسبق سواء كان هذا الأخير وجوبي أو اختياري.¹

ج- التظلم إلى اللجنة الخاصة:

إلى جانب التظلم بأنواعه في القرارات التأديبية، أنشأ هيئة إدارية خاصة تدعى " لجنة الطعن " مهمتها إعادة النظر في هذه القرارات، و قد حدد الأمر 03/06 في مادته 65 أنه " تنشأ لجنة طعن لدى كل وزير و كل ولي وكذا لدى كل مسؤول مؤهل بالنسبة لبعض المؤسسات أو الإدارات العمومية...". و تختص هذه اللجان بعد إخطارها من الموظف بالنظر في طعونه فيما يخص العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة.

كما تختص لجان الطعن الإدارية التابعة للإدارة المركزية بفحص الطعون التي يرفعها الأعوان العاملون في الإدارة المركزية و المؤسسات العمومية الوطنية، و الأعوان الذين ينتمون إلى 13 فما فوق الذين يمارسون مهامهم في الولايات.

و تختص لجان الطعن الولائية بالنظر في الطعون التي يرفعها الأعوان الذي يمارسون مهامهم في الهياكل التابعة للولاية الذين ينتمون إلى السلالم من 1 إلى 12 و في المؤسسات

(1) عمر اوي حياة ، المرجع السابق ، ص 104.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

العمومية والجماعات المحلية، على أن يقدم الموظف الذي كان محل عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة و الرابعة تظلمه أمام لجنة الطعن المختصة في أجل أقصاه شهر واحد من تاريخ تبليغ القرار، و يتعين على اللجنة أن تصدر قرارها في أجل أقصاه ثلاثة أشهر إبتداء من تاريخ رفع الطعن إليها.

ثانيا: التظلم القضائي

يعد الطعن القضائي ضمانا أخيرة للموظف في مواجهة تعسف الإدارة في حالة عدم تحصل الموظف على أي جدوى من التظلمات التي قدمها للإدارة فقد يرفض مصدر القرار الاعتراف بالخطأ أو قد يكون للإدارة رغبة أو مصلحة في تحرر من قيود المشروعية . و دعوى الإلغاء هي الآلية التي تمكن الموظف من اللجوء إلى القضاء و ذلك من خلال الطعن في عدم مشروعية القرار الصادر عن الجهة الإدارية. بحيث ترمي هذه الأخيرة من خلالها الموظف العام لإلغاء كل قرار إداري مخالف للقانون في معناه العام¹ ، و يخرج عن أحكام و قواعد النظام القانوني السائد في الدولة ، لهذا يشترط لقبولها جملة من الشروط:

1- يجب أن تنصب دعوى الإلغاء على القرار التأديبي له مواصفات قرار الإداري، باعتباره عمادا قانونيا صادر بالإرادة المنفردة للسلطة الإدارية ن وعموما كرسته المحكمة العليا في العديد من قراراتها لا سيما ذلك الصادر بتاريخ 1993/01/03 لعدم قبولها دعوى الإلغاء شكلا كونها انصبت في قرار اللجنة التأديبية و قد جاء في حيثياته : " المقرر الذي تتخذه اللجنة التأديبية يكون محلا للطعن بالبطلان، و من ثمة فإن الطعن الذي تقدم به الطاعن و الذي يرمي إلى إبطال رأي اللجنة التأديبية جاء مخالفا للقانون، ومتى كان الأمر كذلك يتوجب عدم قبول الطعن شكلا."2

(1) كباسي إنتصار ، عزوز أمينة ، المرجع السابق ، ص60.

(2) قرار المحكمة العليا ، المؤرخ في 1993/01/03 قرار رقم 87137 ، مجلة قضائية ، العدد3 ، سنة 1993 ، ص222.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

2- إستثناء شرط المدة أو الميعاد في رفع الدعوى:

فقد خص المشرع الجزائري دعوى الإلغاء بمواعيد خاصة تبعا للجهة المرفوعة أمامها:

أ- بالنسبة لمجلس الدولة:

فدعوى إلغاء القرار التأديبي يجب أن ترفع خلال شهرين تسري من التبليغ الشخصي

بنسخة من القرار الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي.¹

ب- بالنسبة للمحاكم الإدارية:

حسب ما وضحته المادة 829 من القانون 09/08 المتعلق بالإجراءات المدنية و

الإدارية، حيث حددت آجال الطعن بأربعة أشهر أمام المحاكم الإدارية.²

و مما سبق نستخلص أنه و رغم صدور القرار التأديبي بتوقيع العقوبة التأديبية على

الموظف المذنب، إلا أن القانون يضمن للموظف المذنب الحق باللجوء إلى القضاء، إذ لم

ينجح باستعمال الطرق الإدارية العادية الأخرى و هذا كضمان إضافي لحمايته من تعسف

الإدارة العامة.

/ الرقابة القضائية على مشروعية القرار التأديبي:

إن حماية الموظف العام من مهمة القاضي و ليس من مهمة المتقاضي، فأناط المشرع

الجزائري للقاضي الإداري مهمة الرقابة على العقوبات التأديبية، إذا أفرغت في شكل قرار

تأديبي الذي يتكون من عناصر داخلية و خارجية، فالعناصر الداخلية للقرار التأديبي هي

الشكل و الإجراءات و الاختصاص أما العناصر الخارجية تتمثل في مخالفة القانون و عيب

انحراف باستعمال السلطة .

1- الرقابة القضائية على مشروعية الأركان الخارجية للقرار التأديبي:

أ- مفهوم عيب عدم الاختصاص في القرار التأديبي:

(¹) المادة 901 ، القانون العضوي 09/08 مؤرخ في 2008/02/25 ، قانون الإجراءات المدنية و الإدارية ، ج.ر ، العدد 21، صادر في

23 أبريل 2008.

(²) المادة 829 ، المرجع نفسه.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

يعتبر مفهوم عيب عدم الاختصاص بأنه مراقبة مدى احترام سلطات التأديب لقواعد الاختصاص عند إصدارها القرار التأديبي، حيث يشترط لصحته أن يصير إنشائها من الجهة المختصة بالتأديب، فإذا ما صدر القرار من الجهة غير المختصة فإنه لا يصبح صحيحا لمجرد اشتراك الجهة المختصة في إصداره.¹

يعرف الفقه و القضاء عيب عدم الاختصاص على أنه: " الأهلية أو المقدره القانونية الثابتة لجهة الإدارة أو الأشخاص التابعين لها في إصدار قرارات محددة من حيث نطاق تنفيذها المكاني و الزماني ".

و إذا كان اختصاص في مجال القرارات الإدارية هو ولاية إصدارها، فإن عيب عدم الاختصاص يقع حينما يغتصب من لا ولاية له سلطة إصدار القرار، أو يصدر القرار من صاحب الولاية متجاوزا حدودها الزمنية أو المكانية أو الموضوعية.

و الاختصاص هو الصلاحية القانونية لموظف معين أو جهة إدارية محددة في اتخاذ قرار إداري ما عن إرادة الإدارة، وتتحدد هذه الصلاحية بموجب أحكام القانون أو وفقا لمبادئه العامة، و ذلك في حالة تخلي القانون عن تنظيم اختصاص إداري محدد و لم يعهد به جهة إدارية أو موظف معين إذ تتولى الاختصاص في مثل هذه الأحوال الجهة أو الموظف الذي يقف هذا الاختصاص بطبيعته مع واجباته الوظيفية.²

اتجه فقه القانون العام التقليدي في فرنسا إلى الربط بين عدم الاختصاص و بين الموظف العام بحيث يكون هناك عدم الاختصاص عندما يصدر التصرف من الموظف الغير مختص. و لقد انتقد هذا الربط فقد تصدر تصرفات وقرارات معيبة بعدم الاختصاص من غير الموظفين العموميين، كما في حالة صدور القرار من فرد عادي أو من موظف عام زالت عنه ولايته أو كان تعيينه في منصبه باطلا.³

(1) كباسي انتصار ، عزوز أمانة ، المرجع السابق ، ص62.

