

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

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

المسؤولية الإدارية للموظف العام

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

من

التخصص: القانون الإداري
تحت إشراف الأستاذ(ة):
بن قطاق خديجة

أعضاء لجنة المناقشة

رئيسا
مشرفا مقرا
مناقشا
لعور ريم ربيعة
بن قطاق خديجة
لطروش أمينة

الشعبة: حقوق
إعداد الطالب(ة):
ميرك داود

الأستاذ(ة)
الأستاذ(ة)
الأستاذ(ة)

نوقشت يوم : 30 / 06 / 2020
السنة الجامعية: 2020/2019

سورة الفاتحة

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ (1)

الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ (2) الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ (3) مَالِكِ يَوْمِ الدِّينِ (4) إِيَّاكَ نَعْبُدُ
وَإِيَّاكَ نَسْتَعِينُ (5) اهْدِنَا الصِّرَاطَ الْمُسْتَقِيمَ (6) صِرَاطَ الَّذِينَ أَنْعَمْتَ عَلَيْهِمْ غَيْرِ
الْمَغْضُوبِ عَلَيْهِمْ وَلَا الضَّالِّينَ (7)

صدق الله العظيم

عَنِ الزُّبَيْرِ بْنِ الْعَوَّامِ - رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ - عَنِ النَّبِيِّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ - قَالَ:
"لَأَنْ يَأْخُذَ أَحَدُكُمْ حَبْلَهُ فَيَأْتِيَ بِحُزْمَةِ الْحَطَبِ عَلَى ظَهْرِهِ فَيَبِيعَهَا فَيَكْفَى اللَّهُ بِهَا
وَجْهَهُ، خَيْرٌ لَهُ مِنْ أَنْ يَسْأَلَ النَّاسَ أَعْطَوْهُ أَوْ مَنَعُوهُ"

الإهداء

حين تعلم أنك مدين و مقصر في حق كل الناس صار إهداؤك ملكا و حقا لكل الناس لكن حين تعلم أن عليك أن تضغط إهداؤك في كلمات و جب عليك

وان تهمس بهذه التنتفات

➤ إلى التي حملتني على و هن أليك أمي الحبيبة

➤ إلى الذي سماني في الأرض إليك أبي العزيز

➤ إلى الشموع التي احترقت لتتير سماؤنا إليكم أساتذتي الاكارم

➤ إلى أهلي و أحبابي عائلتي و أصدقائي

➤ إلى شركاء الرحم أخواتي

➤ إلى كل قلب يحمل الحب و الايحاء اهدي ثمرة جهدي

➤ إلى كل طلبة السنة الثانية ماستر تخصص القانون الإداري دفعة 2020

مبرك داود

كلمة الشكر

نشكر المولى عز و جل الذي أثار لنا درب العلم و المعرفة و وقفنا باليسر و ساعدنا على إتمام هذا العمل المتواضع.

كما تقدم باسم آيات الشكر و الامتياز و التقدير إلى من تفضل بالإشراف على هاته المذكرة الأستاذة المحترمة بن قطاط خديجة

التي قدمت لنا نصائحها القيمة و توجيهاتها الحكيمة لإتمام هذا العمل كما اشكر كل الأساتذة الذين ساعدوني طيلة انجاز هذه المذكرة .

كما أتوجه بالشكر إلى الأساتذة أعضاء اللجنة لقبولهم مناقشة هذه المذكرة إلى من ساهم من قريب أو من بعيد ولو بكلمة زادت في همتي في انجاز هذا العمل .

ميرك داود

المقدمة

مقدمة

*إن مسألة الوظيفة العامة لم يعد أمرا استثنائيا في حياة الموظفين كما كان الحال عليه في الماضي فقد أصبحت الوظيفة العامة جزءا من حياة المواطن من ميلاده إلى وفاته إذ يدخل الحياة بشهادة ميلاد و يخرج منها بشهادة وفاة (1)، إذ تعتبر الوظيفة العمومية أحد موضوعات القانون الإداري و تتجلى أهميتها في التزايد المستمر لعدد الموظفين و الأعوان التي تعتمد عليهم الدولة في نشاطها إذ شكلت الوظيفة العمومية أحد محاور الإصلاح الإداري في الجزائر في كل مرحلة منذ الاستقلال خاصة بعد تبني التعددية السياسية و حياة الإدارة العمومية و إبراز موقعها بعد ظهور فكرة الحكم الراشد و الشفافية في التسيير العمومي(2)، و نظرا لأهميتها من الناحية القانونية و الإدارية أصبحت مادة أساسية تدرس للطلبة في الكثير من الجامعات و المعاهد و المدارس العليا بحيث تحتل الوظيفة العمومية في عالمنا المعاصر مكانة مرموقة باعتبارها أداة و مظهر من مظاهر سلطة الدولة إذ تعتبر مجموعة من الاختصاصات القانونية و النشاطات التي يقوم بها موظف مختص في الإدارة لتحقيق الصالح العام(4) إذ هي مجموعة من المهام التي ينجزها الموظف العام أثناء عمله و يحدد مدى نجاحها مجموعة عوامل في مقدمتها درجة تطور التشريعات و الأنظمة و السياسات العامة المتبعة ، و الأهم من ذلك قدرة الموظف العام على أداء مهامه على الوجه

- (1) غوفي هارون، المبادئ المعتمدة في تولي الوظائف العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة الجزائر، 2014/2013، ص1.
- (2) عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري، ط الأولى، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، ص31.
- (3) بوطبة مراد، دروس في الوظيفة العمومية، مطبوعة لطلبة السنة الثالثة ليسانس، تخصص قانون عام، جامعة أمحمد بوقرة، بومرداس، الجزائر، 2018/2017، ص2.
- (4) بن فرحات مولاي لحسن، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، تخصص قانون إداري، جامعة الحاج لخصر باتنة، 2012/2011، ص1.

الأمثل لذا فإذا ما أصلح أداء الموظف العام صلح معه تطور الدولة في كافة الميادين والعكس صحيح. (1) فإن الموظف العام يعتبر اللبنة الأساسية التي يقوم عليها تسيير المرفق العام لأنه يشكل أداة الدولة في ممارسة نشاطها لتحقيق أهدافها ، و هذا النشاط لا يمكن ممارسته بشكل يحقق المصلحة العامة للأمة إلا إذا تقلد الوظائف العامة أفراد على قدر من الكفاءة والصلاحية التي يتطلبها السير الحسن للوظائف (2) كما يعتبر الموظفون أهم مورد بين الموارد التي تمتلكها الإدارة فهي الأداة المنفذة للقوانين و التنظيمات ، و هي الأداة التي تمارس بها الدولة نشاطاتها و سلطاتها لتحقيق السياسة العامة فهمس الحجر الأساس في بناء الجهاز الإداري في الدولة ، فبدونهم لا يمكن للدولة أن تمارس مهامها و وظائفها .(3)

إذا فالموظف هو مرآة الدولة ، و يعتبر أساس أجهزة الدولة فالدولة تصغي لاختيار أفضل الموظفين لشغل المناصب التي تتناسب مع كفاءاتهم و مؤهلاتهم و قدراتهم (4)

فالموظف العام هو الشخص الذي يساهم في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام، فهو أداة الدولة في تحقيق أهدافها و تنفيذ قوانينها و لوائحها ، لذا يستحق قطاع الوظيفة العامة بذل الكثير من العناية و الجهد للوصول إلى أفضل ما يمكن و هذا يكون إلا باختيار نمط مناسب لتنظيمها (5)

(1) alra.com/article/54953.html ن الرأي 20:15/2020/03/27، الثلاثاء 2009/07/14، 12:00، عمان

الأردن.

(2) أحمد طرشي، التعيين في الوظائف العامة بين النظام الإسلامي والقانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في

العلوم الإسلامية، تخصص شريعة وقانون، جامعة الجزائر 1، قسم الشريعة والقانون، 2016/2017، ص1.

(3) بوطبة مراد، المرجع السابق، ص1.

(4) غوغي هارون، المرجع السابق، ص2.

(5) حمياتي صباح، الآليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة

الماجستير، تخصص تنظيم إداري، جامعة الوادي، الجزائر، 2013/2014، ص2.

*بالنظر إلى المكانة التي يحتلها الموظف العمومي في الإدارة العامة من خلال المسؤوليات و الواجبات الملقاة على عاتقه و السلطات التي يتمتع بها، فإن تقوم على عاتقه مسؤولية تقوم بسبب أضرار الناجمة عن الأخطاء المصلحية و التي تنسب قانونا للإدارة، و هي في الواقع مرتكبة من طرف أعوانها فتتحمل الإدارة العامة مسؤوليتها بدلا عن موظفيها، إذ تمثل هذه المسؤولية أهمية بالغة باعتبارها إحدى الوسائل الأساسية لارها إحدى الوسائل الأساسية لإنصاف الأفراد الذين قد تتعرض حقوقهم إلى المساس بها.

* و تعد المسؤولية الإدارية أو مسؤولية الدولة و الإدارة العامة فقط دليل من مظاهر و أدلة وجود فكرة الدولة القانونية، و مبدأ الشرعية، و تطبيق من تطبيقات فكرة الدولة القانونية و مبدأ الشرعية الدولية المعاصرة (1)، فهي تعتبر أدق و أهم موضوعات القانون الإداري و ذلك بسبب أنشطتها التي تقوم بها المرافق و الإدارات العمومية بواسطة أشخاص طبيعيين الممثلين لها، و لا يمكن تصور المسؤولية الإدارية دون أن يكون القانون الإجباري في حالة نشيطة أو متحرك، و كما أنها تعتبر أهم موضوعات المنازعات الإدارية كما تعتبر المسؤولية ضمانا و مقدمات تطبيق فكرة الدولة القانونية و مبدأ الشرعية في الدولة بصورة حقيقية و سلمية.

ولقد إعتد القضاء والفقهاء الإداريين على نوعين أساسيين هما المسؤولية على أساس الخطأ و المسؤولية على أساس المخاطر (بدون خطأ)، و تعرف المسؤولية الإدارية بصفة عامة بأنها إلتزام شخص بتعويض ضرر ألحقه بشخص آخر، ولقد مرت هذه المسؤولية بعدة مراحل. (2)

(1) زهير عمور، تطور نظام مسؤوليات الإدارة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص إدارة علمة، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي، الجزائر، 2009/2008، ص2.

(2) فريد بن مشيش، المسؤولية عن أخطاء الموظف، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2014/2013، ص2.

إلا أن مسؤولية الدولة و الإدارة لم تظهر إلا حديثاً و بالضببط في نهاية القرن التاسع عشر و بداية القرن العشرين، أين نصت عليها بعض القوانينمن خلال التعويضات و إعتراف القاضي بها من خلال الحكم على الإدارة بإصلاح الضرر، و أول نقطة لظهور مسؤولية الدولة و الإدارة جاءت بها بعض القوانين و منها الإعلان عن حقوق الإنسان و المواطن لسنة 1789 و ذلك مانصت عليه المادة 19 منه على أن : (الملكية هي حق لا ينتهك و مقدس و ليس لأحد أن يحرم منها إلا إذا دعت لذلك طبقاً لضرورة عامة مثبتت قانوناً و ذلك على شرط تعويض عادل و مسبق)، من هذا المنطلق أصبحت المسؤولية الإدارية في تطور مستمر و متزايد. (1)

المسؤولية التي نعنيها هنا هي مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها التي تصيب الغير ، و هذا ما أدى إلى ظهور فكرة النشاط الإداري ، حتى أصبح من اللازم و الضروري تقدير مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها فلم يعد مقبولاً التغاضي عن أعمالها التي تضر بالغير، الأمر الذي إستلزم وقوع المسؤولية الإدارية و تحمل عبئ تبعاتها على عاتق الإدارة العامة صاحبة النشاط الضار (2)

و بناء على ما سبق لابد من طرح الإشكالية التالية :

* هل تتحمل الإدارة مسؤولية أخطاء موظفيها ؟ و التي تتدرج تحتها مجموعة من الإشكاليات التالية :

* كيف ظهر مبدأ المسؤولية الإدارية ؟ و كيف تطور ؟ و ماهي أهم خصائصها و الأسس التي يقوم عليها؟ وهل يمكن للإدارة أن تتولى مسؤولية الأضرار الناتجة عنها ؟

(1) تومي إيمان، عارة نصيرة، النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة ومالية، جامعة أكلبي محند، البويرة الجزائر، 2016/2017، ص2

جيلالي لويزة، تومي خالدية، المسؤولية الإدارية، مقدمة ضمن متطلبات لنيل شهادة الليسانس، تخصص قانون عام، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، 2014/2015، ص7.

و على من تعود المسؤولية هل على الإدارة أم الموظف؟ و فيما تتمثل أخطاء الموظف و العقوبات التأديبية الممنوحة له؟ و ماهي إجراءات و ضمانات التأديب؟

* و من أسباب إختيارنا لموضوع المسؤولية الإدارية للموظف العام سببين :

أولهما موضوعي لأن مواضيع القانون الإداري في تطور مستمر و تلك من مميزاته كما أن المسؤولية الإدارية تعد نظام يكفل الحماية القانونية و القضائية للأفراد .

و السبب الثاني ذاتي لأننا نميل إلى الموضوعات المرتبطة بالقانون الإداري و المنازعات الإدارية .

* و إن موضوع المسؤولية الإدارية يكتسي أهمية علمية كبيرة ، بالإضافة إلى أنه من أهم موضوعات القانون الإداري لإرتباطه الوثيق و المباشر بحقوق المواطنين إتجاه الإدارة العامة، إلا أن أسس المسؤولية الإدارية و نظرياتها في تطور مستمر نظرا للدور الذي يقوم به الإجتهد القضائي الإداري في إنشاء مبادئها ، و نظرا للدور الكبير الذي تلعبه في حماية حقوق الأفراد و حرياتهم العامة ، و في ظل التطورات التي تعرفها المجتمعات في كافة النواحي أصبح نظام المسؤولية الإدارية يحتاج إلى تطوير لمواكبة هذه التطورات و التحولات

* الهدف المرجو من خلال دراستنا لهذا الموضوع يكمن في تقديم المساعدة للأفراد المتقاضين من أجل تأسيس دعواهم تأسيسا قانونيا سلميا للحصول على التعويض عن الأضرار التي تلحق بهم من طرف الإدارة .

_ معرفة المراحل التاريخية التي مرت بها المسؤولية الإدارية إلى غاية الوصول إلى مراحل متقدمة ترمي إلى تكريس ضمانات أكبر للحريات العامة .

_ تحديد الأسس القانونية للمسؤولية الإدارية.

_ معرفة نطاق هذه المسؤولية ، و أخطاء الموظف العام و العقوبات التأديبية.

* إعتدنا في هذا البحث على العديد من المناهج نذكرها كما يلي :

-المنهج التحليلي : و ذلك من خلال جمع المادة العلمية و ترتيب و تنظيم هذه المعلومات و التي تتضمن في مجملها الآراء و النظريات القانونية ثم النصوص القانونية ، و بعد جمع المعلومات تأتي عملية تحليل و إستقراء النصوص القانونية و الآراء الفقهية من أجل إستخلاص النتائج .

_المنهج التاريخي : و ذلك لتبيان المراحل التاريخية التي مرت بها المسؤولية الإدارية من الناحية الفقهية و القضائية .

_ المنهج الوصفي : الذي يساعد على تحديد مميزات هذه الدراسة من خلال جمع المعلومات من خصائص و جزئيات موضوع البحث .

*وللإجابة على الإشكالية المطروحة أعلاه ، إتبعنا الخطة التالية بتقسيم الدراسة إلى فصلين :

_ الفصل الأول : بعنوان " الإطار العام للمسؤولية الإدارية و الموظف العام " ، وقسمناه إلى مبحثين .

_الفصل الثاني : بعنوان " النظام القانوني للمسؤولية الإدارية " ، و قسمناه هو الآخر إلى مبحثين .

*صعوبات البحث :

_تمثلت هذه الصعوبات أساسا في قلة المراجع المتخصصة خصوصا باللغة العربية سواء كانت كتب أو مراجع و بحوث أو حتى مجلات قضائية ، و على الأخص الجزائرية نظرا لحدثة النظام القضائي الجزائري ، و قلة الإجتهدات الفقهية لصعوبة البحث في مجال القانون الإداري .

الفصل الأول

الفصل الأول: الإطار المفاهيمي للمسؤولية الإدارية والموظف العام:

إن المسؤولية الإدارية تتطوي على تحميل الإدارة تبعات ما يسببه نشاطها من أضرار للأفراد ووفقا لضوابط قانونية، فهي تحتل مكانة بالغة بين موضوعات القانون عموما، وقد مرت بمجموعة من المراحل التاريخية والقانونية وإنها نوع من أنواع المسؤولية القانونية تنتج عن مخالفة التزام قانوني، تتعد في نطاق النظام القانوني الإداري. (1)

إلا أن الإدارة العامة التي أسندت وظائفها إلى مرافق عامة مختلفة ومتعددة ولأجل القيام بالمهام المسندة لها لا بد من وجود أعوان، وهم ما يسمون بالموظفين العموميين، هؤلاء الموظفون تتجر عن ممارسة وظائفهم أخطاء. (2)

حيث تمارس الدولة نشاطها المرفقي من خلال موظفيها الذين يمثلون الأداة البشرية للإدارة العمومية لتحقيق أهدافها، كما تحضى الوظيفة العامة بعناية من المشرع والفقهاء في مختلف الدول، وقد أصبح للوظيفة العامة نظاما خاصا، فبعدما يتم تنصيب الشخص بصفة رسمية في سلك الوظيفة يصبح مكتسبا لحقوق، وملزم بمجموعة من الواجبات، حيث يتم توقيع الجزاء التأديبي بحقه من قبل السلطة التأديبية، فلا أحد يملك توقيع تلك العقوبات إلا الجهة التي عينها المشرع.

ومن أجل فهمنا واستعابنا لهذا الموضوع بشكل سليم ارتأينا التطرق إلى الإطار المفاهيمي للمسؤولية الإدارية، ومن خلال هذا الفصل سيتم التطرق إلى تطور المسؤولية الإدارية ومفهومها من جهة (المبحث الأول)، وإلى مفهوم الموظف العام وواجباته من جهة أخرى (المبحث الثاني)، وذلك كما يلي:

(1) <http://anibrass.bbgspot.com> 2020/03/02، 13:25.

(2) زهير عمور، المرجع السابق، ص 10.

المبحث الأول: تطور المسؤولية الإدارية ومفهومها:

لتحديد وبيان كيفية نشأة وتطور نظرية المسؤولية الإدارية، أي مسؤولية الدولة والإدارة العامة، سيتم التطرق لدراسة بعض الأمثلة والتطبيقات في القانون لمقارن تبين كيفية نشأة وتطور مبدأ مسؤولية الدولة والإدارة في بيئات وعائلات قانونية مختلفة ومن بينها عائلة النظام القانوني الجزائري.

فهكذا سيتم موضوع نشأة وتطور مبدأ مسؤولية الدولة والإدارة العامة فيما يلي:

سنتناول في المطلب الأول التطور التاريخي للمسؤولية الإدارية وفي المطلب الثاني مفهوم المسؤولية الإدارية وخصائصها.

المطلب الأول: التطور التاريخي للمسؤولية الإدارية

لقد ظل مبدأ عدم مسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها سائدا لوقت طويل إذا كانت الدولة بوليسية مطلقة ومستبدة وذلك أن الدولة باعتبارها صاحبة سيادة تتمتع بحقوق وامتيازات فهي لا تخطئ وذلك من فكرة أنهم امتداد لإرادة الله وأنهم ظل الله فوق الأرض وبهذا تكون العدالة مصدرها الملك فهو لا يخضع لأي شكل من أشكال الرقابة. (1)

وهذا ما أدى إلى المساس بحقوق الأفراد من ذلك إشغال الطبقة البورجوازية ورجال الدين بالثورة، الشيء الذي جعل الفلاسفة ورجال الفكر والفقهاء إلى دق ناقوس الخطر فطالبوا الشعب أن يلتفت حولهم وهو ما أدى إلى انفجار الثورة، وبعد نضال طويل وبفضل حركة الأداء والأفكار التي شاعت للكتاب والمفكرين والفلاسفة انتقل حق السيادة إلى الشعوب مما أدى إلى شعور الأفراد بحقوقهم وحياتهم ومراكزهم اتجاه السلطة العامة وبهذا أنهدم المبدأ والأصل هو مبدأ مسؤولية الدولة.

(1) عبد المجيد بعيدي، نوال البسكري: المسؤولية الإدارية (مذكرة ليسانس وحقوق)، بسكرة 2003-2004، ص8.

ولعل النقلة النوعية والقرار التاريخي تجسد في قرار "بلانكو" الشهير، حيث يكاد يجمع أغلب فقهاء القانون العام أن حكم "بلانكو" الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية (08-02-1973) يعد نقطة انطلاق وضع القواعد الأساسية للمسؤولية الإدارية. (1)

الفرع الأول: نشأة المسؤولية الإدارية في فرنسا:

عاشت فرنسا مثل بقية دول العالم عهود الملكيات المطلقة والمستبددة والدولة البوليسية، فساد فيها مبدأ عدم مسؤولية الدولة العامة ومبدأ مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها بصفة خاصة، إلا أن التطور الذي أصاب الدولة القديمة أي تحت ضغط وتأثير أفكار الفلاسفة الديمقراطية وتوجيه كل النفع والقضاء وتسليم المشروع في بعض الأحيان إلى تخلي فرنسا عن مبدأ المسؤولية وبدأ تحول فرنسا عن تطبيق مبدأ عدم المسؤولية إلى مبدأ المسؤولية أولاً على أساس التفرقة بين نوعين من أعمال إدارية شبيهة بأعمال الأفراد العاديين تقوم بها الدولة بأساليب وتصرفات القانون الخاص.

بوصفها تاجراً أو صانعاً أو مزارعاً عادياً، وهي الأعمال الإدارية التي تعرف بأعمال الدارة المجردة، وهذه الأعمال شملها مبدأ مسؤولية الدولة وأعمال مستمدة من السلطة العامة وهي الأعمال التي تظهر فيها الدولة كسلطة أمرة لها سيادة وسلطة هذه الأعمال لا تكون الدولة مسؤولة منها وكان ذلك لتمييز أعمال الدولة في نطاق المسؤولية نتيجة انتشار الأفكار والمبادئ الاشتراكية. (2)

حيث أصبحت الدولة متدخلة فتولت بطريقة مباشرة إدارة المشاريع الاقتصادية تجارياً وزراعياً ومالياً، فأصبح من الضروري التمييز بين أعمالها بوصفها صاحبة السيادة والسلطة للأعمال التي تتمتع فيها بالحصانة القضائية وأعمالها الإدارية التي تقوم بوصفها مدير ومشرف مجرد من مظاهر وامتيازات السلطة العليا في الدولة، وهي الأعمال التي تخضع في نطاقها الدولة للمسؤولية، فأدى ذلك إلى توسيع نطاق المسؤولية الإدارية، وفي منتصف القرن 19 أخذت المحاكم الإدارية الفرنسية في الأخذ بالمسؤولية الإدارية عن أعمال موظفيها التي تسبب أضراراً للغير من الأفراد أثناء قيامهم بأعمالهم الوظيفية فهكذا جاء في حكم "بلانكو" سنة 1973 ليعطي للقضاء إشارة الضوء الأخضر ليشق طريقه بكل جرأة وإقدام في مواجهة السلطة العامة في الدولة.

(1) عمار عوابدي، الأساس القانوني - المسؤولية الإدارية عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر الجزائر 1989،

(2) عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، مرجع سابق، ص 48

رسم معالم هذه المسؤولية وإرساء قواعدها عن قواعد المسؤولية المدنية فبدأ هذا القضاء يعمق مسؤولية الإدارة لتعويض الأضرار التي لحقت الأفراد بفعل الأشخاص الذين يستخدمهم المرفق العام لا يمكن أن تنظمها المبادئ القائمة في التقنين المدني لتنظيم علاقات الأفراد ببعضهم البعض، وإن هذه المسؤولية ليست مطلقة وأن لها قواعدها الخاصة التي تختلف تبعا لحاجات المرفق وضرورة التوفيق بين حقوق الأفراد، حيث استغل القضاء الإداري الفرنسي القواعد الموضوعية وقواعد الاختصاص التي تحكم المسؤولية الإدارية حتى توصل في القرن العشرين ليشمل مبدأ المسؤولية وجميع أعمال الدولة دون تمييز بين أعمال السلطة العامة. (1)

الفرع الثاني: تطور قوانين المسؤولية الإدارية في الجزائر

أولا: مبدأ مسؤولية الدولة قبل الاحتلال

إن أي دراسة في تاريخ الجزائر القانوني قبل الاحتلال لا بد وأن تنص وتعتني أولا بالدراسة والخوض في النظام القانوني الإسلامي الذي كان معتقنا ومطبقا في الجائر قبل الاحتلال الفرنسي للجزائر، إلى جانب الأعراف والعادات الوطنية التي أثرت فيها هي الأخرى أحكام وقواعد الشريعة الإسلامية، حتى أصبحت مع التطور تشكل جل عناصرها وامتزجت بها، ثم يتلو ذلك البحث على تطبيق قواعد الشريعة الإسلامية، ثم البحث عن مدى تطبيق هذا المبدأ إذ وجد في الجزائر خلال هذه الحقبة الزمنية. (2)

توجد في الشريعة الإسلامية قواعد قانونية عامة تقرر رفع الأضرار عن الرغبة مهما كانت جهة مصدر هذه الأضرار ومن هذه القواعد قوله صلى الله عليه وسلم: "لا ضرر ولا ضرار في الإسلام"، وهذه القاعدة الإسلامية العامة التي تفيد أن الضرر يزال، وأن الظلم يرفع لو كان من الوالي، بل كان من الخليفة الأعظم الذي اختبر اختياريا شرعيا «فعمل النبي صلى الله عليه وسلم على إخضاع الخلفاء والولاة والحرص على عدم اعتدائهم على حقوق الأفراد. لكن مع التطور التاريخي بدأت الرابطة يغلب عليها الطابع الدنيوي وبدأ الابتعاد عن روح الشرعية، فاستوجب الأمر إيجاد نظام قانوني وقضائي يتولى تطبيق هذا المبدأ العام المذكور في الحديث التي ظهرت نظرية (نظر المظالم)، القضاء الإداري فمفهوم الحديث التي بواسطتها يمكن بسط سلطان القانون عن تكبر الولاة والموظفين في دولة التي يعجز القضاء العادي على محاكمتهم.

(1) عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية (دراسة تأصيلية، تحليلية ومقارنة) ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2

الجزائر 2004، ص 41.

(2) عمار عوابدي، مرجع سابق ص 49.

قد عرفت هذا المبدأ بواسطة تقرير قاعدة اللامسؤولية المتبوع عن الأعمال تابعة في إطار المسؤولية لمدنية، وهي قاعدة طبقتها الشريعة الإسلامية قبل تعرفها النظم الوضعية.

أما في الدولة الجزائرية نجد أن حكامها وملوكها حذو حكام الدولة الإسلامية حيث يجلسون لنظر المظالم التي تعد من صلب وظيفة الإمارة بعد قيادة الجيش، أما في عهد الأتراك لم يتغير الحكم إذ احتفظ 'الدايات' و'البايات' لنظر ولاية المظالم. (1)

وفي عهد الأمير عبد القادر اتخذ مبدأ مسؤولية الإدارة من أعمال موظفيها صرة واضحة، حيث كان الأمير يختص وحده بنظر ولاية المظالم لضمان عدم إفلات المعتدين على حقوق المواطنين من الموظفين، وكان يطبق في ذلك قواعد وأحكام الشريعة الإسلامية، مقتديا بالخلفاء الراشدين، ولقد كان الأمير عبد القادر شديد الحرص والسهر على حقوق الأفراد وحررياتهم من ظلم الولاة فقد كان يرسل مناديا ينادي في الأسواق: "أن من له شكوى على خليفة، أو آغا، أو قائدا، أو شيخ فليرفعها إلى الديوان الأميري، فكان يفصل في التظلمات المرفوعة إليه من الأفراد ضد موظفي الدولة ولا يفلت من المسؤولية أي موظف مهما سمت درجة وظيفته، والأحكام التي يصدرها الديوان الأميري في التظلم تعتبر نهائية لا يجوز الطعن فيها. (2)

ثانيا: المسؤولية الإدارية أثناء الاحتلال الفرنسي

إن الاحتلال الفرنسي وبطبيعته غير المشروعة كان يهدف إلى تحقيق العدل والمصلحة في الوسط الفرنسي على حساب سيادة الدولة الجزائرية، وكان طبيعيا أن يتهدم مبدأ تقرير مسؤولية الدولة عن أعمالها الضارة بالنسبة للجزائريين، إذ أن الهيمنة كانت أساسا في الميدان الاقتصادي، حيث بدأ بمرور رأس المال عبر التوسع في عمليات نزع الأراضي من الفلاحين، وهذا عن طريق تشريعات وقوانين تفرض نقل الملكيات إلى المعمرين، كما كانت ضغوطات مالية مسلطة على الجزائريين كالضرائب الباهظة.

وأثناء فترة عهد الاحتلال لم تكن عاملة وشاملة حيث اقتصرت الإدارة على تطبيق قواعد الاختصاص الفرنسي في الجزائر، حيث أنشأت فرنسا جهات إدارية خاصة بالجزائر، وهران وقسنطينة التي كانت تنظر في المنازعات الإدارية، وهي المنازعات الخاصة بمسؤولية الدولة من أعمال موظفيها تحت رقابة وإشراف مجلس الدولة الفرنسي بباريس كجهة قضائية إدارية استثنائية، إلا أن تطبيق النظرية الفرنسية الخاصة بمبدأ الإدارة هذا المبدأ الهام على الفرنسيين وغيرهم من الأجانب.

(1) جيلالي لويظة، تومي خالدية، المسؤولية الإدارية، ليسانس 2014/2015، جامعة ابن خلدون تيارت، ص 20-21.

(2) عمار عوابدي، مرجع سابق ص 49.