(2) عنابي مروة ، مايدي بسمة ، المرجع السابق ، ص27.

(3) كباسي انتصار، عزوز أمانة ، المرجع السابق ، ص 63.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

و أساس عدم جواز التفويض في ممارسة الاختصاصات التأديبية لدى مجلس الدولة، أن ولاية التأديب لا تملكها سوى الجهة التي أناط بها المشرع هذا الاختصاص في الشكل الذي حدده، لما في ذلك ضمانات لا يتحقق إلا بهذه الأوضاع، من هذه الضمانات اعتبار شخص الرئيس الإداري المنوط به توقيع الجزاء، فلا يجوز التفويض في مثل هذه الاختصاصات، حيث أن التفويض في الاختصاص بتوقيع الجزاء التأديبي يتعارض مع تحديد الاختصاص على سبيل الحصر.¹

و قد أكد المشرع ج على اختصاص السلطة التي لها صلاحية التعيين لوحدها بتوقيع العقوبات من الدرجة الأولى و الثانية و ذلك بموجب مقرر و مسبب، و أيضا اختصاصها بتوقيع العقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة إلا أنه يشترط عليها و ألزمها بأخذ رأي اللجان التأديبية طبقا لنص المادة 165 من الأمر 03/06. و بذلك يكون المشرع الجزائري قد أناط الاختصاص في إصدار القرار التأديبي لجهتين (السلطة الرئاسية الإدارية و المجلس التأديبي).

_ صور عيب الاختصاص:

يفرق الفقه و القضاء بين نوعين أو درجتين لعيب الاختصاص، النوع الأول هو عدم عيب الاختصاص الجسيم أو اغتصاب السلطة، و الثاني يتمثل في عدم الاختصاص البسيط أو العادي.

و يختلف عدم الاختصاص الجسيم عن أثر عدم الاختصاص البسيط في أن القرار الإداري يحكم بانعدامه في حالة اغتصاب السلطة، و يعتبر القرار الإداري منعدما في هذه الحالة فيترتب عدة نتائج هامة تتمثل في تجريد القرار من كل أثر اعتباره عملا ماديا و ليس تصرفا قانونيا، كما أن القرارات المنعدمة تمثل استثناءا على آثار إنقضاء ميعاد الطعن بالإلغاء إذ أن الطعن فيه لا يتقيد بشرط الميعاد.

(1) عنابي مروة ، مايدي بسمة ، المرجع السابق ، ص29.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

و بما أن القرار التأديبي قرار إداري يجب أن يخضع لضوابط الاختصاص في القرارات الإدارية، و عليه ينبغي أن يصدر من المختص، ويبطل أو ينعدم على حسب الحالة، إذا ما اختلف الأحكام العامة بالإختصاص بإصدار القرارات الإدارية، إذ يتعين على السلطة التأديبية ممارسة إختصاصها التأديبي بنفسها دون السماح لها بتفويض الاختصاص لغيرها، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها : " لا يجوز للمحافظ تفويض رؤساء الوحدات المحلية في توقيع الجزاءات التأديبية على العاملين بفروع الوزارات، والخدمات الواقعة في النطاق الإقليمي لهذه الوحدات حيث أنه لا يوجد نص يصرح ذلك و لا تفويض في ممارسة الاختصاص التأديبي بغير نص."

_ التصحيح اللاحق لعيب عدم الاختصاص:

إذا صدر القرار الإداري ممن ليس مختصا بإصداره فأجازه و اعتمده من له سلطة فهل هذا من شأنه أن يصححه ؟ و إذا صار من أصدر القرار عن غير اختصاص مختصا قانونا بإصداره فهل يصبح بذلك القرار صحيحا ؟

الأصل العام أن القرار الإداري التأديبي المشوب بعيب الاختصاص يعدّ مخالفا لمبدأ المشروعية الذي يترتب بطلان القرار المعيب به بحيث لا يصح هذا البطلان كإجراء لاحق و هذه النتيجة ما إلا تطبيق لتعلق عيب عدم الاختصاص بالنظام العام.¹

و قد جاء قضاء محكمة القضاء الإداري واضحا تأكيد هذا المبدأ و الذي ذهب إلى : " أن القرار الباطل بسبب عدم الاختصاص لا يصح بالاعتماد فما بعد من صاحب الشأن، بل يجب أن يصدر منه إنشائيا بمقتضى سلطته المخولة له."

كما قضت ذات المحكمة بأن التشريع اللاحق لا يزيل العيب الذي كان يصيب المطعون فيه ذلك أنه للحكم على مشروعية القرار الإداري الرجوع إلى القوانين القائمة وقت صدوره دون ما يصر من قوانين لاحقة.

(1) كباسي انتصار ، عزوز أمنة ، المرجع السابق ، ص64-ص65.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

ب- الرقابة القضائية على ركن عيب الشكل و الإجراءات:

_ مفهوم عيب الشكل و الإجراءات:

- عيب الإجراءات:

أعتبرت الإجراءات جوهرية إذا مست المخالفة مصالح الموظفين و مخالفتها تؤدي إلى بطلان القرارات التأديبية، أما إذ لم تمس المخالفة مصالح الموظفين فإنه لا يترتب عليها بطلان القرار التأديبي.

و من أمثلة الإجراءات التي يتطلبها القانون لإصدار قرار معين (إجراء احترام المدد، إجراء التحقيق).

- عيب الشكل:

يمكن تعريفه بأنه عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المقررة في القوانين و اللوائح لإصدار القرارات الإدارية سواء كان ذلك لإهمال تلك القواعد كلية أو مخالفة جزئياً.¹ يحدث عيب الشكل عند مخالفة الإدارة للقواعد الإجرائية الشكلية التي قررها القانون بمناسبة إصدارها لقراراتها، و يستوي في ذلك أن تكون هذه المخالفة كاملة أو جزئية.

_الشكليات و الإجراءات للقرار التأديبي:

_ إن مجموع هذه الشكليات و الإجراءات التي يتطلب إصدار القرار الإداري عامة و القرار التأديبي خاصة الأخذ بها تمثل ضمانة هامة للموظفين لمواجهة التعسف الذي يمكن أن يلحقهم من الإدارة جراء إصدارها للقرارات التأديبية في أغلب الأحيان بإرادتها المنفردة على اعتبار أن القرار الإداري امتياز من امتيازاتها.

/ اشتراط صدور القرار التأديبي مكتوب:

تصدر أغلب القرارات الإدارية بشكل مكتوب على اعتبار الكتابة تتميز بالدقة و الوضوح و هي الأسهل في عملية الإثبات، والقرار الإداري المكتوب يشتمل عادة على مجموعة من

(1) سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القضاء الإداري ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1985 ، ص249.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

البيانات تسمى الأسباب التي استندت إليها الإدارة لاتخاذها و التوقيع عليه و لا يعد ذكر مكان اتخاذ القرار و تاريخ اتخاذها شرطا لصحة و سلامة شكل القرار إلا إذا كان لذلك أهمية في تحديد النطاق الزمني و المكاني لعنصر الاختصاص في القرار الإداري.

إذا كان الأصل العام أن الكتابة لا تعد ركنا و لا شرطا لصحة القرار الإداري فمن الجائز أن يصدر كتابيا أو شفويا، إلا أنه إذا اشترط القانون أن يتخذ القرار الشكل الكتابي، فيجب على الإدارة أن تحترم إرادة المشرع، سواء أوجب ذلك بصورة صريحة أو مستقلة ضمنا عندما ينص المشرع على نشر القرار أو إعلانه فهذا الأمر يقيد ضمنا وجود كتابة القرار.

/ اشتراط تسبب القرار التأديبي:

يعني به ضرورة اشتمال ذلك القرار على بيان الوقائع الموجبة لتوقيع العقوبة التأديبية، أي الأسباب التي بني عليها القرار التأديبي دون خلل أو تجهيل أو إبهام. و يعتبر تسبب القرار التأديبي من الضمانات الهامة التي تكفل عدالة العقوبة التأديبية، فهو فضلا عن أنه يحقق المصلحة العامة من خلال تأديب الموظف الذي يخل بواجبات الوظيفة، فإنه يحقق المصلحة الخاصة للموظف المتم من حيث ضمان عدالة العقوبة التأديبية التي توقع عليه و حمايته من تعسف سلطة التأديب و كل ذلك يضيفي الاطمئنان إلى نفسه و الاستقرار في علمه.

و الأصل هنا كذلك أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها، مع افتراض صدور القرار بناء على سبب أو أسباب معينة، يبدأ أن القانون قد يلزم الإدارة أن تذكر أسباب القرار الإدارية في صلبه فعليها أن تحترم النص القانوني في هذه الحالة، إلا كان قرارها معيبا الشك، كما يجب أن تكون الأسباب التي تبني عليها هذا القرار جادة و محددة واضحا دون غموض و إبهام.¹ و يتضمن تسبب القرار التأديبي ثلاثة عناصر أساسية أجمع عليها الفقه و القضاء الإداريين على الأخذ بها:

(1) كباسي انتصار ، عزوز أمنة ، المرجع السابق، ص 67-68.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

_ تحديد الواقعة أو الوقائع الموجبة للعقوبة التأديبية.

_ بيان أسس القانونية التي أستند إليها القرار التأديبي.

_ الرد على ما يبديه الموظف المتهم من أوجه الدفاع.

ثانيا: الرقابة القضائية على العناصر الداخلية للقرار التأديبي

تشمل عيوب العناصر الداخلية للقرار التأديبي عيبي مخالفة القانون و الإنحراف في استعمال السلطة حيث يرتكز رقابة القاضي الإداري من خلال هذه العيوب بالتحقق من العناصر الموضوعية المكونة للقرار أو العناصر الداخلية المتمثلة في المحل و السبب و الغية في إصداره، و ذلك بمراقبة مدى تطابق القرار التأديبي و تكييفه قانونيا مع الوقائع المادية للخطأ.

1- الرقابة القضائية على عيب مخالفة القانون للقرار التأديبي:

_ عيب مخالفة القانون:

يعرف عيب مخالفة القانون في القرار التأديبي على أنه خروج السلطة التأديبية عن الأحكام الموضوعية للقانون.

حيث يكون القرار التأديبي الصادر في حق الموظف العام معيبا من حيث موضوعه و مضمونه و محله.¹

و مخالفة القرار التأديبي للقانون تكون إما مخالفة لنص من نصوص القوانين أو مخالفة في تطبيق القانون و اللوائح:

(1) كباسي انتصار ، عزوز أمنة ، المرجع السابق، ص68.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

أ- المخالفة المباشرة للقانون:

و هو أن تتغاضى الإدارة عن فحوى نص القاعدة القانونية معينة فهو تجاهل السلطة التأديبية عن تطبيق قاعدة قانونية موجودة في قانون الوظيفة العمومية أو التعليمات و اللوائح الصادرة في المجال التأديبي الوظيفة.

ب- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية:

يظهر هذا الخطأ لدى مباشرة الإدارة لنشاطها القانوني و تطبيقاتها على حالات لم ينص عليها القانون أو دون مراعاة الشروط التي حددها القانون، فالإدارة لم تراعي عند إصدارها للقرار تحقق من الوقائع حتى يبرر القرار.¹

بعدما أن يتأكد القاضي الإداري من صحة العناصر الخارجية للقرار التأديبي من الشكل و الإجراءات و صحة الاختصاص، يتأكد القاضي الإداري من مشروعية الوجود المادي للوقائع المنسوبة للموظف يمتد برقابته إلى مدى صحة التكييف القانوني الذي كيفته سلطة التأديب على تلك الوقائع و ذلك بتأكده عما إذا كانت الوقائع قابلة بأن توصف بخطأ تأديبي تستلزم عقوبة تأديبية أو أن الوقائع التي أتاها الموظف مجرد سلوك عادي لا ينطوي عليه التأديب.²

لتحديد مدلول رقابة التكييف القانوني للوقائع المبررة للقرار التأديبي يجب أن نشير بداية إلى أن المشرع حينما منح للإدارة الاختصاص التأديبي، لم يحدد لها كل الأخطاء التأديبية الواجب الإستناد إليها في قراراتها التأديبية مكتفيا في ذلك في ذلك الإشارة غلى بعضها مع ترك أغلبيتها للسلطة التقديرية للإدارة.

فالنصوص القانونية المنظمة للمجال التأديبي تتسم بالعمومية و التجريد كونها لا تخص في الوقائع حالات أو مراكز فردية معينة، إنما تجمع في طبيعتها الخصائص التي تكون صالحة التطبيق على جميع الموظفين .

(1) سلماني منير ، المرجع السابق، ص74-75.

(2) كباسي انتصار ، عزوز أمنة ، المرجع السابق ، ص71.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

_ من تطبيقات الرقابة القضائية على عيب مخالفة القانون:

حيث جاء في قرار لمجلس الدولة الصادر في 2009/11/12 : " حيث أن المستأنف عليه توقف عن ممارسة عمله بسبب المرض و أن الشهادات الطبية المودعة بالملف تثبت ذلك، حيث أن المستأنف أصدر القرار المؤرخ في 2003/05/17 تحت رقم 155 بعزل المستأنف عليه من منصب عمله و هو في عطلة مرضية رغم أن علاقة بين المستأنف عليه و وظيفته كانت متوقفة.

حيث أن القرار المطعون فيه بالإلغاء المتضمن تسريح المستأنف عليه جاء مخالفا للقانون." ¹

2- الرقابة القضائية على عيب إنحراف باستعمال السلطة

- الإنحراف في استعمال السلطة، أو عيب الإنحراف أو سوء استعمال السلطة أو مخالفة روح القانون، جميعها تعابير مختلفة لمفهوم انحراف بالسلطة و هي إساءة استعمال السلطة في المجال التأديبي و هو عيب يمس بغاية و هدف إصدار القرار التأديبي.²

أ- هدف إصدار القرار التأديبي:

ينبغي أن ينبغي أن يهدف القرار التأديبي إلى تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في تحقيق مصلحة المرفق العام و ضمان إنتظام سيره ن إضافة إلى هدف تحقيق الردع العام، فإذا كان هدف القرار التأديبي التنكيل بالموظف و الإنتقام منه، عُدَّ القرار باطلا لكونه مشوبا بالانحراف بالسلطة ، حيث لم تمنح للإدارة حق توقيع الجزاء لكي تجعل منه سيفا في رقاب الموظفين، لأن هذا حتما سيؤدي إلى إشاعة الفوضى الإدارية، إفتقاد الموظفين للثقة المفترض توافرها في رؤسائهم الأمر الذي ينعكس سلبا على الأداء الوظيفي مما يؤثر على مصالح المتعاملين مع الإدارة.

(1) قرار مجلس الدولة ، الغرفة الثانية ، قرار رقم 048929 ، مؤرخ في 2009/11/12 ، قضية والي ولاية عين الدفلة ضد (ف.ن) ، قرار غير منشور.