أما الجزائريين فكان من المستحيل في ظل الاستعمار الفرنسي وانحرافها واعتداءاتها المستمرة على حقوق وحریات الفرد الجزائري، ذلك أنه من أولى وظائف ومهام الإدارة الفرنسية في الجزائر وفي ظل إجراءات استثنائية أن تقمع وتستبد الجزائريين حتى لا يفكروا في الثورة والمطالبة باستعادة السيادة الوطنية. (1) ولقد عاش الفرد الجزائري طيلة عهد الاحتلال الفرنسي في جحيم السلطات الإدارية المطلقة، فساد مبدأ عديم المسؤولية بكل أبعاده وأثاره، رغم تطور النظرية الفرنسية لمبدأ مسؤولية الدولة على يد القضاء الفرنسي إلى درجة كبيرة الاتساع كانت ضمانته أكيدة لحماية حقوق وحریات الجالية الأوربية دون الجزائريين، ذلك أن الجزائر كانت تسير بواسطة إدارة استعمارية استبدادية تستعمل غدارة القانون ووظيفته القضاء لتحقيق الأطماع الفرنسية، فكثرت القوانين الاستثنائية التي كانت تقتصر على الجزائريين، وكان معظمها يطور حول ثلاثة مبادئ استعمارية أساسية:

1. تثبت وسط النفوذ الفرنسي في الجزائر على مظاهر السيادة الجزائرية في كافة المجالات والميادين، فكان النظام القانوني الفرنسي في هذا المجال إلى إدماج الجزائريين وإخضاعهم لنفس القواعد الفرنسية. (2)

2. مبدأ "فرق تسد" عن طريق استعمال أداة لقانون والعدالة لتحقيق ذلك بترك القوانين والعادات المحلية بغية إثارة التفرقة الجهوية.

3. سياسة التمييز العنصري على الجزائريين فطبقت قوانين استثنائية على الجزائريين لا تستند إلى خلفيات فكرية ونظرية من المبادئ والنظريات السياسية، الدستورية، القانونية والأخلاقية تكون سياجا لحقوق الأفراد وحریاتهم، وكذلك إنشاء محاكم يهيمن عليها محلفون من المعمرين، وتطبيق القانون المدني الفرنسي في الملكية الذي أقصى على تجريد القبائل قاطبة من كل ممتلكاتها.

ورأينا في القبائل الصغرى نظام الضرائب الفرنسي ينازع العربي المرتدي الأسمال لما يتأثر قلبنا، فنجد أن مبدأ عدم مسؤولية الدولة هو الذي كان سائدا اتجاه الجزائريين بكل أبعاده، كل هذا أدى إلى القول بأن قيام المسؤولية للإدارة شيء مستحيل الحدوث. (3)

(1) فريد بن مشيش، المسؤولية الإدارية عن أخطاء الموظف العام، ماستر تخصص قانون إداري، 2013-2014،

جامعة محمد خيضر بسكرة، ص25.

(2) عمار عوابدي: ، مرجع سابق، ص53-54 .

(3) فريد بن مشيش ، مرجع سابق ص26-27.

ثالثاً: مبدأ مسؤولية الدولة بعد استعادة السيادة الوطنية (بعد الاستقلال):

اختارت الدولة الجزائرية بعد الاستقلال الاستمرار في تطبيق التشريع الفرنسي خوفاً من الوقوع في فراغ قانوني، وطبقت ذلك وفقاً للقانون 62-63 المؤرخ في 31-12-1962 الذي قضى باستمرارية تطبيق التشريع الفرنسي، إلا ما تنافى مع السيادة الوطنية كان يتعلق بالسياسة الداخلية للدولة الجزائرية، وقد ورد في ديباجة هذا القانون تدبير حول اختيار المشرع لهذا التمديد بقوله: "إذا كانت الظروف لا تسمح بإعطاء البلاد تشريع يتماشى مع احتياجاتها فإنه من غير المعقول تركها تسير بدون قانون، وبموجب الأمر 63-218 المؤرخ في 18-06-1963 تم إنشاء المجلس الأعلى كجهة نقض بالنسبة للقضاء العادي الإداري. (1)

ولم تدم المرحلة الانتقالية التي شهدتها النظام القضائي طويلاً إذ صدر الأمر رقم 65-278 المؤرخ في 1965 وتضمن عدة إصلاحات كإلغاء المحاكم الإدارية الثلاث (الجزائر، وهران، وقسنطينة) ونقل خصاً للغرفة الإدارية بالمجالس القضائية التي أصبحت بموجب المادة الأولى منه 15 مجلساً، وقد جعلت هذه الإصلاحات وغيرها من النظام القضائي الجزائري نظاماً مميزاً عن النظام الفرنسي، وبالمقابل كان تطبيق مبدأ مسؤولية الدولة بعد الاستقلال أمراً ضرورياً بعد المعاناة التي عانى منها الجزائريون من استبداد وتعسف الإدارة الاستعمارية التي طبقت مبدأ عدم المسؤولية.

وقد سار القضاء الجزائري وحتى المشرع على نفس درب التشريع والقضاء الفرنسي، إذ طبق النظرية الفرنسية المتكاملة قضائياً وتشريعياً وفقهياً المتعلقة بمبدأ المسؤولية الإدارية، وكرسها في العديد من القرارات القضائية الصادرة عن المجلس الأعلى بعد إنشائه بموجب القانون العضوي 98-01 في 30-05-1998 وهذا من خلال العديد من النصوص التشريعية منها: مجلس الدولة (المحكمة العليا حالياً)، مسؤولية الإدارة في القرار الصادر في 17-04-1982 حيث أن مسؤولية الإدارة هي مسؤولية خاصة تخضع لقواعد ذاتية. (2)

(1) عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر بين نظام الوحدة والازدواجية، 2000، الطبعة الأولى، ص 25

(2) جيلالي لويزة، تومي خالدية، المسؤولية الإدارية، تخصص قانون عام، جامعة ابن خلدون تيارت، 2014-2015

المطلب الثاني: مفهوم المسؤولية الإدارية

لتعريف المسؤولية الإدارية يتطلب تحديد معنى المسؤولية بصفة عامة ثم تحديد معنى المسؤولية الإدارية خاصة.

حيث أن القاعدة العامة في القانون المدني الجزائري في المادة 124 التي نصت على "عمل أي كان يرتكبه المرء ويسبب ضرر للغير يلتزم من كان سببا في حدوثه بالتعويض"، لذا فالمسؤولية الإدارية تختلف عن المسؤولية المدنية فليس كل موظف يرتكب خطأ تنجر عنه مسؤولية، حيث سنتناول في الفرع الأول من هذا المطلب تعريف المسؤولية الإدارية، وفي الفرع الثاني نتحدث عن خصائصها.

الفرع الأول: تعريف المسؤولية الإدارية

إن كلمة المسؤولية تعني تحمل التبعية عن الأفعال الضارة ويكون تعريفها "تلك التقنية القانونية التي تتكون أساسا من تدخل إرادي ينقل بمقتضاه عبئ الضرر الذي وقع على شخص مباشرة بفعل قوانين الطبيعة، أو البيولوجيا، أو السيكلوجيا، أو القوانين الاجتماعية إلى شخص آخر، ينظر إليه على أنه الشخص الذي يجب عليه تحمل العبء. (1)

أما من الناحية الاصطلاحية، "إن كلمة مسؤولية يقصد بها لغة قيام شخص ما بأفعال وتصرفات يكون مسؤول عن نتائجها"، إذن المسؤولية بصفة عامة هي التزام الشخص بتعويض ضرر ألحق بشخص آخر، كما يمكن تحديد معناها بالمعنى الضيق وبأنها الحالة القانونية التي تلتزم فيها الدولة أو المؤسسات والمرافق والهيئات العامة الإدارية نهائيا بدفع التعويض عن الضرر التي سبب للغير فعل الأعمال الإدارية الضارة سواء كانت هذه الأعمال الإدارية مشروعة أو غير مشروعة.

والمسؤولية في هذا المعنى العام قد تكون مسؤولية أخلاقية وقد تكون قانونية، فالمسؤولية الأخلاقية والأدبية في الحالة التي قد يجد فيها الإنسان نفسه قد خالف قاعدة من قواعد الأخلاق والآداب الاجتماعية، ويشترط لقيام المسؤولية الأخلاقية والأدبية توفر شيئين أساسيين هما:

(1) سعاد الشراوي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، مصر: دار المعارف 1970، ص 69.

- تمتع الإنسان بقدرة التمييز بين الخير والشر.
- القدرة على حرية الاختيار والتصرف.

ومنه فإن المسؤولية الأخلاقية والأدبية ذاتها لا تدخل في دائرة القانون أساسها ذاتي داخلي، فهي مسؤولية أمام الضمير أمام الله سبحانه وتعالى.

ويشترط في المسؤولية الإدارية توفر رابطة سببية القانونية وفقا لنظرية السبب الملائم والمنتج بين الأفعال الإدارية الضارة وبين النتيجة الضارة التي أصابت حقوق وحرية الأفراد العاديين. (1)

تتميز المسؤولية الإدارية بالواقعية، المرونة وشدة الحساسية للبيئة الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية، الحضارية، العلمية، الفنية المحيطة والمتفائلة بالإدارة العامة في الدولة وهي مسؤولية ليست عامة ولا مطلقة، ولكنها تتغير تبعا لطبيعة وحياة كل مرفق. (2)

وعلى ذلك فإن المسؤولية الإدارية تترتب عندما ينتج ضررا ما من جراء أعمال الإدارة العامة المختلفة، الأعمال القانونية والأعمال المادية، والتي تهدف مجملها إلى تحقيق المصلحة العامة.

الأعمال القانونية: هي تلك الأعمال تتجمع فيها إرادة الإدارة العامة وتتجه إلى إحداث مركز قانوني، كالقرارات، العقود، اللوائح... الخ

أما الأعمال المادية: هي تلك الأعمال التي تنتج فيها إرادة الإدارة إلى تحقيق أثر قانوني كبناء الجسور، رصف الشوارع، وهدم المباني برخصة... الخ. (3)

ومنه فإن المسؤولية الإدارية بصفة عامة هي التزام شخص ما بتعويض ضرر ألحقه الغير، هذا الضرر نشأ عن عمل الغير كالموظفين مثلا، أو بفعل الأشياء التي استخدمها كالأشغال العمومية، وبالتالي فالمسؤولية الإدارية مسؤولية تقصيرية، إلا أنها تقوم بالأساس على تعويض الضرر الذي ألحق بالغير على قصد أو عن غير قصد. (4)

(1) عمار عوابدي: نظرية المسؤولية الإدارية (دراسة تأصيلية وتحليلية ومقارنة) مرجع سابق، ص26

(2) عمار عوابدي: نظرية المسؤولية الإدارية (دراسة تأصيلية، تحليلية)، نفس المرجع، ص36

(3) لشعب محفوظ: المسؤولية الإدارية في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر بدون سنة نشر، 07

(4) رشيد خلوفي: قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، بدون سنة نشر ص01-02

تعريف عام:

يقصد بالمسؤولية عامة أن يسأل الشخص ويتحمل تبعات تصرفاته ونتائجها، أما المسؤولية الإدارية فهي أداة تقنية تلزم الأشخاص العموميين بتحمل مسؤولية أعمالهم وتصرفاتهم التي يتولد عنها أضرار ينبغي تعويضها وفقا لقواعد قانون متميزة. (1)

وقد تقررَت المسؤولية بهدف تحقيق النفع العام والسكينة والأمن، والتي تشكل أهم الالتزامات التي تقع على عاتق الدولة، بحيث تلتزم بتحقيقها، بهدف احترام سيادتها والحفاظ على استمرارها عن طريق خلق وسائل قانونية تستطيع من خلالها التوفيق بين تحقيق مصالح الجماعة، وإرضاء الفرد. (2)

ويعد الدين الإسلامي أول من أقر المسؤولية بصفة عامة والإدارية بصفة خاصة، وذلك تطبيقا لمبادئ الشريعة الإسلامية التي تحث على رفع الأضرار، ومن المبادئ والقواعد قول الرسول (ص): "يا عبادي إني حرمت الظلم على نفسي وجعلته بينكم محرما فلا تظلموا"، ومن أهم تطبيقات المسؤولية الإدارية في عهد الرسول (ص) نجد بأن الدولة تحملت التعويض على الخطأ والمخاطر وذلك من خلال نزع الملكية من أجل بناء أول مسجد في الإسلام، وتعويض صاحب الأرض، وأيضا قصة الأسرى الذين تم قتلهم بخطأ في ليلة باردة، حيث أمر قائد الجيش بتدفنتهم إلا أن مصطلح التدفئة في يقابله في قبلة المرؤوسين القتل. (3)، وتعتبر المسؤولية في الإسلام كونها المحاسبة على عدم أداء الواجبات الناتجة عن السلطة المفوضة للموظفين، حيث أسندت مجموعة من الواجبات إلى شخص ما لتأديتها فإنه يكون مسؤول عنها، ويحاسب عليها في حالة تقصيره في أدائها، وفي حالة عدم أدائها بأمان وعلى الوجه المطلوب، وقد سار الخلفاء الراشدون على نهج الرسول (ص)، حيث أكد أبو بكر الصديق في أول خطبة له "إِذَا رَأَيْتُمُونِي اسْتَقَمْتُ فَاتَّبِعُونِي، وَإِذَا رَأَيْتُمُونِي زَغْتُمْ فَقُومُونِي". (4)، أما عمر بن الخطاب رضي الله عنه فقد أقر المسؤولية على نفسه حيث قال: "والله لو عثرت دابة في الشام، لكان عمرا مسؤول عنها لأنه لم يعبد لها الطريق". (5)

وبتوسيع الفتوحات الإسلامية كان عمر رضي الله عنه يوصي بحسن معاملة الرعية والرفق بهم وعدم تكليفهم فوق طاقتهم، وتحميلهم المسؤولية الإدارية بتطبيق شرائع الإسلام، واستنادا إلى ما سبق ذكره يمكن القول بأن فدر الإسلام كان سابقا لإقرار المسؤولية الإدارية وتنظيم أحكامها. (6)

(1) سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر

العربي، ص 118-119

(2) د/عبد الرحمان البكريوي: الوجيز في القانون الإداري المغربي، الطبعة 1990، ص 33

الفرع الثاني: خصائص المسؤولية الإدارية:

تتميز المسؤولية الإدارية بعدة صفات وخصائص ذاتية تتبع من طبيعة هذا النوع من المسؤولية القانونية ومن طبيعة النظام الذي يحكمها ويتطلب المنطق التعرض لبيانها بهدف لتوسع في تعريف المسؤولية الإدارية، وكذلك من أجل تحديد معنى المسؤولية الإدارية تحديداً جامعاً مانعاً.

ومن أهم خصائص المسؤولية الإدارية أنها قانونية وغير مباشرة وذات نظام قانوني مستقل وخاص كما أنها مسؤولية حديثة.

أولاً: المسؤولية الإدارية مسؤولية قانونية:

المسؤولية الإدارية مسؤولية قانونية بالمعنى الدقيق والصيق والصحيح للمسؤولية القانونية، ولذلك يتطلب فيها شروط المسؤولية القانونية التي سبق تناولها في نطاق تحديد المعنى العام للمسؤولية القانونية. (1)

فالمسؤولية الإدارية باعتبارها مسؤولية قانونية يتطلب لتحقيقها اختلاف السلطات الإدارية والمنظمات والمرافق والمؤسسات العامة الإدارية صاحبة الأعمال الصارة عن الأشخاص المضرورين، كما يتطلب فيها أن تتحمل الدولة والإدارة العامة صاحبة الأعمال الصارة عن التعويض من الخزينة العامة بصفة نهائية للمضرور، ويشترط توفر علاقة أو رابطة سببية قانونية- (وفقاً لنظرية السبب الملائم والمنتج) بين الأفعال الإدارية والصارة وبين النتيجة الصارة التي أصابت حقوق الأفراد العاديين. (2)

كما يتطلب في المسؤولية لإدارية باعتبارها مسؤولية قانونية عدم دخول مال في ذمة الأشخاص المضرورين من قبل الدولة والإدارة بصورة مسبقة. (3)

(1) عمار عوابدي، مرجع سابق. ص39

(2) جيلالي لويظة، تومي خالدية، المسؤولية الإدارية، تخصص قانون عام، جامعة ابن خلدون تيارت، 2015/2014. ص32.

(3) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص25.

ثانياً: المسؤولية الإدارية مسؤولية غير مباشرة:

إن المسؤولية القانونية تكون مسؤولية مباشرة إلا إذا كانت مسؤولية شخص عن أفعاله الشخصية الضارة مباشرة في مواجهة الشخص المضرور.

أما المسؤولية القانونية غير المباشرة فهي المسؤولية القانونية من فعل كما هو الحال في مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه ومسؤولية الدولة والإدارة العامة لأعمال موظفيها وأعمالها الضارة، المسؤولية غير المباشرة أو المسؤولية عن فعل الغير تحقق وتكون عندما يختلف شخص المسؤول المتبوع والدولة والإدارة العامة باعتبارها أشخاص معنوية عامة تفكر وتتصرف دائماً بواسطة أشخاص طبيعيين وهم عمال وموظفو الدولة والإدارة العامة وعندما تتعقد مسؤولية الدولة في نطاق النظام القانوني للمسؤولية الإدارية دائماً غير مباشرة عن فعل الغير. (1)

فإنها تتعقد دائماً على أعمال عمال وموظفي الدولة والإدارة العامة الضارة حتى حالات مسؤولية الدولة على أساس الخطأ الذي ينسب للمرفق العام وجعل مرتكبيه وحالت المسؤولية الإدارية على أساس نظرية المخاطر. فالمسؤولية الإدارية هي دائماً غير مباشرة والمسؤولية عن فعل الغير، عكس المسؤولية المدنية التي تكون مسؤولية شخصية مباشرة. (2)

ثالثاً: ذات نظام قانوني مستقل وخاص بها:

يعني هذا الاستقلال أن قواعد القانون لا تتناسب مع نشاط الإدارة، أيضاً باعتبار أن المسؤولية الإدارية نظام قانوني، فلا بد أن تكون لها طبيعة خاصة تستقل بها، تميزها عن غيرها من أنواع المسؤولية القانونية ولهذا تميزت المسؤولية الإدارية بأنها ليست عامة ولا مطلقة ولها نظامها القانوني الخاص. (3)

(1) سعاد الشراوي: المسؤولية-الإدارية، طبعة 3، دار المعارف، مصر، 1973، ص110.

(2) عمار عوابدي: نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص27.

(3) عمار عوابدي: نظرية المسؤولية-الإدارية، مرجع سابق. ص27

وأن المسؤولية-الإدارية باعتبارها مسؤولية الدولة عن أعمالها التنفيذية الإدارية، أي نظرا لكونها مسؤولية سلطة عامة ومسؤولية منظمات وهيئات ومؤسسات ومرافق عامة إدارية تعمل بهدف تحقيق المصلحة العامة للمجتمع، وفي ظل قواعد ومبادئ وأساليب النظام القانوني الفني والعلمي والعملي للنظام الإداري في الدولة، فإن المسؤولية الإدارية باعتبارها حالة قانونية ونظام قانوني لا بد أن تطبع بهذه المعطيات والعوامل وتصبح لها طبيعة خاصة وخصائص ذاتية تستقل بها. (1)

كما أن المسؤولية الإدارية نظرا لكونها مسؤولية قانونية عن إدارة عامة تتميز بعدة خصائص ذاتية، أهمها أنها إدارة إيكولوجية أو بيئية تتأثر وتؤثر وتتفاعل مع المعطيات والعوامل والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعلمية والحضارية والثقافية التي تشكل في مجموعها بيئة ومحيط النظام الإداري للدولة والإدارة العامة، هو الأمر الذي يجعل حتميا المسؤولية الإدارية تتميز بالواقعية والمرونة وشدة الحساسية للبيئة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والحضارية...

كما أن مسؤولية الإدارة العامة قد تخضع لقواعد القانون الإداري وتفصل فيها جهات القضاء الإداري المختص بالمنازعات الإدارية، وقد تخضع لقواعد القانون العادي (القانون المدني والتجاري)، وتصل فيها جهات القضاء العادي المدني والتجاري وفقا لما تتطلبه المصلحة العامة وما تقتضيه عملية التوازن والتوفيق بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة في تقرير وانعقاد المسؤولية الإدارية.

وهذا هو المعنى العام لخاصية المسؤولية الإدارية من حيث أنها مسؤولية ليست عامة ولا مطلقة وإنما مسؤولية تخضع لنظام قانوني خاص يتميز بالواقعية والمرونة والحركية والملائمة. (2)

(1) عمار عوابدي، مرجع سابق، 27.

(2) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 28-29.

رابعاً: المسؤولية الإدارية حديثة وسريعة التطور:

نظراً لتعلق واتصال النظام القانوني للمسؤولية الإدارية بظاهرة الإدارة العامة شديدة التنبؤ، والإيكولوجية والتفاعل والتأثر بكافة عوامل ومقومات وظروف المعطيات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والواقعية، زماناً ومكاناً بظاهرة الإدارة العامة في الدولة المعاصرة، جعلها ظاهرة حية ومتحركة شديدة التفاعل والتغيير والتطور عوامل وظروف معطيات البيئة الاقتصادية والواقعية، فهذه الحقيقة والخاصية لظاهرة الإدارة تجعل النظام القانوني للمسؤولية الإدارية نظاماً مرناً وحساساً متغيراً بتغير عوامل ومعطيات البيئة الإدارية. (1)

حيث تمتاز المسؤولية الإدارية بأنها مسؤولية حديثة جداً ومتطورة بالقياس إلى أنواع المسؤولية القانونية الأخرى، فالمسؤولية الإدارية أو مسؤولية الجولة عن أعمالها التنفيذية الإدارية باعتبارها مظهر من مظاهر وتطبيقات فكرة الجولة القانونية، لم تظهر إلا في نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، فهكذا كان في بداية النصف الثاني من القرن التاسع عشر يسود مبدأ عدم مسؤولية الدولة والإدارة العامة لأسباب وعوامل عديدة ومختلفة، ثم مبدأ مسؤولية الدولة ينشأ ويتطور تدريجياً من مسؤولية العامل والموظف العام الشخصية إلى مسؤولية الدولة والإدارة العامة عن أخطاء الإدارة الجسيمة فقط، ثم مسؤولية الدولة والإدارة العامة عن كل خطأ إداري مرفقي يسيراً أو جسيماً.

ثم ظهرت وازدهرت مسؤولية الدولة والإدارة عن أعمالها الضارة بدون خطأ وعلى أساس نظرية المخاطر. (2)

(1) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 27.

(2) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 30.

المبحث الثاني: مفهوم الموظف العام وواجباته:

نظرا لطبيعة القانون الإداري، وهو ما يتميز به من كونه قانونا مطاط يتغير بتغير ظروف المجتمع وكذا بتغير النظام السياسي للدولة من وقت لآخر، فإن هذا التغيير يفرض عدم وضع تعريف جامد للموظف العام، ولقد تعددت تعريفات الموظف العام في القوانين واللوائح المختلفة في كل دولة (1)، حيث تفاوتت واجبات الموظفين من وظيفة إلى أخرى إلا أنها تكاد كمرجعية لأخلاقيات المهنة، فمن خلال هذا لقد قسمنا المبحث إلى مطلبين يتضمن المطلب الأول مفهوم الموظف العام، أما المطلب الثاني واجباته.

المطلب الأول: مفهوم الموظف العام:

يمثل الموظفون القسم الأوفر من الأعوان العموميين، فهم يخضعون من ناحية لكل القواعد المسيرة للمرفق العمومي، ومن ناحية أخرى لمجموعة خاصة من القواعد يتميزون بها عن غيرهم ويخضعون لها بحكم كونهم موظفين، وتتمثل هذه القواعد في القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والقوانين الأساسية الخاصة، فمن خلال هذين الفرعين سنتناول في الفرع الأول تعريف الموظف العام، أما المطلب الثاني نتناول فيه الشروط الأساسية للموظف العام.

الفرع الأول: تعريف الموظف العام:

من أجل توضيح مفهوم الموظف ذهب كل من الفقه والقضاء إلى تقديم عدة تعاريف له مستندين في ذلك إلى عدة معايير وشروط، كما جاءت مختلف التشريعات في العالم بمفاهيم موسعة حول ذلك. (2)

(1) عبد العزيز السيد الجوهري: الوظيفة العامة، دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية الساحة المركزية بن عكنون (الجزائر) ص 25.

(2) محمد يوسف المعداوي: دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة والتشريع الجزائري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 32

أولاً: تعريف الموظف العام في الفقه الجزائري: توجد العديد من التعاريف الفقهية:

1. تعريف الأستاذ ميسوم صبيح: "يضمن سير الإدارة العامة أعوان لهم أنظمة قانونية مختلفة، ولا يخضع منها القانون العام للتوظيف العمومي سوى الذين لهم صفة الموظف ولا يعرف بهذه الصفة إلا الأشخاص الذين رسموا بعد تعيينهم في مناصب دائمة وثبتوا فيها نهائياً".
2. تعريف الأستاذ عبد الرحمن الرميلي: "الأشخاص الذين ارتبطوا بالإدارة بموجب عمل قانوني وحيد الطرق أعدته الإدارة لأجلهم وحددت فيه حقوقهم وواجباتهم دون أن يشاركوا مباشرة ولا بصفتهم الشخصية في اعداده " (1)

ثانياً: تعريف الموظف في التشريع الجزائري:

- نصت المادة الأولى من الأمر 133/66 على أنه " يعتبر موظفين الأشخاص المعنيون في وظيفة دائمة الذين رسموا في درجة التسلسل في الإدارات المركزية التابعة للدولة والمصالح الخارجية التابعة لهذه الإدارات والجماعات المحلية وكذلك المؤسسات والهيئات العمومية حسب كفاءات تحدد بمرسوم" (2)
- والرجوع الى المرسوم 59/85، فان هذا المرسوم لم يقدم تعريفا للموظف، حيث تنص المادة 05 منه على ما يلي: " تطلق على العامل الذي يثبت في منصب عمله بعد انتهاء المدة التجريبية تسمية الموظف " (3)
- أما الأمر 03/06 فقد نصت المادة 04 منه على ما يلي: " يعتبر موظفا كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة، ورسم في رتبة السلم الإداري ... " (4)

(1) محمد يوسف المعداوي، مرجع سابق، ص 35

(2) المادة 1 من الأمر 133/66 مؤرخ ي 20 يونيو سنة 1966، المتضمن القانون الأساسي للتوظيف العمومية، جريدة رسمية رقم 46 مؤرخة في 23 مارس 1966.

(3) المادة 5 من المرسوم رقم 59/85 مؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية رقم 13 مؤرخة في 24 مارس 1985.

(4) المادة 04 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006.

وعلى غرار الأمر 03/06 جاءت المادة 02 من القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20 فيفري المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته تعريف الموظف كالاتي : " كل شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو ادارياً أو قضائياً أو أحد المجالس الشعبية المحلية المنتخبة ، سواءا كان معيناً أو منتخباً أو دائماً أو مؤقتاً أو مدفوع الأجر، أو غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن رتبته أو أقدميته وكل شخص آخر يتولى ولو مؤقتاً وظيفة أو وكالة بأجر أو بدون أجر، ويساهم بهذه الصفة في خدمة هيئة عمومية أو مؤسسة عمومية أو أية مؤسسة أخرى تملك الدولة كل أو بعض رأسمالها أو أية مؤسسة أخرى تقدم خدمة عمومية، كل شخص آخر معروف بأنه موظف عمومي أو من حكمة طبقاً للتشريع المعمول به . " (1)

ثالثاً: تعريف الموظف في القضاء الجزائري

يمكن الإشارة هنا الى قرار المحكمة العليا الجزائرية الصادر بتاريخ 2009/04/22 الي استأنس فيه القاضي بنص المادة 144 من قانون العقوبات واعتبر أن: " كلمة موظف الوارد في هذه المادة تشمل كل الموظفين بالإدارات والمؤسسات العمومية " وأضاف أنه: " لا فرق بين موظف مرسوم أو متعاقد أو متربص " (2)

والملاحظ أن هذا غير صحيح، فهناك اختلاف بين هؤلاء الأعوان (المتربص والمرسم والمتعاقد)، فالمادة 04 من الأمر 03/06 كما سبق لنا الذكر عرفت الموظف على أنه: " كل عون عين في وظيفة عمومية ورسم ي رتبة في السلم الإداري «، كما عرفت الترسيم في الفقرة 02 منها بقولها: " الترسيم هو الاجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته"، فمن خلال هذه المادة تنطبق صفة الموظف على الشخص المرسم بمعنى المثبت في الوظيفة، أما المتربص فهو في طريق اكتساب صفة موظف بعد اجراء ترسيمه، حيث تنص المادة 83 من الأمر 03/06: " يعين كل مترشح تم توظيفه في رتبة للوظيفة العمومية بصفة متربص " (3)

(1) المادة 02 الفقرة (ب) من القانون رقم 01/06، المؤرخ في 20 فيفري 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته،

الجريدة الرسمية رقم 14، مؤرخة في 08 مارس 2006.

(2) المادة 144 (معدلة) من الأمر 155/66، مؤرخ في 08 يونيو سنة 1966، المتضمن قانون العقوبات المعدل

والمتتم.

(3) سي العابدي سامية، مسؤولية الموظف تأديبيا عن أخطائه الوظيفية، (ماستر)، تخصص قانون إداري، جامعة محمد

خيضر (بسكرة) الجزائر، 2015-2016، ص 13/12.

وعرف القضاء الموظف العام على أنه " الشخص الذي يعهد اليه تعامل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو تشرف عليه، ومن ثم تسري عليه جميع قوانين ولوائح الخدمة المدنية بما فيها من حقوق وواجبات " كما اتجه القضاء الى تعريف الموظف العام في بعض أحكامها بقولها: " يعتبر موظفاً عاماً كل شخص يعمل بعمل دائم في مرفق تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام " (1)

الفرع الثاني: الشروط الأساسية للموظف العام:

من خلال التعريف السابق للموظف فانه يجب توافر الأركان التالية لاكتساب صفة الموظف

أولاً: التعيين بموجب أداة قانونية

ان اسناد بعض الوظائف العامة في بعض الدول يجرى عن طريق الانتخاب، أما في الجزائر وفي معظم الدول يكون عن طريق التعيين.

فالأشخاص الذين لا يصدر قرار بتعيينهم في وظيفة عامة مثل الذين يتقلدون الوظائف العامة في ظروف خاصة مثل: الموظفين الفعليين أو الواقعيين، فلا يعتبرون موظفين عموميين. (2)

والتعيين يعني الالتحاق بوظيفة عمومية دائمة وهو اجراء أساسي لإضفاء طابع الاستمرار والاستقرار على المنصب الإداري واكتساب الصفة، كما أنه مرتبط ارتباط وثيق بمبدأ استمرارية المرفق العام وأكد المشرع الجزائري بأن كل تعيين في وظيفة لدى المؤسسات والإدارات العمومية يجب أن يؤدي الى شغل وظيفة شاغرة بصفة قانونية.