(2) كباسي انتصار ، عزوز أمينة ، المرجع السابق ، ص74.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

ب- صور عيب الانحراف بالسلطة :

و على ضوء المفهوم السابق لعيب انحراف بالسلطة وجب أن يكون القرار التأديبي مستهدفا للمصلحة العامة و أن تحترم الإدارة مصدرة القرار قاعدة تخصيص الأهداف:

_ عدم استهداف القرار الإداري المصلحة العامة:

الأصل أن كل نشاط إداري تمارسه السلطة الإدارية يستهدف تحقيق المصلحة العامة التي تتمثل في ضمان سير المرافق العامة من ناحية و ضمان حماية النظام العام في المجتمع بعناصره من ناحية أخرى.

فإصدار القرار الإداري بهدف تحقيق مصالح شخصية لمصدر القرار أو لغيره أو إصدار القرار بهدف إنتقام مصدر القرار من موظف معين أو إيقاع الأذى به بسبب خصومة شخصية، أو إصدار القرار بهدف مصدره مصالح سياسية، حزبية¹....

و يمكن تلخيص أهم الحالات التي تنحرف من خلالها الإدارة في استعمال سلطتها:

/ استعمال السلطة لتحقيق غرض شخصي: كمثال عن هذه الحالة التي تحيد السلطة في قراره لفصل موظف عام بقصد إخلاء منصب الوظيفة لتعيين غيره.

و تعد هذه الصور أشبع صور الانحراف، كونه يختل واجب الإدارة في تحقيق الهدف القانوني و يفقد النظام التأديبي هيئته و صفته الذي وجد من أجلها.²

/ استعمال السلطة بقصد الانتقام: و تكون عادة إختلاف في الرأي أو العقيدة الدينية أو أي إختلاف يمكن أن يحدث بين الرئيس لإداري و الموظف في الوظيفة الإدارية، فتقوم الإدارة بنقل تلقائي للموظف دون علمه.³

(1) كباسي انتصار ، عزوز أمنة ، المرجع السابق ، ص75.

(2) سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف استعمال السلطة ، الطبعة الثالثة ، جامعة عين الشمس ، القاهرة ، 1978 ، ص123.

(3) كمال رحماوي ، المرجع السابق ، ص139.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

/ السلطة لغرض سياسي: كأن يصدر الوزير قرار فصل موظف لأنه ينتمي إلى حزب آخر هذا ما ذهب إليه الأستاذ محيو أحمد لقوله " الباعث السياسي ذو طابع شخصي ناتج عن نية ميول سلطة التأديب إلى هدف تريد تحقيقه.

_ مخالفة السلطة التأديبية قاعدة تخصيص الأهداف:

فالقرار الإداري لا يهدف لتحقيق المصلحة العامة بل يمتد أيضا لتحقيق الهدف الذي حدده المشرع لإصداره، من خلال تطبيق الإدارة القاعدة القانونية، فإذا خرج القرار عن هذه الغاية و حتى و لو كان هدفه هو تحقيق المصلحة العامة ذاتها، كان القرار مشوبا بعيب الانحراف بالسلطة.¹

المطلب الثاني: ضمانات تنفيذ القرارات القضائية الإدارية في الجزائر

يترتب على صدور دعوى إلغاء القرار التأديبي آثار تلتزم الإدارة بترتيبها كإعادة إدماج الموظف في منصبه الوظيفي و تعويضه عن الأجر التي خصمت منه، غير أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية تعد من بين الإشكالات التي تواجه الموظف و هو بصدد المطالبة بتنفيذ القرار القضائي الذي تحصل عليه من القضاء.

هذا كما وفر المشرع الجزائري كغيره من التشريعات الأخرى الحماية للموظف محل المسائلة التأديبية حتى بعد تنفيذ العقوبة التأديبية، وذلك بأن قرر له حق محو العقوبة و العفو عنها و ذلك حتى تزول جميع آثار هذه العقوبة.

الفرع الأول: محو العقوبة التأديبية

نتناول من خلال هذا الفرع تحديد مفهوم محو العقوبة التأديبية و الأساس القانوني لإجراء المحو و السلطة المختصة باتخاذها.

1- مفهوم محو العقوبة التأديبية: يقصد به في اصطلاح النظام التأديبي هو " إزالة آثار

القرار التأديبي بع مضي مدة معينة قانونا تبث حسن سلوك الموظف و عمله

(1) سليمان محمد الطماوي ، نظرية التعسف في استعمال السلطة ، المرجع السابق ، ص 125.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

فهو رد اعتبار للموظف الموقع عليه العقوبة، و فتح باب التوبة له مما يزرع الأمل في نفسه و يأسف على ما فرط في حق الوظيفة بصفحة بيضاء نقية من الشوائب.¹

-الحكمة من المحو:

تكمن الحكمة من نص معظم التشريعات الوظيفية على إجراء محو الجزاءات التأديبية في فتح باب التوبة أمام الموظف المذنب و تشجيعه على الاستقامة في سلوكه فتزول بذلك جميع الآثار السيئة التي خلفتها العقوبة في حياته الوظيفية .

2- الأساس القانوني لمحو العقوبة التأديبية:

لقد نص المشرع لجزائري على هذا الإجراء في المرسوم 66-152 المتعلق بالإجراءات التأديبية في مادته 07 على أنه : " يسوغ للموظف الذي وقعت عليه عقوبة تأديبية و غير مبعد عن السلك نهائيا أن يطلب من السلطة التي لها صلاحية التأديب شطب إشارة العقوبة الصادرة و المقيدة في ملفه، و ذلك بعد ثلاث (3) سنوات إذا كان الأمر متعلقا بالإنذار أو التوبيخ، و بعد ست (6) سنوات إذا كان متعلقا بعقوبة أخرى".²

كما نص عليه المرسوم رقم 85-59 في مادته 50 على أنه: " ..كما تدرج في ملف المعني مقررات العقوبة التأديبية و يمكن سحبها منه حسب الشروط التي يحددها التنظيم المعمول به في هذا القانون الأساسي النموذجي".³

و تضيف المادة 67 من المرسوم 82-302 أنه : " يمكن للهيئة المستخدمة بعد الاطلاع على رأي الهيئة في مجال التأديب أن تصدر العفو عن العامل، إذ برر سلوكه و مردوده خلال السنة الموالية لتطبيق الإجراء التأديبي عليه، يتعين على الموظف أو العامل أن يتقدم بشكوى إلى إدارة الهيئة المستخدمة طالبا إلغاء أو محو آثار العقوبة التي استنفذها و يكون ذلك:

-بعد سنة إذا تعلق الأمر بعقوبات الدرجة الأولى.

(1) عمراوي حياة ، المرجع السابق ، ص143.

(2) المادة 07 ، المرسوم رقم 152/66 ، المرجع السابق.

(3) المادة 50 ، المرسوم رقم 59/85 ، المرجع السابق.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

-بعد ثلاث سنوات إذا تعلق الأمر بأخطاء الدرجة الثانية و الدرجة الثالثة بعد انقضاءها من تاريخ تنفيذ العقوبة.¹

أما بالنسبة للأمر 03/06 فقد تضمنت نصوصه أحكاما جديدة حيث نصت المادة 176 على أنه : " يمكن للموظف الذي كان محل عقوبة من الدرجة الأولى أو الثانية، أن يطلب إعادة الاعتبار من السلطة التي لها صلاحية التعيين بعد سنة من تاريخ إتخاذ قرار العقوبة. و إذا تعرض الموظف لعقوبة جديدة، ككون إعادة الاعتبار بقوة القانون بعد مرور سنتين من اتخاذ قرار العقوبة.

و في حالة إعادة الاعتبار يحى كل أثر للعقوبة من ملف المعني." و ما يلاحظ من خلال ما سبق من النصوص القانونية السابقة أن المشرع لم ينصح باعتقادنا على إجراءات المحو بالنسبة للعقوبات من الدرجة الثالثة و الرابعة، حيث اكتفى بالنص على المدة بانقضائها يمكن للموظف المعاقب طلب محو العقوبات من الدرجتين الأولى و الثانية .

3-السلطة المختصة باتخاذ إجراء المحو:

لم ينص المشرع الجزائري في الأمر 03/06 على الجهة المختصة بإتخاذ إجراء المحو لذا سنحيل إلى المادة 67 من 302/82 حول السلطة الرئاسية صلاحية اتخاذ إجراء المحو غير أنه قيدها بضرورة استشارة اللجان التأديبية المتساوية الأعضاء .

و يتم اتخاذ إجراء المحو عن طريق تقديم شكوى من قبل الموظف إلى السلطة الرئاسية التي يتبعها طلب من خلالها إزالة آثار العقوبة التأديبية الموقعة، و بعد أن تتم دراسة الشكوى التي تقدم بها الموظف و التأكد من مدى توفر شروط المحو، و بعد استشارة اللجنة المتساوية الأعضاء يتخذ قرار العفو.

(1) المادة 67 ، المرسوم رقم 302/82 ، المرجع السابق.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

يتم إجراء المحو عن طريق إتلاف المستندات التي استعملت في الدعوى التأديبية و محو أثر الجزاء التأديبي من الملف الشخصي للموظف كأنه لم يرتكب أية جريمة تأديبية.¹

_ شروط محو العقوبة:

من خلال المادة 67 من المرسوم 302/82 نستخلص شرطين :

أ- شرط انقضاء المدة:

لقد حدد المشرع المدة اللازمة انقضاؤها لإمكان محو الجزاء التأديبي و ذلك طبقا للمادة 176 السابقة الذكر.

ب- شرط حسن السلوك:

يشترط المشرع الجزائري كغيره من التشريعات الأخرى ضرورة أن يكون سلوك الموظف و عمله مرضي منذ تنفيذ القرار التأديبي، و يتم التأكد من ذلك من ملف خدمته و ما يبيده الرؤساء عنه من ملاحظات و ما يدون عنه في تقاريره السنوية، وبالتالي فحتى يكون طلب محو مقبولا من قبل السلطة المختصة فيجب أن يبعد الموظف عن موطن الخطأ و الوقوع في الزلل يؤكد كفاءته الوظيفية كما يجب أيضا أن لا صدر على الموظف عقوبة تأديبية أخرى.

4- آثار محو العقوبة التأديبية:

يترتب عنه الآثار التالية:

أ) زوال أثر الجزاء التأديبي في المستقبل حيث انه بمجرد صدور قرار المحو تزول جميع آثار الجزاء و بأثر فوري.

ب) رفع أوراق العقوبة من ملف الخدمة و يعني ذلك إعدام أوراق الملف مطلقا و ذلك

بإتلافها فيترتب بذلك المحو الأهداف المرجوة منه فلا تؤثر هذه الأوراق مستقبلا.²

(1) كمال رحماوي ، المرجع السابق ، ص173.

(2) عمراوي حياة ، المرجع السابق ، ص148- ص149.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

الفرع الثاني: العفو الشامل عن العقوبة التأديبية

يعتبر العفو الشامل وسيلة من وسائل انقضاء العقوبة التأديبية و في هذا الصدد نتناول في هذا الفرع ما يلي:

1- تعريف العفو الشامل:

يقصد به " إسدال ستار النسيان عن بعض الجرائم و بالتالي محو الدعاوي التي رفعت و التي يمكن أن ترفع و الأحكام التي تكون قد صدرت بشأن هذه الجرائم . "

2- أثر العفو في المجال التأديبي:

بمجرد العفو عن الجريمة التأديبية يسترجع الموظف الذي استفاد من هذا الإجراء جميع حقوقه التي سلبت منه بسبب توقيع العقوبة ، كما يؤدي العفو الشامل إلى إنقضاء الدعوى التأديبية حيث لا يمكن متابعة الموظف بسبب نفس الوقائع التي ألغى العفو الطابع الإجرامي عنها، ذلك أن العفو الشامل صدر بصدد الفعل ذاته الذي أدين الموظف لأجله.

كما يترتب عن العفو أيضا لا يمكن للإدارة أن تؤسس أي قرار إداري بناء على قرار العقوبة التي تم العفو عنها، كما لا يترتب عليه أي إجراء إيجابي كإعادة الحالة إلى ما كانت عليه بالنسبة للوظيفة بأن تعيد الموظف إلى الوظيفة التي كانت يشغلها.¹

3- الأساس القانوني للعفو الشامل في المجال التأديبي:

حيث لا نجد أي إشارة في هذه النصوص أو غيرها إلى إجراء العفو في المجال التأديبي، ما عدى القانون الذي صدر بشأن السلم و المصالحة الوطنية الذي نص على العفو الشامل في المجال التأديبي و الذي حصره على عقوبة واحدة و هي عقوبة التسريح كما حدد فئات العمال المستفيدين من هذا الإجراء في مجال الوظيفة العامة و هم أجراء المؤسسات و الإدارات العمومية لا غير و ذلك حسب ما نصت عليه المادة 25 من الأمر 01/06 المتضمن لتنفيذ ميثاق السلم و المصالحة الوطنية على أنه : " لكل من كان موضوع إجراءات إدارية للتسريح من العمل قررتها الدولة، بسبب الأفعال المتصلة بالمأساة الوطنية ، في إطار المهام المخولة

(1) عمراوي حياة ، المرجع السابق، ص149.

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

لها، الحق في إعادة إدماجه في عالم الشغل أو عند الاقتضاء في تعويض تدفعه الدولة في إطار التشريع المعمول به".¹

و بالتالي فعدم نص المشرع الجزائري صراحة على إعمال هذا الإجراء في المجال التأديبي إنما يدل على أنه يعارض تطبيقه في هذا المجال على عكس المشرع المصري الذي نص على هذا الإجراء في عدة نصوص قانونية.²

(1) المادة 25 ، القانون 01/06 ، المؤرخ في 2006/02/27 ، المتعلق بتنفيذ ميثاق السلم و المصالحة الوطنية ، ج.ر ، العدد 27 ، سنة 2006 .

(2) عمراوي حياة ، المرجع السابق ، ص 150 .

الفصل الثاني : نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له في مواجهة العقوبة التأديبية

خاتمة الفصل الثاني:

بعد دراستنا لهذا الفصل نستخلص أن الإجراءات التأديبية تلعب دورا هاما في المجال التأديبي، و تعد ضمان أساسية سواء بالنسبة للموظف العام أو المرفق العام باعتبارها تسعى أساسا إلى الوصول إلى الحقيقة التي تضمن للمجتمع الوظيفي عدم إفلات الموظف المخطئ من العقاب، وترمي في نفس الوقت إلى تبرئة المتهم البريء و عدم معاقبته ظلما، محاولة بذلك التوفيق بين الإدارة و ضمان حسن سير المرافق العامة من جهة أخرى، و حق الموظف المتهم من جهة أخرى.

فالمشرع أعطى للإدارة حق تأديب الموظف العام، وبالمقابل أحاط الموظف العام بمجموعة من الضمانات، إلا أن كل الضمانات تبقى غير كافية للضمان الكامل من تعسف الإدارة العامة باعتبارها الطرف الذي يتمتع بامتيازات السلطة العامة.

و لقد قيد المشرع الإدارة العامة عند إصدارها للقرار التأديبي بالزامية إتباع إجراءات معينة و مع هذا يمكنها عند توقيع العقوبة أن تراوغ أثناء تكييفها للوقائع فتخالف القوانين و التنظيمات، كما يمكنها أن تسبب قراراتها بما يتماشى مع غاية أو هدف لا يخدم المصلحة العامة، لهذا أحاط المشرع كل القرارات الصادرة عنها لرقابة القاضي الإداري باعتباره هو المختص نوعيا في مراقبة مدى تعسف الإدارة من عدمه في ضمان حقوق الموظف، بل وقد أقر له ضمانات أخرى في حالة ما إذا قامت السلطة التأديبية بتنفيذ العقوبة ألا و هي محو العقوبة التأديبية، و العفو و الشـامل.