ولقد اشترط المشرع الجزائري في الأمر 03/06 صدور أداة قانونية يعين بمقتضاها الشخص في وظيفة عمومية في الفقرة الأولى من المادة 04 التي نصت على أنه: " يعتبر موظفاً كل عون عين في وظيفة عمومية دائمة " (3)

(1) محمد نصر محمد، المسؤولية التأديبية للموظف العام بين الشريعة والقانون، مكتبة القانون والاقتصاد (الرياض)،

المملكة العربية السعودية، 2013، ص18.

(2) محمد يوسف المعداوي، مرجع سابق، ص34.

(3) سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان

المطبوعات الجامعية الجزائر، 2010، ص208-209.

وتنص المادة 27 من المرسوم رقم 59/85 بقولها: " يتعين على أي عامل جديد التعيين أن يلتحق بالمنصب الذي عين فيه ويعد عدم تنفيذ مقرر النقل أو التعيين خطأ جسيماً قد يؤدي الى التسريح".
(1)

ثانياً: التعيين في وظيفة دائمة وعمومية

ومعناه أنه لا بد أن يشغل هذا الموظف بصفة دائمة في وظيفة دائمة وسيتوى في ذلك العمل الذهني والفني والعقلي، وسواء كان العمل بالساعة أو باليوم أو بالأسبوع أو بالشهر

ويخرج عن هذا المجال الأعمال المؤقتة والعرضية كتشغيل المرافق العامة لموظفين مؤقتين كبناء سد لصد الفيضانات، أو هدم جسر. (2)

ولقد أكد المشرع الجزائري على هذا الشرطين خلال نص المادة 04 من الأمر 03/06 ونص في المادة 22 الذي جاء فيه: " يوظف الأعوان المذكورون في المواد 19 و 21 أعلاه حسب الحالة ووفق حاجات المؤسسات والإدارات العمومية، عن طريق عقود محددة المدة أو غير محددة المدة بالتوقيت الكامل أو الجزئي ولا دخول شغل هذه المناصب الحق في اكتساب صفة الموظف أو الحق في الإدماج في رتبة من رتب الوظيفة العمومية "

والى جانب عنصر الديمومة، فإنه يشترط أيضاً لكي يكتسب الشخص صفة الموظف أن تكون الوظيفة أو العمل الدائم الذي يشتغله تابع لمرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بالطريق المباشر، ويتمثل أهم أشخاص القانون العام في المؤسسات العمومية والإدارات المركزية في الدولة والمصالح الغير ممركرة والجماعات المحلية والمؤسسات الإقليمية أو المرفقة أي "المصلحية" ولكي يتحقق هذا العنصر لا بد من توفر شرطين:

_ الشرط الأول: أن يكون الشخص يمارس وظيفة لدى مرفق عام يقوم بنشاط أو ينفذ مشروع أنشأته الدولة لتحقيق حاجات عامة.

(1) المادة 27 من المرسوم رقم 59/85، مؤرخ في 23 مارس 1985، المتضمن القانون الأساسي النموذجي للعمال

والمؤسسات، لجريدة الرسمية رقم 13 مؤرخة في 1985/03/24.

(2) دهبني عبد الله، بوعافية أحمد، حقوق وواجبات الموظف العام في ظل الأمر 03/06 مذكرة تخرج لنيل شهادة

ليسانس، جامعة سعيدة (الجزائر)، 2011-2012، ص 8

_ الشرط الثاني: أن يدار المرفق العام مباشرة من قبل الدولة أو أحد أشخاص القانون العام. (1)

ودوام الوظيفة تتصرف الى كيفية أداء الموظف لعمله، لأن تلك مسألة تنظمها القوانين والأنظمة، فقد يكون العمل يومياً أو أسبوعياً أو شهرياً، والمعيار الأساسي هو دوام العمل باعتبار أن المرفق يحتاج إليها بانتظام لإشباع الحاجات. (2)

ثالثاً: الترسيم في رتبة السلم الإداري

الترسيم في احدى رتب السلم الإداري هو عنصر يؤكد ديمومة الوظيفة، حيث أكد المشرع الجزائري على ضرورة الترسيم في رتبة السلم الإداري إذا كان يتكون من رتب لابد من أن يصنف الموظف العمومي ضمن احداها. (3)

وهذا ما نصت عليه المادة 04 من الأمر 03/06، حيث أكدت على الترسيم في رتبة السلم الإداري، وجاء في نفس المادة في الفقرة الثانية منها النص على أن "..... الترسيم هو الاجراء الذي يتم من خلاله تثبيت الموظف في رتبته. "

وما تجدر الإشارة اليه أن هناك شروط يجب أن تتوفر في المترص من أجل ترسيمه ومن هذه الشروط، قضاء فترة تمرين مدتها سنة ويمكن حسب طبيعة المهام المنوطة بالرتبة، أن تتضمن تكويناً تحضيرياً لشغل الوظيفة طبقاً لقانون سلك الاستقبال.

وما يميز الترسيم عن التعيين من الناحيتين القانونية والعملية، هو أن الترسيم يجعل من الناحية القانونية العون في وضعية قانونية أساسية سيستفيد على إثرها من كافة الحقوق الواردة في قانون الوظيفة العمومية، وأن هناك بعض الأمور يتمتع بها الموظف المرسم فقط، ولا يمكن أن يتمتع بها الموظف المترص وهي:

(1) سي العابدي ساميةمرجع سابق، ص16،15.

(2) محمد نصر محمد، مرجع سابق، ص19.

(3) أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري الخاص الجزء الثاني، الطبعة 11، دار هومة، الجزائر، ب س ن، ص12-13.

- عدم إمكانية نقله من مكان عمله.
- عدم إمكانية وضعه في حالة انتداب.

وقد اتفق الفضاء الإداري الفرنسي ونظيره المصري على ثلاثة عناصر لتحقيق صفة الموظف العام:

- شغل وظيفة دائمة.
- الخدمة لدى مرفق عام تابع للدولة.
- دخول الوظيفة في التنظيم الإداري للمرفق العام.

المطلب الثاني: واجبات الموظف العام:

يقع على عاتق الموظف في المؤسسات والإدارات العمومية جملة من الالتزامات والواجبات المنصوص عليها في القانون الأساسي للوظيفة العمومية، واللوائح وهي على نوعين، واجبات يلتزم القيام بها سنتناولها في الفرع الأول، وواجبات سلبية نتناولها في الفرع الثاني:

الفرع الأول: الواجبات الإيجابية للموظف العام:

يقصد بالواجبات الإيجابية تلك التي يفرض على الموظف العام بعمل معين وتتمثل فيما يلي:
أولاً: أداء العمل المنوط به بدقة وأمانة:

الوظيفة العامة هي تكليف الشخص القائم بها قبل أن تكون حقا له لذا يجب على الموظف القيام بالأعمال الموكلة إليه بنفسه فلا يجوز له أن يتنازل عنها أو أن يوكل غيره بأدائها، وهذا ما جاء في نص المادة 41 من الأمر 03/06 بنصها: "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة وبدون تحيز، وتترتب على هذه الخاصية آثار: أن يقوم الموظف شخصيا بالعمل المنوط به وعليه أن يلتحق بالمنصب الذي يكون قد تم فيه تعيينه أو نقل، وكل إخلال بهذا الالتزام يعرضه للإجراءات التأديبية". (1)

ويعتبر الالتزام بالقيام بالخدمة أولا شرط ينحدر من الالتحاق بالوظيفة، ويتمثل في ضرورة الاطلاع بالمهام المرتبطة بمنصب الشغل والتقيد بقواعد المصلحة. (2)

ومن ثمة أي تعيب غير مشروع عن العمل بمعنى غير مرخص به يعتبر خطأ من شأنه الإضرار بمبدأ حسن سير المدقق العام، وتعرض الموظف لعقوبات صارمة.

ووفقا للمادة 128 من الأمر 03/06، (3) المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية تعني وضعية القيام بالخدمة وضعية الموظف الذي يمارس فعليا في المؤسسة أو الإدارة العمومية التي ينتمي إليها المهام المطبقة لرتبة أو مهام منصب شغل من المناصب المنصوص عليها في المادتين 10 و 15، من نفس الأمر 03/06.

(1) بن عيسى عبد العزيز، المسؤولية التأديبية للموظف في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق،

تخصص قانون الوظيفة العامة جامعة الدكتور طاهر مولاي، سعيدة، الجزائر، 2016-2017، ص22

(2) سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، ديوان

المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص278

(3) الأمر 03/06 مؤرخ في جمادى الثانية عم 1427 الموافق ل 15 يوليو سنة 2006 يتضمن القانون الأساسي العام

للوظيفة العمومي.

كما أن المادة 129 من نفس الأمر في وضعية القيام بالخدمة الموجود في:

عطلة سنوية، عدلة مرضية او حادث مهني، عطلة أمومة، المستفيدين 2 رخصة غياب محددة في المواد 208 إلى 212 و 2152 من هذا الأمر، والذي تم قبوله لفترة تحسن المستوى.

ومن الجدير بالذكر أن المشرع اعتبر في المادة 130 من الأمر 03/06 حالة وضع الموظفين التابعين لبعض الرتب في حالة القيام بالخدمة لدى المؤسسة العامة أخرى غير التي ينتمون إليها. (1)

وإذا كان للموظف في حالة القيام بالخدمة الحق في العطل والغياب المدفوعة الأجر، فإنه لا يمكنه مهما كانت رتبته أن يتقاضى راتباً عن فترة لم يعمل خلالها، بل أن القانون ينص صراحة على معاينة كل غياب غير مبرر عن العمل بخصم من الراتب يتناسب مع مدة الغياب وذلك دون المساس بالعقوبات التأديبية المنصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية طبقاً لنص المادة 207 منه و 208.

ومفهوم الدقة والأمانة يتسع هنا لكثير من الضوابط التي يجب على الموظف مراعاتها أثناء أدائه لعمله، إذ يتطلب من مراعاة القواعد الإدارية وتوجيهات الرؤساء ومقتضيات الوظيفة والمواعيد المحددة لإنجاز العمل، والدقة والأمانة المتطلبية من الموظف العام تقتضيه أن يبذل أقصى درجات الحرص، على أن يكون أدائه للعمل صادر عن يقظة، فإذا ثبت في حق الموظف أنه قد أدى العمل بدقة وأمانة. (2)

ثانياً: احترام مواعيد (مدة) العمل:

لما تقتضيه استمرارية سير المرافق العامة ضرورة المحافظة على مواعيد العمل، فكل موظف يتعيب عن عمله دون عذر مقبول أو دون إذن مسبق يتعرض إلى عقوبات تأديبية استناداً إلى المادة 184 من الأمر 03/06 والتي نصت على أنه: "إذا تغيب الموظف لمدة خمسة عشر متتالية على الأقل دون مبرر مقبول تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين إجراء العزل بسبب إهمال المنصب. (3)

(1) سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 279، 280.

(2) سعد نواف العنزى، حقوق الموظف وواجباته، دار المطبوعات الجامعية، اسكندرية، 2008، ص 141.

(3) بن عيسى عبد العزيز، مرجع سابق، ص 22.

طبقا لنص المادة 02 من الأمر 03/97 فإنها تحدد المدة القانونية الأسبوعية للعمل بأربعين (40) ساعة في ظروف العمل العادية، توزع هذه المدة على خمسة (05) أيام عمل على الأقل. (1)

وطبقا للمادة رقم 02 من المرسوم التنفيذي رقم 07-226 فإنها تنظم ساعات العمل في ولايات: أدرار، تمنراست، إيليزي، تندوف، بشار، ورقلة، الوادي، وبسكرة، كما يلي:
من الساعة السابعة إلى الساعة الثانية عشر.

من الساعة الثانية عشر والنصف إلى الساعة الثالثة بعد الزوال.

تخصص نصف ساعة للاستراحة بين الساعة الثانية عشر والساعة الثانية عشر ونصف، وتعتبر كفترة عمل لتحديد مدة العمل الفعلي. (2)

ثالثا: طاعة الرؤساء:

يعتبر هذا الواجب من أبرز واجبات الوظيفة العامة، وهو يقضي بوجود امتثال الموظف المرؤوس إلى "الأوامر" التي تصدر عن السلطة الرئاسية في شكل تعليمات أو توجيهات أو منشورات أو كتب دورة أو قرارات إدارية (3).

فالالتزام بالطاعة يتعلق بالسلطة الرئاسية وحدودها، وهذا ما نص عليه المشرع الجزائري في المادة 40 على أنه: "يجب على الموظف في إطار تأدية مهامه احترام سلطة الدولة وفض احترامها وفقا للقوانين والتنظيمات المعمول بها"

وذلك مهما كانت رتبته في السلم الإداري لكونه مسؤول عن تنفيذها على اعتبار أنه مطلب بالالتزام بطاعة الأوامر الصادرة من رئيسه المباشر، فلا ينبغي على الموظف الخروج عن الطاعة إلا إذا كانت الأوامر غير مشروعة، وبطبيعتها إلحاق الضرر الجسيم بالمصلحة العامة يترتب على تنفيذها المساس الخطير بحسن سير المرفق العام، وهذا ما جاء في نص المادة 47 من الأمر 03/06 والتي نصت على أنه: "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه."

(1) الأمر رقم 03/97 مؤرخ في 02 رمضان عام 1417 الموافق 11 يناير 1997 يحدد المدة القانونية للعمل.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 07-226 مؤرخ في 24 يوليو 2007، يتم المرسوم التنفيذي رقم 97-59 المؤرخ في 09 مارس 1997 الذي يحدد ساعات العمل وتوزيعها فب المؤسسات الإدارية.

(3) نواف كنعان، القانون الإداري "الكتاب الثاني"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009، ص150.

كما نصت المادة 180 فقرة 3 من الأمر 03/06 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية على أنه يعد خطأ من الدرجة الثالثة "رفض الموظف تنفيذ تعليمات السلطة السلمية في إطار تأدية المهام المرتبطة بوظيفته دون مبرر مقبول". (1)

والأصل في مشروعية طاعة ولي الأمر في الشرعية هو الكتاب والسنة فمن الكتاب قوله تعالى: "يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولي الأمر منكم فإن تنازعتم في شئ فردوه إلى الله والرسول إن كنتم تؤمنون بالله واليوم الآخر ذلك خير لكم وأحسن تأويلاً".

ومن السنة قوله صلى الله عليه وسلم: "من أطاعني فقد أطاع الله، ومن يعصني فقد عصى الله، ومن يطع الأمير فقد أطاعني، ومن يعصي الأمير فقد عصاني". (2)

الفرع الثاني: الواجبات السلبية للموظف العام.

من خلال هذا الفرع سوف نتطرق إلى نوع آخر من الواجبات، والتي يعبر عنها بالواجبات السلبية أي الواجب الابتعاد عنها، وهي ما يلي:

أولاً: الالتزام بالمحافظة على الوثائق وممتلكات الإدارة (عدم المساس بسلامة الوثائق):

حيث يقع على عاتق الموظف الالتزام بالمحافظة على كل ما يوضع تحت يده بمناسبة الوظيفة سواء كانت وثائق إدارية عليه حمايتها من الاختفاء أو التلف (المادة 49 ق.أ.و.ع)، أو ممتلكات التي يجب عليه المحافظة عليها دون استعمالها لأغراض خاصة أو شخصية (المادتين 50 و 51 من ق.أ.و.ع). (3)

لقد نص المشرع الجزائري في المادة 49 من الأمر 03/06 على أنه: "أن الموظف أن يسهر على حماية الوثائق الإدارية وعلى أمنها ويمنع كل إخفاء أو تحويل أو اتلاف الملفات أو المستندات أو الوثائق الإدارية ويتعرض مرتكبها إلى عقوبات تأديبية دون المساس بالمتابعات الجزائية" وهذا يعني أن الموظف مطالب بالمحافظة على الوثائق الإدارية الموجودة في حوزته بمناسبة تنفيذ المهام الموكلة إليه".

(1) بن عيسى عبد العزيز، المرجع السابق ص23.

(2) محمد نصر محمد، مرجع سابق، ص24

(3) عبدلي سهام، ملخص قانون الويفة العامة في ظل الأمر 03/06، أطروحة دكتورة، جامعة الإخوة سنتوري، قسنطينة

(الجزائر، 2014-2015، ص17، 18.

كما تضمنت المادة 51 من نفس الأمر على أنه: "يجب على الموظف أن لا يستعمل بأية حال لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة، المحلات والتجهيزات ووسائل الإدارة"، حيث يتضمن هذا الواجب محافظة الموظف على مصالح الدولة وأموالها وصيانتها من أي اعتداء، وهذا الواجب يفرض على الموظف ما يلي:

- المحافظة على أموال وممتلكات الإدارة التي يعمل بها.
- عدم مخالفة القوانين والأنظمة الخاصة باللوازم والرقابة المالية.
- عدم استيلاء الموظف على الأموال المسلمة إليه بسبب وظيفته، وقيامه بتحصيل أموال مستقلة عند جباية الرسوم أو الغرامات. (1)

ثانياً: المحافظة على السر المهني:

يفرض هذا الواجب السلبي على الموظف عدم الإفشاء بأية معلومات أو بيانات عن المسائل التي يطلع عليها بحكم وظيفته، ويعتبر هذا الواجب السلبي من الواجبات التي تتحسر بانتهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة. (2)

وحسب المادة 48 (ق.أ.و.ع) يجب على الموظف أن يلتزم بالسر المهني الذي يطلع عليه بحكم ممارسة مهامه، والسر المهني هو الذي لم يكن بوسع الموظف الاطلاع عليه لولا الوظيفة، سواء تعلق بأسرار التقنية المتعلقة بالعمل وأسرار العمل ذاتها التي تتعلق بالأفراد والغير حتى بعد انتهاء خدمته، وألا يمكن الغير من الاطلاع عليه، ويترتب على مخالفة الموظف لهذا الواجب تعرضه للمسؤولية التأديبية والجنائية إذ يشكل إفشاء أسرار الوظيفة "جريمة". (3)

وأخيراً يستنتج أن الهدف من كتمان السر المهني هو إرساء أسس الثقة التي ينبغي أن تطبع علاقات بعض الوظائف بالمواطنين وتتضمن الاستقرار الاجتماعي وراحة المواطنين، ومن أهم الواجبات المتعلقة بأخلاقيات المهنة الواجب التحلي بها الموظف العام هي:

- الإخلاص في الخدمة العمومية.
- الامتناع عن إتيان أعمال تضع الموظف موضع الشبهات. (4)

(1) بن عيسى عبد العزيز، مرجع سابق، ص ص25/25.

(2) نواف كنعان، مرجع سابق، ص14.

(3) عبدلي سهام، مرجع سابق، ص17.

(4) بن عيسى عبد العزيز، مرجع سابق، ص ص26/27.

ثالثاً: عدم الجمع بين الوظيفة العمومية وممارسة النشاطات المريحة:

يجب التزام الموظف بالامتناع عن الجمع بين الوظيفة ونشاطات أخرى مبرراته المحافظة على استقلالية الوظيفة العمومية وموظفيها، وعدم انقال كاهل الموظف بأعمال أخرى تؤدي إلى إهمال واجباته الوظيفية وإرهاقه بأعمال أخرى في ذات الوقت، وفي هذا الإطار نص المشرع من خلال المادة 43 في فقرتها الأولى من الأمر 03/06 السالف الذكر على أنه: "يخصص الموظفون كل نشاطاتهم المهني مهما كان نوعه، غير أنه يرخص للموظفين ممارسة مهام التكوين أو تعليم أو البحث كمنشآت ثانوي ضمن شروط ووفق كفاءات تحدد عن طريق التنظيم". (1)

يلتزم الموظف بعدم القيام بنشاطات مريحة سواء بنفسه أو باسم مستعار حفاظاً على أداء وظيفته بدقة وكفاءة، وحتى لا يغلب المصلحة الشخصية على المصلحة العامة، وحفاظاً على مبدأ حياة الإدارة وعدم تحيزها، وباعتبار أن الموظف ممثل للإدارة قد تنشأ بينه وبين الغير ارتباطات تجره بالانحراف إلى السلطة، بذلك منع القانون الموظف الجمع بين الوظيفة وأي نشاط مريح، أو يشارك في تأسيس الشركات أو يكون عضو في مجلس إدارتها إذا كانت تلك المشاركة تؤثر على استقلاله الوظيفي، حيث يمنع الموظف مهما كانت وضعيته في السلم الإداري سواء بنفسه أو بواسطة شخص آخر امتلاك مصالح من طبيعتها أن تؤثر على استقلاليتها وهذا ما نصت عليه المادة 45 (ق.أ.و.ع). (2)

رابعاً، النزاهة والحفاظ على كرامة الوظيفة،

يعرف واجب النزاهة على أنه: تصرف الموظف بأمانة وفق ما تقتضيه الوظيفة التي يمارسها تحقيقاً للمصلحة العامة، والابتعاد عن الأعمال المحظورة قانوناً التي تمس أو تؤثر في أمانته كالرشوة وقبول الهدايا مقابل الخدمة، واستغلال النفوذ التي تحقق الالتزام بهذا الواجب، فهي:

حظر الأعمال التي تؤثر على نزاهة الموظفين، فنصت عليها المادة 43 من الأمر المذكور على حظر ممارسة النشاط المريح، والمادة 45 على حظر امتلاك داخل التراب الوطني أو خارجه. (3)

(1) شوارفي نجية/ شوارفي سمية، الهيكل المركزي وهيئات الوظيفة العامة، مذكرة التخرج لنيل شهادة الماستر، تخصص

قانون عام (منازعات إدارية)، جامعة 08 ماي 1945 قالمة (الجزائر)، 2015-2016، ص20.

(2) عبدلي سهام، مرجع سابق ص1.

(3) بوطبة مراد، دروس في الوظيفة العمومية، مطبوعة لطلبة السنة الثالثة ليسانس، تخصص قانون عام، 2017-

2018، ص107،108.

حيث نص المادة 42 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجزائرية لسنة 2006 على ما يلي: "يجب على الموظف تجنب كل فعل يتنافى مع طبيعة مهامه ولو كان ذلك خارج الخدمة، كما يجب عليه أن يتسم بسلوك لائق ومحترم".

ويجب على الموظفين الحفاظ على كرامة الوظيفة العامة طبقا للعر العام، وأن يسلك في تصرفاته مسلك يتفق مع صفته كموظف عام، بما تفرضه هذه الصفة من نزاهة وموضوعية وحيادية.

فلا يجوز للموظف أن يأتي بتصرف يتنافى مع كرامة الوظيفة أو يتعارض مع صفته كموظف عام لأنه يمثل الشخص المعنوي العام، فلا يجوز له أن يأتي بعمل أو فعل منافي للآداب والأخلاق العامة، أو يضع نفسه موضع الشبهات، لأن في ذلك تعارض مع كرامة ونزاهة الوظيفة العامة.

كما يجب على الموظف العام الامتناع عن بعض التصرفات التي تسيء إلى سمعته وكرامته حتى ولو قام بها بحسن نية، ومنها ما يلي:

1. لا يجوز للموظف أن يؤدي أعمال للغير بأجر أو مكافأة ولو في غير أوقات العمل الرسمية إلا بإذن من السلطة المختصة.
2. لا يجوز للموظف أن يشرب الخمر أو أن يلعب القمار في الأندية أو المحال العامة.
3. كما يحظر عليه بالذات أو بالواسطة أن يشترك في تنظيم اجتماعات داخل مكان العمل دون إذن السلطة المختصة مع مراعاة القانون النقابي رقم 14/90.
4. كما يحظر على الموظف أن يستأجر أراضي أو عقارات يقصد استغلالها في الدائرة التي يؤدي أعمال وظيفته إذا كان الاستغلال له صلة بعمله. (1)

(1) دهيني عبد الله، بوعافية أحمد، مرجع سابق ص 6، 75.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: النظام القانوني للمسؤولية الإدارية:

إن النظام القانوني للمسؤولية الإدارية يتضمن كافة القواعد القانونية الموضوعية، التي تحدد وتنظم شروط قيام المسؤولية، وكيفية تطبيقها، ويستمد النظام القانوني للمسؤولية الإدارية مصادره من مصادر القانون الإداري بصفة خاصة، ومن مصادر النظام القانوني للدولة بصورة عامة، وهي الدستور والتشريع، والغرف والقرارات الإدارية العامة، حيث أن أغلب قواعد النظام القانوني للمسؤولية الإدارية الخاصة هي من ابتكار القضاء الإداري في القانون المقارن. (1)

حيث يرى جانب من الفقه أن مسؤولية الإدارة قائمة على الخطأ، لأنه لا يمكن إجبار الإدارة على تعويض الضرر إلا بناء على خطئها، غير أنه في بعض الأحيان نكون أمام مسؤولية بدون خطأ، أما لكون الخطأ صادر عن الإدارة، ويكون بصدد إخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، أو لكون نشاط الإجازة ذو مخاطر خصوصية الذي نتج عنه أضرار لا يمكن أن تبقى دون تعويض. (2)

ومن هنا سنحاول معالجة هذا الموضوع من خلال مبحثين، نتناول في المبحث الأول أسس المسؤولية الإدارية، بينما في المبحث الثاني، المتابعة التأديبية للموظف العام.

(1) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 65.

(2) جيلالي لويظة، تومي خالدية، المرجع السابق، ص 46.

المبحث الأول: أسس المسؤولية الإدارية:

الأصل أن مسؤولية السلطة الإدارية قائمة على الخطأ، لأنه لا يمكن إجبار الإدارة على تعويض الضرر أو جبره إلا بناء على خطئها، غير أنه في بعض الحالات نكون بصدد مسؤولية، بدون خطأ إما يكون الضرر صادر عن فعل الإدارة بالرغم من كونه الم ترتكب خطأ، ونكون آنذاك بصدد وجود إخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، والذي تنتج عنه أضرار لا يمكن أن تبقى دون تعويض، فيما أن الإدارة تستفيد من ذلك النشاط فإنها في مقابل ذلك تتحمل التعويض عن الأضرار الناشئة عنه، وتبعا لذلك سوف نتناول في المطلب الأول المسؤولية على أساس الخطأ، وفي المطلب الثاني المسؤولية على أساس المخاطر.

المطلب الأول: المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ:

مبدئيا تعتبر مسؤولية السلطة العامة، مسؤولية قائمة على الخطأ، بمعنى أنه يشترط وجود خطأ من جانب الشخص العام أو من حكمه لقيام مسؤوليته، صادر عن أحد ممثليه على الأقل، عونا كان أو متبوعا، لأن الشخص الاعتباري لا يمكن أن تصم عنه إرادة أو سلوك لارتكاب الخطأ.

وبالنتيجة تظهر لمسؤولي الخطيئة للأشخاص العموميين، كمسؤولية عن فعل الغير مشابهة لمسؤولية المتبوعين عن أفعال تابعيهم المنصوص عليها في المادة 136 من القانون المدني الجزائري بقولها: "يكون المتبوع مسؤولا عن الضرر الذي يحدثه تابعه لعمله غير المشروع متى كان واقعا منه في حالة تأدية وظيفته أو بسببها...".

ومن الطبيعي أن تكون مسؤولية السلطة العامة مبدئيا مسؤولية خطيئة، بمعنى آخر لا تقوم إلا إذا كان الفعل الضار مخطئا. (1)

(1) لحسين بن شيخ آث ملويا، دروس في المسؤولية الإدارية (الكتاب الأول)، دار الخلدونية، للنشر والتوزيع، القبة القديمة (الجزائر)، سنة 2007، ص21، 23.

الفرع الأول: طبيعة الخطأ المؤدي للمسؤولية الإدارية: (الخطأ الذي يعقد المسؤولية الإدارية):

إن كانت المسؤولية تقوم كما هو مقرر ومسلم به على أساس أركان ثلاثة، الخطأ، الضرر والعلاقة السببية بينهما، وإذا كان الخطأ في المسؤولية القانونية بصفة عامة ومسؤولية السلطة الإدارية بصفة خاصة هو الأساس القانوني الأصل الذي يفسر مسؤولية الإدارة العامة عن أفعالها القانونية والمادية التي تقوم بها. فإن التساؤل القائم هو: ما نوعية وطبيعة الخطأ الذي يعقد مسؤولية السلطة الإدارية عن أعمال موظفيها؟ أنه الخطأ الوظيفي والمرفقي أو المصلحي الذي يقدم الأساس القانوني السليم الذي يفسر مسؤولية السلطة الإدارية عن أعمال موظفيها، أو الخطأ الشخصي. (1)

أولاً: الخطأ الشخصي أساس قيام مسؤولية الموظف:

المشرع الجزائري لم يعتمد معيار محدد لتعريف الخطأ الشخصي، حيث قام بذكر الحالات التي يعتبر فيها الخطأ شخصي، وبالتالي تبقى محاولات المشرع ضئيلة مقابل الفقه والقضاء، ومنه تطرقنا إلى تعريف الخطأ الشخصي أولاً ثم معايير تحديد الخطأ الشخصي (ثانياً)، وما يميزه عما يشبهه من صور ثالثاً.

(1) تعريف الخطأ الشخصي:

الخطأ الشخصي هو الخطأ الذي يكشف عن العون وعن نيته في الأذى، ويبين أن نشاط العون يمليه هد شخصي غير وظيفي، كما يعرف أيضاً أنه الخطأ الذي ينسب إلى الموظف، ويسأل عنه شخصي من ماله الخاص، ويعود اختصاص الفصل في دعوى التعويض إلى المحاكم العادية وفق قواعد القانون المدني. (2)

(2) معايير تحديد القانون الشخصي:

اجتهد فقه القانون العام ذلك من خلال بذل المحاولات العديدة لتقديم الفرضيات والنظريات والأفكار من أجل تحديد المعيار الذي يحكم يحدد الخطأ الشخصي.

(1) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص121.

(2) لحسين بن شيخ آت ملويا، مرجع سابق، ص174.