الخاتمة:

بعد دراستنا للجوانب المختلفة المتعلقة بتأديب الموظف العام في قانون الوظيفة العامة الجزائري، تبين لنا أن المشرع الجزائري قد أخذ بالنظام الشبه قضائي لتأديب عبر التشريعات الوظيفية التي تلتت بشأن المسار الوظيفي .

فالنظام التأديبي الذي يشكل وسيلة فعالة لضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد فإنه في نفس الوقت يجب ألا يهدر مصلحة جديرة بالحماية، و هي مصلحة الموظفين في الاستقرار وظيفيا لذلك فقد عهد المشرع على وضع نصوص تنظم المسار الوظيفي للموظف العام و تضمن له هذه الغاية تماشيا مع مبدأ المشروعية .

حيث أن النظام التأديبي يستعمل كوسيلة لعقاب الموظف العام الذي يرتكب خطأ تأديبي و ذلك ضمانا لحسن سير المرفق العمومي، و من أهم أركان النظام التأديبي هي العقوبة التأديبية الذي ينطوي على معنى تهذيب الموظف أو إصلاح السلوك لتجنب الوقوع في أخطاء معينة أخرى أو الحدّ من التهاون و اللامبالاة و غيرها السلبيات التي تؤثر على سير المرافق العمومية .

فالعقوبة التأديبية تعتبر رد فعل على سلوك مجرم فهي جزاء يوقع على الموظف كي لا يتجراً إعادة فعله مرة أخرى، و لمحاربة و الحد من هذه الأخطاء حرص المشرع الجزائري على وضع سلم الذي حدد فيه الجرائم التأديبية أو الأخطاء الوظيفية و العقوبات التي تقابلها في شكل هرمي قاعدته التنبية و الإنذار و التي لها أثر معنوي لا غير، إلى أشد عقوبة التسريح و كذلك العزل و التي تمس الموظف في عدة جوانب من حياته كمهنته، و ماله، و حتى كرامته . غير أن اختصاص توقيع الجزاء التأديبي على الموظف العمومي ينعقد للسلطة الرئاسية الإدارية و هي سلطة التي لها صلاحية التعيين بالإضافة إلى قد ألزمها المشرع بأخذ رأي لجنة متساوية الأعضاء (المجلس التأديبي) في العقوبتين الثالثة و الرابعة.

و لإثبات الخطأ المرتكب من قبل الموظف العام و متابعتة تأديبيا نظم المشرع مجموعة من الإجراءات التأديبية لردع الموظف المخطئ و تسليط العقوبة اللازمة عليه و التي تتمثل

في: مرحلة اتهام الموظف العام ، مرحلة التحقيق، مرحلة المداولة، مرحلة إصدار القرار التأديبي، و في نفس الوقت أقر المشرع مجموعة من الضمانات للموظف لمواجهة الجزاء التأديبي الذي يقع عليه و تتمثل هذه الأخيرة في ضمانات قبل توقيع العقوبة التأديبية و هي : مبدأ مواجهة، ممارسة حق الدفاع .

ضمانات بعد توقيع العقوبة التأديبية و هي : التظلم الإداري ، التظلم القضائي.

ضمانات تنفيذ القرارات القضائية الإدارية و هي : محو العقوبة ، العفو الشامل.

و كل هذه الضمانات تعتبر جد هامة بالنسبة للموظفين لحمايتهم من التعسف السلطة التي توقع العقوبة التأديبية.

و من خلال دراستنا للموضوع يمكننا استخلاص النتائج و الملاحظات التالية :

_ في الأمر 03/06 تولى المشرع عن مصطلح الوظيف العمومي و استبدله بمصطلح الوظيفة العمومية تماشياً مع الترجمة من اللغة الفرنسية لكلمة *la fonction publique*.

_ إن التأديب يعدّ وسيلة من الوسائل الضرورية للإصلاح و التقويم و الإرشاد .

_ المخالفة التأديبية لها نفس أركان الجريمة الجزائية رغم الاختلافات الموجودة بينهما إلا أن المشرع تجاوزها و هذا راجع لطبيعة النظام التأديبي.

_ إن اختصاص توقيع العقوبة التأديبية ينعقد للسلطة التأديبية و مجالس التأديب الكل ضمن اختصاصه و ذلك في تشريع الوظيفي.

_ إن الإجراءات التأديبية تحافظ فعلاً على استقرار الموظف العام ، لأن الإدارة تعمل دائماً على معاقبته على الخطأ المرتكب مهما كانت بساطته.

_ إن استحداث آليات لجان متساوية الأعضاء في مجال التأديب في صورة من صور الديمقراطية الإدارية، التي تساهم من خلالها الإدارة و الموظفين في صنع القرار الإداري.

_ إن المشرع و لو قيد الإدارة بالزامية إتباع إجراءات معينة عند توقيع العقوبة التأديبية على الموظف لكنها تبقى الضمانات غير كافية لحماية الموظف خاصة و أن الجهة الموجهة للإتهام

هي نفسها الجهة التي تباشر التحقيق و مصدرة القرار التأديبي.

_ حسنا ما فعل المشرع حينما جعل التظلم جوازيا بالنسبة لجميع القرارات ضمانا مهمة بالنسبة للموظف، ذلك أن اشتراطه كان يشكل عقبة أمام الموظفين في اللجوء إلى القضاء للطعن في القرار التأديبي يمس بالمركز القانوني و المالي نظرا لما يستغرقه من وقت. و ضمن هذا البحث إرتئينا أن نثري عملنا المتواضع بإقتراح مجموعة من التوصيات أهمها:

_ نتيجة جهل الموظفين بالقانون نقترح إلزام الإدارات و المؤسسات العمومية بإجراء تكوين في مراكز التكوين الخاصة أو في الجامعات.

_ تجريد الإدارة من صلاحية التحقيق مع الموظف العام الخاضع للتأديب و إسنادها إلى جهة أخرى محايدة خارجية.

_ نقترح إشراف اللجنة المتساوية الأعضاء في جميع العقوبات التأديبية و لا تقتصر على درجة الثالثة و الرابعة فقط.

_ دعما لفعالية الرقابة القضائية، يمكن إقتراح إعادة النظر في تنظيم القضائي و استحداث محاكم استئناف إدارية، بما يكفل مبدأ التقاضي على درجتين، و بما يخفف العبء على المجالس الدولية و يحقق مصلحة الموظف.

قائمة المصادر و المراجع

أولاً: المصادر

_ النصوص التشريعية:

- 1) قانون 11/90، المؤرخ في 21 أفريل 1990، المتعلق بعلاقات العمل، ج.ر، العدد 35، الصادر ب 1990.
- 2) قانون 28/91، المؤرخ في 21 ديسمبر 1991، المتعلق بنصوص للنزاعات الفردية في العمل، ج.ر، العدد68، الصادر ب 1991.
- 3) قانون 01/06، المؤرخ في 27 فبراير 2006، المتعلق بتصنيف ميثاق السلم و المصالحة الوطنية، ج.ر، العدد27، الصادر ب2006.
- 4) الأمر رقم 155/66، المؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن قانون الإجراءات الجزائية و الإدارية، ج.ر، العدد48، الصادر ب10 جوان 1966.
- 5) الأمر رقم 133/66، المؤرخ في 8 جوان 1966، المتضمن لقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر، العدد46، الصادر ب1966.
- 6) الأمر رقم 03/06، المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر، العدد 47، الصادر 2006.

_ النصوص التنظيمية:

- 1) مرسوم رقم 302/82، المؤرخ في 11 ديسمبر 1982، المتعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردي، ج.ر، العدد37، الصادر ب1992.
- 2) مرسوم رقم 10/84، المؤرخ في 14 يناير 1984، يحدد اختصاص اللجان متساوية الأعضاء و تشكيلها و تنظيمها و عملها، ج.ر، العدد3، الصادر ب1984.
- 3) مرسوم رقم 11/84، المؤرخ في 14 يناير 1984، يحدد كيفيات تعيين ممثلين عن الموظفين في اللجان متساوية الأعضاء، ج.ر، العدد3، صادر ب1984.

- 4) مرسوم رقم 133/88، المؤرخ في 4 جويلية 1988، المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة و المواطن ، ج.ر، العدد 27، الصادر ب1988.
- 5) مرسوم رقم 54/85، المؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، ج.ر، العدد 13، الصادر ب1985.
- 6) مرسوم رقم 54/93، المؤرخ في 16 فبراير 1993، يحدد بعض الواجبات الخاصة المطبقة على الموظفين و الأعوان العموميين و على عمال المؤسسات، ج.ر، العدد 11، الصادر ب1993/02/17.
- 7) مرسوم رقم 130/08، المؤرخ في 03/05/2008، المتضمن القانون الأساسي بالأستاذ الباحث، ج.ر، العدد 23، الصادر 2008.
- 8) المرسوم رقم 409/08، المؤرخ في 24 ديسمبر 2008، يتضمن القانون الأساسي الخاص بمستخدمي أمانات الضبط لجهات القضائية، ج.ر، العدد 73، الصادر ب2008.
- 9) منشور رقم 05، المؤرخ في 12 أبريل 2004، المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130-131، من المرسوم 54/85.
- _ القرارات القضائية:**
- 1) قرار مجلس الدولة ، الغرفة الثانية، قرار رقم 7462، المؤرخ في 2003/02/25، المجلة القضائية، العدد الأول، 2004.
- 2) قرار مجلس الدولة، الغرفة الثانية، قرار رقم 048929 المؤرخ في 2009/11/12، قضية الوالي ولاية عين الدفلة ضد (ف.ن)، قرار غير منشور.
- 3) قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، المؤرخ في 1998/12/07، قضية (ب.م.ش) ضد (الوزير الداخلية مدير الأمن الوطني)، المجلة القضائية، العدد الأول، 1990.

ثانيا: المراجع

_ الكتب

- 1) أحمد بوضياف، الجريمة التأديبية للموظف العام في الجزائر، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1986.
- 2) حمد محمد حمد الشلماني، ضمانات التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2014.
- 3) سامي جمال الدين، القضاء الإداري و رقابة أعمال الإدارة، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، ب.س.ن.
- 4) سامي جمال الدين، القضاء الملائمة و السلطة التقديرية الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1992.
- 5) سعد الشتوي، التحقيق الإداري في نطاق الوظيفة العامة، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.
- 6) سعيد بوشعير، النظام التأديبي لموظف في العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.
- 7) سعيد بوشعير، النظام التأديبي للموظف العمومي الجزائري طبقا للأمر 133/66، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991.
- 8) سعيد مقدم، أخلاقيات الوظيفة العمومية، دار الأمة، الجزائر، ب.س.ن.
- 9) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري " قضاء التأديب"، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995.
- 10) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري " قضاء التأديب " ، الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987.
- 11) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1985.

- (12) سليمان محمد الطماوي، نظرية تعسف استعمال السلطة، الطبعة الثالثة، جامعة عين الشمس، القاهرة، 1978.
- (13) سليمان محمد الطماوي، الجريمة التأديبية، دراسة مقارنة، دار الثقافة ، القاهرة، 1975.
- (15) عبد القادر الشبخلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر و التوزيع، عمان، 1983.
- (16) عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في القانون الوظيفة العمومية، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008.
- (17) علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة المقارنة في النظام العراقي و المصري و الفرنسي و الإنجليزي، دار النشر و التوزيع، الإسكندرية ، 2004 .
- (18) عمار عباس الحسيني، التجريم و العقاب في النظام التأديبي، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، ب.ب.ن، 2015.
- (19) عمار بوضياف، القرار الإداري، الطبعة الأولى، جسر النشر و التوزيع ، الجزائر، 2007.
- (20) عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- (21) كمال رحماوي، سلطة تأديب الموظف العام، دار الهومة، الجزائر، 2003.
- (22) ملكة الصروخ، سلطة التأديبية في الوظيفة العامة بين الإدارة و القضاء، دراسة مقارنة، مطبعة الجيلاوي شبرا، مصر، 1984.
- (23) محمد حسنين حمزة، القانون التأديبي للموظف و رقابته القضائية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 1960.

- (24) محمد شاهين مقرابي، المسألة التأديبية للعاملين المدنيين بالدولة و القطاع العام، عالم الكتاب، القاهرة، 1974.
- (23) محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2003.
- (24) محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2000.
- (25) محمد فؤاد عبد الباسط، العقوبة التأديبية في نطاق الوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2005.
- (26) محمد ماجد الياقوت، شرح الإجراءات التأديبية، منشأة المعارف، الإسكندرية ، ب.س.ن.
- (27) محمد ماجد الياقوت، أصول التحقيق في المخالفات التأديبية، دراسة المقارنة ، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2002.
- (28) محمد ماجد الياقوت، الدعوى التأديبية في نظام الوظيفي للضباط و أفراد الشرطة و ثلاثة أنظمة خاصة للوظيفة العامة، دار الجامعة الجديدة، مصر، 2007.
- (29) محمد ماجد الياقوت، شرح الإجراءات التأديبية للوظيفة العامة و المهن الحرة النقابية و العمل الخاص الدعوى التأديبية، التحقيق الإداري، المحاكمة التأديبية، الإثبات، القرارات و الأحكام التأديبية، تنفيذ الإلغاء، وطرق الطعن على الأحكام و القرارات، منشأة المعارف ، ب.ب.ن ، 2003.
- (30) مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية و أهدافها، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.
- (31) نوفان العقيل العجارمة، سلطات تأديب الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة للنشر و التوزيع، عمان، 2015.

(32) زهدي يكن، المسؤولية المدنية أو الأعمال غير مباحة، الطبعة الأولى، منشورات المكنية العصرية صيدا، بيروت، ب.س.ن .

_ الرسائل و المذكرات الجامعية

/ رسائل دكتوراه:

1) محمد مختار محمد عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون و علم الإدارة " دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه مقدمة من كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، القاهرة ، ب.س.ن.
2) مصطفى بوادي، ضمانات الموظف في المجال التأديبي، دراسة مقارنة بين القانون الفرنسي والجزائري، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية حقوق و علوم سياسية، جامعة بالقايد، الجزائر، 2013/2014.

3) يحيى قاسم علي سهل، فصل الموظف العام " دراسة مقارنة "، رسالة دكتوراه في القانون، تخصص إدارة و مالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005.

/ مذكرات الماجستير:

1) إلياس بن سليم، الفصل التأديبي للموظف العام في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، إدارة و مالية ، كلية الحقوق بن عكنون، جامعة الجزائر، 2002.

2) حورية أورك، الإجراءات التأديبية للموظف العام في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر ، 2010.

3) حياة عمراوي، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المسائلة التأديبية في ظل التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في علوم القانونية، تخصص قانون الإداري و إدارة عامة، كلية الحقوق و علوم سياسية، جامعة الحاج لخضر ، باتنة، الجزائر، 2011/2012.

4) سعيد يوسف جراح الجزائري، الفصل التأديبي للموظف العام " دراسة مقارنة"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير تخصص قانون إداري، كلية الحقوق، جامعة يرموك، ب.ب.ن ، 2015.

5) عبد الحميد بن علي، طرق انقضاء العقوبة التأديبية الصادرة ضد الموظف العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2011.