(أ) معيار الأهواء الشخصية:

ينسب هذا المعيار للفقهاء (لافرير) ويطلق عليه معيار البواعث الشخصية، أو النزوات الشخصية، ووفقاً لهذا المعيار يكون الخطأ شخصياً إذا كان الفعل الذي أثاره الموظف أثناء تأدية وظيفته مصطبغاً بصبغة شخصية بأن وقع الخطأ نتيجة ضعفه. (1)

وإذا كانت هذه النظرية (نظرية الأهواء) تتميز بدرجة كبيرة من الوضوح فقد عاب عليها الفقه بأنها تقصر الخطأ على الخطأ العمدي الذي يأتيه الموظف وحده، فهي بهذا تتجاهل الخطأ الجسيم الذي يأتيه ويرتكبه الموظف العام بحسن نية، والذي ذهب القضاء الإداري في بعض الحالات إلى إدراجه في دائرة الأخطاء الشخصية. (2)

(ب) معيار الغاية والهدف:

يبين لنا الفقيه (دوعني) معيار الغاية والهدف والقصد منه أننا نكون أمام خطأ شخصي إذا كان العون العمومي يسعى من خلال تصرفه إلى تحقيق أهداف شخصية أو خاصة، أما إذا تصرف من أجل تحقيق أغراض الوظيفة يكون أمام خطأ مرفقي.

انتقد هذا المعيار وبالتالي لا يتفق مع القضاء، لأنه يؤدي إلى إعفاء الموظف من المسؤولية في كل الحالات التي يكون خطؤه فيها مستهدفاً غرضاً عاماً.

(ت) معيار الخطأ الجسيم:

اعتبر الفقيه (جيز) الموظف مرتكب الخطأ الشخصي كلما كان الخطأ جسيماً، يصل إلى حد ارتكاب جريمة تدخل تحت طائلة قانون العقوبات أو كان الخطأ لا يمكن اعتباره من المخاطر العادية التي يتعرض إليها الموظف في أداء عمله.

هذا المعيار لم يسلم من النقد إذا اعتبر قضاء مجلس الدولة الفرنسي أخطاء المرفقة، والمرفق ملزم بالتعويض عنها رغم أنها بلغت حداً من الجسامه اعتبرت فيه جريمة معاقب عليها قانوناً. (3)

(1) تومي إيمان، عمارة نصيرة، النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل

شهادة الماستر، تخصص إدارة مالية، جامعة ألكلي محند أولجاج، البويرة (الجزائر)، 2016/2017، ص 25.

(2) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 137.

(3) تومي إيمان، عمارة نصيرقن مرجع سابق، ص 25.

ث) معيار انفصال الخطأ عن الوظيفة العامة:

ينسب هذا المعيار إلى الفقيه (هوريو)، حيث يعتبر التصرف الصادر عن الموظف والمرتب ضرر للغير خطأ شخصياً، إذا ما أمكن فصله عن واجباته الوظيفية. (1)

حيث يكون الخطأ منفصلاً انفصلاً مادياً عن الوظيفة إذا ظهر الانفصال بشكل ملموس، ويكون ذلك عن مقتضيات الوظيفة العامة لا تتطلب القيام بمثل هذا العمل.

أما الخطأ المنفصل عن مقتضيات الوظيفة، انفصلاً معنوياً يتدرج في الواجبات الوظيفية ويتصل بها اتصالاً مادياً.

ولقد ردد القضاء الإداري الفرنسي معيار (هوريو) هذا في العديد من أحكامه منها حكم (تياز) الصادر بتاريخ 14 جانفي 1935 من محكمة التنازع الفرنسية وخلاصة وقائع هذه القضية، أن سائق أحد السيارات العسكرية دهم السيد (تياز) الذي كان يركب دراجته، وقد أقيمت ضد السائق الدعوى الجنائية وحكم عليه بغرامة مالية وبتعويض للسيد 'تياز'، وتدخلت الدولة أمام محكمة الاستئناف ورفعت التنازع، فقررت محكمة التنازع أن الخطأ الذي وقع من السائق العسكري لا ينفصل عن الوظيفة لأنه كان يؤدي عملاً يدخل في صميم وظيفته.

ورغم ذلك كله فإن نظرية 'هوريو' هذه لم تسلم هي الأخرى من النقد الذي رماها بالقصور من ناحية أنها لا تستوعب كافة الحالات التي تعرض القضاء الإداري لها، فهي تهتم بالخطأ العمدي دون الخطأ الجسيم الذي يرتكبه الموظف. (2)

3) تمييز الخطأ الشخصي عما يشابهه من صور:

بعد التطرق إلى الخطأ الشخصي، والإطاحة بكل جوانبه يدفعنا إلى تمييزه عن بعض الأخطاء الأخرى:

أ) الخطأ الشخصي والخطأ الجزائي:

عدل القاضي الإداري عن الرأي السائد بوجود تلازم بين الحرية الجزائية والخطأ الشخصي، وذلك بصور حكم محكمة التنازع الفرنسية عام 1935 في قضية 'تياز'، ومن ثم أصبحت القاعدة المقررة أن الخطأ

(1) محمد صغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، د ر ط، دار العلوم للتوزيع، الجزائر، 2009، ص226.

(2) عمار عوابدي، مرجع سابق، ص137، 138.

الذي يكون جريمة معاقب عليها جنائياً لا تعتبر كقاعدة عامة، فليس من الضروري اعتبار الموظف الذي يرتكب جريمة الجرح أو القتل مسؤولاً مدنياً عن ذلك، أما إذا كان الخطأ المرتكب والمكون لجريمة غير متصلة بالوظيفة أو كان عمدياً فيعد الخطأ هنا شخصياً.

ب) الخطأ الشخصي والتعدي المادي:

حسب التعاريف التي قدمها القضاء والفقه، فإن الاعتداء المادي هو تصرف إداري مادي يكون بمخالفة جسيمة ويمس بحرية اكتسابه أو حق الملكي، فلولا العمل بالمرفق لما ارتكب العون هذا الاعتداء. (1)

ت) الخطأ الشخصي وتنفيذ أوامر الرئيس الإداري:

حيث تنص المادة 129 من القانون المدني: "لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولون شخصياً عن أفعالهم التي أضرت بالغير، إذا قاموا بتنفيذ أوامر صدرت إليهم من الرئيس الإداري متى كانت هذه الأوامر واجبة عليهم".

وبالتالي نكون أمام خطأ شخصي في حالة صدور فعل ضار ناتج عن خطأ صادر من الموظف، أو العون العمومي والذي تصرف من تلقاء نفسه دون تلقي أوامر من رئيسه بشرط يكون ذلك التصرف ليس بهدف تحقيق المنفعة العامة. (2)

ثانياً: الخطأ المرفقي أساً قيام المسؤولية الإدارية:

- تعريف الخطأ المرفقي:

عرف الأستاذ 'لافيرير' الخطأ المرفقي بأنه:

"إذا كان الفعل الضار غير شخصي وإذا اكتشف عن مسير على الأقل معرضاً للخطأ وليس عن كل إنسان بكل ضعفه وميوله وعدم حذره، فإن العمل يبقى إدارياً، ولا يمكن إحالته على المحاكم العادية".

أما الأستاذ 'شابو' Chapus، فقد عرف الخطأ المرفقي بقوله:

"تشير بعبارة أخطاء مرفقية إلى تلك التي لا يقبل الفصل عن ممارسته الوظائف، والأخرى بصفتها أخطاء شخصية".

(1) تومي إيمان، عمارة نصيرة، رجع سابق، ص 27.

(2) لحسن بن شيخ آث ملويا، المرجع السابق، ص 175.

ويرى الأستاذ 'شابي' بأن التعريفات المختلفة لا تعطينا معيارا دقيقا للتمييز لكنها تعبر بقدر الإمكان عن التمييز. (1)

ويعتبر الأستاذ رشيد خلوفي: "أن الخطأ المرفقي والمخاطر يمثلان القاعدة الأساسية في نظرية المسؤولية الإدارية. (2)

حيث يقوم الخطأ المرفقي عندما يتسبب المرفق العام في وقوع الضرر أو أنه لم يقدم الخدمة، أو أنه قدمها على وجه مخالف للقواعد والأسس القانونية التي يسير عليها. (3)

وقد ذهب الأستاذ عمار عوابدي في تعريفه للخطأ المرفقي من خلال ذكره أصول الخطأ المرفقي "بأنه ذلك الخطأ الذي لا يمكن فصله عن واجبات الوظيفة العامة بحيث يعتبر من المخاطر العادية التي يتعرض لها الموظفون، أو أنه هو الخطأ الذي يرتكبه الموظف، من أجل تحقيق غرض إداري. (4)

ويرى أيضا الأستاذ عمار عوابدي: "الخطأ المصطلحي أو الوظيفي، هو الخطأ الذي يشكل إخلال بالالتزامات وواجبات قانونية سابقة عن طريق الإهمال والتقصير الذي ينسب إلى المرفق ذاته ويعقد المسؤولية الإدارية، ويكون الاختصاص بالفصل والنظر فيه بجهة القضاء الإداري في النظم القانونية ذات النظام القضائي لإداري".

فالخطأ المرفقي أو المصطلحي هو الخطأ الذي ينسب إلى المرفق ذاته بصرف النظر عن العاملين فيه، ويتمثل في عدم تأديته للخدمات التي يضطلع بها ما يلي الوجه القانوني الصحيح، حيث يسأل الإدارة عن التعويض الناتج عن الخطأ الإداري. (5)

ويعرف الخطأ المرفقي أو الوظيفي بأنه ذلك الخطأ الذي ينسب فيه الإهمال والتقصير المولد للضرر إلى المرفق ذاته، حتى ولو قام به ماديا أحد الموظفين ويترتب عليه مسؤولية الإدارة العامة عن الأضرار الناجمة وتحميلها على التعويض. (6)

(1) لحسن بن شيخ آث ملويا، مرجع سابق، ص134، 135.

(2) رشيد خلوفي، مرجع سابق، ص18.

(3) سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص141.

(4) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص150.

(5) تومي إيمان، عمارة نصيرة، المرجع السابق، ص29.

(6) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص122.

إلا أن يعود مصدر نظرية الخطأ المرفقي إلى القضاء الإداري خاصة القضية المشهورة في قانون المسؤولية الإدارية وهي قضية "بلانكو"، ويعتبر الخطأ المرفقي إلى جانب المخاطر القاعدة الأساسية في نظرية المسؤولية الإدارية. (1)

فالخطأ يسجل العلاقة سبين المسؤولية الإداري والمسؤولية المدنية، كما نعلم من واقع أن نظرية المسؤولية في مجتمع مغرق في التصورات والمفاهيم الحضارية، حيث تكون قواعد المسؤولية المدنية المعدة جيداً كنموذج لبروز قواعد جديدة. (2)

الفرع الثاني، صور الخطأ الموجب للمسؤولية الإدارية:

مما سبق فإن الخطأ المصلحي أو المرفقي يتخذ على أساس أن المرفق هو الذي تسبب في الضرر لأنه لم يؤدي الخدمة العامة وفقاً للقواعد التي تسيّر عليها سواء أكانت هذه القواعد خارجة عن وضع المشرع أو داخلية وضعها المرفق ذاته أو يقتضيها السير العادي للأمر ومقتضيات المرفق. (3)

ومن هنا فيتحقق الخطأ المرفقي من الناحية العلمية في صورتين، الخطأ الفردي الذي يرتكبه الموظف سواء كان معروفاً أم أمكن تحديده، أو الخطأ المجهول والذي لا يمكن نسبته إلى موظف أو موظفين، وفي هذه الحالة إلى سوء تسيير المرفق العام. (4)

ومثال ذلك قتل جندي أثناء التدريبات برصاصة حية، فإنه من المستحيل معرفة من أطلق النار وكذا من استبدل الرصاص. (5)

الصورة الأولى: خطأ ينسب إلى شخص معين بالذات:

وتحقق هذه الصورة في حالة ما إذا أمكن نسب وإسناد الخطأ الوظيفي الذي يعقد مسؤولية الإدارة إلى موظف معين بذاته أو موظفين معينين بذاتهم، أي يمكن أن يعرف مصدر الفعل الضار الذي ولد وأدى إلى مسؤولية المرفق أو المؤسسة، كما لو جرى رجال البوليس خلف مجرم هارب في الطريق يصدم حد المارة، فيصيبه بضرر، فهذا الخطأ يعد خطأ مرفقي أو وظيفي، وإن كان صادراً من رجل البوليس،

(1) رشيد خلوفي، مرجع سابق، ص18.

(2) أحمد محيو، المرجع السابق، ص214.

(3) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص150.

(4) علي خطار الشنطاوي، مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الضارة، الطبعة الأولى، الأردن، دار وائل للنشر، 2008، ص50.

(5) زهير عمور، المرجع السابق، ص150، 151.

أي من موظف معين بالذات، لأنه وقع خلال تأدية الخدمة الوظيفية أو بسببها الأمر الذي حوله خطأ وظيفياً. (1)

الصورة الثانية: وهي حالة الخطأ الذي ينسب إلى المصلحة أو المرفق ذاته: وذلك في حالة تعذر معرفة مصدر لفعل الضار المكون للخطأ الذي أدى على مسؤولي الإدارة العامة مع عدم إسناده ونسبته مادياً إلى موظف معين بذاته أو موظفين معينين بذاتهم، مثال ذلك أن يقبض رجال الشرطة بالضرب، فيحدثون به أضرار، ففي هذا المثل إذا تعذر على القضاء معرفة الشرطي أو رجال الشرطة الذين اعتدوا على المجني عليه بالضرب كان الخطأ مرفقياً تأسيسياً على أنه ناتج من جراء سوء تنظيم المرفق في هذه الصورة. (2) وفيما يخص الصورة الثانية للخطأ المرفقي (خطأ مجهول يندرج في صورتين):

تمثل الصورة الأولى: عندما يرتكب الخطأ من شخص واحد لكنه مجهول، وهذا عندما لا يمكننا إسناد الواقعة لشخص معين كالمثال السابق عند استعمال الخراطيش القاتلة في مناورة عسكرية.

كما قرر مجلس الدولة الفرنسي كذلك هذا الأمر بمناسبة قضية نقل دم إلى مريض في المستشفى تبين بعد ذلك خطأ في نقل الدم.

وتتمثل الصورة الثانية: عندما يحدث الخطأ نتيجة أخطاء أخرى ارتكبت من موظفين مجهولين، وقد عبر مجلس الدولة عن هذه الحالة في قضية أخرى إثر دخول امرأة إلى المستشفى لم يتم فحصها في نفس اليوم، مما أدى إلى وفاتها بعد نقلها إلى مستشفى آخر، وهذا ما يفيد وجود أخطاء تسببت في وفاة المريض. (3)

(1) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص150، 151.

(2) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص151.

(3) رسيد خلوفي، المرجع السابق، ص20..

المطلب الثاني: المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر:

يعد موضوع نظرية المخاطر كأساس للمسؤولية الإدارية على أعمال موظفيها في الوقت الحالي من أدق الموضوعات في المسؤولية الإدارية، حيث مازالت غير مستقرة وغير واضحة المعالم فهي تدور في حدود السلطة التقديرية للقاضي وبعض التشريعات الجزائية، والتي تدور في نطاق التوفيق بين تحقيق فكرة الصالح العام والظروف والاعتبارات المحيطة به من جهة، وبين مقتضيات حماية حقوق الأفراد وحررياتهم ومتطلبات منطوق العدل من جهة أخرى. (1)

وإذا كان للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ أهميتها فإن للمسؤولية الإدارية بدون خطأ أهمية أكبر، إذ أن هذه المسؤولية ابتدعها مجلس الدولة الفرنسي في نهاية القرن التاسع عشر، حيث تولد هذا الظهور الجديد لهذه المسؤولية على أساس المخاطر بروز أنشطة جديدة للإدارة محدثة ضرراً ذو طبيعة خاصة.

فتقوم مسؤولية الدولة على أساس المخاطر أي عندما يكون هذا الأخير هو العنصر الواضح في نشاط الإدارة، حيث تطورت هذه النظرية فأصبح مجلس الدولة الفرنسي يقضي بالتعويض لقيام مسؤولية الدولة في غياب الخطأ، أي على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة. (2)

ومن هذا المنطلق ارتأينا التطرق إلى مفهوم المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر في 'الفرع الأول'، وشروط المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر في 'الفرع الثاني'.

(1) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص176.

(2) زهير عمور، المرجع السابق ص63.

الفرع الأول: مفهوم المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر:

ظهرت المسؤولية من المخاطر في بادئ الأمر من طرق فقهاء القانون المدني، وبمناسبة المخاطر المهنية وهذا بهدف إعفاء العمال ضحايا حوادث العمل من إثبات خطأ صاحب العمل الذي يعتبر مستحيلا في أغلب الأحيان، إلا أنها تطورت في القانون لعا الذي توسع فيها إلى درجة أصبحت تشمل مختلف ميادين النشاط الإداري. (1)

ولتعريف المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر يتطلب الأمر تحديد المقصود منها (أولا) ثم بيان خصائصها (ثانيا).

أولاً: المقصود بالمسؤولية الإدارية على أساس المخاطر:

لم يعرف المشرع الجزائري المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر شأنه شأن القضاء الإداري، ولكن يمكن تعريفها على أنها تلك المسؤولية التي تقوم وتحقق عندما تنتقي صفة الخطأ عن نشاط وعمل الإدارة الذي يسبب الضرر المستوجب للتعويض للأفراد.

ومؤدي هذه الفكرة أنه إذا أحدث نشاط السلطة العامة خطر لأحد الأفراد من دون أن ترتكب خطأ فإنها تلتزم لتعويض المضرور إذا كان الضرر جسيما.

ثانيا: خصائص المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر:

تتمتع المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر بجملة من الخصائص الهامة وهي كالتالي:

أ) نظرية المخاطر نظرية قضائية في عمومها:

لقد سبق القول والتقرير أن لنظرية المخاطر في القانون الإداري يعود الفضل في وجودها وتطبيقها إلى القضاء الإداري، أما دور المشرع فهو دور ضعيف، حيث أن المشرع قد قرر هذه النظرية في نطاق محدود.

(1) آث ملويا لحسن بن شيخ، مسؤولية السلطة العامة، د ط، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ص 208.

(2) أولماس صبرينة، النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس المخاطر في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة

الماستر في القانون العام، تخصص إدارة ومالية، جامعة أكلي محند أولجاج، البويلرة (الجزائر)، 2016/09/22،

ص 09.

(ب) نظرية المخاطر ليست طلاقة في صداها:

أي أن القضاء الإداري لا يلجأ إليها كلما انتفى الخطأ واستحال اثباته، لأن القضاء محكوم في إطار النظر ومقيد في إطار النظر، والفصل في مسؤولية السلطة الإدارية دون خطأ بالظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية في الدولة والاعتبارات المالية لخزينتها العامة، ومن ثم فإن نظرية المخاطر هذه غير مطلقة بل مقيدة ومحكومة بأوضاع الدولة وظروفها الاقتصادية، وهذه الخاصية أو الميزة جعلت عملية تدخل المشرع لتحديد نطاق وحدود نظرية كأساس للمسؤولية الإدارية حتى لا يتوسع كثيرا لدرجة أن تصبح عامل إرهاب وإثقال الدولة ماليا واقتصاديا، فتعقدها عن الحركة والتقدم في سبيل التنمية الوطنية أو الإنعاش الاقتصادي والاجتماعي في المجتمع. (1)

(ت) نظرية المخاطر نظرية تكميلية استثنائية:

أي ذات تطبيق استثنائي بمعنى أن حالات الأخذ بها محدودة في تطبيقات معينة، وبذلك لا يمكن أن تمثل أصلا عاما للتعويض بل أساسا تكميليا للمسؤولية المدنية على الخطأ التي تمثل القاعدة العامة أو الأصل العام. (2)

(ث) لا يشترط فيها صدور قرار إداري:

إذا كان نشاط السلطة الإدارية وأعمالها تتمون وتشمل الأعمال والتصرفات القانونية التي يقوم بها، فإنه لا يشترط في تطبيق هذه النظرية صدور قرار إداري حتى يحكم بالمسؤولية الإدارية على أساسها، وهي بذلك تختلف عن كل من نظريتي الانحراف بالسلطة الإدارية، والتعسف في استعمال الحقوق اللتان يشترط فيهما صدور قرار إداري، فنظرية المخاطر تقوم أساسا لمسؤولية السلطة الإدارية عن أعمال موظفيها في حالة الضرر الناشئ عن القرارات السلمية من العيوب المعروفة، كما أنها تقوم أساسا للمسؤولية الناجمة عن الأعمال والأفعال الإدارية والمادية التي يصبح الخطأ المصلي فيها معدوما.

(1) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 202.

(2) أولماس صابرينة، المرجع السابق، ص 10.

(ج) الجزء على أساسها يكون دائما التعويض:

إن تطبيق نظرية المخاطر يؤدي إلى حكم بالتعويض حيث أن هذه النظرية لا علاقة لها إطلاقاً بقضاء الإلغاء، فلا يجوز الطعن بالإلغاء في القرار الإداري السليم، وإنما يمكن أن يحكم بالتعويض أما على أساس نظرية المخاطر أو على أساس نظرية التعسف في استعمال الحقوق الإدارية، فنظرية المخاطر على أساسها دائماً التعويض لا الإلغاء. (1)

وعلى الضحية إثبات وجود علاقة نسبية بين الضرر وعمل الغدارة للحصول على التعويض، ولا تعفى الإدارة من مسؤوليتها إلا في حالتين، وهما القوة أو خطأ الضحية. (2)

الفرع الثاني: شروط المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر:

يشترط في تطبيق نظرية المخاطر كأساس قانوني لمسؤولية السلطة الإدارية بدون خطأ مجموعة من الشروط الخاصة الاستثنائية، بالإضافة إلى الشروط العامة المطلوب توافرها في المسؤولية بصفة عامة فمن الشروط العامة في المسؤولية الإدارية، لا بد من توافر أركان المسؤولية أي ضرورة وجود الضرر، ووجود توفر العلاقة السببية.

ويشترط في الضرر أن يكون محققاً، ومن الشروط الخاصة التي يطلبها القضاء الإداري في الضرر الناجم عن نشاط وعمل الإدارة حتى يحكم بالتعويض على أساس المخاطر أن يكون الضرر استثنائياً وخصوصاً، وحتى تقوم المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر لا بد من توفر هذه الشروط المذكورة.

أولاً: ركن الضرر:

الضرر عبارة عن إخلال بمصلحة المضرور ذات قيمة مالية أو ذات أهمية، وقد تكون مصلحة معنوية (غير مالية). (3)

ويعد الضرر الركن الأساسي للمسؤولية بصفة عامة، فإذا كان يمكن للمسؤولية أن تنتقل دون خطأ، فإنها لا يمكن أن تقوم دون ضرر وعليها يعد هذا الأخير سبب وشرط من شروط الحق في المطالبة بالتعويض

(1) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 205.

(2) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 206.

(3) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 206.

فبدونه لا تتقرر للمضرور أية مصلحة في طلب التعويض عن الأضرار التي لحقت به، فالضرر عبارة عن إخلال بمصلحة المضرور سواء كانت هذه المصلحة مادية أو معنوية. (1)

وبذلك يكون الضرر نوعين:

- 1- الضرر المادي: ويعني الإخلال بمصلحة ذات قيمة مالية وهو يصيب المضرور في جسمه أو في ماله وهذا النوع من الضرر هو الغالب والأكثر حدوثا، وبذلك يكون للضرر المادي شرطان اثنان: أن يكون هناك إخلال بمصلحة مالية للمضرور، وأن يكون هذا الإخلال بالمصلحة المادية محققا.
- 2- الضرر المعنوي والأدبي: هو كل ألم نفسي أو جسدي يحدثه عمل أو إهمال صادر من الغير في نفس شخص ما، وهو ذلك الضرر الذي يصيب المضرور في شعوره أو عاطفته أو كرامته أو شرفه ومن بعض صوره ما يلي:

(أ) الضرر الأدبي الذي يصيب الجسم كالجروح والتلف والتشويهات التي تصيب جسم الشخص.

(ب) ضرر أدبي يصيب الشرف والعرض، كالقذف والسب.

(ت) ضرر أدبي يصيب العاطفة والشعور والحنان، كالاغتداء على الأولاد أو الأم أو الأب. (2)

وكثيرا ما يستتبع الضرر المعنوي ضررا ماديا، فالإصابة في الجسم مثل تعطل عن العمل وتكلف نفقات للعلاج.

وحتى يكون الضرر قابلا للتعويض لا بد أن تتوافر في مجموعة من الشروط وهي نوعين:

- شروط عامة تتعلق بالمسؤولية الإدارية بصفة عامة سواء القائمة على أساس الخطأ أو بدون خطأ، وشروط خاصة.

(1) بجفلال يسمينة، بن بناي فهيمة، المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص

الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية(الجزائر)، 16/06/2014، ص20.

(2) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص207، 209.

- الشروط العامة للضرر في المسؤولية الإدارية:

إن القضاء في المسؤولية الإدارية يشترط الضرر بالطابع الشخصي وأن يكون مباشراً، مؤكداً وأن يمس حق
مشروع. (1)

1. الطابع المؤكد للضرر (أن يكون مؤكداً):

يعرف القضاء الإداري الضرر المؤكد بأنه الضرر الحالي والضرر المقبل، وقد شبه القضاء الإداري الضرر
المقبل بالضرر المؤكد في حالة الضرر المحتوم. (2)

ويظهر الطابع المؤكد للضرر في حالة تقويت فرصة هامة ومن أمثلتها حالة الخطأ في تشخيص المرض
المسبب لعجز المريض فلو كان التشخيص صحيحاً كان يمكن تفادي العجز الذي أصيبت به الضحية.

2. الطابع المباشر للضرر:

أي بتحليل الخاصية المباشرة للضرر، تتأثر علاقة سببية، فتقرر المسؤولية إذا كان نشاط الإدارة هو السبب
المباشر للضرر (3)، وبالتالي لا يعوز الضرر إلا إذا كان العمل هو السبب المباشر في حدوثه، ويرفض
القاضي الإداري طلب التعويض عن الضرر الذي يكون غير مباشر وبعيد عن نشاط الإدارة.

3. أن يمس الضرر بحق أو مصلحة مشروعة:

يشترط فيه أن يمس بحق مشروع أو بمصلحة مشروعة، فقد كان يشترط القضاء الإداري المساس بحق
مشروع ثم بين من موقفه وأصبح يبحث عما إذا كان الضرر يمس بمصلحة مشروعة. (4)

(1) بجقلال يسمينه، بن بناي فهيمة، المرجع السابق، ص 21.

(2) خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص 110.

(3) محيو أحمد، المرجع السابق، ص 240.

(4) رشيد خلوعي، المرجع السابق، ص 112، 114.

4. الطابع الشخصي للضرر:

ترتبط هذه الخاصية بشرطي الصفة والمصلحة في التقاضي، ويقصد بها ضرورة أن يلحق الضرر بشخص الضحية أو مالها.

ولكن إذا كان التطابق بين الطابع الشخصي للضرر وقاعدة الصفة والمصلحة في التقاضي حقيقية عندما يتعلق الأمر بالضرر الذي يلحق بالأموال، فالأمر يختلف في حالة الضرر الذي يلحق الأفراد، فالقضاء الإداري فرق في هذه الحالة بين الضرر الفوري الذي يمس الضحية نفسها وبين الضرر المنعكس الذي يصيب ذوي الحقوق الضحية في حالة وفاته أو عجزه، فهي في هذه الحالة يمكن لذي الحقوق المطالبة بالتعويض باسم الضحية عن الضرر الماد والمعنوي، فإذا رفعت الضحية طلبها قبل وفاتها فإن التعويض ينقل كاملا إلى الورثة، وإن أهملت فلا تعويض عن الضرر للورثة. (1)

ويعرف الضرر بأنه الضرر الذي يصيب الشخص في ماله وحسبه أو عواطفه، ويمكن تقسيم الضرر الشخصي إلى الضرر الذي يلحق بالأموال والضرر الذي يلحق الأفراد.

1.4 الضرر الذي يلحق بالأموال: إن هذا النوع من الضرر قد يمس ذاتية المال أو الانتفاع به ويتحقق الضرر على الأموال بالاعتداء على الملكية كلياً أو جزئياً مثل: هدم منزل أو تخريب أرض.

2.4 الضرر الشخصي الذي يلحق بالأفراد: نستطيع تقسيم هذا الضرر إلى الضرر الجسماني والضرر المعنوي، ومن الأضرار الجسمانية التي تترتب على الأخطاء المرفقية نجد الأخطاء الكبية في المستشفيات والأخطاء المرفقية التي تؤدي إلى حوادث تلاميذ المدارس. (2)

5. س أن يكون الضرر قابل للتقدير بالنقود: تظهر أهمية هذا الشرط في إمكانية تنفيذ الحكم الصادر بالتعويض وهو شرط لا غير أي إشكالية إذا كنا بصدد ضرر مادي كالمساس بمنقول وعقار.

لأن تقدير الضرر النقود يتم بالسهولة واليسر في حالة الأضرار المادية لكون هذه الأضرار سهلة التقييم. (3)

(1) أولماس صبرينة، النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس المخاطر في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص14.

(2) حميش صافية، الضرر القابل للتعويض في المسؤولية الإدارية، مذكر لنيل شهادة الماجستير، تخصص إدارة مالية، جامعة الجزائر 1- بن يوسف بن خدة، 2011-2012، ص25، 26.

(3) أولماس صبرينة، المرجع السابق، ص15.

الشروط الخاصة بالضرر في المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر:

بالإضافة إلى الشروط العامة التي يجب توافرها في الضرر حتى تقوم مسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها على أساس المخاطر، يشترط القضاء الإداري شروط خاصة حتى تقوم المسؤولية على أساس نظرية المخاطر، وذلك حتى لا يتوسع في تطبيقها بالشكل الذي يؤدي إلى جعلها مسؤولية مطلقة يترتب عليها إلحاق أضرار فادحة بالخزينة العامة، وتتمثل هذه الشروط في الشرطان التاليان: (1)

(1) أن الضرر خاص: يقصد بالضرر الخاص أن يصيب فردا معينا أو عدد محدود من الأشخاص، أما إذا كان الضرر عاما وهو الذي يصيب عددا غير محدود من الأفراد لا يعرض عنه باعتباره من الأعباء العامة التي يتحملها الجميع، دون أن يكون لهم الحق في التعويض. (2)

ومن تطبيقات القضاء الإداري لهذا الشرط حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1961/12/10، الذي قضى فيه بعدم أحقية المدعي للتعويض عن الضرر الذي أصابه من جراء القانون الذي صدر بصدد تأجيل اتخاذ الإجراءات الخاصة بطرد السكان في صل الشتاء لأن الضرر الذي أصاب هذا المدعي ليس ضررا خاصا وإنما هو ضرر عام.

(2) يجب أن يكون الضرر غير عادي: يشترط في الضرر أن يكون غير عادي من حيث أنه يتجاوز في حسابه وتقديره القدر الذي يجعله من مخاطر المجتمع العادية التي يتحتم على الأفراد أن يحتملونها، ومثال ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي، في 1961/01/27 في قضية 'فاننيه' Vannier.

ويقصد بالضرر الغير العادي ان يتجاوز في جسامته القدر الذي يجعله من مخاطر المجتمع العادية، فإذا تخلف هذا الشرط تسقط المسؤولية الإدارية على هذا الأساس. (4)

(1) عما عوابدي، المرجع السابق، ص220.

(2) حميش صافية، المرجع السابق، ص64.

(3) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص221.

(4) أولماس صبرينة، المرجع السابق، ص17.

ثانيا: العلاقات السببية:

تعد العلاقة السببية شرط أساسي في المسؤولية سواء كان أساسها الخطأ أو المخاطر، فمن البديهي أن الإدارة شأنها شأن أي شخص لا تسأل عن الأضرار التي تتغير نتيجة للخطأ أو النشاط الإداري الذي سبب الضرر (1)، وعليه لكي تقوم المسؤولية الإدارية عن أعمال موظفيها على أساس المخاطر، لابد من توافر العلاقة المباشرة ما بين عمل الإدارة والضرر الناجم عنه، وهو ما يسمى بالعلاقة السببية، وهي مطلوبة في كل صور المسؤولية القانونية. (2)

حيث تنص عليها المادة 124 من القانون المدني الجزائري على أنه: "كل عمل كان يرتكبه المرء ويسبب ضرر للغير، يلزم من كان سببا في حدوثه بالتعويض". (3)

وفي هذا الصدد أثرت مسألة كيفية تحديد العلاقة السببية، مما أدى بالفقه الإداري إلى إيجاد عدة نظريات أهمها:

1. نظرية توازن (تكافؤ) الأسباب: مفادها أنه يجب أن يؤخذ في الاعتبار كل الأسباب التي تدلت في إحداث الضرر وإن كانت أسبابا بعيدة نظرا لأهميتها، حيث انتقدت هذه النظرية لكونها تؤدي إلى اتساع نطاق السببية اتساعا شديدا من جهة، ومن جهة أخرى فإن هذه النظرية عند التطبيق تعجز عن حل مشكل السببية حلا حاسما في كل الحالات. (4)

حيث نرى هذه النظرية أن كل سبب له دخل في إحداث الضرر يعتبر من الأسباب سالتى أحدثت الضرر، فجميع الأسباب التي تدخلت في إحداث الضرر متساوي. (5)

(1) بجقلال يسمينة، بن بناي فهيمة، المرجع السابق، ص24.

(2) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص216.

(3) تومي إيمان ، عمارة نصيرة، المرجع السابق، ص17.

(4) بجقلال يسمينة، المرجع السابق، ص25.

(5) حميش صافية، المرجع السابق، ص32.

ونادى بهذه النظرية الفقيه الألماني (burivon)، ومؤداه أن كل سبب له دخل في إحداث الضرر، ومن الصعب التفرقة بين هذه الأسباب بحسب أهميتها أو خطورتها فجميعها متعادلة، فهذه النظرية تأخذ بالمساواة المطلقة بين الأسباب المؤدية إلى هذه النتيجة. (1)

2. نظرية السبب القريب: يؤخذ في هذه النظرية من ضمن الأحداث التي تسببت في حدوث الضرر، بالحدث الأقرب من حيث الزمنائي الحدث الأخير. (2)

ويلاحظ على هذه النظرية أنه بقدر ما يكون حصول الضرر بعيدا من حيث الزمان عن الفعل المنسوب إليه بقدر ذلك تكون العلاقة السببية المباشرة بينهما قابلة للمنازعة والجدال. (3)

3. نظرية السبب المنتج: ترجع هذه النظرية إلى الفقه الألماني إذ تنسب إلى الفقيهين (جوهانس فون كريس) و(روملين). (4)

حيث هذه النظرية لا تعتد بكل الأسباب في إحداث الضرر وإنما تعد فقط بالسبب المنتج أو الأسباب المنتجة، دون السبب العارض، إذ يقصد بالسبب المنتج السبب المألوف الذي يحدث ذلك الضرر.

في هذا الصدد، قرر القضاء الإداري في فرنسا أن رخصة حمل السلاح مثلا، التي منحتها الإدارة لا يمكن أن تكون السبب المباشر في الجريمة التي ارتكبها الشخص المرخص له. (5)

4. نظرية السبب الملائم (الضرر المباشر): نظرية السبب الملائم (الضرر المباشر): حسب هذه النظرية فالسبب الملائم هو السبب الذي يحدث دائما الضرر، وتأخذ هذه النظرية من بين الأحداث الحدث الذي كان يحمل حسب السير العادي والطبيعي للإنسان احتمال الضرر. (6)

(1) تومي إيمان، عمارة نصيرة، المرجع السابق، ص17.

(2) خلوفي رشيد المرجع السابق، ص112.

(3) حميش صافية، المرجع السابق، ص33.

(4) تومي إيمان، عمارة نصيرة، المرجع السابق، ص18.

(5) بجقلال يسمينة، بن بناي فهيمة، المرجع السابق، ص26.

(6) رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص113.

حيث يقول الأستاذ "ويلون بادير" "deleabedaive": إن القضاء الإداري لا يلجأ إلى نظرية توازن الأسباب لكن يبحث من بين الأحداث التي سبقت حدوث الضرر الذي يكون السبب الفعلي أو الملائم في حدوثه. (1) أما الأستاذ "محيو" فقد عبر عنه: "إن القضاء الإداري لا يدخل في اجتهادات القضاء العادي التي ولدت نظريات مختلفة السبب، ومع ذلك فإنه يبدي ترددا في تكيف الطابع المباشر للضرر. (2) ثالثا: قاعدة الانتساب:

هي العلاقة بين الفعل والعمل الضار، فإذا ثبتت هذه العلاقة تقرررت مسؤولي الفاعل، ومن هذا المبدأ يتم إقرار المسؤولية الإدارية إذا تبين الفعل الضار للإدارة، وبالتالي فإن المضرور لا يمكنه الحصول على تعويض إلا إذا كان الفعل الضار منسوباً إلى شخص عام لذلك يجب التفريق بين الإدارات والتعرف على الشخص العام المراد إدخاله في الدعوى، ولتحديد الشخص العام المسؤول سيتوجب التمييز بين ثلاث حالات:

- أ. حالة ممارسة الوصاية الإدارية: عندما يكون النشاط أو العمل الضار نتيجة عملية حلول الإدارة أو السلطة الوصية محل السلطة الموصي عليها حسبما نص عليه القانون، في هذه الحالة الإدارة الموصي عليها هي الجهة الإدارية المسؤولة، أما عندما يكون النشاط المسبب للضرر ينتج عن عمل الإدارة الوصية في هذه الحالة تكون الإدارة هي وحدها المسؤولة عن تعويض الضرر. (4)
- ب. حالة الأزواج الوظيفي للموظف: يكون الأزواج الوظيفي حين يتدخل بعض الأعوان باسم الشخص العام، وأحيانا أخرى باسم شخص آخر وعليه يستوجب على المضرور في حالة وقوع الضرر أن يعرف فيها إذا كانت مسؤولية الولاية أو البلدية هي المعنية. (5)

(1) رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص113.

(2) بوراس ياسمينه شيببي مونة، حامي نجاه...، المسؤولية الإدارية، مذكرة تخرج لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، دفعة 13، 2005، ص97.

(3) خلوفي رشيد، المرجع السابق، ص113.

(4) بوراس ياسمينه ومن معها، المرجع السابق، ص98، 99.

(5) أحمد محيو، المرجع السابق، ص246.

ث) حالة تداخل اختصاصات السلطات الإدارية: هنا تتداخل إدارتين أو أكثر لإنجاز نشاط واحد فينتج عنه ضررا، وكمثال ذلك الأنشطة التي تقوم بها مؤسسة تربية فتكون البلدية مسؤولة بالنسبة للتعليم الابتدائي، والولاية مسؤولة إذا تعلق الأمر بالثانوية، والدولة إذا تعلق الأمر بموضوع الرقابة. (1)

(1) بجقلال يسمينه، بن بناي فهيمة، المرجع السابق، ص 27.

المبحث الثاني: المتابعة التأديبية للموظف العام:

يعتبر التأديب الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لواجباته الوظيفية، لأنه إذا كان الموظف الجاد في عمله يكافئ على اجتهاده بالحواف المادية والغير المادية فإنه ن الضروري أن يعاقب الموظف المهمل بالعقوبات المناسبة، وهذا حماية للوظيفة، ولهذا وضع المشرع بين يدي السلطات بإسناد الواجبات والمسؤوليات للموظف وسلطة إجباره على القيا بهذه الواجبات وتلك المسؤوليات.

ويعتبر كل دخل عن الواجبات المهنية أو المساس بالانضباط أثناء تأدية المهام خطأ مهني، ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية، ويفترض في الموظف الذي وقعت عليه العقوبة المثل أمام هيئة تأديبية تتسم بالحياد. (1)

لذلك فإن المشرع قد سلط وأوقع من خلال التشريع الذي هو المصدر الوحيد للقاعدة الاحترافية بصفة عامة والإجراءات التأديبية بصفة خاصة على الموظف مجموعة من العقوبات تختلف شدتها وجسامتها حسب جسامة الخطأ التأديبي، وأي كانت العقوبة التأديبية المقررة للخطأ التأديبي يجب أن تصدر وتوقع من طرف السلطة التأديبية المخولة لها حق التأديب. (2) ومن خلال هذا وكل ما تطرقنا إليها نقسم المبحث إلى مطلبين، يحتوي الكطلب الأول على أخطاء الموظف العام والعقوبات التأديبية، أما المطلب الثاني إجراءات وضمانات التأديب.

(1) عطيت الله حافظ، النظام التأديبي في ظل الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامع محمد بوضياف المسيلة (الجزائر)، 2015-2016، ص55.

(2) سعيداني سلوى، ضمانات الموظف العام أمام العقوبة التأديبية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص إدارة ومالية، جامعة أكلي محند أولجاج البويرة (الجزائر)، 2016 /01/24، ص5.

المطلب الأول: أخطاء الموظف العام والعقوبات التأديبية:

عمد المشرع إلى تنظيم التأديب قانوناً، باعتباره الضمانة الفعالة لاحترام الموظف لواجباته الوظيفية، وحفاظاً على حسن سير المرافق العامة، بحيث كل إخلال بهذه الواجبات يعتبر خطأ وظيفي يستوجب عقوبة تأديبية مناسبة له (1)، ولتحديد الخطأ التأديبي أهمية كبيرة في دراسة النظام العام، كونه أساس المسؤولية التأديبية وباعتباره السلوك الذي يستوجب توقيع الجزاء على مرتكبه سواء بالنسبة للعامل أو الموظف. (2)

حيث أحدث الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تفسيراً فيما يخص النظام التأديبي، حيث تم إثراء مجال العقوبات التأديبية بإضافة درجة رابعة للعقوبات، وذلك مقارنة مع ما كان منصوص عليه في ظل الأمر 66-133 المتضمن لقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية والمرسوم رقم 85-89 المتضمن القانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارة العمومية. (3)

ومن هنا سوف نتطرق في الفرع الأول إلى أخطاء الموظف العام، وفي الفرع الثاني إلى العقوبات التأديبية.

الفرع الأول: أخطاء الموظف العام:

1. تعريف الخطأ التأديبي (الوظيفي، المهني):

غالبا لا يضع المشرع تعريفاً محدداً للخطأ التأديبي على خلاف ما هو معمول به في الخطأ الجنائي، ذلك يعود ربما إلى خوف المشرع من إخفاء وصف الجريمة على المخالفة التأديبية للتشابه بينهما، حيث عرف الأستاذ نوري منير الخطأ التأديبي بأنه:

(1) بن عبد الله سعاد، مبدأ تناسب الخطأ الوظيفي مع العقوبة التأديبية، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون عام

معمق، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان (الجزائر)، 2015-2016، ص 11.

(2) تدرانت نرجس، النظام التأديبي في التشريع الجزائري، مذكرة التخرج لنيل إجازة المرسلة العليا للقضاء، المدرسة القضاء

(مجلس قضاء الجلفة)، الدفعة السادسة عشر 200...2008، ص 1

(3) عطيت الله حافظ، المرجع السابق، ص 55.

"إن سبب القرار التأديبي في نطاق الوظيفة العامة، هو إخلال الموظف بواجبات الوظيفة، أو خروجه عن مقتضياتها، أو ارتكاب خارج الوظيفة ما ينعكس عليه"

أي أن كل موظف خالف الواجبات في إطار ممارسة مهامه الوظيفية، أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بالسير الحسن لإرادته، مما يعرضه لعقوبة تأديبية. (1)

وعرفه الدكتور عبد الفتاح حسن بأنه: "كل تصرف يصدر عن العامل أثناء أداء الوظيفة أو خارجها، ويؤثر فيها بصورة قد تحول دون قيام المرفق بنشاطه على الوجه الأكمل، وذلك متى ارتكب هذا التصرف عن إرادة آثمة".

فإن المشرع الجزائري اعتبر هذه الأخطاء التالية من أخطر ما يرتكب في حق الوظيفة مما يؤدي إلى إعاقة حسن سير المرفق العام، والتي نص عليها في المادة 181 من الأمر 06-03 على أنها عبارة عن أخطاء مهنية تصنف من الدرجة الرابعة، وإذا قام الموظف بارتكابها فسوف تؤدي إلى التسريح وتتمثل فيما يلي:

- الاستفادة من امتيازات من أي طبيعة كانت، يقدمها له شخص طبيعي أو معنوي مقابل تأديبية خدمة في إطار ممارسة وظيفته.
- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.
- اتلاف وثائق إدارية بقصد الإساءة إلى حسن سير المرافق العامة.
- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالترقية.
- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها مشاط مريح آخر غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و44. (2)

وقد وضع المشرع الجزائري، ما أورده في نص المادة 160 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، بنصه على ما يلي: "يشكل كل تخلي عن الواجبات أو مساس بالانضباط وكل خطأ أو مخالفة من طرف الموظف أثناء أو بمناسبة تأدية مهامه خطأ مهنياً ويعرض مرتكبه لعقوبة تأديبية دون المساس عند الاقتضاء، بالمتابعات الجزائية". (3)

(1) نوري منير، الوجيز في تسيير الموارد البشرية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص41.

(2) موصلي ليدية، والي سهام، الفصل التأديبي للموظف العام في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص الجماعات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية (الجزائر)، 2016-2017، ص27، 29.

(3) الأمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 يوليو سنة 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية، عدد رقم 46، الصادر في 2006/07/16.

ولقد جاء في نص المادة 20 من المرسوم 85-59 على أنه: "يعترض العامل لعقوبة تأديبية دون المساس بتطبيق القانون الجزائي، إن اقتضى الأمر، إذا صدر منه أي إخلال بواجباته المهنية، أو أي مساس صارخ بالانضباط أو ارتكب أي خطأ خلال ممارسة مهامه أو بمناسبة هذه الممارسة. (1)

وقد عرف الخطأ التأديبي انطلاقاً من ركنيه المادي والمعنوي بأنه: "كل فعل اتج عن قصد أو عن إهمال يمس بالنظام المعمول به في المؤسسة، أو من شأنه إلحاق أضرار بها أو بالعمال العاملين بها أو يشكل خرقاً للالتزامات العامل المهنية تجاه صاحب العمل. (2)

حيث عرفه لأستاذ رشيد حبائي بقوله: "يقصد بالخطأ تحديدا الخطأ المرفقي المتمثل في الفعل غير المعتمد الذي يرتكبه الموظف أثناء قيامه بواجباته الوظيفية، وبمعنى آخر هو الخطأ الذي لا تتوفر فيه مكونات الخطأ الشخصي المنفصل عن المهام الموكلة للموظف". (3)

كما عرف سعيد مقدم هو الآخر الخطأ التأديبي بقوله: "تكون أمام خطأ تأديبي كلما كنا أمام إخلال بواجبات الموظفين المقررة، بهدف ضمان السير الحسن للمرفق العمومي". (4)

حيث تقوم المسؤولية التأديبية للموظف العام، بمجرد وقوع الخطأ التأديبي أي الإخلال بالواجب الوظيفي ولو لم يتبع ضرر فعلي، والخطأ التأديبي ليس محددًا أو محصورًا في أفعال محددة كما هو الحال في المجال الجنائي، حيث يتولى قانون العقوبات تحديد الخطأ الذي يعتبر جوهر الجرائم الجزائية، كما يحدد أيضا أركان الخطأ وأوصافه. (5)

(1) المادة 20 أمر رقم 85-59 يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسة والإدارات العمومية، ج-ر عدد 3،

لسنة 1985.

(2) أحمية سليمان، التنظيم القانوني لعلاقات العمل في التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، طبعة 2002،

ص21.

(3) رشيد حبائي، دليل الموظف والوظيفة العمومية، دار النجاح، الجزائر، د-س-ن، ص123.

(4) سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، المرجع

السابق، ص23

(5) بلعربي لخضر، إجراءات تأديب الموظف العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص غدارة عامة، جامعة عبد

الحميد بن باديس مستغانم (الجزائر)، 2013-2014، ص06.

هناك من يعرف الخطأ المهني بأنه سبب القرار الصادر بالعقاب، فلا يعاقب موظف إلا إذا ارتكب ما من شأنه أن يخل بمقتضيات وظيفته، أو لا يتفق مع مركزه كموظف عمومي. (1)

ففي القضاء الإداري الجزائري لم يعرف الخطأ المهني بل اكتفى بإعطاء صور لأفعال تعد أخطاء تأديبية، وهو إخلال الموظف بواجباته الوظيفية أو قيامه بعمل محرم عليه ويجب على الموظف احترام أوامر الرؤساء أي المرؤوس يحترم الرئيس في حدود القانون، فإنه بعدم تطبيق القانون أو الواجب يكون قد ارتكب الموظف ذنبا إداريا ما ينتج عنه معاقبته تأديبيا. (2)

وعموما فإن الخطأ التأديبي بمفهوم الاجتهادات القضائية الجزائرية، ليس فقط إخلال الموظف، بواجبات وظيفية إيجابيا أو سلبا بل يقوم كما سلك الموظف سلوكا معيبا ينطوي عليه إخلال بكرامة الوظيفة، وهذا ما جاء في حيثيات قرار مجلس الدولة الجزائرية الصادر في 2001/04/09. (3)

2. تصنيف الأخطاء التأديبية:

تناول المشرع الجزائري الأخطاء التأديبية في الأمر 03/06 في الفصل الثالث تحت عنوان "الأخطاء التأديبية"، حيث أورد تصنيف لهذه الأخطاء في المادة 177، وقسمها إلى أربعة أقسام في المواد على وجه الخصوص 178-179-180-181، تبيين الأخطاء حسب كل درجة كما يلي:

أ. الأخطاء من الدرجة الأولى:

ويدرج فيها جميع الأخطاء والأفعال التي من شأنها الإخلال بالانضباط العام والمساس بالسير الحسن لمصالح الإدارة المستخدمة. (4)

(1) عبد العزيز الجوهري، الوظيفة العامة دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص 167.

(2) بوعيني عبد الرحيم، النظام التأديبي للموظف في الجزائر، مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر، تخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014/2015، ص 7

(3) سليمان منير، مدى فعالية الضمانات التأديبية للموظف العام، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام، جامعة ميلود معمري، تيزي وزو، (الجزائر)، 2014/2015، ص 25.

(4) عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2012، ص 239.

حيث تنص المادة 178 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية على أنه: "تعتبر على وجه الخصوص، أخطاء الدرجة الأولى كل إخلال بالانضباط العام يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح". (1)

وهو ارتكاب الموظف لخطأ والمتمثل في الإخلال بالانضباط العام والذي من خلاله يمكن أن يمس بالسير الحسن للمصالح، ويعني هذا عدم الانضباط من طرف الموظف كعدم احترام أوقات العمل، وعدم أداء عمله بدقة. (2)

هذه المادة تشير إلى أن المشرع جاء بتصنيف هذه الدرجة من الأخطاء التأديبية بشكل واسع، ولا يمكن حصرها فب أفعال محددة. (3)

وأن هذه الأخطاء تدخل في نطاق الانضباط العام ومعنى هذا أن الإدارة حرة في تحديد أي نوع من الأخطاء التأديبية وذلك حسب الأعمال التي تقوم وتمس السير الحسن للمصالح الإدارية بشرط ألا تخرج عن هذا المعنى كي لا تتهم بالتصرف والتعسف في استعمال سلطتها التقديرية في تكييف الفعل. (4)

ب. الأخطاء الوظيفية ن الدرجة الثانية:

نصت عليها المادة 179 من الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بقولها: "تعتبر على وجه الخصوص أخطاء من الدرجة الثانية الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يأتي:

- المساس سهواً أو إهمالاً بأمن المستخدمين وأملاك الدولة.
 - الإخلال بالواجبات القانونية الأساسية غير تلك المنصوص عليها في المادتين 180 و181 أدناه".
- (5)

حيث أن المتمعن في الحصر الذي قده المشرع الجزائري للأخطاء الوظيفية ذات الدرجتين 1 و2، سيكتشف ان في هذين التصنيفين الأخطاء التأديبية لا تتطوي على الإرادة الآثم،

(1) المادة 178 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15/07/2006 السالف الذكر.

(2) بوعيني عبد الرحيم، المرجع السابق، ص11.

(3) عطيت الله حافظ، المرجع السابق، ص60.

(4) سعيداني سلوى، المرجع السابق، ص10.

(5) أمر رقم 03/06 المؤرخ في 15/07/2006، مرجع سابق

وإنما قد تكون مساس بالانضباط عن غير قصد أو إهمال. (1)

كما نصت المادة 70 على هذا النوع من الأخطاء في المرسوم 83-302، ويعتبر التحاق الموظف بالعمل من الواجبات الرئيسية، لذلك يجب أن يؤديه بنفسه، بكل أمانة وبدون المادة 41 من الأمر 03/06 أنه "يجب على الموظف أن يمارس مهامه بكل أمانة" وبدون تحيز "أي حتى إن كان حرا في حياته لخاصة إلا أنه مقيد أن سلوكه مطابق لقوانين المجتمع وهذا ما نصت عليه المادة 42. (2)

ت. الأخطاء من الدرجة الثالثة:

وفقا لأحكام المادة 180 من القانون الأساسي للتوظيف العمومي تعد أخطاء من الدرجة الثالثة، الأعمال التي يقوم من خلالها الموظف بما يلي:

- تحويل غير قانوني للوثائق الإدارية.
- إفشاء أو محاولة إفشاء الأسرار المهنية.
- إخفاء المعلومات ذات الطابع المهني التي من واجبه تقديمها خلال تأدية مهامه.
- استعمال تجهيزات أو أملاك الإدارة لأغراض شخصية أو لأغراض خارجة عن المصلحة. (3)

من خلال استقراء هذه المادة فالأخطاء الوظيفية من الدرجة الثالثة هي الأخطاء التي يبرز فيها الموظف نيته في التخلي عن الواجبات الموكلة إليه، مع العلم أن الموظف من واجباته طاعة المرؤوس سواء كان فيما يخص الواجبات الوظيفية المنوطة إليه أو الأعمال التي يطلبها منه، بشرط أن تكون الأوامر شرعية من نفس الوقت وهذا ما نصت عليه المادة 4 من الأمر 03/06 إلى جانب المادة 48 من نفس الأمر. (4)

(1) محمد الأخضر بن عمران، النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة

دكتوراه في العلوم القانونية والإدارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2007/2006، ص 21، 22.

(2) المادة 70 من المرسوم رقم 302/82 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982، متعلق بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج ر، العدد 37، 1982.

المادة 42 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 15/07/2006، مرجع سابق.

(3) فاطمة الزهراء بعر، المسؤولية التأديبية عن أخطاء الأطباء داخل المستشفيات العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستر،

تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة (الجزائر)، 2014/2015، ص 57.

(4) المادة 40 و 48 من الأمر رقم 08/06 المؤرخ في 15/07/2006 السالف الذكر.

ث. الأخطاء من الدرجة الرابعة:

نصت المادة 181 من الأمر 03/06 على هذا النوع من الأخطاء حيث تعتبر على وجه الخصوص، أخطاء مهنية من الدرجة الرابعة إذا قام الموظف بما يأتي:

- ارتكاب أعمال عنف على أي شخص في مكان العمل.
- التسبب عمدا في أضرار مادية جسيمة بتجهيزات وأملاك المؤسسة التي من شأنها الإخلال بالسير الحسن للمصلحة قصد الإساءة بالسير الحسن للمصلحة.
- إتلاف وثائق إدارية.
- الاستفادة من امتيازات من أية طبيعة كانت، يقدمها له شخص طبيعي او معنوي مقابل تأدية خدمة.
- تزوير الشهادات أو المؤهلات أو كل وثيقة سمحت له بالتوظيف أو الترقية.
- الجمع بين الوظيفة التي يشغلها ونشاط مريح آخر، غير تلك المنصوص عليها في المادتين 43 و44 من هذا الأمر. (1)

وتعتبر أكثر الأخطاء خطورة وأشدّها من سابقتها، وهو صنف من الأخطاء التي يرتكبها الموظف العام على وجه القصد والعمد على سبيل الإخلال بالسير الحسن للمصلحة، واستغلال المنصب لتحقيق أهداف غير مشروعة، والتغذي على الغير أثناء أوقات العمل واللجوء إلى نشاطات أخرى لتحقيق أرباح. (2)

ولقد جاءت المادة 183 (3)، لتوضح لنا أن كل الأخطاء المهنية المنصوص عليها من المواد 178 إلى 181 تؤدي تطبيق إحدى العقوبات التأديبية من نفس الدرجة كما هو منصوص عليه في المادة 163، وقد نصت المادة 184 من نفس الأمر على أنه إذا تغيب الموظف التي لها صلاحية التعيين بإجراء العزل بسبب الإهمال. (4)

(1) سعيداني سلوى، المرجع السابق، ص12.

(2) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص155.

(3) المادة 183 من الأمر رقم 03/06 السالف الذكر.

(4) بوغيني عبد الرحيم، المرجع السابق، ص12.

الفرع الثاني: العقوبات التأديبية:

1) تعريف العقوبة التأديبية (الجزء التأديبي):

يعرف الأستاذ "Delpérée" العقوبة التأديبية بأنها: "ذلك الإجراء الفردي الذي تتخذه الإدارة لجنة قمع المخافة التأديبية والذي من شأنه يرتب نتائج سلبية على حياة الموظف العملية، فمن خلال هذا التعريف يتضح الطابع القمعي الذي تتميز به العقوبة التأديبية والذي دونه لا تستطيع السلطة الرئاسية المحافظة على سير العام بانتظام. (1)

وبالتالي إن العقاب التأديبي جزاء يوقع على الموظف الذي ثبتت مسؤوليته عن الخطأ التأديبي والجزاء يمس الموظف في حياته الوظيفية بانتقاص من مزاياه المادية، أي أن العقوبة التأديبية تقتصر على المعاقبة على الأفعال التي تعد مخالفة لواجبات الوظيفة.

أما عن العقوبات التأديبية الموقعة على الموظف العمومي فهي محددة بنص قانوني، وأوفق قواعد عامة واردة في قوانين عامة، التي تقضي بأن "لا عقوبة إلا بنص". (2)

حيث عرف الفقه العقوبة التأديبية بأنها: "جزاء يوقع ن قبل السلطة التأديبية المختصة بحق الموظف الذي ثبتت مسؤوليته عن الجريمة التأديبية". (3)

حيث عرفها الدكتور "سعيد بوشعير": أن العقوبة التأديبية هي إجراء عقابي تتخذه السلطة التأديبية ضد الموظف المخطئ مجازاة لفعله، هدفها هو المجازاة على سلوك معين يعتبر معيبا من وجهة نظر المتطلبات النظامية المستقاة من القانون الوظيفي. (4)

في حين ذهب البعض الآخر وعلى رأسهم الفقيه Robert Catherine إلى تعريفها بالنظر إلى نوعية الأشخاص الخاضعين لها وهم العمال بحيث لا تصيب غيرهم ممن لا تثبت لهم صفة العامل على أنها جزاء مادي وأدبي في آن واحد مستقر في النظام الوظيفي، ومن هذا التعريف نجد أن العقوبة التأديبية مرتبطة بصفة العامل أي كل شخص تربطه بصاحب العمل علاقة عمل سواء كانت محددة المدة أو غير محددة.

(1) كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2004، ص 88.

(2) سعيداني سلوى، المرجع السابق، ص 15.

(3) عطيت الله حافظ، المرجع السابق ص 64.

(4) بوشعير السعيد، المرجع السابق، ص 88.

ويذهب البعض الآخر إلى تعريف العقوبة التأديبية بالنظر إلى نوعية الأفعال المسببة لتوقيعها ومنهم الأستاذ De Lauder حيث عرفها على أنها جزاء مهني يفرض لمواجهة ما يقع من إخلال بالالتزامات المهنية من جانب العامل أثناء القيام بأداء المهام المهنية. (1)

وفي الأخير تستنتج بأن العقوبة التأديبية: "هي وسيلة ن الوسائل الإدارية المستخدمة من قبل السلطة الإدارية المختصة ناء على نص في القانون لردع مرتكبي المخالفات التأديبية داخل المجتمع. (2)

(2) أهداف الجزاء التأديبي:

أ. الإصلاح: فالتأديب يهدف إلى كشف العيوب في البناء الإداري تمهيدا لإصلاحه بما يصنع من ارتكاب المخالفات مستقبلا، أي هو إجراء علاجي يهدف إلى سد الثغرات دون وقوع الخطأ مستقبلا. (3)

ب. ضمان حسن سير المرافق العامة: يهدف التأديب إلى ضمان سير المرافق العامة فعندما يدرك الموظف العام أن أي إهمال في أداء واجباته الوظيفية، سوف يقابله من قبل الإدارة بعقوبات تأديبية، هذا الأمر يشكل حافزا لد الموظف بالمواظبة على واجباته. (4)

(3) لقد حدد المشرع الجزائري العقوبات التأديبية في مجموعات متفاوتة الحرية من الأخف إلى الأشد بالتوازي مع الأخطاء التي تتناسب معها، بحيث يجب على الإدارة اتباعها وتسليطها حال ارتكابه لخطأ مهني، وإن هذا لتزايد في درجات العقوبة يتناسب مع التزايد في درجات الخطأ.