6) محمود خليلي، إجراءات تأديب الموظف العام و الرقابة عليها، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق و الحريات، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر، 2017/2016.

7) منير سليمان، مدى فعالية الضمانات التأديبية للموظف، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون عام، فرع منازعات إدارية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2015.

8) مفيدة قيقاية، محمد زغداوي، تأديب الموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون، فرع مؤسسات إدارية و السياسية، كلية الحقوق، جامعة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2009/2008.

/ مذكرات ماستر :

1) إنتصار كباسي، نادية عزوز، الجزاءات التأديبية للموظف العام بين تفعيل الأداء و قمع الحريات، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، نظام المنازعات إدارية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامع 8 ماي 1945، قالمة، الجزائر، 2016/2015.

2) دليلة بشتة، رشيدة حملاوي، نظام تأديب الموظف العمومي في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون العام (منازعات إدارية)، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة 8 ماي 1945، قالمة، الجزائر، 2014/2013.

(3) سارة بونور، إيمان راشدي، الضمانات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر قضاء إداري، كلية حقوق و علوم سياسية، جامعة باجي مختار، عنابة، الجزائر، 2006.

(4) ليدية موصلي، والي سهام، الفصل التأديبي للموظف العام في قانون العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص جماعات إقليمية، قسم قانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة ، الجزائر، 2016/2017.
(5) محمد بيازة، الإجراءات القانونية لتأديب الموظف العمومي في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر، تخصص تنظيم إداري، جامعة العربي تبسي، تبسة ، الجزائر، 2014/2015.

_ المقالات العلمية:

(1) أحمد حافظ عطية نجم، السلطة التقديرية للإدارة و دعاوي الإنحراف بالسلطة الأحكام الحديثة لمجلس الدولة الفرنسي، مجلة العلوم الإدارية، العدد1، القاهرة ، جوان 1982.

(2) عبد القادر غيتاوي، الإجراءات التأديبية للموظف العام في قانون الجزائري، مجلة دفاتر السياسية و القانون، العدد19، جامعة أدرار، الجزائر ، جوان 2018.

(3) فريدة أبركان، رقابة القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة ، مجلة مجلس الدولة، العدد1، الجزائر، 2002.

الفهرس

1	المقدمة.....
5	الفصل الأول : ماهية سلطة التأديب للموظف العام.....
6	المبحث الأول : مفهوم سلطة التأديب للموظف العام.....
6	المطلب الأول : السلطة التأديبية.....
8	الفرع الأول: السلطة الرئاسية و المجالس التأديبية.....
16	الفرع الثاني : السلطة التقديرية للسلطة الرئاسية التأديبية.....
24	المطلب الثاني: الأساس القانوني لسلطة التأديبية.....
25	الفرع الأول: النظريات التعاقدية.....
26	الفرع الثاني: النظريات التنظيمية.....
28	المبحث الثاني : الخطأ التأديبي و علاقته بالعقوبة التأديبية.....
28	المطلب الأول : الخطأ التأديبي و أنواعه.....
28	فرع الأول : تعريف الخطأ التأديبي و أركانه.....
35	الفرع الثاني : أنواع الخطأ التأديبي.....
41	الفرع الثالث: فكرة تقنين الأخطاء المهنية.....
42	المطلب الثاني: العقوبة التأديبية.....
42	الفرع الأول: تعريف العقوبة التأديبية.....
43	الفرع الثاني: طبيعة القانونية للعقوبة التأديبية و ما مدى تفرقتها عن العقوبة الجزائية.....
48	الفرع الثالث: درجات العقوبة التأديبية.....
52	خاتمة الفصل الأول:.....
53	الفصل الثاني: نظام تأديب الموظف العام و الضمانات المقررة له للعقوبة التأديبية.....
54	المبحث الأول: نظم و إجراءات تأديب الموظف العام.....

54.....	المطلب الأول: ماهية إجراءات تأديب الموظف العام
54.....	الفرع الأول: تعريف الإجراءات التأديبية للموظف العام
56.....	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للإجراءات التأديبية
56.....	الفرع الثالث: خصائص القاعدة الإجرائية التأديبية
58.....	المطلب الثاني: الإجراءات المتبعة في النظام التأديبي للموظف العمومي
58.....	الفرع الأول: مرحلة اتهام الموظف العام
64.....	الفرع الثاني: مرحلة التحقيق
66.....	الفرع الثالث : مرحلة المداولة
67.....	الفرع الرابع: مرحلة إصدار القرار التأديبي
67.....	المبحث الثاني: الضمانات المقررة للموظف العام لمواجهة قرار السلطة التأديبية
68.....	المطلب الأول: الضمانات السابقة و اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي
69.....	الفرع الأول: الضمانات السابقة لتوقيع الجزاء التأديبي
81.....	الفرع الثاني: الضمانات اللاحقة لتوقيع الجزاء التأديبي
95.....	المطلب الثاني: ضمانات تنفيذ القرارات القضائية الإدارية في الجزائر
95.....	الفرع الأول: محو العقوبة التأديبية
99.....	الفرع الثاني: العفو الشامل عن العقوبة التأديبية
101.....	خاتمة الفصل الثاني:
102.....	الخاتمة
105.....	قائمة المصادر و المراجع
114.....	الفهرس

*ملخص مذكرة الماستر

يتناول هذا البحث دراسة و تحليل للنظام التأديبي للموظف العام الذي أقره المشرع الجزائري للحفاظ على سير الحسن للمرفق العام، و ذلك بتسليط عليه مجموعة من العقوبات و ذلك حسب درجة الخطأ التأديبي المرتكب من قبله بإعطاء المشرع الجزائري إختصاص ذلك للسلطة التأديبية التي لها صلاحية التعيين بإلزامها أخذ رأي اللجنة المتساوية الأعضاء بشأن العقوبتين من الدرجة الثالثة و الرابعة، و لتجنب تعسف الإدارة ضد الموظف المتهم نظم المشرع مجموعة من الإجراءات الواجب إتباعها خلال فترة المتابعة التأديبية و بمقابل ذلك قد أحاطه بمجموعة من الضمانات منها ما هو سابق عن توقيع العقوبة التأديبية التي تتمثل في التظلم الإداري بأنواعه و منها ما بعد توقيعها التي تتمثل في الجوء إلى القضاء لضمان حقوق الموظفين، و منها أثناء تنفيذ القرارات التأديبية التي تتمثل في محو العقوبة التأديبية و العفو الشامل.

الكلمات المفتاحية:

1/نظام تأديب الموظف العام . 2./السلطة التأديبية. 3/الخطأ التأديبي.
4/العقوبة التأديبية. 5./الإجراءات التأديبية.6/ضمانات الموظف.

Abstract of The master thesis

This research cover a studynig and analysis about the disciplinary system of the pubic official that is approved by the algerian legislator to ensure a proper funtionning of the public facility by placing a set of penalties for him according to the degree of the error committed by giving the legislator a work to the authority that has the power for designation by forcing it to take the opinionof the equal members committed in regards of penalties from the third and fourth degree , and for avoiding the arbitrariness of administration against the employee accused , the legislator organized some decisions that must be followed during the following up disciplinary, and on the other hand he had surrounded with a serries of guarantees which includes a guaranties that are prevous of the disciplinary sanction, this concerns the management system with its types, and those that are earlier of the disciplinary sanction that resorts

to secure employers rights and also there is those are at the time of the implementing disciplinary decisions which consist on erasing disciplinary punishment or a blanket amnesties.

keywords:

- 1/** the disciplinary system of the pubic official .
- 2/** authority disciplinary.
- 3/** disciplinary error.
- 4/** the disciplinary sanction .
- 5/** disciplinary decisions .
- 6/** guarantees.