حيث تصنف الجزاءات التأديبية وفقا لأحكام المادة 163، من قانون الوظيفة العمومية، حسب جسامه الأخطاء المرتكبة إلى أربع درجات تتمثل فيما يلي:

أ. عقوبات الدرجة الأولى: (عقوبات الانضباط العام)

1. التنبيه: يعتبر جزاء التنبيه أخف الجزاءات التي نص عليها المشرع فهو ينطوي على حث

(1) تدرانت نرجس، المرجع السابق، ص 88.

(2) خلافي جهيدة، الإجراءات التأديبية في الوظيف العمومي، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون العام المعمق، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، (الجزائر)، 2018/2017، ص 29.

(3) نوافل العقيل العجارمية، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الكبعة الأولى، عمان، 2007، ص 65.

(4) عطيت الله حافظ، المرجع السابق، ص 64.

الموظف وتذكيره بوجوب مراعاة واجباته الوظيفية، إذا ما ارتكب الموظف مخالف في سلوكه الوظيفي. (1)

2. الإنذار: ويكون بإشعار الموظف بالمخالفة التي ارتكبها وتحذيره ويختلف الإنذار الشفوي عن الإنذار الكتابي أن الأول يتم تبليغه لفظيا للمعنى، أما الثاني فبدرج ضمن ملفه الإداري على غرار التوبيخ. (2)

3. التوبيخ: هو إجراء أشد من الإنذار، وهو عبارة عن لوم توجهه السلطة التأديبية لمرتكب الخطأ

الوظيفي، وتصدر الإدارة عقوبة التوبيخ بنفس الشروط التي تصدر بها عقوبة الإنذار. (3) والتوبيخ ينطوي على لوم الموظف المخطئ تأديبيا على ما ارتكبه من أخطاء تأديبية تعتبر أخطاء من الدرج الأولى يمس من خلالها بالانضباط العام. (4)

ب. العقوبات من الدرجة الثانية:

- تنص عليها المادة 163 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية، إن عقوبات لدرجة الثانية تتمثل فيما يلي:

1. التوقف عن العمل من يوم إلى ثلاثة أيام:

في حالة ارتكاب الموظف لأخطاء مهنية جاز المشرع الجزائري توقيع عقوبة الوقف عن العمل بصفة مؤقتة تتراوح من يوم إلى ثلاثة أيام. (5)

2. الشطب من قائمة التأهيل:

هي عقوبة تؤدي إلى التشطيب على اسم الموظف من لائحة الترقية في الرتبة خلال السنة التي اتخذ فيها القرار.

(1) نوافل العقيل العجارية، المرجع السابق، ص354.

(2) ديديش عاشور، الطعن في تأديب الموظف العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري، طلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2012/2013، ص19.

(3) بوراس منيرة، النظام التأديبي للموظف العام في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير في التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر، كلية العلوم السياسية، السنة الجامعية 2007/2008، ص59.

(4) بلعربي لخضر، المرجع السابق، ص30.

(5) فاطمة الزهراء بعة، المرجع السابق، ص61.

ويترتب عن هذه العقوبة حرمان الموظف من الترقية بعنوان السنة المالية، وعدم تسجيل الموظف في سجل الترقية يحرمه من الحصول على ترقية مشروعة. (1)

في مقابل ذلك يحق للموظف الذي كان محل عقوبة من الدرجة الأولى، والثانية أن يطلب إعادة اعتبار من السلطة التي لها صلاحية التعيين بعد سنة من تاريخ اتخاذ القرار وفي حالة لم يتعرض لقوبة جديدة يكون إعادة الاعتبار بقوة القانون بعد مرور سنتين وهذا ما جاء به في نص المادة 176. (2)

ج. العقوبات من الدرجة الثالثة:

اتبع المشرع الجزائري حسب الأمر 03/06 في المادة 163 جل العقوبات من الدرج الثالثة كالآتي:

1. الإيقاف عن العمل من أربعة إلى ثمانية أيام:

ويقصد بها توقيف الموظف المخطئ على الأقل أربعة أيام كحد أدنى إلى ثمانية أيام كحد أقصى عن مزاوله مهامه الوظيفية، بحيث يتم تعويض الموظف الموقوف بموظف آخر بصفة مؤقتة إلى غاية انتهاء مدة العقوبة وهذا لحسن سير المرفق العام بانتظام. (3)

2. التنزيل من درجة إلى درجتين:

من خلال استعراض هذه المادة في فقرتها الثالثة، يتبين لنا أن التنزيل من درجة إلى درجتين يترتب عن النقص الفوري في مرتب الموظف إلى غاية استعادته للدرجة القديمة بواسطة الأقدمية (4)، في حين أن القضاء الفرنسي في حكم مجلس الدولة بتاريخ 28 جانفي 1972 قضى بأن التخفيض يمكن أن يمس درجة واحدة أو أكثر حسب خطورة الخطأ المعاقب عليه. (5)

(1) عطيت الله حافظ، المرجع السابق، ص66.

(2) المادة 176 من الأمر رقم 03/06، السالف الذكر.

(3) عطيت الله حافظ، المرجع السابق، ص67.

(4) سعيد مقدم، المرجع السابق، ص438.

(5) بن عبد الله سعاد، المرجع السابق، ص27.

3. النقل الإجباري:

يبين لنا الأستاذ "سعيد مقدم" أن النقل الإجباري: هو الإجراء التأديبي الذي يؤدي إلى نقل الموظف من مكان عمله إلى مكان آخر، وهذا الإجراء لا ينبغي الخلط بينه وبين النقل لفائدة المصلحة الذي يمكن اتخاذه لأسباب تأديبية. (1)

وبهذا فإن الموظف إذا ارتكب خطأ بلغ حدا من الجسامة يعرضه لعقوبات الدرجة الثالثة ويجوز للسلطة التأديبية معاقبته بأن تنقله إجباريا وبدون موافقته إلى مكان آخر. (2)

د. العقوبات من الدرجة الرابعة:

وهي صنف العقوبات التأديبية التي توقع نتيجة ارتكاب أخطاء من الدرجة الرابعة المنصوص عليها في المادة 181، من الأمر 03/06، وتتمثل هذه العقوبات أساسا فيما يلي:

(1) التنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة:

ويتمثل هذا الإجراء في تعيين الموظف في رتبة أدنى مباشرة من الرتبة التي كان ينتمي إليها، وتطبيق هذه العقوبة يفترض وجود مثل هذه الرتبة. (3)

ولم يسبق للمشرع أن تناول عقوبة التنزيل إلى الرتبة السفلى فتعد بمثابة سقوط حر للموظف لما بناه خلال مدة من الزمن، وهي صرية قوية تصيب الموظف ماديا ومعنويا بحجم العقوبة وقوتها. (4)

(1) سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 438.

(2) سليمان الطماوي، القضاء الإداري قضاء التعويض وطر الطعن في الأحكام، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي القاهرة، 1988، ص 311.

(3) سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 438.

(4) سعيداني سلوى، المرجع السابق، ص 19.

(2) التسريح:

هو إجراء يترتب عنه فقد صفة الموظف، ويعد أشد العقوبات التأديبية، وتتخذها السلطة التي لها صلاحية التعيين بعد موافقة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء. (1)

والتسريح من الوظيفة هي عقوبة تأديبية مقررة لمواجهة الأخطاء التأديبية شديدة الجسامه والتي تؤكد عن عدم صلاحية الموظف للوظيفة وهذه العقوبة تنهي العلاقة بين الموظف والإدارة. (2)

وقد ترك المشرع هذه العقوبة بدون توضيح، ترك ذلك إلى النصوص التنظيمية والتطبيقية، ففي ظل المرسوم 59-85 حيث أدرج التسريح كنوعين من العقوبة لنص المادة 124 منه:

- التسريح مع الإشعار المسبق والتعويضات.

- التسريح دون الإشعار المسبق ومن غير التعويضات. (3)

(3) عقوبة العزل:

الجدير بالذكر أن المشرع نص على عقوبات تأديبية أخرى خارج نطاق التصنيف السابق هي عقوبة العزل فالسلطة التي لها صلاحية التعيين تعزل الموظف من منصبه في حالة تغييره لمدة 15 يوم متتالية على الأقل دون مبرر شرعي، وذلك بعد إنذاره من السلطة التي لها صلاحية التعيين وذلك وفقا للمادة 184 من الأمر 03/06. (4)

والذي نصت عليه المادة 36 من نفس الأمر: بأن "كل توقف عن الخدمة يخالف أحكام المواد من '32' إلى '35' والمتعلقة بانتهاء علاقة العمل، وعليه فإن الموظف الذي يترك وظيفته دون إذن أو لم يعد إليها، أو يترك وظيفته قبل قبول استقالته، قد يترتب على ذلك حرمانا من تولي الوظائف العامة الخاضعة للأحكام قانون الوظيفة العامة، وهذا ما نصت عليه المادة 185 من الأمر 03/06. (5)

(1) عطيت الله حافظ، المرجع السابق، ص 68.

(2) بلعربي لخضر، المرجع السابق، ص 32.

(3) سعيداني سلوى، المرجع السابق، ص 19.

(4) المادة 184، من الأمر رقم 03/06، السالف الذكر.

(5) سعيد مقدم، المرجع السابق، ص 439.

المطلب الثاني: إجراءات وضمانات التأديب

عند ارتكاب الموظف العام خطأ تأديبي تنتقل القواعد الموضوعية للقانون التأديبي من مرحلة التجريد الى مرحلة التطبيق، إذا اقتضى الأمر لتحديد حقيقة ارتكاب الموظف العام للخطأ التأديبي المنسوب اليه ومتابعته تأديبياً، وهذا هو دور الإجراءات التأديبية، فهي همزة وصل بين ارتكاب الخطأ التأديبي وتوقيع العقوبة على الموظف العام. ويترتب على عدم اتباع هذه الإجراءات التأديبية بطلان العقاب التأديبي (1)، إذ أن موضوع الإجراءات التأديبية يعد من أهم الموضوعات التي اعتنى بها المؤلفون الإداريون، لأنها من أكثر الجوانب التي يتعرض لها القضاء في أحكامه (2)، إذ تعتبر المراحل التي تسبق وتتزامن عملية اتخاذ القرارات التأديبية، الأمر الذي يجعل هذه الاجراءات القانونية تؤثر في مدى شرعية القرارات التأديبية، وعليه فاذا ما تخلفت هذه الإجراءات التي نص عليها القانون عند اتخاذ القرار التأديبي فان هذا الأخير يعد باطلاً. (3)

وتعتبر الضمانات التأديبية من الأسس التي يقوم عليها النظام التأديبي في معظم التشريعات الوظيفية، ومن هنا صار من المستقر عليه في الفقه والقضاء المقارنين أن احاطة الموظف بضمانات تأديبية أثناء محاكمته وبعدها، تعد من الأمور التي تقتضيها المبادئ القانونية (4).

(1) كباسي انتصار، عزوز آمنة، الجزاءات التأديبية للموظف العام بين تفعيل الأداء وقمع الحريات، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون عام، جامعة 08ماي1945، قالمة، 2016/2015، ص42.

(2) بن عيسى عبد العزيز، المسؤولية التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص77.

(3) عطيت الله حافظ، النظام التأديبي في ظل الأمر 03/06، المرجع السابق، ص77.

(4) نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 2002، ص499.

لذلك فالضمانات التأديبية لها أهمية كبيرة في نطاق القواعد القانونية المنصوصة على عقوبة تأديبية للموظف العام المرتكب للخطأ، فلكي تتحقق العدالة لابد أن تتوفر مجموعة من الضمانات للشخص الذي نسبت اليه التهمة، فالضمانات تعد بمثابة سلاح يلجأ اليه الموظف العام لمواجهة السلطة المختصة. (1)

فمن خلال كل هذا وما تطرقنا اليه سنتناول إجراءات تأديب الموظف العام في الفرع الأول، وضمائمات تأديب الموظف العام في الفرع الثاني.

الفرع الأول: إجراءات تأديب الموظف العام:

من خلال هذا الفرع سوف نتطرق الى مفهوم إجراءات تأديب الموظف وإلى مراحلها.

أولاً: مفهوم الإجراءات التأديبية

لضمان سلامة القرار التأديبي وعدم الغائه قضائياً فان يتعين أن يكون مستند إلى إجراءات مشروعة،

وتطبيق القواعد التأديبية في اطارها المشروع دون تجاوز لها. (2)

اذ أن تعتبر الإجراءات من أهم الموضوعات التي اهتم بها الفقه لأنها من أكثر الجوانب التي يتعرض لها القضاء في أحكامه، ونظراً لطبعها العلمي الملموس، فإنها تمارس في جو من الصراع لأنه في الوقت الذي تزيد فيه الإدارة ممارسة سلطتها في المجال التأديبي، يملك الموظف المذنب حقه في مناقشة القرار التأديبي للمحافظة على سيرورة المواقف العامة (3)، ولهذا ارتأينا أن ندرس تعريف القاعدة الإجرائية التأديبية وأهم خصائصها.

(1) موصلي لبدية، والي سهام، المرجع السابق، ص44.

(2) عزوز أمانة، باسي انتصار، المرجع السابق، ص44

(3) كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة، ط2003، الجزائر 2002، ص132.

1/ _ تعريف الاجراءات التأديبية:

يعرفها الأستاذ (فارين) الجزاء التأديبي بقوله: " القرار الديبي وهو عقوبة تعلن من قبل السلطة الإدارية اتجاه موظف عام وذلك لارتكابه خطأ أثناء الخدمة". (1)

ويعرفها الأستاذ (سليمان الظماوي) بأنها: " سلسلة من الأعمال هدفها الأساسي تسليط الجزاء التأديبي على الموظف المذنب، وهي تخضع لقواعد قانونية". (2)

وقد عرفها الفقيه محمد ماجد ياقوت على أنها: " هي حماية الواجبات أو الالتزامات التي يفرضها الانتماء الى جماعة أو هيئة من أي اخلاص يقع من أفرادها ولمس نظمها وهذا الحق تباشره الهيئة بواسطة مَنْ يمثلها، وذلك بالالتجاء الى صاحب الولاية التأديبية وفقاً للشكل المحدد لمطالبته بالتحقيق من ارتكاب مخالفة وتحديد المسؤول عنها، وإنزال العقوبة التأديبية عليه". (3)

ان الإجراءات بصفة عامة يقصد بها الخطوات المنظمة التي يتعين اتباعها للتحقق من ارتكاب الموظف للخطأ التأديبي المنسوب اليه. وهي كل الشكليات التي تنظم المرحلة ما بين ارتكاب الخطأ التأديبي حتى صدور القرار التأديبي وتوقيعه.

بينما هذه الإجراءات تستهدف توفير الضمان والاطمئنان في جميع مراحل إجراءات التأديب، أي أنها تلك الضوابط التي تكفل اطمئنان للموظف أنّ التأديب يحقق غايته كأداة لحماية المرفق لا أن يكون وسيلة للانتقام، وتبدأ هذه الإجراءات بعد ارتكاب الموظف للخطأ التأديبي بتكليفه منذ لحظة وقوع الخطأ حتى صدور القرار التأديبي فيه وتوقيعه. (4)

(1) خليل محمود، إجراءات التأديب الموظف العام والرقابة عليها، مذكرة لنيل شهادة الماستر، الحقوق والحريات، جامعة

أحمد دراية أدرار، 2016/2017، ص7.

(2) سليمان الظماوي، المرجع السابق، ص422.

(3) محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهنية الحرة النقابية والعمل الخا، منشأة المعارف،

الإسكندرية، 2003، ص73.

(4) بلعربي لخضر، المرجع السابق، ص66.

وتعني الإجراءات والمراحل التي تسبق وتتزامن مع عملية اتخاذ القرارات التأديبية وبالأخص المتعلقة منها بالفصل التأديبي، وعليه فإذا ما تختلف هذه الإجراءات التي نص عليها القانون عند اتخاذ قرار تأديبي اداري، فإن هذا الأخير يقع باطلاً ويجوز الطعن فيه ادارياً وقضائياً. (1)

وان الإجراءات التأديبية هي مجموعة القواعد الواجب اعمالها في مواجهة الموظف العام خلال الفترة الممتدة ما بين اقترافه للخطأ التأديبي وصدور القرار التأديبي، اذ أن تتصف القواعد الإجرائية في التأديب بطابع الالزام ومن ثمة فإن مخالفة تلك القواعد تقتزن بجزاء، حي يتمثل هذا الجزاء في بطلان التصرف الصادر بالمخالفة للقاعدة للإجرائية الواجب اتباعها. (2)

2/_ خصائص القواعد الإجرائية التأديبية:

تتميز القواعد الإجرائية التأديبية بالسمات والمميزات التالية:

أ/. القواعد الإجرائية التأديبية من طبيعة قانونية:

ان القاعدة الإجرائية التأديبية لها صفة أمر، وتكون مكملة أو محددة لقاعدة إجرائية أخرى، وتتضمن الأمر بقيام بعمل ما أو النهي عن سلوك معين، كما أنها قاعدة عامة ومجردة، وهي ليست موجهة لأشخاص معينين بل الى فئات غير محددة. (3)

ب/. القواعد الإجرائية هي قواعد تنظيمية:

القواعد الإجرائية تحدد الشروط التي يجب مراعاتها في العمل الاجرائي حتى يترتب آثاره القانونية مثل الشكل العام والمكان والزمان والوسيلة والضمانات، ولا يجوز في كافة الأحوال تطبيق عقوبة تأديبية الاً باتباع الإجراءات التأديبية. (4)

(1) شريفي شهرزاد، الفصل التأديبي للموظف العام في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص القانون العام

المعمق، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم الجزائر، 2017/2018، ص45.

(2) عزوز أمّنة كباسي انتصار، المرجع السابق، ص44.

(3) محمد ماجد الياقوت، المرجع السابق، ص15.

(4) عزوز إمّنة، كباسي انتصار، المرجع السابق، ص45.

ج/ . القاعدة الإجرائية قابلة للتفسير :

ان القصد من تفسيرها هو البحث عن معناها الحقيقي وإظهار الإرادة الحقيقية للمشرع المتضمنة في القاعدة من الواجهة الموضوعية، ذ أن القانون ينفصل عن إرادة واضعيه بمجرد إصداره ويصبح له كيان مستقل، والتشريع قد يكون تشريعياً وقد يكون قضائياً وقد يكون فقهيّاً. (1)

د/ . قصور النصوص في مجال الإجراءات:

لقد كان التأديب في أول الأمر موضوعاً ادارياً، وكان متروكاً للسلطة الرئاسية التأديبية، فلما بدأ منطق الضمان يغزو المجالات التأديبية سواء باستحداث مجالس التأديب المشكلة من ممثلي الإدارة وممثلي موظفين والتي يكمن دورها في تقديم الرأي الاستشاري الاجباري للسلطة التأديبية، أو باستحداث جهات الطعن الإداري في قرارات الإدارة، وهي ضمانة قضائية، فكل تلك الضمانات الإدارية والقضائية فرضت على الإدارة أن تحترم بعض القواعد الإجرائية التي تملئها مقتضيات العدالة.

ولقد أخذ القضاء مهمة تكملة ما في النصوص من نقص أو غموض لدرج جعلت الفقه والقضاء يتحدث عن المبادئ العامة للإجراءات التأديبية. (2)

ففي الجزائر وباستثناء المرسوم رقم 152/66 المتعلق بالإجراء التأديبي، مازال لا يوجد أي نص قانوني من ذلك التاريخ الى اليوم يعتبر كقاعدة للإجراءات التأديبية، مما يؤكد بوضوح نقص وقصور النصوص القانونية المنظمة والمتعلقة بالإجراءات التأديبية في التشريع الوظيفي الجزائري. (3)

ه/ . تسبب القرارات التأديبية:

يوجب القانون على السلطة التأديبية تسبب قراراتها التأديبية لفحص مشروع العمل المطعون فيه،

وأن يكون التسبب مباشر أو معاصر. (4)

(1) بن عيسى عبد العزيز، لمرجع السابق، ص 81.

(2) سليمان الظماوي، المرجع السابق، ص 517.

(3) المرسوم 152/66 المؤرخ في 22 جوان 1966، المتعلق بالإجراءات التأديبية، ج، ج، ج، العدد 46، الصادر في 08 جوان 1966، ص 579.

(4) محمد ماجد الباقوت، المرجع السابق، ص 673، 674.

اذ أن المشرع يوجب على السلطة التأديبية التي لها صلاحية التعيين تبرير قراراتها مهما كانت درجة العقوبة المسلطة على الموظف.

إذا كانت العقوبة التأديبية المسلطة عليه من الدرجة الأولى أو الثانية فالتسبيب يكون بناءات على التوضيحات الكتابية التي تحصل عليها من المعني مسبقا.

أما إذا كانت العقوبات التأديبية المسلة عليه من الدرجة الثالثة أو الرابعة، فالتسبيب يكون بعد أخذ الرأي الملزم للجنة الإدارية المتساوية الأعضاء. (1)

و/ . عدم العقاب عن الخطأ مرتين:

إذا تمت معاقبة موظف تأديبيا عن ارتكابه خطأ تأديبي لا يجوز للإدارة بعد ذلك معاقبته مجدداً عن نفس الفعل الذي عوقب من أجله. (2)

ثانيا: مراحل الإجراءات التأديبية

بعد ارتكاب الموظف العام للخطأ التأديبي، تكفي السلطة الإدارية التأديبية المختصة لهذا الفعل، ثم تأتي مرحلة لا تقل أهمية عن سابقتها ألا وهي مرحلة تحديد المسؤولية ومدى اسناد الخطأ المرتكب للموظف، وذلك للوصول إلى العقوبة المستحقة. (3) فاذا توصلت السلطة المكلفة بمعاينة الخطأ المرتكب من الموظف الى الوقائع التي نسبت له تشكل خطورة لتبرير تطبيق العقوبة عن الدرجة الثالثة والرابعة، فان السلطة صاحبة التعيين ملزمة بأخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء. (4)

وبالنظر الى المركز القانوني للموظف، وبالنظر لخصوصية الجهة التي يتبعها الموظف فقد تناول القانون الأساسي لعمال المؤسسات والإدارات العامة، كافة مراحل الاجراء التأديبي التي سنتطرق اليها فيما يلي: (5)

(1) عزوز آمنة، كباسي انتصار، المرجع السابق، ص46.

(2) محمد سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص280، 281.

(3) عزوز آمنة، كباسي انتصار، الجزاءات التأديبية للموظف العام بين تقييل الأداء وقمع الحريات، المرجع السابق، ص46.

(4) عطيت الله حافظ، المرجع السابق، ص81.

(5) بلعربي لخصر، المرجع السابق، ص73.

1/. مرحلة التحقيق: تعتبر مرحلة التحقيق التأديبي مع الموظف من أهم المراحل والركائز في المجال التأديبي، لذلك فالجمع بين سلطة الاتهام التحقيق التأديبي سيؤدي حتما لزوال مبدأ الضمان في التحقيق التأديبي.

أ/. مفهوم التحقيق التأديبي (الإداري):

هو اجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة التأديبية، يهدف الى الكشف عن مرتكبها، والغاية من الوصول الى الحقيقة، فيجب ألا يحال الموظف الى التحقيق الا إذا كان الاتهام المنسوب اليه جدياً وقائم على احتمالات قوية، وهذا كله حفاظاً على مكانته. (1)

حيث لم يتفق الفقه الإداري لإعطاء تعريف شامل للتحقيق الإداري، بحيث نجد من يعرفه بأنه مجموعة من الإجراءات التي تباشرها السلطة المختصة قانونياً بهدف الكشف عن مرتكب الخطأ وإزالة العقوبة على مرتكب الخطأ التأديبي.

وبالرجوع الى المشرع الجزائري نجد أنه استخدم مصطلح " التحقيق الإداري " للتعبير عن التحقيق مع

الموظف المخطئ، كما يبدو أن هذا المصطلح له معنى واحد لكنه واسع من حيث المدلول. (2)

وان التحقيق احدى وسائل النظام التأديبي نحو بلوغ غايته لإظهار الحقيقة وهو مشابه للتحقيق القضائي. (3)

وكما عرف على أنه: " اجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها أو التثبت من صحة

اسنادها الى فاعل معين الهدف منه الوصول الى الحقيقة. (4)

(1) علي جمعة محارب، التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004، ص187.

(2) أبركان زهير، شابي محمد لمين، النظام التأديبي للموظف العام في الجزائر، في ظل الأمر 03/06، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص سياسات عامة وإدارة محلية، جامعة مولود معمري، تيزي وزون الجزائر 2016/2017، ص59.

(3) بلعربي لخضر إجراءات تأديب الموظف العام، المرجع السابق، ص74.

(4) خلافي جهيدة، الإجراءات التأديبية في الوظيفة العمومي، المرجع السابق، ص48.

ب/. السلطة المختصة بالتحقيق: وضع المشرع الجزائري السلطة المحولة والتي لها صلاحيات التعيين بالتحقيق في شأن التهم المنسوبة للموظف العام. حيث أن المشرع الجزائري يعمل بنفس المنظور المعمول به في فرنسا، وهذا الأمر أثار خلاف كبير بين الفقهاء فيما يخص الحياد في عملية التحقيق والجمع بين سلطتي الاتهام والادانة، ولذا انفصلا الى ثلاث اتجاهات: (1)

الاتجاه الأول: يرى أنصار هذا الاتجاه أنه لا مانع أن تقوم سلطة الاتهام بالتحقيق لأن هذا يكون امتداداً للسلطة التأديبية وضمان حسن سير المرفق العام بانتظام

. الاتجاه الثاني: يرى أن الجمع بين سلطة التحقيق ومباشرة الإجراءات التأديبية وضع خطير ينجم عنه مساس بضمانات الموظف العام في مواجهة السلطة التأديبية. (2)

. الاتجاه الثالث: وهو تولي الجهات الإدارية التحقيق بنفسها مع موظفيها، ولهذا تعمل الدول من خلال تشريعاتها التأديبية توفير ضمانات التحقيق القانوني السليم في التحقيق الإداري مع الموظفين، كسماع الشهود والاستعانة بأهل الخبرة وإجراء المعاينات.

وقد نص المشرع الجزائري بدوره على ضرورة سماع الموظف المرتكب الخطأ التأديبي مهما كانت درجة الخطأ المفترق، كما منح للجنة المتساوية الأعضاء الحق بمطالبة السلطة التي لها صلاحيات التعيين فتح تحقيق في حالة عدم الوضوح في المخالفات المستوية للموظف. (3)

كما نجد المادة 130 من المرسوم التنفيذي 85/59 التي نصت على أنه: " يجب مباشرة الإجراءات التأديبية فور معاينة الخطأ، بناء على تقرير يتم اعداده من طرف الرئيس السلمي المباشر للموظف المعني وارساله الى السلطة التي لها صلاحية التعيين ". (4)

وقد نصت كذلك المادة 131 من المرسوم رقم 85/59 على أنه: " يتخذ اجراء التوقيف بموجب مقرر صادر عن السلطة التي لها صلاحية التعيين فوراً بعد مباشرة المتابعة الجزائية " (5).

(1) كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للنشر، ط 2008، الجزائر، ص154.

(2) عزوز آمنة، كباصي انتصار، المرجع السابق، ص48.

(3) خليلي محمود، المرجع السابق، ص23.

(4) المادة 130، من المرسوم رقم 85/59، المرجع السابق، ص12.

(5) المادة 131 من المرسوم رقم 85/59، المرجع السابق، ص12.

2. مرحلة المداولة:

تعتبر مرحلة المداولة ثاني مرحلة بعد مرحلة التحقيق، وفي هذه المرحلة تتصرف فيها السلطة المختصة بالتأديب للتشاور بعد أن تنتهي من مرحلة التحقيق حيث تختلف هذه المرحلة باختلاف الخطأ المرتكب. (1) حيث تنص المادة 170 من الأمر 03/06 أن تداول اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء المجتمعمة كمجلس تأديبي في جلسات مغلقة، وتكون قراراتها مبررة. (2)

وفي حالة ما إذا تبين للمجلس التأديبي أن المعلومات المقدمة له بخصوص الدعوى التأديبية غير شافية فيكون بوسعه إعطاء رأي حول العقوبة الملائمة ويعطي هذا الرأي بأغلبية أعضائه الحاضرين. (3) كما تضيف المادة 171 من نفس الأمر أن تبليغ الموظف المعني بالعقوبة التأديبية يكون في أجل لا يتعدى 8 أيام من تاريخ اتخاذ القرار، مع حفظه بملفه الإداري، فرغم هذه القيود الإجرائية التي وضعها أمام السلطة التأديبية نجد أنه ترك لها جانب من الحرية، ولم يقيدتها في الحالات التالية:

- الحالة الأولى:

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

- الحالة الثانية:

جاء في نص المادة 173 باستثناء في حالة ارتكاب الموظف لخطأ جسيم يمكن به لعقوبة من الدرجة الرابعة، فهنا يمكن للسلطة التي لها صلاحية التعيين أن توقفه عن مهامه فوراً. (4)

(1) أبركان زهير، شابي محمد لمين، المرجع السابق، ص 61.

(2) المادة 170 الأمر 03/06، المرجع السابق، ص 16.

(3) سعيد مقدم، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، المرجع السابق، ص 67.

(4) بشتة دليلة، حملاوي رشيدة، نظام تأديب الموظف العمومي في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر،

تخصص قانون عام، جامعة 08 ماي 1945 بقالة، 2014/2013، ص 50، 51.

3. مرحلة إصدار القرار التأديبي:

هي المرحلة الأخيرة من سلسلة الإجراءات التأديبية وأكثرها أهمية، إذ تحدد مستقبل الموظف العام. (1) فمن خلال التصويت الذي يلي مداوات المجلس التأديبي يتم الخروج بقرار التأديب النهائي المحدد لمصير الموظف المذنب، والذي ينبغي أن يحزر في شكل عمل إداري نهائي يستند إلى الأسباب القانونية والمادية المبررة للعقوبة، والإشارة إلى احترام كل الإجراءات المحيطة بها. (2)

فالجهة المختصة بمقتضى القانون بممارسة سلطة التأديب هي السلطة الرئاسية، وتكون صاحب الاختصاص بإصدار العقوبات التأديبية، والتي بدورها تؤدي إلى حرمان الموظف من التمتع ببعض المزايا الوظيفية، وهذا حسب الخطأ المرتكب وحسب الأوضاع المحددة قانونياً. (3)

حيث أعطى المشرع الجزائري جميع الصلاحيات للسلطة التي لها صلاحية التعيين في تسليط العقوبات المختلفة شرط تسببها، وهذا ما أشارت إليه المادة 131 من المرسوم 59/85 السالف الذكر، على أنه: "يوقف الموظف فوراً إذا تعرض لمتابعات جزائية لا تسمح بإبقائه في حالة نشاط.

كما يمكن أن يوقف من طرف وكيل الجمهورية أو قاضي التحقيق في إطار تحريك الدعوى. (4)

أ. بالنسبة بعقوبات الدرجتين الأولى والثانية:

السلطة التي لها صلاحية التعيين توضع العقوبات التأديبية من الدرجة الأولى والثانية بقرار مسبب، وبعد حصولها على توضيح كتابي من الموظف المعني.

ب. بالنسبة لعقوبات الدرجتين الثالثة والرابعة:

تتخذ السلطة التي لها صلاحية التعيين العقوبات التأديبية من الدرجة الثالثة والرابعة بقرار مبرر، بعد أخذ الرأي الملزم من اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، والتي يجب أن تثبت في القضية المطروحة عليها في

(1) أبركان زهير، شابي محمد لمين، المرجع السابق، ص 63.

(2) خلافي جهيدة، المرجع السابق، ص 50.

(3) محمد ماجد الياقوت، المرجع السابق، ص 52.

(4) المادة 131، من المرسوم 59/85، المرجع السابق، ص 16.

أجل لا يتعدى (45) يوما ابتداء من تاريخ إخطارها. (1)

شكل القرار التأديبي:

عند تفحص كل المواد من القانون الأساسي التي تصدرها السلطة المختصة بالتأديب تكون في صورة قرار، وبالتالي لا يشترط شكل معين للقرار التأديبي، كالإشارة مثلا إلى القانون العام الأساسي للوظيفة العمومية، والنصوص التطبيقية ذات العلاقة بالنظام التأديبي، محضرا لاجتماع اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء، وهي كلها من الشكليات الضرورية لسلامة القرارات الإدارية الخاضعة لقانون الوظيفة العمومي. (2)

الفرع الثاني: ضمانات التأديب:

مهما كان نوع النظام التأديبي الذي تأخذ به الدولة، فإنه لا بد أن توفر له مجموعة من الضمانات التي توضح التزامات وحقوق الطرفين (الإدارة والموظف العام)، وذلك من أجل تحقيق فاعلية العمل الإداري وضمن للموظف العام، ومن ثم السير الحسن للمرافق العامة والصالح العام للوطن داخليا وخارجيا، ومن هذه الضمانات منها ما هو سابق عن المحاكمة التأديبية، ومنها ما هو أثناء المحاكمة ومنها ما هو بعد إصدار الحكم. (3)

إذ أن تعتبر الضمانات التأديبية من الأسس التي يقوم عليها النظام التأديبي في معظم التشريعات الوظيفية، ومن هنا صار من المستقر عليه في الفقه والقضاء المقارنين أن إحاطة الموظف بضمانات تأديبية أثناء محاكمته وبعدها تعد من الأمور التي تقتضيها المبادئ القانونية.

وعليه سوف نتطرق إلى مفهوم الضمانات التأديبية والضمانات التأديبية المقررة في مجال التأديب.

(1) المواد 162-163/ الأمر 03/06، لسالف الذكر، ص15.

(2) عطيت الله حافظ، المرجع السابق، ص82.

(3) مغالط الجيلالي، الضمانات المكفولة للموظف العام في المجال التأديبي في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة

الماستر، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم الجزائر، 08/07/2019، ص4.

أولاً: تعريف الضمانات التأديبية:

الضمانات جمع ضمانة، والضمان لغة مصدر ضمن، ويأتي بمعنى الالتزام والكفالة والحفظ والرعاية وهي تلك الإجراءات التأديبية أثناء فترة الاتهام والتحقيق، والتي تضمن للموظف عدم التعرض للتعسف والاضطهاد من السلطات الرئاسية التأديبية فهي تكفل له الطمأنينة التامة ضد أي اتهامات معرضة من ذوي أصحاب المصالح الخاصة أو الشخصية، كما أنها تكفل من جانب آخر مصلحة الإدارة في كشف المخالفة وملاحقة الموظف المخطئ، ومعاقبته بما يحقق في آخر الأمر حسن سير عمل المرافق العامة وسيرها بانتظام. (1) وهذه الضمانات تجعل الإدارة في موقع الخصم والحكم في نفس الوقت كم أنها تجنب صدور أي قرار تأديبي قد تصل جسامته إلى تسريح الموظف دون استحقاقه ذلك، وعليه فللموظف ضمانات يمارسها قبل توقيع العقاب، وضمنات تكون بعد توقيع العقاب.

ثانياً: الضمانات القانونية لحماية حقوق الموظف العام من القمع وتعسف الإدارة العامة:

تلتزم الإدارة أو السلطة التأديبية بجملة من الإجراءات يتعين عليها اتباعها حتى كون قراراتها التأديبية مشروعة، وقد نظم قانون الوظيفة العمومية، بمقتضى الأمر رقم 03/06 إجراءات التأديب، سوف تبين الضمانات كما يلي:

أ. ضمانات التأديب قبل توقيع الجزاء التأديبي: (الضمانات السابقة):

منح الموظف العام قبل ضمانات قبل العقوبة التأديبية عليه تجنباً لأي تعسف من جانب الإدارة وتقاديا للاتهامات الموجهة إليه حتى يكون متماثياً مع وقائع قضيته، لقد حدد المرع هذه الضمانات: (2)

1. مبدأ المواجهة:

تعريفه: يقصد بمبدأ المواجهة بصفة عامة تمكين الموظف المتهم الذي تتعرض حقوقه ومصالحه لتصرف ما قد يؤثر في مركزه القانوني، أن يحاد به علماً حتى يستطيع إعداد دفاعه، ويتعين أن تتم المواجهة على نحو يستشعر منه الموظف أن الإدارة في طريقها لمؤاخذته إذا ما ترجحت لديها أدلة لإدانته حتى يكون على بينة من خطورة موقفه.

(1) بوادي مصطفى، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي لدراسة مقارنة، دار الأبتام للنشر والتوزيع، الطبعة

الأولى 2017، عمان، ص17.

(2) ديدش عاشور عفاف، المرجع السابق، ص32، 33.

ويعتبر مبدأ المواجهة أصلاً من أصول الدفاع، ومن المبادئ الأساسية في توقيع العقوبة، تحقيق عدالة المساعدة التأديبية بمواجهة الموظف المتهم وإعلامه بما هو منسوب إليه. (1)

ولقد عرف المبدأ تطوراً بطيئاً في المجال التأديبي وذلك خشية إعاقة العمل الإداري حيث نشأ في فرنسا سنة 1905، ولم تتضح ملامحه إلا بعد صدور حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 05 ماي 1944، في قضية "Veuve Trompier" الذي قرر بموجبه طبقاً للمبادئ العامة للقانون لا يمكن توقيع أي جزاء دون إحاطة الموظف بالتهم المنسوبة إليه حتى يعد دفاعه بالرغم من وجود نص قانوني. (2)

وتعني المواجهة بصفة عامة، تمكين العامل، أو الموظف الذي تتعرض حقوقه ومصالحه لتصرف ما من الإحاطة به، حتى يستطيع أن يدلي بأوجه دفاعه.

وفي نطاق المسألة التأديبية تعني المواجهة إيقاف العامل على حقيقة التهمة أو التهم المسندة إليه، وإحاطته علماً بمختلف الأدلة التي تشير إلى ارتكابه المخالفة حتى يستطيع الإدلاء بأوجه دفاعه. (3)

كما أن مبدأ المواجهة هو حق مقرر ليس فقط للموظفين ولكن لجميع الأشخاص المرتبطين بالإدارة، حيث جعل مجلس الدولة من هذا المبدأ مبدأً قانونياً هاما يتعين الالتزام به من قبل الإدارة ولو في غياب النص، إلا في الحالات الاستثنائية التي تسع الموظف صراحة من خلال نصوص قانونية واضحة من التمتع بهذا الحق. (4)

2.1 أساس مبدأ المواجهة: لقد تبنى تأصيل المواجهة اتجاهاً، أولهما يرى أن أساس المواجهة وحقوق الدفاع هي فكرة الجزاء، وثانيهما يرى أن هذا الأساس هو مبدأ سما الطرف الآخر.

(1) بوادي مصطفى، المرجع السابق، ص 136.

(2) حلّمي أسماء، الضمانات المقررة للموظف في المجال التأديبي في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون الوظيفة العامة، جامعة الدكتور الطاهر مولاي، سعيدة الجزائر، 2017/2016، ص 12.

(3) أمجد جهاد، نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في القانون العام بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح، نابلس فلسطين، 2007، ص 4.

(4) معافة أحلام، سعدي بسمة، الضمانات التأديبية للموظف العام، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم القانونية، تخصص منازعات الإدارية، جامعة 08 ماي 1945 قالمة، 2017/2016، ص 8.

الاتجاه الأول: يرى بأن استقرار القضاء على اعتبار المواجهة من المبادئ العامة للقانون، والتي تطبق ولو في حالة غياب نص، فإن الإجماع يكاد ينعقد على أن نطاق المواجهة هو الإجراء الذي له طابع عقابي، فلا تتأكد المواجهة إلا بنص كما هو الحال في فرنسا في حالة النقل التلقائي، وعلى غرار الإجراءات التأديبية فإن الحكم يختلف في الإجراءات الجزائية، إذ يجب مواجهة الموظف المتهم بما ينسب إليه ولم يكن ثمة نص يقضي بذلك. (1)

ويرى أصحاب هذا الاتجاه أن نطاق المواجهة هو إجراء ذو طابع جزائي، باعتبارها من المبادئ العامة للقانون بحيث يمكن تطبيقها حتى في غيبة النصوص القانونية. (2)

الاتجاه الثاني: فقد توسع في أساس فكرة المواجهة وأرجعه إلى مبدأ (سماح الطرف الآخر)، وبذلك لم يقتصر نطاق المواجهة على الإجراءات التأديبية، بل تشمل لديه كل إجراء ينطوي على آثار خطيرة تمس مصلحة مادية أو أدبية. (3)

ويتجه الرأي الراجح إلى اعتبار أساس مبدأ المواجهة مرتبط بفكرة العقاب، لأن المواجهة قررت لمصلحة الموظف محل المساءلة التأديبية، وبالتالي تلتزم السلطة المختصة بالتأديب إحاطته علما بالتهمة المنسوبة إليه إحاطة كاملة. (4)

(2) ممارسة حق الدفاع:

إن حق الدفاع حق مقدس مستمد من الشريعة الإسلامية سواء من القرآن الكريم أو من السنة النبوية الشريعة أو من إجماع الصحابة رضوان الله عنهم، باعتباره الضمانة الأم التي تولدت عنها كافة الضمانات الأخرى (5)، في قوله تعالى: "إن الله يدافع عن الذين آمنوا" (6).

(1) وادي مصطفى، المرجع السابق، ص 139.

(2) محمد ماجد الياقوت، نفس المرجع، ص 359.

(3) أمجد جهاد، نافع عياش، المرجع السابق، ص 6.

(4) عمر اوي حياة، المرجع السابق، ص 63.

(5) حلمي أسماء، المرجع السابق، ص 20.

(6) سورة الحج، من الآية 38.

يكتف معنى حق الدفاع الغموض واللبس، فحق وذلك يرجع إلى صعوبة الفصل بين حق الدفاع والضمانات الإجرائية الأخرى، فحق حق الدفاع يتميز بالعمومية والاعتراف المبكر به جعله يكون على أعلى قمة الضمانات الأساسية التي تزد إليها كل الضمانات، كما أن الحديث عن حق الدفاع يشمل أيضا ضمانات مبدأ الحياة.

والحقيقة أن حق الدفاع هو تمكين المتهم من إثبات براءته، ودرء التهمة عن نفسه خلال كافة الإجراءات التأديبية، وعلى هذا النحو تتضمن حقوق الدفاع طائفة واسعة من الضمانات التأديبية المصاحبة لكافة الإجراءات التي تتخذ في مواجهة الموظف المتهم ابتداء من مرحلة الإحالة إلى التحقيق وحتى مرحلة توقيع الجزاء التأديبي. (1)

و يعتبر حق الدفاع من قبيل الحقوق الأساسية و الضمانات المكفولة، لأنه من المبادئ العليا في كل مجتمع، لذلك يجب إحترامه و إفساح المجال للتطبيقه، و يتميز هذا الضمان بالطابع الدولي الذي كرسته معظم الدساتير و القوانين الأساسية للوظيفة العمومية (2) حيث نصت العديد من القوانين و المراسيم الوظيفية العمومية على النصوص التي تكفل حق الدفاع للموظف الذي يحال إلى لجنة الموظفين التي تجتمع في مجلس تأديبي أن يطلع على ملفه فوراً للشروع في إجراءات الدعوى التأديبية، ويمكن له بمقتضى ذلك أن يقدم أمام مجلس التأديب أو أمام لجنة الطعن إن إقتضى الأمر، أي توضيح كتابي أو شفوي أو يستحضر شهودا كما يمكن أن يستشير أي مدافع يختاره للدفاع عنه. (3)

حيث أكدت المادة 109 من قانون الوظيفة العمومية 06-03 على أنه : " يمكن للموظف تقديم ملاحظات كتابية أو شفوية، أو أن يستحضر شهودا و يحق له أن يستعين بمدافع مخول أو موظف إختاره بنفسه" (4) .
لقد إختلفت الآراء الفقهية في تحديد مضمون حق الدفاع و علاقته بضمانة المواجهة، فظهرت عدة إتجاهات في هذا الخصوص :

(1) بوادي مصطفى، المرجع السابق، ص178.

(2) سعيداني سلوى، المرجع السابق، ص41.

(3) الأمر رقم 59/85، المؤرخ في 22 مارس 1985، السالف الذكر.

(4) الأمر رقم 03/06، المؤرخ في 15 جويلية 2006، السالف الذكر.

الإتجاه الأول : يرى أن حقوق الدفاع ليست إلا عنصرا لمبدأ المواجهة الفاصلة فمثلا يرى الدكتور الطماوي أن المواجهة تقوم على عنصرين و هما إعلام المتهم و تمكينه من الدفاع عن نفسه . (1)

الإتجاه الثاني : أخذ أصحاب هذا الإتجاه بالتفسير الوظيفي بحق الدفاع و مبدأ المواجهة فهذا الأخير يضمن إحترام بعض الشكليات، بينما يضمن حق الدفاع إحترام ما يبديه الأطراف في الدعوى .

الإتجاه الثالث : يرى حق الدفاع هو الغرض من كل الإجراءات في الدعوى، بإعتبار أن الإجراءات المقررة لحماية الأطراف تضمن هذه الحماية التي تدعمها المواجهة فهذا الأخير هو عنصر للدفاع .

الإتجاه الرابع : يعتبر أن حق الدفاع هو الغرض من كل الإجراءات في الدعوى، و أن الإجراءات المقررة في حماية الأطراف بتوجيه من القاضي، و مبدأ المواجهة وفقا لأصحاب هذا الإتجاه هو عنصر من حقوق الدفاع. (2)

و يؤيد الباحث الإتجاه الذي يعترف بحق الدفاع بإعتبارها ضمانة مستقلة و متميزة عن غيرها من الضمانات، و لكن يجب أن لا تختلط كل ضمانات منها بالأخرى. (3)

(3) إجراء التحقيق الإداري :

التحقيق إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين. (4)

حيث تقوم الإدارة بإجراء تحقيق بناء على ملاحظات الرئيس المباشر حول تصرفات الموظف الذي يتبعه، أو إستنادا إلى تقارير جهة التفتيش أو اعتمادا على شكاوى المنتهين بخدمات المرفق العام. (5)

(1) عمرابي حياة، المرجع السابق، ص72.

(2) حللمي أسماء، المرجع السابق، ص22.

(3) أمجد جهاد، نافع عياش، المرجع السابق، ص14.

(4) مغالط حيلالي، المرجع السابق، ص12.

(5) كمال رحماوي، المرجع السابق، ص153.

و يمثل التحقيق إجراء جوهريا لا بد من إتباعه قبل توقيع الجزاء التأديبي على الموظف العام المحال إلى المسائلة التأديبية، على أن يكون التحقيق مستهدفا في الأساس لتحديد موقف الموظف المتهم من التهمة المنسوبة إليه. (1)

حيث عرفه بعض الفقهاء بأنه : "يمثل مرحلة تمهيدية لمرحلة المحكمة التأديبية التي يصدر فيها قرار تأديبي". و يعرفه البعض الآخر أيضا بأنه : "الفحص و البحث الموضوعي المحايد لإستبانة الحقيقة، و ذلك لوجه الحقيقة والصدق والعدالة. (2)

فقد نصت المادة 171 من الأمر 03-06 السالف الذكر على ان يمكن : "يمكن للجنة المتساوية تاعضاء المختصة المجتمع كمجلس تأديبي طلب فتح تحقيق إداري"، إذ ان إجراء التحقيق يهدف الى إظهار الحقيقة، فبواسطته يتسنى إثبات المخالفة في حق الموظف أو تبرئته منها.

وتختص في إجراء التحقيق هيئتين :

1. الهيئة المستخدمة:

تنص عليها المادة 123 من المرسوم 59/85 السالف الذكر بأنه: "يمكن للسلطة الرئاسية حق توجيه الإتهام والتحقيق في شأن التهم المنسوبة الى الموظف العام".

2. المجلس التأديبي:

إذا رأى المجلس التأديبي أن التوضيحات المقدمة إليه في تقرير القضية التي أعدته السلطة التأديبية غير كافية، فيحق له في هذه الحالة ان يأمر بإقتراح منه إجراء تحقيق آخر مع توضيح النقاط التي كان فيها لبس وغموض. (3)

(1) سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب (دراسة مقارنة)، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية

مصر، 2007، ص ص 85-86.

(2) معافة أحلام، سعدي بسمة، المرجع السابق ص 21.

(3) سعيداني سلوى، المرجع السابق، ص 39.

ب) ضمانات التأديب اثناء توقيع الجزاء التأديبي (الضمانات المعاصرة):

نظرا لما يترتب عن الجزاء التأديبي الصادر ضد الموظفين من أثار خطيرة : فقد استقر الفقه والقضاء على ضرورة إحاطة مرحلة إصداره بجملة من الضمانات تقتضيها العدالة، ويترتب على عدم التقيد بها بطلان القرار التأديبي الصادر عن السلطة و سنتطرق الى الحيطة وتسبب الأحكام فيما يلي. (1)

1) مبداء حياد الهيئة التأديبية (الحيطة):

يعتبر حياد الهيئة التأديبية من الضمانات الهامة التي يتعين ان يكفل إحترامها في المجال التأديبي ، تحقيقا لعدالة ما يصدر عن سلطة التأديب وعدالة ما يصدر عنها من احكام، والحيطة تقوم على مبدأ عدم جواز الجمع بينصفتي الخصم والحكم في آن واحد. (2)

حيث تعددت الاتجاهات في تعريف ضمانة الحياد في التأديب، بين من يضيق من نطاقها، وبين من يعتبرها امتداد لحقوق الدفاع.

1.1 الحياد يعني الفصل بين سلطة التحقيق والحكم:

يرى أنصار هذا الاتجاه أن ضمانة الحياة في التحقيق والمحاكمة لها معنى محدود ومتفق عليه فقها أو قضاء، ومضمونه يتمثل في أنه لا يجوز أن تجتمع بيد شخص واحد سلطة التحقيق والحكم، ويكفي تحقيق هذا الضمان أو يشترك الموظف الذي أجرى التحقيق في إجراءات المحاكمة، وقد أنتقد هذا التحديد لمعنى الحياد لكونه يتناول الحياد بالنسبة لأعضاء مجلس التأديب، كما أنه يحصر نطاق الحياد في عدم استدراك من يباشر التحقيق في الحكم. (3)

(1) معافة أحلام، سعيدي بسمة، المرجع السابق، ص36.

(2) سعيداني سلوى، المرجع السابق، ص43.

(3) معافة أحلام، سعيدي بسمة، المرجع السابق، ص37.

1.2 الحياد من حقوق الدفاع:

حيث إتجه بعض الفقه الفرنسي إلى إعتبار القواعد التي تتعلق بتكوين الهيئات الإستشهارية بما يحقق الحيادة جزء من ضمانات الدفاع ، و قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن العيب في تكوين هذه الهيئات له أثره على الدفاع الذي يكون بلا مضمون حين يمارس أمام هذه الهيئات و قد توصل "jeanneau" من تحليل قضاة مجلس الدولة إلى ان المبدأ الذي يدعو إلى إعطاء الهيئات المكلفة بتوقيع العقوبات كافة ضمانات الإستقبال في الرأي. (1)

(2) تسبب الأحكام :

1.2 تعريفه: يعد التسبب من اعظم الضمانات و هي كحق من حقوق الإنسان، و يعني

تسبب القرار التاديبى ذكر المبررات لإحطة المخاطب به بالدوافع التي عوقب لأجلها

عرف تسبب القرار التاديبى بأنه: " أن يتضمن قرار بجانب الجزاع الواقعة أو الوقائع التي أدت إلى توقيع الجزاء، بما يكفل الإطمئنان بصحة ثبوت .

الوقائع المستوجبة لهذا الجزء، والتي كونت منها السلطة التأديبية عقيدتها وقيام القرار على السبب المبرر له. (2)

فتسبب القرار هو التزام السلطة التأديبية ببيان أسبابه، وهذا من شأنه إعمال الرقابة الذاتية لهذه السلطة، وعدم التسرع بإصدار القرار، وضرورة البحث عن العناصر القانونية والواقعية لقرارها، لا يجعل قرارها موضع احترام وبعده عن التحيز والتحكم. (3)

وبعبارة أخرى يقصد بالتسبب الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر القرار الإداري، وبالتالي يكون القرار مسببا إذ أفصح بنفسه عن الأسباب التي استند إليها مصدر القرار، فالتسبب هو التعبير الشكلي عن أسباب إصدار القرار.

(1) عبد البر عبد الفتاح عبد الحليم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة 1979، ص364.

(2) علي جمعة محارب، المرجع السابق، ص515

(3) معافة أحلام، سعدي بسمة، المرجع السابق، ص40.

2.2 أهمية التسبب:

تكمن أهمية التسبب في جملة من النقاط وهي كما يلي:

يساهم في الكشف عن حقيقة نية الإدارة وما إن كانت متفقة مع الحالة الواقعية.

يجعل السلطة التأديبية دقيقة في تبريرها بقرار.

يجعل التسبب الأفراد على ثقة وعلى قناعة بالقرارات التأديبية الصادرة في مواجهتهم. (1)

ج) ضمانات التأديب بعد توقيع الجزاء التأديبي (الضمانات اللاحقة):

تعتبر الضمانات المقررة للموظف العامة اللاحقة لتوقيع عقوبة التسريح التأديبي أساسية وجوهرية، كونها تسمح للموظف في رفع النظام الإداري أمام الجهة المختصة بإصدار قرار التسريح أو السلطة التي تعلوها أو أمام اللجنة الخاصة، كما يمكن له أن يقوم برفع الطعن القضائي، فالموظف العام الذي تبين له أن العقوبة التأديبية التي صدرت بحقه هي بمثابة اعتداء، فإنه يحق له أن يقوم بالطعن في القرار التأديبي الذي صدر ضده (2)، فمن خلال هذا سوف نتطرق إلى مايلي:

1) التظلم الإداري:

1.1 تعريفه: التظلم الإداري هو الطلب الذي يتقدم به الموظف إلى الجهة التي أصدرت الجزاء

التأديبي أو الجهة الرئاسية لها لتضرره من الجزاء التأديبي الصادر ضده ملتصا من الإدارة

إعادة النظر في الجزاء بغية الوصول إلى سحب القرار المقرر لها. (3)

لقد عرف الفقه التظلم على أنه: طلب وشكوى مرفوعة من متظلم إلى السلطة الإدارية المختصة لفض

الخلاف والنزاع الناتج عن عمل قانوني أو مادي أو إداري. (4)

(1) خلافي جهيدة، المرجع السابق، ص 77، 79.

(2) موصللي ليديّة، والي سهام، المرجع السابق، ص 54.

(3) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 190.

(4) رشيد خلوفي، المرجع السابق، ص 62.

إذ أن التظلم الإداري يعتبر أداة قانونية منحها المشرع الجزائري للموظف العام قبل اللجوء للقضاء لاستيفاء حقه. (1)

ويعرف التظلم على أنه طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة لإعادة النظر في القرار الإداري.

كما عرفه عمار عوابدي بقوله: "التظلم الإداري هو الالتماس أو الشكوى التي يقدمها أصحاب الصفة والمصلحة إلى السلطات الإدارية طاعنين في قرارات وأعمال إدارية بعدم الشرعية ومطالبين بإلغاء أو سحب هذه الأعمال الإدارية (2)، والتظلم الإداري هو تظلم يوجه إلى الإدارة التي تتولى دراسته، وغالبا ما تكون هذه الدراسة دون إجراءات محددة وبدون مناقشة حضورية. (3)

التظلم هو عبارة عن إجراء يسمح للموظف بالطعن في القرار الإداري قصد إلغاءه بمعنى آخر هو الطعن الذي يرفعه الموظف أمام السلطة التي تعلوه مباشرة. فإذا كانت رئاسية يسمى تظلم رئاسي وإذا كانت ولائية يسمى تظلم ولائي. (4)

فالتظلم هو الطلب و الشكوى التي يتقدم بها ذوي المصلحة يتظلمون فيها ويشكون من قرار إداري غير مشروع قد مس واضر بمراكزهم القانونية أو بحقوقهم الثابتة يطلبون من السلطات الإدارية المختصة مراجعة العمل المطعون فيه. أو إلغائه بصورة تجعله أكثر اتفاقا مع أحكام القانون. (5)

وهناك من يعرفه أيضا بان التظلم الإداري هو إجراء من الإجراءات الغير القضائية الذي يهدف إلى حل النزاعات بدون تدخل القاضي إلا في حالة الفشل فالإجراءات القضائية تدخل في الميدان. (6)

(1) أبركان زهير، شابي محمد لمين، المرجع السابق، ص74.

(2) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري (نظرية الدعوة الإدارية، الجزء الثاني)، ديوان المطبوعات الجامعية، 1995، ص366.

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

(4) سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص133.

(5) عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ط 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1994، ص ص12-13.

(6) أحمد محيو، المرجع السابق، ص84.

1-2- شروط التظلم الإداري:

عند رفع التظلم يجب على الموظف أن يقوم باحترام مجموعة من الشروط وهي كما يلي :

يجب أن يقدم التظلم باسم الشخص المتظلم : أي أن يكون التظلم صادر من صاحب الحق ذاته أو نائبه القانوني لكن لا يقتصر التظلم على الأشخاص الطبيعيين فقط وإنما يجوز للأشخاص الاعتبارية الحق في القيام به كالهيئات والمؤسسات العامة النقابات الجمعيات ويجب أن يشتمل التظلم على اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه وتاريخ صدور القرار .

يجب أن يقدم التظلم إلى الجهة الإدارية المختصة وهي الجهة التي أصدرت القرار المتظلم منه وإذا رفع التظلم لأي جهة أو سلطة أخرى اعتبر أن التظلم قدم إلى سلطة غير مختصة. (1)

يجب أن يكون التظلم صريحا : أي يجب أن يكون التظلم واضحا .و محددًا لهدف سواء من تعديل و سحب أو إلغاء القرار الإداري ولا يترتب على التظلم أثره في قطع سريان ميعاد الدعوى إذا كان مقتصرًا على معرفة الأسباب فقط التي دفعت إلى إصدار القرار. (2)

لا بد أن تتوفر لدى المتظلم صفة أو مصلحة المقررة له قانونًا بحيث من غير المعقول أن يرفع شخص تظلم ليس له صفة ومصلحة.

يجب احترام الآجال المخصصة لرفع التظلم وهي أربعة أشهر وهذا ما نصت عليه المادة 830 من قا. ا.م. رقم 09\08 على انه يجوز للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار في الأجل المنصوص عليه في المادة 829. (3)

(1) معافة أحلام، سعيدي بسمة، المرجع السابق، ص58.

(2) موصلي ليديّة، والي سهام، المرجع السابق، ص57.

(3) سعيدي سلوى، المرجع السابق، ص49.

2-الطعن القضائي

1-1-تعريفه :

يعد الطعن القضائي ضماناً أخيرة للموظف في مواجهة تعسف الإدارة وذلك بممارسة حقه في الالتجاء للقضاء عن طريق ما يعرف بدعوى الإلغاء وفقاً للأوضاع المقررة بالمادة 800 من القانون 08-09 المتعلق بالإجراءات المدنية و الإدارية حيث جاء فيها المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية تختص بالفصل بأول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الولاية و البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصيغة الإدارية طرفاً فيها. (1)

فالرقابة القضائية تعد أهم ضماناً للموظف في مواجهة السلطة التأديبية والملاذ الأخير بالنسبة للموظف عندما لا تسعفه الضمانات الأخرى في تحقيق ما يصبوا إليه من إلغاء العقوبة الصادرة بحقه فان أهمية الضمانات القضائية في مجال تأديب الموظف أشد وضوحاً. (2)

إذا أن الطعن القضائي هو أسلوب لتحقيق رقابة قضائية على أعمال الإدارة و على نشاط الهيئات الاستشارية ممثلة في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء و لجان الطعن. (3)

2-2 شروط الطعن بإلغاء القرار التأديبي:

الشروط التشكيلية :

أن يكون القرار الإداري نهائياً: يعتبر شرطاً أساسياً و يجب توفر لقبول دعوى الإلغاء لأنه لا يجوز للشخص أن يقوم برفع الدعوى إلى جهة قضائية ما لم يقيم بالطعن في القرار الإداري أمام إحدى الجهات أو السلطات الإدارية.

(1) كباسي انتصار، المرجع السابق، ص 60.

(2) معافة أحلام، سعدي بسمة، المرجع السابق، ص 66.

(3) سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص 499

و يجب إن يكون القرار الإداري الصادر عنها قانوني وذو طابع تنفيذي من شأنه إحداث اثر ومركز قانوني جديد. (1)

-كما يجب أن يكون القرار الإداري صادر عن مرفق عام سواء كانت أجهزة أو هياكل السلطة الإدارية أو الهيئات العامة و تستبعد كل ما يتعلق بالأعمال القضائية. (2)

-**شروط الصفة و المصلحة :**

يقصد بالصفة في التقاضي أن يكون المدعى في وضعية ملائمة لمباشرة الدعوى اي ان يكون في مركز قانوني سليم يخول له التوجه للقضاء .

أما المصلحة فتعرف على أنها الحاجة إلى حماية القانون ا و هي الفائدة التي تعود على رافع الدعوى. (3)

-**شروط التظلم الإداري المسبق :**

إن المشرع الجزائري في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية الحالي ترك الحرية المطلقة للشخص أن يقدم تظلمه أو أن يلجا إلى القضاء مباشرة دون تقديم النظام إلى التظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار و يرجع السبب في عدم إلزامية التظلم الإداري للموظف العام في تخفيف العابئ على الموظف و تبسيط إجراءات دعوى الإلغاء التي تشكل التظلم احد مظاهر تعقيدها. (4)

-**الأهلية:**

إن الأهلية التي يستوجب أن يتمتع بها الطاعن بإلغاء القرار التأديبي بالنسبة للشخص الطبيعي يتطلب أن يكون متمتعاً بكامل قواه العقلية ولم يحجز عليه و يبلغ سن الرشد 19 سنة وتمتع بحقوقه المدنية و عليه فان كل من المجنون أو معتوه أو المحجوز عليه لا يمكن رفع الدعوى أما بالنسبة للشخص المعنوي سواء كانت عامة أو خاصة لها صلاحية التقاضي ويمكن لها تعيين نائب يتمتع بأهلية التقاضي .

(1) موصلي ليديّة، والوي سهام، المرجع السابق، ص64.

(2) بعلي محمد الصغير، القضاء الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص ص 85-86.

(3) عمار بوضياف/ المرجع السابق، ص85.

(4) بربار عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 09/08، الطبعة الأولى منشورات بغدادية، الجزائر،

2009، ص432.

-الميعاد في رفع دعوى الإلغاء :

-يعتبر ميعاد الطعن أمام الجهات القضائية من أهم مواعيد الإجراءات لمثول الشخص المعني أمام المحكمة وذلك بهدف حماية حقوق الدفاع.

-حيث نص المشرع الجزائري في المادة 829 على أن يحدد اجل الطعن أمام المحكمة الإدارية بأربعة 4 أشهر يسري من تاريخ التبليغ الشخصي نسخة من القرار الإداري الفردي أو من تاريخ نشر القرار الإداري الجماعي أو التنظيمي.

-حيث يخضع شرط الميعاد إلى قاعدتين أساسيتين و المتمثلة في انه يعد من النظام العام أي بإمكان القاضي أن يثيره من تلقاء نفسه أو إثارته من طرف الخصوم. (1)

-الشروط الموضوعية :

عيب عدم الاختصاص: يعرف عيب عدم الاختصاص على انه عدم القدرة القانونية لسلطة من السلطات الإدارية على إصدار قرار إداري ما لأنه لا يدخل في نطاق ما تملكه من صلاحيات مقررة لها قانونا. (2)

-كما عرفه البعض بأنه عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من سلطة أو هيئة أو فرد آخر. (3)

-عيب الشكل و الإجراءات:

وهو يعني عدم احترام السلطات التأديبية للقواعد الإجرائية و الشكلية المقررة قانونا لإصدار القرارات الإدارية إذ يجب على السلطة التأديبية أن تحترم هذه القواعد حتى تتحقق الضمانات الكافية التي كفلها القانون للموظف المتهم. (4)

(1) موصلي ليدية، والي سهام، المرجع السابق، ص ص65، 66.

(2) محمود سامي جمال الدين، القضاء الإداري، المنازعات والدعاوى الإدارية، دعاوى الإلغاء، دعاوى التسوية، دعاوى التعويض، منشآت المعارف، الاسكندري مصر، 2008، ص209.

(3) محمد إبراهيم الدسوقي علي، الجزء التأديبي وطرق الطعن فيه، دار النهضة العربية، د.ب.ن، 2007، ص129.

(4) نواف كنعان، القانون الإداري، الوظيفة العامة، القرارات الإدارية، العقود الإدارية، الأموال العامة، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2007، ص213.

و المقصود بركن الشكل والإجراءات هو مجموعة من الشكليات التي تكون قالب أو الإطار الخارجي الذي يظهر و يبرز إرادة السلطة الإدارية في اتخاذ قرار إداري معين . و باعتبار القرار الإداري عملا قانونيا إداريا يتطلب الإعلان عنه مظهر خارجي يكشف مضمون هذه الإرادة الداخلية للسلطة الإدارية. (1)

- عيب السبب :

هي تلك الدوافع سواء كانت قانونية أو واقعية التي تسبق القرار الإداري و تدفع الإدارة على إصداره ولكن سلطة الإدارة محدودة في الاختيار الأسباب .فقد اعتبر الفقه ركن السبب من شروط صحة القرار الإداري . و يجب أن تتحقق وفقا لشروط و أوصاف التي حددها القانون حتى يكون القرار الإداري مشروعاً. (2)

- عيب مخالفة القانون :

يقصد بهذا العيب معناه الواسع بأنه يمكن إسناد فكرة مخالفة القانون إلى كل العيوب التي تصيب القرار التأديبي أما معناه الضيق يمكن تعريفه بأنه خروج السلطة التأديبية عن الأحكام الموضوعية للقانون .ويشترط في محل القرار الإداري توفر شرطان

-أن يكون المحل ممكنا من الناحية القانونية أو الواقعية.

-يجب أن يكون محل القرار حائزا قانونا أي يستن إلى أحكام القانون. (3)

(1) عمار عوابدي، المرجع السابق، ص490.

(2) مولي ليدية، المرجع السابق، ص72.

(3) معافة أحلام، سعدي بسمة، المرجع السابق، ص ص 77-78.

- عيب الانحراف بالسلطة:

- ويظهر هذا العيب في حالة ترك المجال حر دون قيود الإدارة بتوسيع مجال سلطتها التقديرية. كما هو الحال بالنسبة للعقوبات من الدرجة الأولى و الدرجة الثانية ويتجلى هذا العيب حيث يهدف مرتكبه لتحقيق غاية بعيدة عن المصلحة العامة. (1)

- لقد عرفه الأستاذ سليمان الطماوي على أن هذا العيب أن يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف به

كما عرفه الأستاذ عبد الله طلبه بأنه انحراف الجهة الإدارية بالسلطة المخولة لها عن هدفها المقرر لها سعياً وراء عرض معترف لها به. (2)

(1) أبركان زهير، شابي محمد لمين، المرجع السابق، ص79.

(2) موصللي ليديّة، والي سهام، المرجع السابق، ص73.

الختامه

الخاتمة :

_ و في ختام هذه الدراسة البحثية نستنتج أن موضوع المسؤولية الإدارية على أخطاء الموظف العام يحظى بأهمية بالغة لا تقل عن غيرها من مواضيع المنازعات الإدارية ، و ذلك لإرتباطه بنشاط الدولة و أعمال موظفيها و نتيجة لحدوث أضرار للأفراد من تصرفات الإدارة العامة و أعمالها الضارة .

_ و لقد تم الإعتراف بهذه المسؤولية في مختلف الأنظمة القانونية كالنظام الفرنسي و النظام الأنجلوساكسوني و كذلك في الشريعة الإسلامية و النظام الجزائري(1) .

_ و تقوم المسؤولية الإدارية على أساسين و هما :الخطأ و يعد الأساس الأساسي لمسؤولية الإدارة عن أعمالها، أما الأساس الثاني فهو نظرية المخاطر و التي جاءت تدعم و تكمل نظرية الخطأ إذ أنها تقوم على الضرر و العلاقة السببية بين الضرر و نشاط الإدارة (2).

_ و أن الإدارة العامة تسأل أمام القضاء عن كل ما تسببت به من أضرار تلحق بالغير نتيجة أعمالها المادية المشروعة ، فإذا كنا نجد الموظف يسأل عن نتائج أعمالها في حالات معينة ، فإن الإدارة العامة في هذه الحالة هي المسؤول الوحيد في إتجاه ما تسببه من أضرار للغير ، و على المضرور أن يطالب بالتعويض من خلال الوسائل التي أتاحتها له المشرع الجزائري. (3)

*و سأتولى فيما يلي بيان أهم النتائج و التوصيات التي خلصت إليها من خلال هذه الدراسة :

_ النتائج :

_ إن أساس المسؤولية التأديبية هو المخالفة التأديبية أي الإخلال بواجبات الوظيفة .

_ تستهدف المسؤولية التأديبية ضمان سير المرافق العامة بانتظام و إصلاح و تقويم الموظفين ، ووسيلتها في ذلك توقيع العقاب بحق الموظف الذي يخل بالتزاماته .

_ يتحدد نطاق المسؤولية التأديبية في المخالفة التأديبية و الجزاء التأديبي .

(1) فريد بن مشيش، المرجع السابق، ص82.

(2) عبة وليد، مسؤولية الإدارة عن أعمال غير التعاقدية، مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر، تخصص قانون

إداري، جامعة قاصدي مرباح، بورقلة الجزائر، 06/03، 2015، ص40.

(3) جيلالي لويزة، تومي خالدية، المرجع السابق، ص111.

إن المشرع الجزائري نظم أحكام مسؤولية الإدارة عن أخطاء موظفيها و ذلك حتى تتمكن الإدارة و الموظف من أداء المهام الموكلة إليهم على أكمل وجه .

لقيام المسؤولية الإدارية على أكمل وجه لابد من توفر شرط الضرر الذي له أهمية كبيرة و دور في إستحقاق التعويض .

التوصيات :

الإهتمام بتكوين قضاة متخصصين في الميدان الإداري لأن تخصصهم في المنازعة الإدارية تجعلهم أكثر قدرة و إدراكا لطبيعة المنازعة.

أهمية تحقيق الربط بين المخالفات و العقوبات التأديبية على النحو المتبع في قانون العقوبات ، و ذلك لضبط موضوع إساءة إستعمال السلطة من قبل الإدارة عند ممارستها لسلطتها التقديرية في فرض العقوبات بحق الموظفين .

على الموظف الاهتمام بالواجبات و عدم التخلي عنها .

منح حرية إهتمام أكبر لنظرية المخاطر كأساس للمسؤولية الإدارية ، و ذلك لحماية أكثر لحقوق الأفراد .

المراجع

أ الكتب و المؤلفات :

- 1) عمار بوضياف، الوظيفة العامة في التشريع الجزائري ط الأولى دار الجسور للنشر و التوزيع الجزائر 2015
- 2) عمار عوابدي، الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، الشركة الوطنية للنشر، الجزائر، 1989
- 3) عمار عوابدي، نظرية المسؤولية الإدارية (دراسة تأصيلية، تحليلية و مقارنة)، ديوان المطبوعات الجامعية طبعة 2، الجزائر، 2004
- 4) سعاد الشراوي، القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار المعارف مصر 1970
- 5) رشيد خلوفي، قانون المسؤولية الإدارية، ديوان المطبوعات الإدارية، دون سنة نشر، الجزائر.
- 6) نصر الدين مصباح القاضي، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، القاهرة 2002.
- 7) كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة ط 2003، الجزائر
- 8) سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويضو طرق الطعن في الأحكام، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1988 .
- 9) محمد ماجد ياقوت، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة و المهن الحرة النقابية و العمل الخاص، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003.
- 10) علي جمعة محارب، التأديب في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2004 .
- 11) كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هما للنشر، الطبعة 2008، الجزائر.
- 12) سعيد المقدم، الوظيفة العمومية بين التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 13) بوادي مصطفى ، ضمانات الموظف العام في المجال التأديبي (دراسة مقارنة)، دار الأيام للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، 2017، عمان .
- 14) سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب دراسة المقارنة، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية مصر 2007

- (15) عبد البر عبد الفتاح عبد الحليم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة 1979.
- (16) عمار عوابدي، النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، (نظرية الدعوى الإدارية الجزء الثاني)، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر، 1995.
- (17) مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1998.
- (18) عمار عوابدي، عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام الجزائري، ط 3، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1994.
- (19) أحمد محيو، المنازعات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 5، الجزائر، 2005.
- (20) بعلي محمد صغير، القضاء الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004.
- (21) بربار عبد الرحمان، شرح قانون الإجراءات المدنية رقم 08_09، الطبعة الأولى، منشورات بغدادي، الجزائر، 2009.
- (22) محمود سامي جمال الدين، القضاء الإداري، المنازعات و الدعاوى الإدارية ، دعوى الإلغاء، دعاوى التسوية ، دعاوى التعويض، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008.
- (23) محمد إبراهيم الدسوقي علي، الجزاء التأديبي و طرق الطعن فيه ، دار النهضة العربية، د.ب.ن، 2007.
- (24) نؤاف كنعان، القانون الإداري ، الوظيفة العامة ، القرارات الإدارية، العقود الإدارية ، الأموال العامة، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان ، 2007.
- (25) لشعب محفوظ ، المسؤولية الإدارية في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د.س.ن.
- (26) نوري منير، الوجيز في تسيير الموارد البشرية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- (27) احمية سليمان، التنظيم القانوني لعلاقات العمل في التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2008.
- (28) رشيد حياني، دليل الموظف و الوظيفة العمومية، دار النجاح، الجزائر، د.س.ن.
- (29) عبد العزيز الجوهري، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985.
- (30) عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، دار الهدى، الجزائر، 2012.

- (31) بوشعير السعيد، النظام التأديبي للموظف العام في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، د.ط، د.س.ن.
- (32) لحسين بن شيخ أئ ملوبا، دروس في المسؤولية الإدارية (الكتاب الأول)، دار الخلدونية للنشر و التوزيع، القبة القديمة (الجزائر)، 2007.
- (33) محمد صغير بعلي، الوسيط في المنازعات الإدارية، د.ذ.ر.ط، دار العلوم للتوزيع، الجزائر، 2009.
- (34) علي خطر الشنطاوي، مسؤولية الإدارة العامة عن اعمالها الضارة، الطبعة الأولى، الردن وائل للنشر، 2008.
- (35) محمد يوسف المعداوي، دراسة في الوظيفة العامة في النظم المقارنة و التشريع الجزائري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- (36) محمد نصر محمد، المسؤولية التأديبية للموظف العام بين الشريعة و القانون، مكتبة القانون والإقتصاد (الرياض)، الطبعة الأولى المملكة العربية السعودية، 2013.
- (37) أحسن بوسقيعة، الوجيز في القانون الجزائري، الجزائر، بسن.
- (38) سعد نواف العنزي، حقوق الموظف وواجباته، دار المطبوعات الجزائرية، إسكندرية، 2008.

ب الرسائل الجامعية:

- 1) عوفي هارون المبادئ المعتمدة في تولى الوظائف العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماستير، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر بسكرة الجزائرية، 2014/2013.
- 2) بوطبة مراد، دروس في الوظيفة العمومية، مطبوعة لطلبة السنة الثالثة ليسانس، تخصص قانون عام، جامعة أحمد بوقرة بومرداس الجزائر، 2018/2017.
- 3) احمد طرشي، التعيين في الوظائف العامة بين النظام الاسلامي والقانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم الاسلامية، تخصص شريعة وقانون، جامعة الجزائر 1 قسم الشريعة والقانون 2017/2016.
- 4) حيماني صباح، الاليات القانونية لمواجهة القرارات التأديبية للموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخص تنظيم إداري، جامعة الوادي، الجزائر، 2014/2013.
- 5) زهير عمور، تطور نظام مسؤولية الإدارة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، تخصص قانون الإدارة العامة، جامعة العربي بن مهيدي أم البواقي الجزائر، 2009/2008.
- 6) فريد بن مشيش، المسؤولية الإدارية عن أخطاء الموظف العام، مذكرة لنيل شهادة الماستير، تخصص قانون إداري، جامعة خيضر بسكرة، 2014/2013.
- 7) تومي إيمان، عمارة نصيرة، النظام القانوني للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ في التشريع الجزائري، 2017/2016.
- 8) جيلالي لويزة، تومي خالدية، المسؤولية الإدارية، مقدمة ضمن متطلبات لنيل شهادة الليسانس، تخصص قانون عام، جامعة بن خلدون، تيارت الجزائر 2015/2014.
- 9) عبة وليد، مسؤولية الإدارية عن أعمالها غير التعاقدية، مذكرة لإستكمال متطلبات شهادة الماستير، تخصص قانون إداري، جامعة قاصدي مرياح بورقلة الجزائر، 2015/06/03.
- 10) عبد المجيد بعبيدي، نوال البسكري، المسؤولية الإدارية، مذكرة لنيل شهادة ليسانس حقوق، بسكرة، 2004/2003.
- 11) عباسي إنتصار، عزوز آمنة، الجزاءات التأديبية للموظف للموظف العام بين تفعيل الأداء وقمع الحريات، مذكرة لنيل شهادة الماستير تخصص قانون عام، جامعة 08 ماي 1945 قالمة الجزائر، 2016/2015.

- 12) بن عيسى عبد العزيز، المسؤولية التأديبية، للموظف العام في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستير في الحقوق، تخصص قانون الوظيفة العامة، جامعة الدكتور طاهر مولاي سعيدة الجزائر، 2016/2017.
- 13) خليلي محمود، إجراءات تأديب الموظف العام والرقابة عليها، مذكرة لنيل شهادة الماستير في الحقوق والحريات، جامعة أحمد دراية أدرار، 2016/2017.
- 14) بلعربي لخضر، إجراءات تأديبية الموظف العام، مذكرة لنيل شهادة الماستير، تخصص إدارة عامة، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم الجزائر، 2013/2014.
- 15) شرفي شهرزاد، الفصل التأديبي للموظف العام في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستير تخصص القانون العام المعقم، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، الجزائر، 2017/2018.
- 16) عطيت الله حافظ، النظام التأديبي في ظل الأمر 06/03، المتضمن الأمر 03/06، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة، مذكرة لنيل شهادة الماستير في الحقوق تخصص قانون إداري، جامعة محمد بوضياف، المسيلة الجزائر، 2015/2016.
- 17) أبركان زهيرة، شابي محمد لمين، النظام التأديبي للموظف العام في الجزائر في ظل الامر 03/06، مذكرة لنيل شهادة ماستير، تخصص سياسات عامة وإدارة محلية، جامعة مولود معمري تيزي وزو الجزائر، 2016/2017.
- 18) خلافي جهيدة ، الاجراءات التأديبية في الوظيف العمومي ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، تخصص قانون عام معقم جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم الجزائر ، 2017/2018
- 19) بثثة دليلة ، حملوي رشيدة ، نظام تأديب الموظف العمومي في التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة ماستر ، تخصص قانون عام ، جامعة 08 ماي 1945 بقالمة ، 2013/2014
- 20) الجيلالي ، الضمانات المكفولة للموظف العام في المجال التأديبي في التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم الجزائر ، 2019/07/08
- 21) ديدش عاشور غفاف ، في تأديب الموظف ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، تخصص قانون اداري ، كلية الحقوق و العلوم السياسية الجزائر 2012/2013

- (22) حليني أسماء ، الضمانات المقررة للموظف في المجال التأديبي في التشريع ال جزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، تخصص قانون الوظيفة العامة ، جامعة الدكتور الطاهر مولاي سعيدة الجزائر 2017/2016
- (23) أمجد ، نافع عياش ، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام ، قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في القانون العام ، بكلية الدراسات العليا في جامعة النجاح ، نابلس فلسطين 2007
- (24) معافة أحلام ، سعدي بسمة ، الضمانات التأديبية للموظف العام ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في العلوم القانونية ، تخصص منازعات إدارية ، جامعة 08 مايو 1945 قالمة الجزائر 2017/2016
- (25) عمري حياة ، الضمانات المقررة للموظف العام خلال المساءل التأديبية في ظل التشريع الجزائري ، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماجستير ، تخصص قانون إداري ، جامعت الحاج لخضر باتنة (الجزائر) 2012/2011
- (26) سعيداني سلوى ، ضمانات الموظف العام أمام العقوبة التأديبية ، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص إدارة مالية ، جامعة أعلي محند أولحج ، البويرة (الجزائر) ، 2016/01/24
- (27) موصللي ليدية ، والي سهام ، الفصل التأديبي للموظف العام في القانون الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص الجماعات الإقليمية جامعة عبد الرحمان بجاية (الجزائر) 2017/2018
- (28) بن فرحات مولاي لحسن ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية ، تخصص قانون إداري ، جامعة الحاج لخضر ، باتنة (الجزائر) 2012/2011.
- (29) بن عبد الله سعادة، مبدا يناسب الخط الوظيفي مع العقوبة التأديبية ، مذكرة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون عام معمق ، جامعة ابو بكر بل قايد تلمسان (الجزائر) 2016 /2015.
- (30) بوعيني عبد رحيم ،النظام التأديبي للموظف في الجزائر ،مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة المستار،تخصص قانون اداري جامعة قاصدي مرباح ورقلة، 2015/2014.
- (31) سليمانني منير ،مبدئ فعالية الضمانات التأديبية للموظف العام ،مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون العام ،جامعة ميلود معمري تيزي وزو (الجزائر)، 2015/ 2014.
- (32) محمد الاخضر بن عمران ،النظام القانوني لانقضاء الدعوى التأديبية في التشريع الجزائري ،اطروحة لنيل شهادة الدكتوراة القانونية والإدارية ،جامعة الاجاج لخضر ،باتنة ،2007/2006.

- (33) فاطمة الزهراء بعرة المسؤولية التأديبية عن أخطاء الأطباء داخل المستشفيات العمومية ،مذكرة لنيل شهادة الماستر ،تخصص قانون اداري ،جامعة محمد خيضر بسكرة (الجزائر) 2014 / 2015.
- (34) بوراس منيرة ،النظام التأديبي للموظف العام في القانون الجزائري ،مذكرة ماجستير في التنظيم السياسي والاداري ، جامعة الجزائر ،كلية العلوم السياسية ،2007/2008.
- (35) اولماس صبرينة ، النظام القانوني للمسؤولية الادارية على أساس المخاطر في التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون العام ، تخصص ادارة و مالية ، جامعة أعلي محند اولحاج البويرة (الجزائر) 2016/09/22 .
- (36) بحقلال يسمينة ، بن بناي فهيمة ، المسؤولية الماستر ، تخصص الجماعات المحلية و الهيئات الاقليمية ، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية (الجزائر) 2014/06/16 .
- (37) حميش صافية ، الضرر القابل للتعويض في المسؤولية الادارية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير تخصص ادارة و مالية ، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة بن خدة 2011/2012 .
- (38) بوراس ياسمينية ، سبيبي مونة ، حامي نجاة ،المسؤولية الادارية ، مذكرة تخرج لني اجازة المدرسة العليا للقضاء ، دفعة 2005/13 .
- (39) سي العابدي سامية ، مسؤولية الموظف تاديبيا عن اخطائه الوظيفية ، تخصص قانون اداري ، جامعة محمد خضير بسكرة الجزائر ، 2015/2016.
- (40) دهيني عبد الله أبو عافية أحمد، حقوق وواجبات الموظف في ظل الأمر 03/06، مذكرة تخرج لنيل شهادة ليسانس، جامعة سعيدة الجزائر، 2011/2012.
- (41) عبدلي سهام، ملخص قانون الوظيفة العامة في ظل الأمر 03/06، أطروحة دكتوراة، جامعة الإخوة منصورى قسنطينة الجزائر، 2014/2015.
- (42) شوارفي نجية، شوارفي سمية، الهيكل المركزي وهيأت الوظيفة العامة، مذكرة التخرج لنيل شهادة الماستير، تخصص قانون عام (منازعات إدارية)، جامعة 08 ماي 1945، قالمة الجزائر، 2015/2016.

ج النصوص القانونية و المواثيق :

- 1- المرسوم 152/66 المؤرخ في 02 جوان 1966 المتعلق التأديبية ج ج ج العدد 46 الصادر في 08 جوان 1966.
- 2- المادة 130 من المرسوم رقم 85/59.
- 3- المادة 131 من المرسوم رقم 85/59.
- 4- المواد 162-163 الأسر 03/06.
- 5- الأمر رقم 06/03 في 15 يوليو 2006 يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الجريدة الرسمية رقم 46 الصادر في 2006/07/16 .
- 6- المادة 20 أمر رقم 59-85 يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية ج ل عدد 3 لسنة 1985 .
- 7- المادة 178 من الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 2006/07/15 .
- 8- المادة 42 من الامر رقم 06/03 المؤرخ في 2006/07/15.
- 9- المادة 70 من المرسوم رقم 22\302 المؤرخ في 11 سبتمبر 1982 .متعلق بكيفيات تطبيق الاحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية ج ل العدد..37.1982.
- المادة 400 و 48 من الامر رقم 03\06 المؤرخ في 15\07\2006.
- المادة 183 عن الامر رقم 03\06
- المادة 176 من الامر رقم 03\06
- المادة 184 من الامر رقم 03\06
- المادة 1 من الامر 133\66 مؤرخ في 2 يونيو سنة 1966. المتضمن القانون الاساسي للوظيفة العمومية . جريدة رسمية رقم 46 مؤرخة في 08 يونيو 1966
- المادة 05 من المرسوم رقم 59\85 مؤرخ في 23 مارس 1985. المتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الادارات العمومية . الجريدة الرسمية رقم 13 مؤرخة في 24 مارس 1985.
- المادة 04 من الامر رقم 03\06 المؤرخ في 15 يوليو 2006.

- المادة 02 الفقرة ب من القانون رقم 01\06 . المؤرخ في 20 فيفري 2006 . المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته . الجريدة الرسمية رقم 14 . مؤرخة في 08 مارس 2006 .
- المادة 144 معدلة من الامر 156 \66 مؤرخ في 08 يونيو سنة 1966 المتضمن قانون العقوبات المعدل و المتهم .
- المادة 27 من المرسوم رقم 59 \85 . مؤرخ في 23 مارس 1985. المتضمن القانون الاساسي النموذجي لعمال و المؤسسات . الجريدة الرسمية رقم 13 مؤرخة في 24\03\1985.
- الامر 03\97 مؤرخ في رمضان عام 1417 الموافق ل 11 يناير سنة 1997 يحدد المدة القانونية للعمل .
- المرسوم التنفيذي رقم 07 \ 226 مؤرخ في 24 يوليو 2007 . يتم المرسوم التنفيذي رقم 59\97 المؤرخ في 9 مارس 1997 الذي يحدد ساعات العمل وتوزيعها في المؤسسات الادارية.

الفهرس

الفهرس

الموضوع	الصفحة
آية قرآنية	أ.....
إهداء	ب.....
الشكر والتقدير	ج.....
المقدمة	1.....
الفصل الأول: الإطار العام للمسؤولية الإدارية والموظف العام.....	7.....
المبحث الأول: تطور المسؤولية الإدارية ومفهومها	8.....
المطلب الأول: التطور التاريخي للمسؤولية الإدارية	8.....
الفرع الأول: نشأة المسؤولية الإدارية في فرنسا	9.....
الفرع الثاني: تطور قوانين المسؤولية في الجزائر	10.....
المطلب الثاني: مفهوم المسؤولية الإدارية	14.....
الفرع الأول: تعريف المسؤولية الإدارية	14.....
الفرع الثاني: خصائص المسؤولية الإدارية	17.....
المبحث الثاني: مفهوم الموظف العام وواجباته	21.....
المطلب الأول: مفهوم الموظف العام	21.....
الفرع الأول: تعريف الموظف العام	21.....
الفرع الثاني: الشروط الأساسية للموظف العام	24.....
المطلب الثاني: واجبات الموظف العام	28.....
الفرع الأول: الواجبات الإيجابية للموظف العام	28.....
الفرع الثاني: الواجبات السلبية للموظف العام	31.....

35.....	الفصل الثاني: النظام القانوني للمسؤولية الإدارية
36.....	المبحث الأول: أسس المسؤولية الإدارية
36.....	المطلب الأول: المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ
37.....	الفرع الأول: طبيعة الخطأ المؤدي للمسؤولية الإدارية
42.....	الفرع الثاني: صور الخطأ الموجب للمسؤولية
44.....	المطلب الثاني: المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر
45.....	الفرع الأول: مفهوم المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر
47.....	الفرع الثاني: شروط المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر
56.....	المبحث الثاني: المتابعة التأديبية للموظف العام
57.....	المطلب الأول: أخطاء الموظف العام والعقوبة التأديبية
57.....	الفرع الأول: أخطاء الموظف العام
64.....	الفرع الثاني: العقوبات التأديبية
70.....	المطلب الثاني: إجراءات وضمانات التأديب
71.....	الفرع الأول: إجراءات التأديب
80.....	الفرع الثاني: ضمانات التأديب
97.....	الخاتمة
99.....	المراجع
.....	الفهرس

المخلص

• الملخص باللغة العربية:

تعتبر المسؤولية الإدارية من أهم موضوعات القانون الإداري وذلك بسبب أنشطتها التي تقوم بها المرافق والإدارات العمومية بواسطة أشخاص طبيعيين، وهذا البحث يلقي الضوء على المسؤولية القانونية التي تطل الموظف العام، فإن التطرق إلى هذا الموضوع يبرز بوضوح نظام المسؤولية الإدارية في الجزائر، حيث يستوجب منا تقسيم البحث إلى فصلين:

تناولنا في الفصل الأول الإطار العام للمسؤولية الإدارية ومفهومها من خلال مبحثين، خصصنا الأول إلى التطور التاريخي للمسؤولية الإدارية ومفهومها، وخصصنا المبحث الثاني إلى مفهوم الموظف العام وواجباته.

أما الفصل الثاني نتطرق فيه إلى النظام القانوني للمسؤولية الإدارية في ظل القانون الجزائري، و قسمنا هذا الفصل بدوره إلى مبحثين، المبحث الأول استعرضنا فيه أسس المسؤولية الإدارية، أما الثاني نوضح فيه المتابعة التأديبية للموظف العام.

• الكلمات المفتاحية:

المسؤولية الإدارية ، مفهوم الموظف، المتابعة التأديبية.

• English summary :

Administrative responsibility is considered one of the most important topics of administrative law due to its activities carried out by public facilities and departments by natural persons, and this research sheds light on the legal responsibility that affects the public employee, touching on this issue clearly highlights the system of administrative responsibility in Algeria, where we have to divide Research into two chapters:

In the first chapter, we dealt with the general framework of administrative responsibility and its concept through two topics, the first was devoted to the historical development of administrative responsibility and its concept, and we devoted the second topic to the employee's general concept and duties.

As for the second chapter, we touch on the legal system of administrative responsibility under Algerian law, and we divided this chapter in turn into two topics, the first topic we reviewed the foundations of administrative responsibility, while the second explains the disciplinary follow-up of the public employee.

• key words:

Administrative responsibility, employee concept, disciplinary follow-up.